

Asia: VN/19961/2023

Suomen yhdenntetyn energia- ja ilmastosuunnitelman (NECP) päivitys

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnonantajan taho

Muu taho

Mikäli vastasit "muu taho", voit tarkentaa vastaustasi tässä

-

LAUSUNTO

-

Mikäli vastasit yhtyväsi toisen tahon lausuntoon, täsmennä mistä tahosta on kyse

-

1) Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen ja nielujen kasvattaminen (NECP luku 2.1.1 ja 3.1.1)

-

Avoin vastaus kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja nielujen kasvattamista koskien

Ilmastopaneelin yleinen näkemys

Ilmastopaneeli yhtyy NECP-luonnoksen arvioon siitä, että nykytoimet eivät ole riittäviä taakanjakosektorin, LULUCF-sektorin sekä hiilineutraaliustavoitteen turvaamiseksi. Luonnos ei kuitenkaan esitä tarvittavassa mitassa korjaavia toimia. Ilmastopaneeli katsoo, että NECP-luonnos ei vastaa sille asetettuihin tavoitteisiin. Ilmastopaneeli odottaa, että lopullisessa NECP:ssä esitetään selkeämpi tilannekuva tehdyn politiikan vaikutuksista suhteessa tarvittavaan kehitysuraan sekä esitetään keskeisiä korjaavia toimenpiteitä.

NECP-luonnoksessa esitettyjen ilmastotoimien pohjana ovat voimassa olevat ilmastosuunnitelmat. NECP-luonnoksessa ei kuitenkaan todeta selkeästi, että suunnitelmia ei ole täysimääräisesti toimeenpantu ja hallituksen päätöksillä on itseasiassa peruutettu toimeenpanoa. Lisäksi suunnitelmassa viitataan monessa kohdin tehtyihin tai suunniteltuihin toimiin, mutta joiden jatkuminen tai toimeenpano jää epäselväksi. Hallituksen tulisi pikaisesti esittää arvio tekemiensä päätösten vaikutuksista ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi hallituksen olisi kiireesti esitettävä arvio kustannuksista, joita korjaavien toimien tekemättä jättämisestä aiheutuisi.

NECP-luonnoksessa viitataan siihen, että korjaavat toimet tarkentuvat ilmastosuunnitelmien päivitysten myötä ensi vuonna. Luonnoksessa esitettyjen loimien yhteydessä ei selviä niiden yhteisvaikutus ja riittävyys tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Erityisesti LULUCF-toimien kuilua tavoitteisiin ei ole avattu kunnolla.

NECP-luonnoksen arviointia hankaloittaa, että esitettyjen skenaarioiden pohjalla olevaa aineistoa, oletuksia ja niissä huomioituja politiikkakeinoja ei ole suunnitelmassa avattu. NECP-luonnoksessa kerrotaan, että arviot perustuvat PEIKKO-hankkeessa valmisteltaviin WEM-skenaarioihin sisältäen edellisen hallituksen käynnistämän toimet ja muutamiin tämän hallituksen toimiin. Luonnoksessa ei kerrota, mistä tämän hallituksen toimista on kyse. Epäselväksi jää, kuinka todellisen kuvan esitetty WEM-skenaario (kuvat 2 ja 12) antaa nykytilanteesta ja siten NECP-luonnoksen arviointi on vaikeaa ilman mahdollisuutta arvioida, mitä skenaariot itse asiassa kuvaavat.

Komission suosituksissa Suomen aiemmin toimittamaan NECP-luonnokseen kehotetaan selkeästi esitettävän polku ja politiikkatoimet, jolla taakanjakosektorin tavoite -50 % 2030 mennessä saavutetaan. Suosituksissa kehotetaan myös esittämään selkeä polku, jolla Suomi tekee osansa EU:n 2030 310 Mt CO₂-ekv. LULUCF-tavoitteesta ja saavuttaa oman nielun lisäystä koskevan tavoitteensa vuoteen 2030. NECP-luonnos ei vastaa näihin suosituksiin.

EU:n ilmastotavoitteiden saavuttaminen riippuu kansallisesta toimeenpanosta. Komission sekä EU:n ilmastopaneelin arvio on, että jäsenmaiden NECP:ien kunnianhimoa on tällä päivityskierroksella nostettava reippaasti, jotta nettopäästövähennys -55% 2030 mennessä toteutuu. Ilmastopaneeli yhtyy EU:n ilmastopaneelin arvioon.

Taakanjakosektori

Taakanjakosektorin päästöt ovat Suomessa laskeneet viime vuosina. Tavoitteiden saavuttaminen kuitenkin vaikeutuu jatkossa Orpon hallituksen uusien päätösten ja linjausten, kuten jakeluvelvoitteen alentamisen seurauksena. Erityisesti liikenteen päästöjen laskua hidastavien linjausten myötä Suomen taakanjakosektorin velvoitteiden täyttäminen vaarantuu, sillä liikenne aiheuttaa yksin noin 35 prosenttia taakanjakosektorin päästöistä. Taakanjakosektorille laskettavat maatalouden päästöt eivät ole myöskään laskeneet.

Taakanjakosektorin tilannetta mutkistaa entisestään se, että mikäli LULUCF-tavoitteesta jäädyään, Suomi ei voi hyödyntää vuosittaista 0,4 Mt CO₂-ekv. maankäyttösektorin joustoa taakanjakosektorilla, ja mikäli Suomi ei pysty nieluyksiköiden ostonkaan jälkeen saavuttamaan vuosien 2021–2025 LULUCF-tavoitettaan, lankeaa alijämä taakanjakosektorin katettavaksi. Jos tätä alijäämää ei pystytä kuromaan umpeen päästökiintiöiden ostamisella muista EU-maista, siirtyy alijäämä kertoimella 1,08 seuraaville vuosille.

Erityisesti hallituksen linjaukset jakeluvaihteen alentamisesta vuosina 2024–2027 ja jakelijoiden seuraamusmaksujen alentamisesta uhkaavat koko taakanjakosektorin päästötavoitteiden saavuttamista tällä vuosikymmenellä. Päätösten myötä myös tavoite puolittaa liikenteen päästöt vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasosta on vaarassa jäädä saavuttamatta. Hallituksen linjausta jakeluvaihteen seuraamusmaksun alentamisesta ei ole tuotu NECP-luonnoksessa esiin, vaikka sen toteutuminen vaarantaisi taakanjakosektorin vuoden 2030 sitovan tavoitteen saavuttamisen. Samalla annetaan väärä hintasignaali kuluttajille ja toiminnanharjoittajille bensiini- ja dieselajoneuvojen hintakilpailukyvyistä. Nyt päivitetyn PEIKKO-hankkeen liikenteen WEM-skenaarioiden ennusteen toteutuminen ajoneuvojen sähköistymisen etenemisestä vaikeutuu, jos hallituksen päätökset ja linjaukset bensiinin ja dieselin pumppuhintoihin pääsevät toteutumaan.

NECP-luonnoksessa ei esitetä selkeää numeerista arviota taakanjakosektorin eri sektoreiden yhteenlaskettujen päästöjen ennustetusta kehityksestä nykytoimilla vuoteen 2030 asti, niin kumulatiivisesti kuin päätevuoden 2030 osalta. Edelleen puuttuu kokonaiskuva mihin lopputulokseen päädytään hallituksen päätöksillä ja kaavailemilla linjauksilla.

LULUCF

NECP-luonnos tunnistaa, että LULUCF-sektorilla ei nykytoimin päästä sovittuihin tavoitteisiin. Kuten kuvasta 12 huomataan, Suomi on kaukana vuoden 2021–2025 LULUCF-tavoitteistaan, eikä asian korjaamiselle ole esittää mitään toimenpiteitä. Tätä ei olla kuitenkaan selvästi tuotu esiin luonnoksessa. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma MISU kuvataan, mutta ei kerrota, ettei sen toimien mitoitusta ole ollut ikinä riittävä tavoitteiden saavuttamiseen nähden. Valtioneuvosto on myös vuoden 2023 ilmastovuosikertomuksessaan tullut samaan johtopäätökseen ja todennut, että maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman päivittämistä tällä vaalikaudella olisi syytä harkita. Ristiriitaista onkin, että NECP-luonnos ei esitä selkeää suunnitelmaa tilanteen korjaamiseksi. Samaan aikaan todetaan, että maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa ei päivitetä tällä hallituskaudella. Ilmastopaneeli muistuttaa, että ilmastolain 12 § mukaan, ”niiden vaalikausien aikana, jolloin ei ole 1 momentissa tarkoitettua velvollisuutta laatia suunnitelmaa, on kuitenkin arvioitava voimassa olevan suunnitelman ajantasaisuutta ja uusien toimien tarvetta.”

Hallituksella on käytössään runsaasti tutkittua tietoa kustannustehokkaista toimista LULUCF-sektorin tilanteen parantamiseksi, vain poliittiset päätökset puuttuvat. Osin hallitus on myös perunut jo aiemmin päätettyjä kustannustehokkaita toimia, kuten turvemaiden vettämisestä varattu rahoitus.

Käytännössä välittömästi toteuttamiskelpoisimmat toimet maankäyttösektorin nettonielun vahvistamiseksi ovat maaperäpäästöjen vähentäminen, metsäkadon minimoiminen ja metsän kasvun voimistaminen. Päätöksiä toimien suhteen tarvitaan nyt, sillä kustannustehokkaimpienkin keinojen, kuten heikkotuottoisten turvepeltojen vettämisen, toteuttaminen vie aikansa.

NECP-luonnoksessa todetaan Suomen metsien olevan hiilinielu. Valitettavasti osassa maakunnista metsätkin ovat muuttuneet jo päästölähteeksi. Vuosittainen hakkuutaso on merkittävin nettonieluun vaikuttava asia. Hakkuut ovat kasvaneet viime aikoina puuntuotannollisen kestävyys tason yli monin paikoin Etelä- ja Keski-Suomessa. Kymmenessä maakunnassa tilanne on jatkunut usean vuoden ajan. Kehitys ei ole puunkorjumahtodollisuuksien eikä ympäristötavoitteiden näkökulmasta kestävä.

Hakkuut ovat keskeisin LULUCF-nielun kokoon vaikuttava tekijä. Mikäli hallituksella ei ole näkemystä hakkuutasoon vaikuttavista ohjauskeinoista, ei myöskään vuoden 2030 tavoitteiden toteutumiseksi ole selkeää suunnitelmaa. Nyt esitetty WEM-skenaario antaa käsityksen mahdollisuudesta lisätä hakkuita nykytasoon nähden, vaikka ko. WEM-skenaarion pohjalla olevaan metsäsimulointimallin kykyyn kuvata hakkuiden ja nielujen välistä riippuvuutta inventaarion mukaisesti liittyä suuria epävarmuuksia.

Muita huomioita

Suomen ilmastopaneeli yhtyy huomioon, että CCS:n potentiaali fossiilisen hiilidioksidin osalta on Suomessa alhainen. Ilmastopaneeli on selvittänyt BECCS:n potentiaalia Suomessa keskittyen jo olemassa oleviin bioperäisiin CO₂-päästöihin (Kujanpää ym. 2023). Yli 100kt vuodessa hiilidioksidia päästävien laitosten yhteenlaskettu bioperäinen päästö on noin 28Mt CO₂ vuodessa. Hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin kustannus vaihtelee laitospohjaisesti, kirjallisuuteen perustuvan arvion mukaan välillä 150-240 €/tCO₂ ensi vuosikymmenen alussa, sisältäen kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia. Jotta investoinnit olisivat kannattavia, tulisi talteen otetulle CO₂:lle muodostua arvo joko kansallisen tai EU:n tukimekanismin tai vapaaehtoisesta markkinasta kautta. Jos LULUCF-sektorin hiilinielu säilyy Suomessa alhaisena, on hyvin todennäköistä, että BECCS-ratkaisuja tarvittaisiin 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen. Niitä tullee myös tarvitsemaan tämän jälkeisen nettonegatiivisuuden saavuttamiseen.

Hiilidioksidin hyötykäyttö CCU voi avata Suomelle merkittäviä mahdollisuuksia esimerkiksi synteettisten polttoaineiden ja muiden hiileen perustuvien raaka-aineiden tuottajana. Tämä vaatii kuitenkin vähäpäästöisen vedyn tuotantokapasiteetin merkittävää kasvua ja lisää samalla vähäpäästöisen sähkön tarvetta merkittävästi.

2) Uusiutuvan energian edistäminen (NECP luku 2.1.2 ja 3.1.2)

-

Avoin vastaus uusiutuvan energian edistämistä koskien

Komissio suositti Suomea arvioimaan kotimaisen metsäbiomassan tarjontaa energiakäyttöön 2021-2030, ottaen huomioon kiristyneet kestävyyskriteerit, ja arvioimaan yhteensopivuutta metsäbiomassan energiankäytön ennustetusta käytöstä LULUCF-tavoitteiden kanssa. Ilmastopaneeli pitää tällaista arviota tärkeänä. Suomessa bioenergian käyttö liittyy selkeästi metsäteollisuuden sivuvirtoihin ja puunkorjuujätteeseen. Näiden jakeiden käytön ennustetaan kasvavan runkopuun hakkuiden myötä. Tämän takia Suomessa kokonaisvaltaiseen arvioon tulee ottaa myös metsäteollisuuden puunkäyttötarve.

Uusiutuvan sähkön tuotanto on Suomessa kasvanut viime vuosina markkinaehtoisesti erityisesti merkittävien tuulivoimainvestointien seurauksena. Suunnitteilla ei ole uusia tukimekanismeja uusiutuvan sähkön tuotannon lisäämiseksi. Vähäpäästöisen sähkön tarve tulee kuitenkin edelleen kasvamaan liikennesektorin, teollisuuden sekä lämmityksen sähköistyessä. Lisäksi vähäpäästöistä sähköä tarvitaan puhtaan vedyn tuottamiseen. Hallitus edistää uusiutuvan sähkön investointien sujuvoittamista virtaviivaistamalla lupaprosesseja. Samalla on kuitenkin kiinnitettävä huomiota uusiutuvan energian hankkeiden maankäyttö- ja ympäristövaikutuksiin laajemmin, negatiivisten sivuvaikutusten välttämiseksi.

Uusiutuvan sähkön tuotannon lisäämisellä ja siihen liittyvän sähköinfran rakentamiselle on kiire. Sähkön infrastruktuuri on joustavampi kuin vetyinfrastruktuuri erilaisille käyttökohteille ja tämä pitäisi huomioida infran kehittämiseen liittyvissä satsauksissa. Vielä ei tiedetä, miten paljon tarvitaan erityisesti Eurooppaan suuntautuvaa kallista vetyinfraa.

Vetytalous tulee saada liikkeelle (markkinoiden luominen/kysynnän lisääminen) ja yksi keino siihen on lisätä tuotteiden käytön vaatimuksia kuten osana jakeluvetoa (esim. RFNBO).

Luvussa 4.2.2. kuva 13 herättää kysymyksiä siitä, mille tiedoille kuva pohjaa. Kytkentä suureen uusiutuvan tuuli- ja aurinkovoimapotentiaaliin puuttuu (tutkimuksessa esitetty potentiaali yhteensä lähes 2000 TWh). Potentiaali saattaa haastaa biopolttoaneisiin pohjautuvaa jakeluvetoa jatkossa RFNBO-tuotannon kasvaessa.

Ilmastopaneeli huomauttaa, että luonnos ei kaikilta osin vastaa viimeisintä tutkimustietoa tuuli- ja säteilyolosuhteiden muutoksesta Suomessa. Viimeaikaisen tutkimuksen mukaisesti tuuliolosuhteiden ei odoteta muuttuvan merkittävästi ilmastomuutoksen edetessä. Auringonsäteilyn osalta odotetaan pientä kasvua vuosisadan keskivaiheille tultaessa.

3) Energiatohokkuuden edistäminen (NECP luku 2.2 ja 3.2)

-

Avoin vastaus energiatehokkuuden edistämistä koskien

Energiatehokkuuden edistäminen tarjoaa Suomelle monia hyötyjä; samalla kun vähennetään päästöjä, voidaan muun muassa parantaa huoltovarmuutta ja vähentää energiantuotannon luonnonvarojen ja maankäytön kuormitusta. Lisäksi energiatehokkuus tarjoaa Suomelle sekä teknologiaan että palvelukonsepteihin liittyvää innovaatiopotentiaalia.

NECP-luonnoksessa energiatehokkuuden parantamiseen tähtäävä toimikokonaisuus jää kuitenkin epäselväksi.

Taulukossa 8 esitetyt ohjauskeinot ovat melko vaatimattomia ottaen huomioon WEM energian loppukulutuksen ennuste 265 TWh vuonna 2030 (s. 138), jonka mukaan vuoden 2030 loppukulutuksen tavoitetta 239,6 TWh (s. 44) ei saavuteta. Esimerkiksi asuinrakennuksissa on todettu useissa tutkimuksissa olevan hyvät säästöpotentiaalit, joita voitaisiin aktivoida juuri sisään ajetuilla energia-avustuksilla, mitkä kuitenkin lopetettiin vuonna 2023. Kuvan 5 mukaan energiansäästöissä luotetaan enemmän ilmastomuutokseen ja rakennusten poistumaan (purkamiseen) kun energiatehokkuuden parantamiseen, mikä osoittaa politiikkatoimien vajavaisuutta.

4) Energiaturvallisuus (NECP luku 2.3 ja 3.3)

-

Avoin vastaus energiaturvallisuutta koskien

Energiaturvallisuuden käsittely on NECP-luonnoksessa keskittynyt paljolti lyhyen aikavälin tarkasteluun ja lähinnä mainintaan turpeen ja tuontipolttoaineiden varmuusvarastoinnista sekä reservien ylläpidosta. NECP:n tavoitteena oleva sähköistymisen lisääminen sekä tuuli- ja aurinkovoiman lisääntyminen tarkoittavat energiaturvallisuuden uudelleen määrittelyä laajemmin kuin vain polttoaineiden varmuusvarastointina. Lisäksi vuoden 2022 tapahtumat osoittivat, että geopoliittiset tekijät on Suomessakin huomioitava osana energiaturvallisuuden suunnittelua ja toteutusta.

Yhdymme linjaukseen kansainvälisen yhteistyön tärkeydestä, joka näkyy esimerkiksi maiden välisten sähkönsiirtoverkkojen ja -yhteistyön parantamisena. NECP ei kuitenkaan tarkemmin avaa yhtäältä Suomen riippuvuutta ja toisaalta tiettyinä aikoina nettoviejänä toimimista Viroon ja Ruotsiin. Olisi myös hyvä nähdä konkreettisempia suunnitelmia sähköön liittyvästä yhteistyöstä.

Kuten NECP-luonnos toteaa, luopuminen hiilestä polttoaineena tukee sekä Suomen energiaturvallisuus- että ilmastotavoitteita. Tästä tulee siis pitää kiinni. Sen sijaan pitkän aikavälin suunnitelma maakaasun vähentämiseksi tai siitä luopumiseksi sähköistymistä lisäämällä ei selkeästi näy NECP:n energiaturvallisuusosuudessa.

Hajautetun energiatuotannon tukeminen osana energiaturvallisuutta ja päästöjen vähentämistä on kannatettavaa. Hajautetussa sähköntuotannossa ulkoisten häiriöiden laajuus on usein pienempi, kun häiriö kohdistuu vain pieneen osaan tuotantoa ja verkkoa. Tämä edellyttää jakelu- ja siirtoverkkojen kehittämistä siten, että häiriöitä voidaan ennalta ehkäistä ja niihin voidaan reagoida nopeasti.

Kysyntäjouston liiketoimintamallien kehittäminen ja tukeminen on tärkeää energiaturvallisuusnäkökulmasta sähköistyvässä energiajärjestelmässä. Lisäksi sähkön varastoinnin kehittäminen ja tukeminen, sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön tiivistäminen on olennaista energiaturvallisuuden kehittämisessä osana energiasiirtymää.

5) Energian sisämarkkinat (NECP luku 2.4 ja 3.4)

-

Avoin vastaus energian sisämarkkinoita koskien

-

6) Tutkimus, innovointi ja kilpailukyky (NECP luku 2.5 ja 3.5)

-

Avoin vastaus tutkimusta, innovointia ja kilpailukykyä koskien

-

Avoin vastaus muita kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman osia koskien. Mikäli mahdollista, kerro vastauksessasi mitä suunnitelman lukua vastauksesi koskee

Kansalliset integroidut energia- ja ilmastosuunnitelmat ovat aivan keskeinen osa EU:n ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantajärjestelmää. Poikkeuksellisen lyhyt lausuntoaika sekä suunnitelman puutteellisuus (esimerkiksi skenaarioiden osalta) herättää huolen siitä, toteutuvatko osallistumismahdollisuudet tarvittavalla tavalla. Tämä on myös ristiriidassa komission antamien suositusten kanssa, joissa kehoitetaan Suomea varmistamaan laaja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen NECP-valmisteluun. Käsillä olevan NECP-luonnoksen valmistelussa osallistumismahdollisuudet ovat kuitenkin rajoittuneet lyhyeen kirjalliseen kuulemiseen. Edellisten ilmasto- ja energiasuunnitelman, KAISUn, MISUn ja KISS:n kuulemismenettelyistä on jo aikaa, joten on hankalaa ajatella, että niiden osallistamisprosessit olisivat riittävät vuoden 2024 NECP:n valmisteluun. Ilmastopaneeli toivoo, että lopullisessa suunnitelmassa reflektoidaan tosiasiallisia osallistumismahdollisuuksia suunnitelman tekoon ja esitetään selkeästi, miten kuulemisessa esille tuodut näkökulmat on otettu huomioon lopullisessa suunnitelmassa.

Leino Marianne

Suomen ilmastopaneeli - Jyri Seppälä, Paula Kivimaa, Kati Koponen, Hannele Korhonen, Risto Soukka, tiedesihteeri Marianne Leino

