E 97/2021 vp. Valtioneuvoston selvitys: 55-valmiuspaketti tiedonanto - Valmiina 55:een: Vuoden 2030 ilmastotavoitteesta totta matkalla kohti ilmastoneutraaliutta.
Suuri valiokunta 22.10.2021.

Suomen Ilmastopaneeli
Ilmastopaneelin puheenjohtaja Markku Ollikainen, sihteeristö Marianne Leino & Sally Weaver

55-valmiuspaketin sisältö ja tavoitteet

55-valmiuspaketin ehdotuksilla toimeenpannaan EU:n ilmastolailla asetetut velvoitteet vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 %:lla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä saavuttaa ilmastoneutraalius EU-tasolla vuoteen 2050 mennessä. Komission tiedonanto sisältää yleiskatsauksen paketin toimiin ja tavoitteisiin.

Yleisiä huomioita

Ilmastopaneeli esittää alla huomioita komission 55-valmiuspaketista ja joistakin sen osista. Valtioneuvosto laatii 55-valmiuspaketissa esitetyistä lainsäädäntöehdotuksista erilliset U-kirjelmät, joissa käsitellään tarkemmin Suomen kantoja kyseisiin ehdotuksiin. Näiden U-kirjelmien yhteydessä Ilmastopaneeli on valmis esittämään yksityiskohtaisimpia arvioita aloitteista ja Suomen kannoista niihin. Joistakin aloitteista Ilmastopaneelia on pyydetty jo lausumaan muihin valiokuntiin tai jaostoihin. Linkit annettuihin lausuntoihin löytyvät alaviitteistä.

Valtioneuvoston E-kirjeessä koskien komission tiedonantoa koko 55-valmiuspaketista korostetaan Suomen näkemyksinä lähinnä kolmea seikkaa: ilmastotoimilla tulee turvata, että 55 % vähentäminen saavutetaan tai ylitetään, toimiin ryhdytään kiireellisesti ja että erilaiset ristikkäisvaikutukset otetaan valmiuspaketissa huomioon.

Ilmastopaneeli arviot tiivistetysti

1. Komission esittämä 55-valmiuspaketti on kokonaisuus, joka nostaa EU:n ilmastotoimien kunnianhimoa. Asetettu vähintään 55 % päästövähennys on syytä tulkita minimitasoksi, jota EU:n tulisi globaalin vastuunsa huomioiden korottaa. Ilmastopaneelin tekemän globaaliin päästöbudjettiin perustuvan oikeudenmukaisuustarkastelun[1] mukaan EU:lle globaalisti reilu ja 1,5 asteen tavoitteen mukainen päästövähennys vuodelle 2030 olisi vähintään 63 %.

2. Se, päästäänkö esitetyillä toimenpiteillä vähintään 55 % päästövähennysten tasoon, riippuu 55-valmiuspaketin kokonaisuudesta. Paketin ytimessä ovat sekä hiilidioksidin hinnoittelun laajentaminen kattamaan laajemmin fossiilisia päästöjä (mukaan lukien päästökaupan laajentaminen liikenteeseen, rakennusten lämmitykseen ja merenkulkuun) että vahvemmat sääntelypolitiikan keinot koskien muiden muassa uusiutuvaa energiaa, energiatehokkuutta ja autojen hiilidioksidipäästöjä. Päästöpolitiikkaa täydentävät innovaatioiden tukeminen, koulutus sekä globaalin yhteistyön tiivistäminen ja hiilirajamekanismin mahdollinen käyttö. Arkkitehtuurin toisella puolen on EU:n hiilinieluja koskevan tavoitteen nostaminen 310 Mt CO_2-ekv vuoteen 2030 mennessä. Sosiaalisesti oikeudenmukainen siirtymä on valmiuspaketin läpikulkeva teema. Paketti on kokonaisuus, joten Suomen tulee neuvotteluissa pitää huoli, että jos kunnianhimoa toisaalla vesitetään, se toisissa ehdotuksissa kiristyy.

3. EU:n kiristyvä ilmastopolitiikka auttaa osaltaan myös Suomea saavuttamaan kansalliset päästövähennystavoitteensa. Mikäli EU:n ilmastopolitiikka ei kuitenkaan kaikilla aloilla tehoa

[1] Ollikainen, M., Weaver, S. ja Seppälä, J., 2019. *An approach to NDCs consistent with the Paris Agreement and climate science: application to Finland and the EU.* Suomen Ilmastopaneelin raportti 7/2019

riittävästi tarvittavassa aikataulussa, pitää kansallisen politiikan avulla varmistaa Suomen tavoitteiden mukaisella hiilineutraalisuuspolulla eteneminen.

4. **Päästökauppa** on osoittanut tehokkuutensa teollisuuden ja energiantuotannon päästöjen alasajossa ja hintasuhteiden muuttamisessa suosimaan puhtaita ratkaisuja ja innovaatioita, kunhan päästökatto on saatu kohdalleen. Ilmastopaneeli katsoo, että EU:n päästövähennyksestä olisi pitänyt kohdistaa esitettyä suurempi osa päästökauppasektorin vähennykseksi. Nykyinen ehdotus ei ole ilmastopolitiikan kustannustehokkuusperiaatteen mukainen, koska päästöjen vähentämisen rajakustannus taakanjakosektorilla on karkeasti kaksinkertainen päästökauppasektoriin nähden. Valtioneuvosto on ehdottanut taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseen käytettäväksi joustoja kustannustehokkuuden nimissä. Ilmastopaneeli katsoo, että toisin kuin päästökauppasektorin ns. one off –jousto, LULUCF-sektorin joustoihin nojautuminen on riski, koska niiden saaminen käyttöön on epävarmaa.

5. **Päästökaupan laajentaminen.** Päästökaupan laajentaminen liikenteeseen ja rakennusten lämmitykseen vaatii vielä yksityiskohtien lähempää tarkastelua. On epävarmaa, kuinka paljon apua kaavailtu päästökauppa toisi Suomen omien liikenteen ja lämmityksen päästöjen vähentämiseen, mutta todennäköistä on, ettei se riitä ajamaan päästövähennyksiä tarpeeksi tehokkaasti, jotta kansalliset ja taakanjakosektorin tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Suomen ei tule näiden EU:n politiikkatoimien myötä lopettaa omien kansallisten taakanjakosektorin politiikkatoimien valmistelua ja käyttöönottoa. Myös liikenteen (ja mahdollisesti lämmityksen) kansallisen päästökaupan valmistelu tarvittaessa käyttöönotettavaksi ja yhteensovittaminen EU:n ohjauskeinojen kanssa on tarpeen. Ilmastopaneelin alustavien tarkastelujen valossa kansallinen tieliikenteen päästökauppa on toteuttavissa kustannustehokkaasti, ja niin että päästöjä saataisiin sen avulla leikatuksi 1 Mt CO_2-ekv. luokkaa vuoteen 2035 mennessä. Liikenteen päästökauppa toimii juuri ilmastoperusteisen päästökaton takia selkeämmin kuin liikennepolttonesteiden veroinstrumentti. Lisäksi sen päästökatto voidaan virittää joko etu- tai jälkipainotteisesti tai lineaarisena vähennyspolkuna. Jälkipainotteisuus laskee kustannuksia, sillä sähköistä ja energiatehokkaampaa liikennettä ehtii tulla markkinoille, jolloin sopeutumiskustannukset laskevat.

6. **LULUCF-sääntely.** Komissio ehdottaa EU:n kasvihuonekaasujen nettopoistumia koskevaksi tavoitteeksi LULUCF-sektorilla 310 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuonna 2030. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää EU:n nettonielun kehityksen suunnan kääntämistä pienenevästä nielusta merkittävästi kasvavaksi. Suomelle LULUCF-asetusehdotuksessa kaavailtu vuoden 2030-tavoite -17,8 Mt CO_2-ekv. jää kuitenkin alhaiseksi suhteessa Suomen ilmastopolitiikan tarpeisiin, joten kansallisen hiilineutraalisuustavoitteen takia Suomen tulee huolehtia asetusehdotusta suuremman nettonielun aikaansaamisesta kansallisesti. Ilmastopaneeli on suosittanut ilmastolakiin kirjattavaksi Suomen nettonielutavoitteeksi –21 Mt CO_2-ekv. vuonna 2035.[2] On myös huomioitava, että komission Suomelle esittämä nettonielutavoite vuodelle 2030 on EU-maiden vertailussakin katsottuna alhainen. Tämä tavoite on huomattavasti korkeampi Ruotsissa, Espanjassa, Puolassa, Italiassa, Ranskassa, Saksassa, ja Romaniassa.[3]

7. **Taakanjakosektorin** kansallisen tavoitteen noustessa komission esittämään 50 prosenttiin, pitää Suomen kiristää merkittävästi taakanjakosektorin ilmastopolitiikkaansa. Arvioiden[4] mukaan nykytoimien valossa edes nykyistä taakanjakosektorin 39 prosentin kansallista päästövähennystavoitetta vuodelle 2030 ei välttämättä saavutettaisi. –50 % päästövähennysten

---

[2] Suomen ilmastopaneeli, 2021. *Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet – Ilmastopaneelin analyysi ja suositukset.* Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2021. Saatavissa: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/02/ilmastopaneelin-raportti_ilmastolain-suositukset_final.pdf

[3] Suomen ilmastopaneelin lausunto LULUCF-asetusehdotuksesta maa- ja metsätalousvaliokunnalle 19.10.2021 https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/10/Asiantuntijalausunto-U-49_2021-vp-LULUCF_MMV.pdf

[4] HIISI-WEM-skenaario: Energiajärjestelmän ja kasvihuonekaasupäästöjen kehitykset, kuva 23 https://www.hiisi2035.fi/wp-content/uploads/2021/07/HiisiWEM-9-7-2021.pdf

saavuttaminen taakanjakosektorilla Suomessa on kuitenkin mahdollista. Ilmastopaneeli toimitti syksyn budjettiriiheen joukon politiikkaehdotuksia, joilla Suomi voisi saavuttaa –50 % tavoitteen taakanjakosektorilla - ilman maankäyttösektorin epävarmoja joustoja[5].

8. **Kestävien polttoaineiden edistäminen.** Lento- laiva- ja raskaan liikenteen osalta Suomen tulee jouduttaa päästöttömien polttoaineiden, erityisesti sähköpolttoaineiden markkinan kehittymistä. Tässä suhteessa komission esitykset sekä lento- että meriliikenteen kestävien polttoaineiden kehityksen tukemiseksi ovat kannatettavia, kuten valtioneuvosto on tunnistanut. Sekoitevelvoitteella joudutetaan niin kestävien biopolttoaineiden kuin synteettisten uusien polttoaineiden markkinoille tuloa. Tällaisten ohjauskeinojen luominen on tarpeen ja hyödyllistä silloin, kun päästökaupan ohjaus osoittautuu liian heikoksi tai arvioidaan, että kysynnän voimistaminen luo merkittävää teknologista edistystä uusiutuvien polttoaineiden tuotantoon. Nämä aloitteet voivat yhdessä vahvistaa markkinaa ja auttaa toinen toisiaan kestävien polttoaineiden markkinan kasvattamisessa. Samaan aikaan tieliikenteen henkilöautokannan sähköistämisen jouduttaminen on tärkeää, ettei rajallisesti ainakin toistaiseksi saatavana olevaa kestävien polttoaineiden kysyntää siirry sinne, missä muitakin skaalautuvia ratkaisuja on olemassa.[6] Biokaasulla ei näillä näkymin ole roolia henkilöautoliikenteen päästöjen vähentämisessä eikä sen yleistyminen ole varmaa liioin raskaassa liikenteessä. Biokaasulle voi sen sijaan olla kysyntää paitsi teollisuudessa myös päästökaupan alaisessa laivaliikenteessä, jossa LNG on saanut suurempaa jalansijaa.

9. **Uusiutuvan energian direktiivin muutos.** Biomassan käyttöön kohdistuu energiamurroksen myötä suuria paineita EU-tasolla, joten tarkempaan sääntelyyn on tarvetta. Paineita biomassan käyttöön syntyy, kun biomassan käytöllä korvataan fossiilista energiaa esimerkiksi polttoaineissa, lämmityksessä ja teollisuudessa. Yhtälön ratkaiseminen niin, että huolehditaan sekä kasvavasta uusiutuvan energian tarpeesta että hiilinielujen lisäämisestä ja monimuotoisuuden turvaamisesta edellyttää sellaisten rakenteiden luomista, jotka ohjaavat biomassan kestävää käyttöä. RED II:n uudistuksilla pystytään vaikuttamaan kestävän metsätalouden kehitykseen myös EU:n ulkopuolella. Jos asiat jätetään liiaksi jäsenvaltioiden oman päätöksenteon varaan, ei saada samanlaista vaikuttavuutta globaalisti. Tarvitaan EU-tason pelisääntöjä sekä sisämarkkinoille että tuontipuulle kansainvälisiltä markkinoilta. Tämä on myös Suomen edun mukaista. Suomi selviää komission ehdottamista velvoitteista, eikä niitä ole syytä vastustaa vain siitä syystä, että ne aiheuttaisivat tarvetta muuttaa tai lisätä kansallista sääntelyä. [7]

10. **Energiatehokkuus**. Julkisten rakennusten energiatehokkuusvaatimuksia tarkasteltuna vaikuttaa siltä, että valtioneuvosto on tulkinnut 3 % velvoitteen tasovaatimuksen virheellisesti, niin että uudisrakentamiselta vaadittaisiin lähes nollaenergiatasoa. Paneelin näkemyksen mukaan ehdotuksessa tarkoitetaan EPBD direktiivin mukaista kustannusoptimaalista lähes nollaenergiarakennuksen tasoa, joka voi olla erilainen uusille ja laajamittaisesti korjattaville rakennuksille. Suomessa onkin säädetty laajamittaisesti korjattaville rakennuksille helpommin saavutettavat energiatehokkuuden vaatimukset verrattuna uudisrakentamisen lähes nollan vaatimuksiin. Tästä johtuen korjauksen 3 prosentin vuosivaatimus voi osoittautua taloudellisesti kohtuulliseksi, mutta kustannuslaskelmat on hyvä laatia uudelleen tästä lähtökohdasta.

11. **Neuvottelutavoitteista.** Suomen neuvottelupositiossa olisi tärkeää kasvattaa päästökauppasektorin (EU ETS) kautta tavoiteltavien päästövähennysten määrää. Samoin neuvotteluissa tulisi pyrkiä varmistamaan, että Suomelle haastavan taakanjakosektorin päästövähennyksiä saadaan aikaan myös EU-tasolla. Esimerkiksi liikenteen

---

[5] Suomen ilmastopaneeli, 2021. *Ilmastopolitiikka, hiilineutraaliustavoite ja budjettiriihi 2021 – ajatuksia ja ehdotuksia.* Suomen ilmastopaneelin muistio. Saatavissa: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/09/Budjettiriihi-ja-ilmastopolitiikka_ilmastopaneelin-muistio.pdf

[6] Tarkemmin Ilmastopaneelin näkemyksiä Refuel EU Aviation –aloitteesta talousvaliokunnalle toimitetusta lausunnosta. https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/10/Asiantuntijalausunto-U-50_2021-vp-RefuelEU-Aviation_TaV.pdf

[7] Ilmastopaneelin lausunto uusiutuvan energian direktiivin uudistuksesta ympäristövaliokuntaan 13.10.2021. https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/10/Asiantuntijalausunto-U-59_2021-vp-RED_YmV.pdf

päästövähennyksien aikaansaaminen autonvalmistajille kohdennettavilla tiukemmilla CO_2-päästöraja-arvoilla on tehokas päästövähennystoimi sekä meillä, että myös EU-tasolla. Laivaliikenteen päästökaupassa talvimerenkulun huomioiminen päästöoikeuksien alkujaon kasvattamisen, eikä päästökaupan kunnianhimon laskun, kautta on hyvin perusteltu tavoite. Metsä- ja LULUCF-tavoitteiden osalta Suomen kannattaisi tukea metsien ja biomassan kestävän käytön edistämistä. Suomelle LULUCF:n ja REDin kautta esitetyt tavoitteet ovat edullisia, ja kansallisesti ollaan joka tapauksessa sitouduttu esimerkiksi tiukempaan nettonielutasoon. Kestävä metsäpolitiikka EU-tasolla on myös Suomen etu. Suomen tulisi neuvotteluissa tuoda esiin, että EU-tason sääntely on perusteltua, mikäli halutaan kuunnella tieteen viestejä siitä, kuinka tärkeää on huolehtia monipuolisista metsien hyödyistä, kuten biodiversiteetista ja hiilensidonnasta.