



Suomen ilmastopaneeli

Ilmastopanelistit Markku Ollikainen, Ari Ekroos, Sirkku Juhola, Kristiina Lång, tiedesihteeri Marianne Leino

Ilmastovuosikertomuksen sisältö ja tavoitteet

Ilmastovuosikertomuksen laatimisesta on säädetty vuonna 2022 uudistetussa ilmastolaissa. Ilmastolain mukaan vuosikertomuksessa tulee antaa tiedot päästöjen ja nielujen kehityksestä, arvioida ilmastotoimien riittävyttä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden osalta sekä arvioida niiden saavuttamisen edellyttämien lisätoimien tarpeesta. Raportointi koskee keskipitkän aikavälin suunnitelmaa (KAISU), maankäyttösektorin suunnitelmaa (MISU) sekä sopeutumissuunnitelmaa (KISS). Tämä lausunto keskittyy maatalouden ja maankäytön kysymyksiin.

Yleisiä huomioita

Ilmastovuosikertomusta on kehitetty hyvään suuntaan aiempien vuosien lausuntojen ja eduskuntakäsittelyiden pohjalta. Vuosikertomus on laaja, mutta jäsenelty selkeiksi kokonaisuuksiksi. Ilmastovuosikertomuksen lopussa olevat sektorikohtaiset indikaattorit auttavat seuraamaan yksittäisten toimien edistymistä. Tuleviin vuosikertomuksiin olisi hyvä vielä lisätä esimerkiksi taulukko, jossa tarkasteltaisiin KAISU:n, MISU:n ja KISS:n numeeristen tavoitteiden toteutumista toimikohtaisesti. Maataloudelle valitut indikaattorit eivät kuvaa ilmastosuunnitelmien tärkeimpien toimien etenemistä kuten pellonraivauksen rajoittamista tai turvepeltojen viljelyn muutoksia. On hyvä, että ilmastovuosikertomuksen viestintää yleisölle on kehitetty. Ympäristöministeriön nyt ensimmäistä kertaa järjestämä yleisölle avoin julkaisutilaisuus sekä jo aiemmin mukana ollut tiivistelmä ovat hyviä viestinnän välineitä myös jatkossa.

Vuoden 2022 ilmastovuosikertomus on ensimmäinen uuden ilmastolain aikana annettu. Toisaalta on huomattava, että vuosikertomus koskee vanhan ilmastolain mukaista aikaa. Tästä huolimatta valtioneuvostolla olisi ollut mahdollisuus arvioida tilannetta myös uuden ilmastolain mukaisten tavoitteiden kannalta eli sitä, miten toimet riittävät seuraavalle 15 vuodelle ilmastolaissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen, ja olisiko tarvetta lisätoimille. Ottaen huomioon tiedot nettonielun merkittävästä heikkenemisestä ilmastovuosikertomus antaa liian positiivisen kuvan Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisesta.

Keskeiset arviot

1. Ilmastovuosikertomuksessa tulisi nykyistä paremmin tunnistaa, että samalla kun energiantuotannon päästöt vähenevät tehokkaasti erityisesti EU:n päästäkaupan ansiosta, maatalouden ja liikenteen päästöjen rooli ja puuttuvat politiikkatoimet korostuvat. Jos maatalouden ja liikenteen päästövähennystoimet etenevät hitaasti tai pysähtyvät, Suomen EU-velvoitteiden ja hiilineutraaliustavoitteen täyttäminen hankaloituvat.
2. Ilmastovuosikertomuksessa ei huomioida kattavasti maankäyttösektorin nettonielun pienenemisen vaikutusta uuden ilmastolain ja EU-velvoitteiden mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen. Kun huomiota ei ole erityisesti kiinnitetty nielun kehitykseen uuden ilmastolain vuotta 2035 koskevan tavoitteen osalta, ilmastovuosikertomukseen ei sisälly arviota mahdollisten lisätoimien tarpeesta. Tulevissa ilmastovuosikertomuksissa voisi olla selkeästi esitettyä erityinen jakso, jossa arvioitaisiin myös mahdollista lisätoimien tarvetta.

3. Nettonielun romahtaminen lisää painetta taakanjakosektorin päästövähennyksille. LULUCF-sektorilta ei saada KAISUun kirjattua 0,4 Mt joustoa taakanjakosektorin päästövähennyksiin. Tämä edellyttää lisätoimia taakanjakosektorille vuoden 2030 tavoitteiden saavuttamiseen. Mikäli nettonielua ei saada korjattua kansallisen hiilineutraaliustavoitteen tai EU:n LULUCF-tavoitteen edellyttämälle tasolle, voidaan taakanjakosektorilla tarvita jopa suurempaa kuin 50 prosentin päästövähennystä. Ilmastovuosikertomuksessa esitettyjen riittävyystarkastelujen pohjana käytetyt skenaariot ovat nielukehityksen myötä vanhentuneet ja koko ilmastopolitiikan tilannetta tulee tarkastella tarkentuneiden tietojen valossa.
4. Uuden ilmastolain 16 §:n mukaan valtioneuvostolla on velvollisuus seurata lain 2 §:n mukaisten suunnitelmien toteutumista ja päättää tarvittaessa lisätoimista sekä muuttaa suunnitelmia lain 17 §:n nojalla. Vaikka kertomus koskee vanhan ilmastolain mukaista aikaa, olisi valtioneuvosto voinut saadun tiedon perusteella tehdä päätöksen, jossa se olisi todennut uuden ilmastolain mukaisesti hyväksytyin MISU:n tarkistamisen tarpeen.
5. Uusi kansallinen CAP-suunnitelma on arvioitu ilmastotoimien suhteen tehottomaksi, vaikka yhteiskunnalla olisi käytössä useita kustannustehokkaita toimia maataloussektorin päästöjen vähentämiseksi. Tätä olisi ollut syytä avata ilmastovuosikertomuksessa, kuten myös ilmastoruokaohjelman tilannetta.
6. Sopeutumista käsittelevää osuutta ilmastovuosikertomuksessa tulisi kehittää niin, että luotaisiin ajantasainen katsaus sekä ilmastomuutokseen liittyvien riskien kehitykseen, että sopeutumisen seurantaan ja indikaattoreihin. Ilmastovuosikertomuksessa voitaisiin arvioida lisäksi ilmastomuutoksen vaikutusten ja tehtyjen sopeutumistoimenpiteiden jakautumista.

Taakanjakosektori: maatalous

Taakanjakosektorin päästövähennystavoitteeksi on EU:ssa sovittu Suomelle 50 prosentin päästöjen leikkaus vuoden 2005 tasosta (päästötaso 17,1 Mt). Taakanjakosektorin päästöt ovat kokonaisuudessaan vähentyneet hitaammin kuin päästökauppasektorin päästöt (n. 20 % vuodesta 2005). Päästöt ovat vähentyneet kaikilla sektoreilla maataloutta lukuun ottamatta.

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma (KAISU) pyrkii vastaamaan Suomen taakanjakosektorin 50 % päästövähennystavoitteeseen, mutta Ilmastopaneelin arvion mukaan toimet eivät ole riittäviä¹. KAISU ei myöskään sisällä puskuria tai esitä toimia päästökaupasta koskevien epävarmuuksien varalle vuoteen 2030.

KAISUn valmistelun taustalla ollut tilannekuva on vuoden 2022 aikana muuttunut merkittävästi. Nettonielun romahtaminen lisää painetta taakanjakosektorin päästövähennyksille. EU:n taakanjakosektorin tavoitteiden toteuttamisen osalta KAISUssa luotettiin maankäyttösektorilta saatavaan 0,45 Mt CO₂-ekv./vuosi suuruiseen joustoon. Tämä jousto jää saamatta. Ilmastopaneeli varoitti tästä jo keväällä 2022. Ilmastovuosikertomus ei ota jouston todennäköisyyteen kantaa, mikä on valitettavaa. Nettonielun romahduksen vuoksi Suomi ei saavuta kauden 2021-2025 EU:ssa yhteisesti sovittua tavoitetta ja myös 2026-2030 asetettavien tavoitteiden saavuttaminen on hyvin vaikeaa. Näiden seikkojen johdosta taakanjakosektorilla voidaan joutua tekemään suurempia päästövähennyksiä nopeammin kuin mitä on aiemmin ajateltu. Tämä tarve tunnistetaan lyhyesti myös ilmastovuosikertomuksessa, kuitenkin analysoimatta mitä se käytännössä tarkoittaa.

Maatalouden päästöt ovat pysyneet tasaisena viime vuodet. KAISUn kaavailema päästövähennys maataloussektorille on myös vaatimaton, vaikka luomalla positiivisia kannustimia ja tekemällä pellonraivaus luvanvaraiseksi, kuten muissa EU-maissa, voitaisiin maataloussektorin päästöjä vähentää selvästi enemmän, jopa kaksinkertainen määrä KAISUun verrattuna.

Uusi kansallinen CAP-suunnitelma on useissa arvioissa todettu tehottomaksi ja jopa ilmaston kannalta haitalliseksi, vaikka yhteiskunnalla olisi käytössään monia mahdollisia kustannustehokkaita

¹ https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/02/VN-990-2022_ilmastotoimien-arviointi_ilmastopaneeli.pdf

päästövähennystoimia². Ilmastovuosikertomuksessa ei mainita kansallisen CAP-suunnitelman tehottomuutta ilmaston kannalta. Komissio kehotti Suomea kiristämään kansallisen CAP-suunnitelman ohjaavuutta ilmastoystävällisempään suuntaan, mutta valtioneuvosto päätti jättää tämän neuvon huomioimatta. Tätä olisi ollut syytä avata myös ilmastovuosikertomuksessa.

Ruoantuotannon päästövähennyspotentiaali ja sen hyödyntämättä jättäminen loistaa poissaolollaan ilmastovuosikertomuksessa, jossa todetaan ilmastoruokaohjelman valmistuvan vuonna 2022. Ruokaohjelma ei kuitenkaan ole tämän lausunnon kirjoittamiseen mennessäkään valmistunut. Ilmastovuosikertomuksessa olisi pitänyt kertoa, miksi ilmastoruokaohjelman valmistelu on venynyt - lausuntokierroksesta on jo yli vuosi. Ilmastopaneelin selvityksen³ mukaan kuluttajien suurin päästövähennyspotentiaali liittyy juuri ruokavalintoihin, etenkin jos merkittävä määrä kuluttajista siirtyy ravitsemussuositusten mukaisiin kasvispainotteisempiin ruokavalioihin. Päästöt eivät kuitenkaan välttämättä pienene Suomessa, ellei ruoka- ja maatalouspolitiikka reagoi kulutuksen muutoksiin ohjaamalla myös ruoantuotantoa vähäpäästöisempään suuntaan. Ilmastopaneeli toivoo, että ilmastoruokaohjelmassa tuodaan esiin, mikä rooli ja määrällinen vaikutus ruokavalion muutoksilla on ja kuinka tuotantotapoja ja maankäyttöä tulee muuttaa, jotta kulutuksen muutoksilla saavutettaisiin mahdollisimman suuri ilmastohyöty⁴. Ruokavalioiden muutos tulevina vuosina saattaa mahdollistaa myös pellon käytön optimointia. Kuten Luken selvityksissä on osoitettu, ruoka suomalaisille voitaisiin tuottaa noin kolmasosalla nykypinta-alasta, mikäli siirryttäisiin kasviperäiseen ruokavalioon.

Maankäyttösektori

Maankäyttösektorin toimia arvioitaessa tulee huomioida Suomen kansalliset ja EU-tason veloitteet; käytännössä siis 2021–2025 LULUCF-sektorin laskennallinen netto-debit –rule, vuoden 2030 alustava 17,8 Mt tavoite ja kansallinen hiilineutraaliustavoite. Nettonielukuilu on tällä hetkellä nykytiedon valossa n. 19 Mt verrattuna Suomelle EU-tasolla kaavailtuun tavoitteeseen vuonna 2030 ja 20 Mt suhteessa Ilmastopaneelin hahmottamaan hiilineutraaliuteen tarvittavaan tasoon vuonna 2035. Mikäli päästöt vähenevät kuitenkin arvioitua nopeammin, kansalliseen hiilineutraaliuteen vaadittava nielun suuruus voi osoittautua arvioitua alhaisemmaksi.

MISU ei tarjoa Suomelle keinoja vastata nielun romahtamiseen, sillä strategisen tarkastelun sijaan se valmisteltiin vastaamaan 3 Mt CO₂-ekvivalentin nettonielun lisäystavoitteeseen. MISU hyväksyttiin, vaikka lausuntokierroksen jälkeen nettonielun romahdus oli jo tiedossa. MISUn toimien riittävyttä suhteessa tarkentuneisiin nettopäästötietoihin ei arvioida ilmastovuosikertomuksessa. Tyydytään vain toteamaan, että skenaarioiden toteutumisessa on huomattavia epävarmuuksia johtuen mm. nettonielun tilanteesta sekä Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaan.

Nykyisten toimenpiteiden valossa Suomi ei saavuta EU:n vuosille 2021–2025 eikä välttämättä 2026–2030 asettamaa maankäyttösektorin nettonielutavoitetta. Vastuun tavoitteiden saavuttamisesta kantaa valtio. Kustannuksia voi syntyä, mikäli joudutaan ostamaan korvaava määrä nieluyksiköitä EU:n sisäisiltä markkinoilta tai tekemään kalliimpia päästövähennystoimia taakanjakosektorilla, sillä nieluylijäämän luominen kaudella 2026-2030 ei ole todennäköistä. Ilmastolain mukaisesti Suomen tavoitteena on lisäksi nielujen aikaansaamien poistumien kasvaminen niin, että ne vuonna 2035

² ks. esim. Euroopan komission arvio Suomen kansallisesta CAP-suunnitelmasta:

https://mmm.fi/documents/1410837/12210688/FI+CSP_List+of+Observations.docx.pdf/b5cf4d8b-89a5-6534-29c1-dba82e6f2ae5/FI+CSP_List+of+Observations.docx.pdf?t=1649072223929

³ : Seppälä J., Ollikainen M., Savolainen H., Häkkinen T., Saarinen M., Liimatainen H., Vainio A., Kurnitski J., Niemistö J., Niva M. & Weaver S. Kuluttajien mahdollisuudet Suomen päästövähennysten vauhdittamiseksi. Suomen ilmastopaneelin raportti 5/2022.

<https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/12/ilmastopaneelin-raportti-5-2022-kuluttajien-mahdollisuudet-suomen-paastovahennysten-vauhdittamiseksi.pdf>

⁴ https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/08/VN-15485-2021_ilmastoruokaohjelma_lausunto-MMM.pdf

kattavat aiheutetut päästöt. Poistumia tulisi lain mukaan kasvattaa myös 2035 jälkeen, jolloin Suomi sitoisi enemmän kasvihuonekaasuja kuin päästäisi.

Ilmastopaneeli katsoo, että tarvitaan kiireellisesti kansallinen nettonielun pelastusohjelma, joka voisi olla joko erillinen tai jatkona maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan. Ilmastopaneeli on todennut aiemmassa lausunnossaan, että maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman haaste on määrittää tarvittava nettonielua vahvistavien toimien yhdistelmä, jonka avulla pystytään varautumaan riittävän hyvin nettonielun vuosittaiseen vaihteluun, mahdollisiin trendimäisiin muutoksiin lähiajan nielussa ja turvataan riittävän nettonielun toteutuminen. Myös OECD huomauttaa Suomen maaraportissaan⁵, että Suomen tulisi vahvistaa LULUCF-sektorin nettonielua maaperäpäästöjä vähentämällä. Nettonielun pelastusohjelman lisäksi tarvitaan suunnitelma LULUCF-tavoitekauden 2021–2025 päästöjen hoitamiseksi, joka määrittää kuinka kauden aikana kertyvät laskennalliset päästöt kompensoidaan vähennyksillä vuoteen 2030 mennessä nieluyksiköiden hankinnan, taakanjakosektorin tehostettujen toimien sekä mahdollisen ylijäämäisen nielun avulla velvoitekaudella 2026–2030.

Metsänielun merkittävä pieneneminen on jäänyt sivuun myös muissa strategisissa dokumenteissa. Kansallista metsäpolitiikkaa ohjataan metsästrategialla, joka julkaistiin juuri. Strategia ulottuu vuoteen 2035. Kuten ilmastovuosikertomus toteaa, päivitystyö olisi mahdollistanut metsäpolitiikan tavoitteiden tarkastelun suhteessa ilmasto- ja energiapolitiikkaan. Valitettavasti tämä mahdollisuus jätettiin strategiassa hyödyntämättä, kuten Ilmastopaneeli totesi lausunnossaan⁶. Valtioneuvoston heinäkuun 2022 linjauksista huolimatta metsästrategian luonnoksessa ilmastonmuutoksen hillintää ei ole nostettu selkeästi tavoitteeksi luonnoksen strategisissa päämäärissä. Luonnoksesta antamassaan lausunnossa Ilmastopaneeli peräänkuulutti pikaista reagointia ja varovaisuusperiaatteen noudattamista. Metsänielun merkittävän pienenemisen aiheuttamaan haasteeseen vastaaminen olisi pitänyt olla kansallisen metsästrategian keskiössä. Suomen tulisi kehittää maankäytön pitkäjänteistä suunnittelua siten, että ympäristönäkökulmat tulisivat huomioituksi nykyistä paremmin.

Ilmastonmuutokseen sopeutuminen

Ilmastopaneeli on aiemmin lausunut uuteen sopeutumissuunnitelmaan liittyen, että sen seurannan toteuttamista ja suunnitelman toimeenpanon onnistumisen todentamista pitäisi selkeyttää. Ilmastolain mukaan ilmastovuosikertomuksessa arvioidaan sopeutumissuunnitelmaan sisältyvien sopeutumistoimien riittävyttä ja tehokkuutta sekä selostetaan sopeutumistoimien toteutuminen hallinnonalakohtaisesti ja alueellisesti. Ilmastovuosikertomuksen yhteydessä olisi myös siten paikka käydä läpi tärkeimpiä ja ajankohtaisia muutoksia ilmastonmuutokseen liittyvissä riskeissä sekä kehittää sopeutumisen seurantaa ja indikaattoreita. Sopeutumissuunnitelmaan kirjattiin myös toimenpide seurata oikeudenmukaisuusperiaatteiden toteutumista. Ilmastovuosikertomus olisi luonteva paikka tehdä myös tätä seurantaa ja kartoittaa ilmastonmuutoksen vaikutusten ja toimenpiteiden jakautumista.

⁵ <https://www.oecd.org/economy/finland-economic-snapshot/>

⁶ [https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/11/Asiantuntijalausunto - VN_26649_2022-Luonnos-kansalliseksi-metsastrategiaksi-KMS2035.pdf](https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/11/Asiantuntijalausunto_-_VN_26649_2022-Luonnos-kansalliseksi-metsastrategiaksi-KMS2035.pdf)