Vihreä kasvu
Janne Peljo

22.11.2023

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle Ilmastovuosikertomuksesta 2023
K 17/2023 vp

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kiittää mahdollisuudesta lausua vuoden 2023 ilmastovuosikertomuksesta. EK on sitoutunut EU:n ja Suomen ilmastotavoitteisiin sekä 1,5 asteen mukaiseen ilmastopolitiikkaan.

Suomi on ottanut edelläkävijän roolin hyvin kunnianhimoisella ilmastoneutraalisuustavoitteellaan vuodelle 2035. Elinkeinoelämä painottaa, että samalla kun päästöjä vähennetään, on huolehdittava yritysten mahdollisuudesta investoida ja pärjätä kansainvälisessä kilpailussa: vähennetään päästöjä kustannustehokkaasti, markkinaehtoisesti ja teknologianeutraalisti, pitkäjänteistä ja ennustettavaa ilmastopolitiikkaa harjoittaen.

EK näkee yritykset ilmastonmuutoksen torjunnan ytimessä, koska ne omien päästöjen vähentämisen lisäksi tarjoavat päästöjä vähentäviä ratkaisuja muille, myös yli Suomen rajojen. Elinkeinoelämän eri toimialat ovat kattavasti luoneet tiekarttoja, joilla tehdään näkyväksi päästövähennyspotentiaali ja eteen tulevat hidasteet.

Lausunnon pääkohdat:

- Ilmastovuosikertomus muodostaa arvokkaan vuosikatsauksen Suomen ilmastopolitiikan kehitykseen kokonaisuutena, mutta jää vaikutusten arvioinniltaan vajaaksi.
- Ilmastovuosikertomus osoittaa selkeästi Suomen ilmastopolitiikan tuloksekkuuden päästövähennyksissä: Aikajaksolla 2005–2022 kokonaispäästöt vähentyivät 24 Mt CO2 -ekv. eli 34 %.
- Vuonna 2022 nettopäästöt kääntyivät laskuun maankäyttösektorin palattua päästölähteestä hiilinieluksi, mutta maankäyttösektorin nielu on huolestuttavan alhainen suhteessa sektorin EU-velvoitteisiin ja Suomen ilmastotavoitteisiin.
- Näköpiirissä on, että päästökauppasektorin päästökehitys tulee etenemään Suomen hiilineutraaliustavoitteen toteutumisen mukaisella nopeudella. Erityistä huomiota tulee kuitenkin kiinnittää siihen, että kehitys kaikilla ilmastopolitiikan sektoreilla etenee riittävällä vauhdilla.

- Taakanjakosektorilla päästöt ovat laskeneet asetettujen kiintiöiden mukaisesti. EU-velvoitteen saavuttamista tukevien joustojen käyttöön liittyy maankäyttösektorin päästökehitykseen liittyvää epävarmuutta, ja taakanjakosektorin päästökehitystä ja -ennusteita on syytä seurata tiiviisti.
- Maankäyttösektorin nettonielun hupeneminen muodostaa Suomen ilmastopolitiikalle haasteita. Toimeen maankäyttösektorin tavoitellun nettonielutason varmistamiseksi on tartuttava viivytyksettä.
- Vastaisuudessa ilmastovuosikertomuksiin pitäisi sisällyttää arvio Suomen ilmastokädenjäljen tasosta ja kehityksestä. Suomen tulee asettaa tavoite ilmastokädenjäljen kasvulle ja ottaa se osaksi ilmastopolitiikan suunnittelua ja seurantaa.
- Investointiluvituksen sujuvoittaminen on keskeistä Suomen ilmastotavoitteiden toteutumisen edellyttämien investointien toteutumiselle.

Yleistä

Ilmastovuosikertomuksen laatimisesta on säädetty ilmastolaissa (423/2022). Ilmastovuosikertomuksella valtioneuvosto raportoi vuosittain eduskunnalle tiedot päästökehityksestä, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toteutumisesta sekä etenemisestä kohti asetettuja päästövähennystavoitteita. EK pitää käytäntöä ilmastovuosikertomuksen vuosittaisesta laadinnasta hyvänä, sillä Suomen päästövähennysten kehityksen sekä politiikkatoimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin kannalta vuosittainen seuranta on arvokas työkalu.

Vuoden 2023 ilmastovuosikertomus kokoaa hyvin yhteen päästökehityksen, tavoitteet sekä päätetyt toimenpiteet ilmastopolitiikan eri sektoreilla sekä tiettyjen poikkileikkaavien toimien osalta, ja on siten arvokas vuosikatsaus Suomen ilmastopolitiikan kehitykseen kokonaisuutena.

Luonteeltaan ilmastovuosikertomus on laadittu kuvailevaksi ja yhteenvetäväksi, kun taas ilmastopolitiikan vaikuttavuuden arviointia ja kehittämistä palvelisi paremmin luonteeltaan analyyttisempi ja arvioivampi vuosikertomus. Nykyisen ilmastovuosikertomuksen perusteella on vaikea vetää johtopäätöksiä siitä, mitkä politiikkatoimet kullakin sektorilla ovat onnistuneet tai miksi joitain politiikkatoimia ei ole toteutettu suunnitellusti, vaikka nämä tiedot olisivat ilmastopolitiikan tuloksekkuuden ja johdonmukaisuuden arviointia ajatellen erityisen arvokkaita.

Kustannustehokkuus ja teknologianeutraalius ovat ilmastopolitiikan vahvasti kannatettavia periaatteita, mutta näiden toteutumista vuosikertomuksessa ei edes pyritä arvioimaan. Tätä EK pitää ilmastovuosikertomuksessa merkittävänä puutteena. Vastaavasti talousvaikutusten

arviointia on tehty suppeasti ja se on luonteeltaan kuvailevaa ja yhteenvetävää, eikä toteutuneiden ilmastopolitiikan toimenpiteiden talousvaikutuksia ei ole vuosikertomuksessa juurikaan arvioitu. Tätä EK toivoo vastaisuudessa parannettavan ilmastovuosikertomuksen laadinnan yhteydessä.

EK pitää valitettavana, että hiilikädenjälki eli Suomalaisten ratkaisujen viennin maamme rajojen ulkopuolella aikaansaamat päästövähennykset, ei ole läsnä ilmastovuosikertomuksen tarkastelussa. Vuoden 2022 ilmastovuosikertomukseen oli sisällytetty kuvaileva osio hiilikädenjäljestä, mutta nyt sellainen puuttuu kokonaan. Tätä EK pitää yhtenä keskeisenä kehityskohteena. Vastaisuudessa ilmastovuosikertomuksiin pitäisi sisällyttää arvio Suomen hiilikädenjäljen tasosta ja kehityksestä. Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa asetetaan tavoitteeksi edistää ilmastokädenjäljen laskentamallin luomista ja todetaan tarve asettaa tavoitteet suomalaisen viennin ilmastokädenjäljen kasvulle, ja ilmastovuosikertomus olisi luonteva muoto seurata kädenjälkikehitystä vuosittaisen päästöseurannan ohessa.

Kokonaispäästöjen kehitys etenee tavoitteiden mukaisesti

Ilmastovuosikertomus osoittaa selkeästi Suomen ilmastopolitiikan tuloksekkuuden: Aikajaksolla 2005–2022 kokonaispäästöt vähentyivät 24 Mt CO2 -ekv. eli 34 %.

Ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta olennaista on nettopäästöjen kehitys. Vuonna 2021 nettopäästöt kääntyivät Suomessa kasvuun maankäyttösektorin muuttuessa nettohiilinielusta nettopäästölähteeksi. Vaikka ne ovat pikaennakkotietojen mukaan vuonna 2022 laskeneet 3,5 Mt CO_2-ekv. 44,9 Mt CO_2-ekv -tasolle maankäyttösektorin palattua jälleen -1,0 Mt CO_2-ekv nettonieluksi, on maankäyttösektorin hiilinielun taso huomattavasti tavanomaista ja Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamista edellyttävää tasoa alhaisempi. Tätä kehitystä EK pitää huolestuttavana.

EK pitää arvokkaana, että ilmastovuosikertomuksessa käytettyjen skenaarioiden pohjalta voidaan arvioida että päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin toimet ovat riittäviä päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi, kunhan suunniteltujen toimien vaikuttavuus on ennakoidun kaltainen ja tietyt teolliset investoinnit toteutuvat aikataulussa.

Käytettävissä olevien skenaariotarkastelujen perusteella Suomen päästökehitys on linjassa ilmastolain 2030 tavoitteen kanssa. Sen sijaan nykyiset ja suunnitellut toimet eivät riittäisi hiilineutraaliustavoitteen 2035 edellyttämän 21 Mt CO_2-ekv. päästötason saavuttamiseksi ilman hiilidioksidin talteenottoa.

Tavoitteiden saavuttamiseen liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta, ja monilta osin käytetyt skenaariot ovat jo päivityksen tarpeessa. On harmillista, että päivitetyt skenaariot eivät ole vielä käytettävissä, mutta on hyvä että niiden päivittäminen on käynnissä. Skenaarioissa ei esimerkiksi ole otettu huomioon maankäyttösektorin päästö- ja nielukehitystä, mikä osaltaan korostaa tarvetta ilmastovuosikertomuksen kaltaiselle vuosittaiselle kokoavalle seurannalle ilmastopolitiikan tuloksekkuudesta. Kaiken kaikkiaan onkin olennaista seurata vuosittain paitsi päästökehitystä ja tehtyjä toimenpiteitä, myös politiikkatoimien vaikuttavuutta.

Päästökauppasektori etenee hyvin päästövähennyspolulla

EU:n päästökaupan piiriin kuuluvat suuret teollisuus- ja energiantuotantolaitokset sekä Euroopan sisäinen lentoliikenne. Vuonna 2022 päästökauppaan kuuluvien suomalaisten laitosten päästöt olivat yhteensä 19,0 Mt CO2 -ekv. Päästöt laskivat edellisvuodesta 1,3 Mt CO2 -ekv. eli 6 %, johtuen mm. maakaasun käytön vähentymisestä.

Vuodesta 2005 päästöt ovat vähentyneet keskimäärin noin 3 % vuodessa ja kokonaisuudessaan päästökauppasektorin päästöt ovat vähentyneet 14,1 Mt CO2 -ekv. eli 43 %. Vaikka päästökauppasektorille ei ole asetettu erillisiä kansallisia päästövähennystavoitteita, päästökauppasektorin voidaan todeta etenevän päästövähennyspolullaan kuten on ennakoitu tai jopa ennakoitua nopeammin. Tulevaisuuteen liittyy luonnollisesti epävarmuutta, mutta näköpiirissä on että päästökauppasektorin päästökehitys tulee etenemään nopeudella, joka mahdollistaa Suomen hiilineutraaliustavoitteen toteutumisen. Tätä EK pitää arvokkaana ja tärkeänä huomiona. Se kuitenkin edellyttää merkittävien investointien toteutumista, niin yksittäisiin teollisiin laitoksiin kuin energiajärjestelmään laajemminkin, erityisesti päästöttömän sähkön tuotannon ja hyödyntämisen kasvattamiseksi ja sähkönsiirtoyhteyksien vahvistamiseksi.

Näiden investointien toteutumisen kannalta keskeisessä roolissa on investointien lupaprosessien nopeus, sujuvuus ja ennakoitavuus. Tätä Suomessa on syytä parantaa, ja onkin ilahduttavaa että hallitus on ryhtynyt määrätietoisiin toimiin investointiluvituksen vauhdittamiseksi.

Taakanjakosektorin päästökehitys etenee suunnitelmien mukaisesti

Taakanjakosektorille kuuluvat kaikki ne päästökauppajärjestelmän ja maankäyttösektorin ulkopuoliset kasvihuonekaasupäästöt, jotka raportoidaan kansallisessa päästöinventaariossa. Tärkeimmät taakanjakosektorin päästölähteet ovat liikenne, maatalous, rakennusten erillislämmitys, työkoneet, jätteiden käsittely ja F-kaasut.

Taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöt ovat vähentyneet hitaammin kuin päästökauppasektorin päästöt. Pikaennakkotietojen mukaan päästöt vähenivät 0,8 Mt CO2 -ekv. vuodesta 2021. Taakanjakosektorin yhteenlasketut päästöt olivat vuonna 2022 noin 22 % pienemmät kuin vuonna 2005. Päästöt ovat taakanjakosektorin sisällä vähentyneet kaikilla sektoreilla maataloutta lukuun ottamatta.

Uudistetun EU:n taakanjakoasetuksen mukaan Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite vuodelle 2030 on 50 % verrattuna vuoteen 2005.

Tuorein keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma (KAISU) annettiin eduskunnalle alkukesästä 2022. Siinä on linjattu toimia komission ehdotuksen mukaisen 50 % päästövähennysvelvoitteen saavuttamiseksi. Suunnitelmassa arvioitiin, että nykyisellä kehityksellä ja nykytoimilla taakanjakosektorin päästöt laskisivat 22,8 Mt CO2 -ekv. tasolle vuoteen 2030 mennessä, kun 50 %:n päästövähennysvelvoitetta vastaava päästötaso on 17,2 Mt CO2 -ekv. Näin ollen suunnitelman laatimisen lähtökohtana oli 5,6 Mt CO2 -ekv:n päästökuilu vuonna 2030, jonka kattamiseksi suunnitelmassa on esitetty lisätoimia.

Keväällä 2023 EU:lle tehdyn kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman (NECP) edistymisraportoinnin yhteydessä päivitettyjen skenaariotarkastelujen mukaan taakanjakosektorin päästöjen arvioidaan laskevan nykyisillä politiikkatoimilla tasolle 19,9 Mt CO_2-ekv. vuonna 2030 ja suunniteltujen toimien avulla saavutettaisiin 18,6 Mt CO_2-ekv päästötasolle, mikä muodostaa 1,3 - 2,7 Mt CO_2-ekv päästökuilun vuonna 2030. Tärkeää on kuitenkin huomata, että Petteri Orpon hallitusohjelmassa sovitut liikennesektorin päästökehitykseen vaikuttavat toimet ovat omiaan nostamaan liikennesektorin päästöjä, mikä korostaa tarvetta lisätoimien löytämiselle taakanjakosektorin velvoitteiden täyttämiseksi.

KAISUssa lähtökohtana on myös se, että Suomi hyödyntää kertaluontoista joustoa ja maankäyttösektorin joustoa taakanjakosektorille (LULUCF-jousto) 2030 tavoitteen saavuttamiseksi. Ilmastovuosikertomuksessa todetaan, että ”arvioiden mukaan vuosia 2021–2025 koskevat LULUCF-laskentasäännöt eivät käytännössä mahdollista ylijäämän syntymistä ja joustoa taakanjakosektorille” ja että mahdollisuus käyttää joustoa kaudella 2026–2030 on riippuvainen ylijäämän syntymisestä suhteessa maankäyttösektorin velvoitteeseen.

Viimeisimpien maankäyttösektorin päästökehitystä koskevien tietojen valossa ei voida pitää todennäköisenä, että joustomahdollisuus on käytettävissä, mikä muodostaisi merkittäviä haasteita taakanjakosektorin päästötavoitteiden saavuttamiselle. EK pitää tätä huolestuttavana.

Ajoneuvokanta uudistuisi ja käyttövoimamurros ja lataus- ja jakeluinvestoinnit nopeutuisivat, jos kansallisia tukia ja kannusteita jatkettaisiin.

Raskaalle liikenteelle lataus- ja jakeluinfra olisi optimoitava logistiikka-ketjuihin sopiviksi ja tarjottava etupainotteisesti tukien ja kannusteiden avulla, jotta yritykset rohkaistuvat investoimaan uuden kaluston käyttöönottoon logistiikassa.

Vuoden 2030 liikenteen päästövähennystavoitteen saavuttaminen edellyttäisi, että fossiilittoman liikenteen tiekartan toimien rahoitus olisi periaatepäätöksessä esitetyllä tasolla.

Tieliikenteen kattava polttoainejakelun EU-laajuinen päästökauppa käynnistyy vuonna 2027. Suomessa bensiinissä ja dieselissä on käytössä hiilidioksidivero. Direktiivi sallii, että polttoainejakelijat voidaan kansallisesti vapauttaa päästökaupasta vuoden 2030 loppuun saakka, jos hiilidioksidivero vastaa vähintään päästöoikeuden keskimääräistä hintaa. EK:n kanta on, ettei tieliikenteelle tule kohdentaa veronkorotuksia tai uusia veroja tai maksuja. Liikenteen päästöihin ei saa myöskään kohdistua moninkertaisia maksuja. Kun EU:n polttoaineenjakelun päästökauppa käynnistyy Suomessa 2027 tai kansallista optiota käyttämällä 2031, on kansallisia veroja alennettava vastaavasti.

Elinkeinoelämä on sitoutunut tavoittelemaan liikenteen päästöjen puolittamista vuoteen 2030 mennessä. Tähän hyvät suuntaviivat antavat liikenteen ja logistiikan toimialojen vähähiilitiekartat.

Maankäyttösektorin nettonielun hupeneminen muodostaa Suomen ilmastopolitiikalle haasteita

Maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous -sektori (LULUCF) koostuu kuudesta maankäyttöluokasta: metsämaasta, viljelysmaasta, ruohikkoalueista, kosteikoista, rakennetusta alueesta ja muusta maasta sekä puutuotevarastosta. Maankäyttösektorin nettonielu saadaan, kun lasketaan yhteen kaikkien maankäyttöluokkien päästöt ja poistumat.

Maankäyttösektori on aiemmin ollut Suomessa merkittävä nettonielu, eli sen päästöt ovat olleet pienemmät kuin poistumat. Maankäyttösektori muuttui vuonna 2021 ensimmäisen kerran hiilinielusta nettopäästölähteeksi, mikä johtui erityisesti puuston kasvun hidastumisesta ja korkeista hakkuumääristä. Vuonna 2022 maankäyttösektorin nettonielu oli pikaennakkotiedon mukaan -1,0 Mt CO_2- ekv. Sektorin kääntymiseen nettonieluksi vuonna 2022 vaikuttivat edellisvuodesta pienentyneet hakkuumäärät, mutta kokonaisuudessaan nettonielu on riittämätön suhteessa Suomen EU-velvoitteisiin tai 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen: EU:n LULUCF-asetuksen mukainen tavoitetaso vuodelle 2030 on nykyisten tietojen varassa -17,8 Mt CO_2-ekv, joten lisätoimien tarve nettonielun kasvattamiseksi on ilmeinen.

Luonnonvarakeskuksen joulukuussa 2022 julkaiseman arvion mukaan Suomelle on syntymässä EU:n LULUCF-asetuksen ensimmäisellä

viisivuotisjaksolla 50–80 Mt CO_2-ekv. alijäämä suhteessa velvoitteeseen. Mikäli maankäyttösektori on laskentasääntöjen noudattamisen jälkeen laskennallinen päästö kaudella 2021–2025, voi jäsenmaa ostaa LULUCF-yksiköitä toiselta jäsenvaltiolta. Mikäli velvoitetta ei saavuteta yksiköiden ostojen jälkeenkään, siirtyy alijäämä katettavaksi taakanjakosektorilla. Mikäli tämän jälkeen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteita ei saavuteta, voi jäsenmaa ostaa taakanjakosektorin päästövähennysyksiköitä muista jäsenmaista, mikäli näitä on tarjolla. Mikäli taakanjakosektorin päästökiintiötä ei jonain vuonna saavuteta, siirtyy vaje seuraavalle vuodelle kertoimella 1,08. Tästä Suomelle tulee aiheutumaan kustannuksia, mitä EK pitää hyvin huolestuttavana. EK pitääkin tärkeänä, että toimeen maankäyttösektorin tavoitellun nielutason varmistamiseksi on tartuttava viivytyksettä.