

Asia: K 16/2024 vp Valtioneuvoston ilmastovuosikertomus 2024. Liikenne- ja viestintävaliokunta, 2.10.2024.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165736/YM_2024_25.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Suomen ilmastopaneeli

Jyri Seppälä, Heikki Liimatainen, sihteeristö Maria Karttunen, Marianne Leino

Taustaa

Ilmastovuosikertomus kuvaa ilmastopolitiikan toimeenpanon tilannetta keväällä 2024. Sen arvioiden pohjana on nykytoimiskenaario, jossa nykyisen hallituksen linjauksia ei ole otettu huomioon. Ilmastolain mukaan ilmastovuosikertomuksessa on katsottava myös suunniteltujen toimien riittävyttä, joten Ilmastopaneeli nostaa lausunnossaan esiin myös ilmastopolitiikan tulevaisuuden suuntaa koskevia arvioita pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman ja esitysten valossa.

Ilmastovuosikertomus on koko ajan kehittynyt ja antaa nykyisessä muodossaan hyvän kokonaiskuvan päästö- ja nielukehityksestä ennen nykyisen hallituksen linjauksia.

Ilmastopaneelin keskeisimmät arviot

Lisätoimien tarve on ilmeinen

1. Valtioneuvosto toteaa jo toista vuotta peräkkäin, että nykytoimilla ei päästä ilmastotavoitteisiin, vaan lisätoimia tarvitaan erityisesti maankäyttö- ja taakanjakosektoreilla. Tästä huolimatta päätöksiä merkittävistä lisätoimista ei ole tehty.
2. Maankäyttösektorin nettonielukuilu on kasvihuonekaasuinventaarion pikaennakkotietojen valossa noin 6–16 Mt vuoden 2030 LULUCF-tavoitteen osalta. Nyt jo tiedetään, että vuoden 2023 hakkuut ovat olleet pikaennakossa käytettyä tasoa suuremmat, joten on todennäköistä, että nettonielukuilu on todellisuudessa useita megatonneja suurempi.
3. Taakanjakosektorilla tarvitaan noin 2 Mt edestä lisätoimia, jotta v. 2030 EU-velvoite on mahdollista saavuttaa, kun huomioidaan PMI Orpon hallituksen linjaukset sektorin päästövähennysten hidastamisesta eritoten liikenteessä. Riskinä on myös, että vuosien 2021–2025 LULUCF-nieluvelka lankeaa taakanjakosektorille, mikäli nieluyksiköitä ei saada ostettua tarpeeksi kattamaan velvoitekauden alijäämää.
4. Nieluksiköiden tai päästökiintiöiden hankinta ei auta Suomea saavuttamaan ilmastolain mukaista kansallista hiilineutraaliustavoitetta, vaan sen saavuttamiseksi nettonielua on vahvistettava välittömästi ja huolehdittava päästövähennysten kirittämisestä.
5. Ilmastovuosikertomuksen mukaan ero ilmastolain mukaiseen -60 % tavoitteeseen v. 2030 on noin 1,3 Mt CO₂-ekv. nykytoimiskenaarion perusteella.
6. Ilmastopaneeli esittää huolen PMI Orpon hallituksen tähänastisten linjausten vaikutuksesta taakanjakosektorin päästövähennystahdin hidastumiseen sekä erityisesti maankäyttösektorin ilmastotoimien tekemättömydestä. Ilmastovuosikertomuksen perusteella nykyisen politiikan vaikutuksia tavoitteiden saavuttamiseen on kuitenkin hankala arvioida, sillä käytössä olevissa nykytoimiskenaarioissa ei ole mukana nykyisen hallituksen linjauksia.
7. Hallituksen tulisi pikaisesti esittää kokonaisarvio PMI Orpon hallituksen uusien linjausten vaikutuksesta ilmastolain mukaisten suunnitelmien toimeenpanoon sekä kansallisen ja EU-tason velvoitteiden täyttämiseen sekä uusi arvio päästö- ja nieluksilusta sekä toimien

kustannusvaikutuksista. Arvio on otettava huomioon, kun hallitus vuonna 2024 esittää päästövelan lyhentämishojelman ja päivittää ilmastosuunnitelmat tällä vaalikaudella.

Päästöt

8. Ilmastopaneelin arvion mukaan päästökaupasektorin päästöt vähenevät jopa nopeammin kuin nykyisiä ilmastosuunnitelmia laadittaessa arvioitiin. Mikäli EU:n ja Suomen politiikka säilyy johdonmukaisena ja suunnitellut energiantuotannon ja teollisuuden investoinnit toteutuvat, päästökaupasektorin päästöt laskevat alle 5 Mt:n vuonna 2035. Taakanjakosektorin päästöt vähenevät kuitenkin hitaasti. Tehostamalla toimia ja saavuttamalla Suomen EU-tavoitteet vuodelle 2030 fossiiliset ja prosessiperäiset päästöt voidaan laskea jopa tasolle 17–18 Mt vuoteen 2035 mennessä.

Maankäyttösektorin nettotulos

9. Suomen maankäyttösektorin nettonielu on laskenut dramaattisesti pitkän ajan kuluessa. Hakkuut ovat säilyneet korkealla tasolla, eikä turvepeltojen päästöjä ja metsäkatoa ole onnistuttu rajoittamaan.
10. Ilmastopaneeli pitää äärimmäisen huolestuttavana, että kuten ilmastovuosikertomus toteaa, MISUn toimeenpano on edennyt ennakoitua hitaammin, koska toimille ei ole osoitettu rahoitusta suunnitelmassa oletetulla tavalla. Samaan aikaan PMI Orpon hallitus on perunut kustannustehokkaita ja nopeita päästövähennyskeinoja, kuten vettämiseen luvattun rahoituksen. MISUn päivitys tällä vaalikaudella olisi perusteltua.

Hiilineutraalius 2035

11. Hiilineutraaliustavoite vuodelle 2035 luo Suomelle erinomaisen mahdollisuuden edistää ja hyötyä taloudellisesti puhtaan siirtymän edelläkävijyydestä. Epäonnistuminen nielupolitiikassa uhkaa hiilineutraaliuden saavuttamista, mistä koituisi taloudellista ja mainehaittaa. Suomen tulisi tehdä määrätietoisia toimia saavuttaakseen EU:n LULUCF-tavoitteet kaudella 2026–2030. Tällöin oltaisiin matkalla kohti hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista. Riippuen siitä, kuinka maankäyttösektorin nettonielua saadaan vahvistettua vuoteen 2035 mennessä, voi hiilineutraaliuden saavuttamiseksi olla tarpeen tuottaa hiilidioksidin talteenoton ja pysyvän varastoinnin avulla saatavia negatiivisia päästöjä.

Toimimattomuuden kustannukset

12. On hyvä, että toimimattomuuden kustannukset on nostettu esiin ilmastovuosikertomuksessa. Mitä paremmin ilmastomuutoksen hillinnässä ja sopeutumisessa onnistutaan, sitä vähemmän suomalaisille koituu kustannuksia ja haittoja. Tekemällä ilmastotoimia kotimaassa rahat, työ ja toimeliaisuus jäävät tänne, toisin kuin jos yksiköitä ostetaan muualta.

Yksityiskohtaisemmat näkemykset

Ilmastopaneeli muistuttaa, että hallituksella on ilmastolain mukainen velvoite seurata lain mukaisten suunnitelmien toteutumista ja päättää tarvittaessa lisätoimista sekä muuttaa ilmastosuunnitelmia. Ilmastovuosikertomuksen mukaan päätös valmisteltavista toimista tehdään syksyn 2024 aikana. Hallituksen tulisi kiireesti tehdä päätökset tarvittavista lisätoimista seuraavien 15 vuoden tavoitteiden saavuttamiseksi ja päivittää lain mukaiset suunnitelmat vastaamaan tarvetta. Ilmastopaneelin muistio auttaa löytämään suuntaviivoja Suomen ilmastotoimien kehittämiseen ilmastopolitiikan eri osa-alueilla¹.

¹ Suomen ilmastopaneeli. 2023. Suuntaviivoja Suomen ilmastotoimien tehostamiseen. Suomen ilmastopaneelin julkaisu 1/2023.

Päästövähennyksiä kiritettävä taakanjakosektorilla

Ilmastopaneeli muistuttaa, että nykyiseen KAISUun kirjatut toimenpiteet eivät ole riittäviä vuoden 2030 tavoitteen saavuttamiseksi, eikä se sisällä puskuria päästökehitystä koskevien epävarmuuksien varalle. Huolestuttavaa on se, että kaikkia nykyisenkään KAISU:n toimia ei ole pantu toimeen ja PMI Orpon hallituksen linjaukset vaarantavat toimeenpanoa entisestään.

Maankäyttösektorin nettonielun pieneneminen lisää painetta myös taakanjakosektorin päästövähennyksille, sillä LULUCF-sektorilta ei saada nykyisessä KAISU:ssa suunniteltuja vuosittaisia 0,4 Mt joustoja ja lisäksi LULUCF-sektorin nielualijäämä on vaarassa kaatua taakanjakosektorille. Päivitettävässä KAISU:ssa tulee hahmottaa lisätoimet taakanjakosektorin vuoden 2030 päästövähennysvelvoitteen saavuttamiseksi, ottaen huomioon PMI Orpon hallituksen tähänastisten linjausten vaikutukset.

Suomella on mahdollisuus käyttää päästökaupparektorin ns. one-off-joustoa yhteensä 0,7 Mt CO₂/vuosi. Tällä joustolla voidaan paikata mahdollisesti vuosina 2026–2030 syntyvää taakanjakosektorin päästökiintiöiden ylitystä, mikäli vuosilta 2021–2025 kerätyt päästökiintiöiden alitukset eivät pysty paikkaamaan vuosikymmenen lopulla syntyvää alijäämää. Tämän jouston käyttö vähentää Suomen huutokaupattavien päästöoikeuksien määrää, jolloin tuloja jää saamatta. Esim. joulukuulle 2025 futuurihinnat ovat noin 70 €/t CO₂, jolloin 0,7 Mt jouston käytön hinta olisi 49 M€/vuosi.

Mikäli joustot eivät riitä, Suomi joutuisi ostamaan taakanjakosektorin päästöyksiköitä muilta EU-jäsenmailta. Päästöyksiköiden saatavuus ja hinta ovat epävarmoja, VM:n käyttämän arvion mukaan 30–300 euroa per hiilidioksiditonni. Päästöyksiköiden ostaminen ei myöskään poistaisi sitä ongelmaa, että päästövähennykset olisivat edessä seuraavalla vuosikymmenellä.

Taakanjakosektorin tavoitteiden hyvä lopputulos tarkoittaisi sitä, että Suomi voisi paikata alituksilla maankäyttösektorin hiilivelkaa (jota on ainakin kertynyt vuosilta 2021–2025). Tällöin välttyttäisiin muilta jäsenvaltioilta hankittavien nieluyksiköiden ostamiselta, joiden saatavuudesta ja hinnasta ei ole tietoa. Mikäli maankäyttösektorin kaikkea hiilivelkaa vuosilta 2021–2025 ei pystytä hyvittämään, sen alijäämä siirtyy EU:n pelisääntöjen mukaan kertoimella 1,08 taakanjakosektorin hoidettavaksi velvoitekaudella 2026–2030. Tämä tulisi Suomelle erittäin kalliiksi.

Liikenne

Liikenne on taakanjakosektorin suurin päästölähde, joten sillä on merkittävä rooli sektorin vuoden 2030 päästövähennysvelvoitteen täyttämiseksi. Suurin osa kotimaan liikenteen päästöistä syntyy tieliikenteestä, jonka päästövähennystoimia on kiritettävä merkittävästi. Ilmastovuosikertomuksen mukaan liikenteen toteutunut päästökehitys vastaa uraa, joka johtaa liikenteen päästöjen puolittumiseen vuonna 2030. Ilmastovuosikertomuksessa ei ole kuitenkaan huomioitu PMI Orpon hallituksen linjausten vaikutusta erityisesti tieliikenteen päästökehitykseen. Ilmastovuosikertomuksessa tunnistetaan, että hallituksen esityksen mukainen jakeluvelvoitteen keventäminen kasvattaa liikenteen päästöjä perusennusteeseen verrattuna. Myös muut esitykset kasvattavat liikenteen päästöjä ja hidastavat sähköistymiskehitystä, mikä hankaloittaa päästövähennyksiä myös 2030-luvulla.

Ilmastopaneelin raportti² luo kokonaisvaltaisen katsauksen liikenteen päästövähennystarpeeseen ja talousvaikutuksiin huomioiden PM Orpon hallituksen linjaukset. Ilmastopaneelin raportti osoittaa, että tieliikenteen päästöt on edelleen mahdollista puolittaa 2030 mennessä jakeluvelvoitetta kasvattamalla sekä sähköistymistä vauhdittamalla. Kun huomioidaan tieliikenteen

² Seppälä, J., Liimatainen, H., Viri, R., Suomalainen, E., Ollikainen, M., Weaver, S., Markkanen, J., Ahlviik, L., Karttunen, M., Hänninen, O., Halonen, J. I. 2024. Tieliikenteen päästövähennystoimet ja niiden vaikutukset. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2024.

päästövähennysten tekemättömyyden kustannukset tulevaisuudessa, toimenpiteet, joilla tieliikenteen päästöt puolitetaan v. 2030 mennessä on liikenteen kokonaiskustannusten näkökulmasta edullisempi. Kustannuksia koituu mm. mahdollisesta päästöyksiköiden hankinnasta, sekä EU:lle palautettavista RRF-rahoista, jos v. 2025 päästötavoitetta (-29 % päästövähennys vuoden 2005 päästötasosta) ei saavuteta.

Joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edistäminen on pidemmällä tähtäimellä tärkeää ilmastotavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Samalla lisätään aktiivista liikkumista ja edistetään kansanterveyttä, vähennetään liikenneköyhyyttä ja parannetaan julkisen liikenteen palvelutasoa. Toisin kuin vuoden 2024 talousarviossa esitetään, joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edistämisen tukitasoa tulisi nostaa, ei pienentää. Myös ilmastovuosikertomuksessa tunnistetaan, että rahoitus ei ole ollut fossiilittoman liikenteen tiekartan esittämällä tasolla. Tiekartan tavoitteena on, että henkilöautojen liikennesuorite ei enää kasva vuoden 2019 tasosta tulevaisuudessa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää tiekartan mukaista toimien rahoituksen tasoa.

Ilmastovuosikertomuksessa nostetaan esille MAL-sopimukset keinona henkilöautojen liikennesuoritteiden kasvun hillitsemiseen. MAL-sopimuksissa on kuitenkin kohdistettu rahoitusta myös autoliikenteen sujuvuutta edistäviin toimiin, jotka pitkällä aikavälillä kasvattavat henkilöautosuoritteita kaupunkialueilla. MAL-rahoituksen kohdistumista eri liikennemuotojen välillä tulisi avata ilmastovuosikertomuksessa tarkemmin ja arvioida rahoituksen vaikutuksia kulkutapajakaumaan ja päästöihin. Samoin polttoaineveron alentamisen ja kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen tukien vähentämisestä sekä joukkoliikenteen ALV:n korottamisesta puuttuu arviot päästövaikutuksesta.

Kehitysehdotuksia ja muita huomioita

Vaihtuvat teemat: hiilikädenjälki sekä ilmastomuutos ja luonnon monimuotoisuus

On erinomaista, että monien suomalaisten teollisuussektorien hiilikädenjälki on kilpailijoitaan parempi. Tämä antaa ko. teollisuusaloille kilpailuetua. Ilmastopaneeli muistuttaa kuitenkin, ettei hyvällä hiilikädenjäljellä voida korvata tarvittavia toimia ilmastovelvoitteiden hoitamiseksi.

Ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimien vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen on avattu nyt ilmastovuosikertomuksessa, mutta erityisesti uusituvan energiantuotannon, maankäyttösektorin päästöjen ja luonnon monimuotoisuuden välisistä kytkennöistä olisi tarpeen luoda kvantitatiivista tilannekuvaa vuosikertomukseen nopeastikin.

Ilmastomuutokseen sopeutuminen

Ilmastomuutokseen sopeutuminen on laaja osa ilmastovuosikertomusta, mikä on hyvä kehityssuunta. KISS:n toimeenpano on kuitenkin vasta alussa, eikä ilmastovuosikertomus vielä tarjoa tietoa siitä, kuinka sopeutuminen on Suomessa kehittynyt. Nyt olisikin tärkeää kehittää sopeutumisen toimeenpanon seuranta ja seurannan indikaattoreita. Tulevaisuudessa ilmastovuosikertomuksen yhteydessä voitaisiin lisäksi tarkastella tärkeimpiä ja ajankohtaisia muutoksia ilmastomuutokseen liittyvissä riskeissä. Ilmastopaneelin muistio ja raportti³ tarjoavat välineitä Suomen sopeutumispolitiikan ja sopeutumisen seurannan kehittämiseen.

Seurannan välineiden kehittäminen

Hyvä, että toimeenpanon tilannetta kuvataan taulukkomuotoisesti toimi kerrallaan, kuten jo edellisessä ilmastovuosikertomuksessa. Toimeenpanon kannalta keskeistä on kuitenkin se, vastaako toimeenpano suunnitelmassa laskettua mitoitusta ja vaikutusta. Tätä olisi syytä kehittää

³ Juhola, S., Käyhkö, J., Groundstroem F., Hyyrynen, M., Ollikainen, M., Suomi, J., Käyhkö J., Hugg, T., Degefa, M., Jaakkola, J. J.K. 2023. Suomen sopeutumispolitiikan kehittäminen toimenpiteiden riskimallinnuksen ja vaikuttavuuden seurannan avulla. Suomen ilmastopaneelin raportti 4/2023; Suomen ilmastopaneeli. 2023. Suuntaviivoja Suomen sopeutumispolitiikan kehittämiseen. Suomen ilmastopaneelin julkaisu 7/2023.

ilmastovuosikertomuksissa edelleen. Samoin olisi syytä kertoa toimeenpanon tilannetta kuvatessa myös peruutetuista ilmastotoimista, kuten vaikka kosteikkoviljelyyn varatun rahoituksen poistamisesta.

Tuleviin vuosikertomuksiin olisi hyvä vielä lisätä esimerkiksi taulukko, jossa tarkasteltaisiin KAISU:n, MISU:n ja KISS:n numeeristen tavoitteiden toteutumista toimikohtaisesti.

Politiikkajohdonmukaisuuden tarkastelu

Päästö- ja nielukehitys sekä syksyn 2023 budjettileikkaukset osoittavat, että Suomi ei ole käytännössä harjoittanut sellaista politiikkaa, joka tähtää johdonmukaisesti vuosien 2030 ja 2035 ilmastotavoitteiden toteuttamiseen. Osoituksena epä johdonmukaisuudesta viime aikojen hallitusten toimissa ovat tavoitteiden kanssa ristiriitaiset päätökset sekä niiden tai toimeenpanon puute. Jokaisen hallituksen on tärkeää huolehtia, että politiikkajohdonmukaisuus ilmastokysymysten kaltaisissa pitkäjänteistä työtä vaativissa haasteissa toteutuu yli vaalikausien. Suurimmat investoinnit Suomeen tulevat puhtaan siirtymän johdosta, ja politiikkajohdonmukaisuus on edellytys luotettavalle investointiympäristölle. Ilmastovuosikertomuksessa olisikin tarpeen tarkastella ilmastopolitiikan johdonmukaisuutta.

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi

Ilmastovuosikertomus voisi tarjota välineen säännöllisesti arvioida suunnitellun ja toteutetun ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutuksia. Ilmastolain mukaan lain ja sen suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus. Ilmastopaneeli muistuttaa, että nykyistä huolellisemmalla suunnittelulla ilmastotoimien reiluuutta voidaan edistää myös niin, että päästövähennysvaikutus säilyy.