Asiantuntijalausunto E 58/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: Suomen avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024–2029. Suuren valiokunnan työjaosto 6.3.2024

Ilmastopaneeli
Panelistit Jyri Seppälä, Jaana Halonen, Paula Kivimaa, Kati Kulovesi, tiedesihteeri Marianne Leino

Ilmastopaneelin näkemykset

Ilmastopaneeli esittää tässä lausunnossa näkemyksiä keskittyen ilmastopolitiikan kannalta merkittäviin linjauksiin valtioneuvoston selvityksessä Suomen avaintavoitteista EU-vaalikaudelle 2024–2029.

Ilmastonmuutokseen vastaaminen keskeisin tehtävä seuraavalla EU-vaalikaudella

Ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen tulevat olemaan keskeiset haasteet myös seuraavalla EU-vaalikaudella. Tämän tulisi välittyä selkeästi kaikessa Suomen EU-vaikuttamisessa. Tästä näkökulmasta on tervetullutta, että puhtaan siirtymän edistäminen on yksi Suomen EU-vaikuttamisen prioriteeteista tulevalle vaalikaudelle. Seuraavalla vaalikaudella päätetään EU:n ilmastopolitiikasta 2030 jälkeiselle ajalle. **Ilmastopaneeli pitää tärkeänä, että valtioneuvoston peräänkuuluttama johdonmukaisuus ilmasto- ja luontopolitiikassa näkyy kaikessa Suomen EU-vaikuttamisessa. Johdonmukainen toimintaympäristö lisää toimintojen suunnittelun ennustavuutta, suotuisaa investointiympäristöä ja reilun siirtymän edellytyksiä. Tämä on myös Suomen edun mukaista.**

Ilmastonmuutoksen vaikutukset näkyvät enenevissä määrin myös eurooppalaisten arjessa, ja mitä tehokkaammin ilmastonmuutosta pystytään hillitsemään, sitä vähemmän haitallisia kustannuksia siitä kansalaisille koituu. Komission mukaan varovaisestikin arvioiden toimimattomuudesta johtuva ilmaston lämpeneminen voisi alentaa EU:n bruttokansantuotetta noin 7 prosenttia vuosisadan loppuun mennessä[1].

Reilun siirtymän takaamiseksi on tärkeää varmistaa luotettava ja johdonmukainen ohjauskeinoympäristö. Johdonmukaisuuden parantamisen tarvetta on korostanut myös EU:n ilmastopaneeli (ESABCC) viimeisimmässä arviossaan[2] EU:n ilmastopolitiikan tilasta. Samaan aikaan ilmastopolitiikan suunnittelussa oikeudenmukaisuusvaikutuksia on arvioitava nykyistä huolellisemmin[3]. Olisi tärkeää löytää sellaisia ilmastotoimia, joilla saavutetaan luonto- ja terveyshyötyjä ja minimoidaan -haittoja. Ilmastotoimet, jotka edistävät myös terveyttä ovat kustannustehokkaita[4], ja ne tukevat väestön työ- ja toimintakyvyn säilyttämistä ja parantamista, mikä on Suomen kansantaloudelle välttämätöntä riittävän työvoiman saannin ja kilpailukyvyn turvaamiseksi.

Puhdas siirtymä edellyttää johdonmukaista ilmastopolitiikkaa

Ilmastopaneeli korostaa, että EU:n tulee huolehtia siitä, että sen toimet ovat linjassa 1,5 asteen polun kanssa ja perustuvat parhaaseen saatavilla olevaan tieteelliseen tietoon. **Ilmastopaneeli korostaa, että on tärkeää, että EU:n 2040-tavoite pohjautuu ESABCC:n tiedeneuvontaan[5], jonka mukaan EU:n 2040-tavoitteen**

[1] European Commission 2024, Securing our future Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society, COM(2024) 63 final, https://climate.ec.europa.eu/document/download/2ccd7710-5fc3-420f-aeb8-9a3af271f970_en

[22] European Scientific Advisory Board on Climate Change 2024. Towards EU climate neutrality Progress, policy gaps and opportunities: Assessment Report 2024. https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities

[3] Ks. oikeudenmukaisuusvaikutusten arvioinnista lisää: Kivimaa, P., Heikkinen, M., Huttunen, S., Jaakkola, J. J. K., Juhola, S., Juntunen, S., Kaljonen, M., Käyhkö, J., Leino, M., Loivaranta T., Lundberg, P., Lähteenmäki-Uutela, A., Näkkäläjärvi, K., Sivonen, M. H., Vainio, A. 2023. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2023. https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2023/03/Ilmastopaneelin-raportti-1-2023-ilmastopolitiikan-oikeudenmukaisuuden-arviointi.pdf

[4] Ks. esim. Kendrovski V. ym. 2019. https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/345528/WHO-EURO-2019-3443-43202-60522-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[5] European Scientific Advisory Board on Climate Change 2023.Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050. https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040

tulisi olla vähintään 90–95 % nettopäästöjen vähennys, ja pyrkimällä 95 prosenttiin voitaisiin lisätä EU:n panoksen reiluutta globaalissa mittakaavassa. 2040-tavoitteesta sopuun pääseminen mahdollisimman pian tukee johdonmukaisuutta ja luo ennustettavuutta markkinoille ja yhteiskunnan toimijoille.

Valtioneuvosto katsoo, että 2040 ilmastotavoite tulee asettaa niin, että polku 2050 ilmastoneutraaliuteen säilyy ja ilmastotavoitteen saavuttamisen keinojen pääpainon tulee olla päästövähennyksissä. Aiemmin valtioneuvosto on 2040 ennakkovaikuttamiskannassaan todennut myös, että ”Samalla tulee kuitenkin myös luoda riittäviä EU-tason velvoitteita ja kannustimia hiilinielujen aikaansaamien poistumien kasvattamiseksi sekä teknisten nielujen käyttöönotolle mahdollistamaan EU-tason ilmastoneutraaliuden saavuttamisen vuoteen 2050 mennessä.” Ilmastopaneeli korostaa tätä 2040-ennakkovaikuttamiskantaan kirjatun linjauksen tärkeyttä. Nielupolitiikka on luonnollinen osa EU:n yhteistä ilmastopolitiikkaa. Päästövähennysten painottaminen tässä yhtälössä vähentää riskiä, jota luonnonnieluihin ja teknologisiin nieluihin nojaaminen eri syistä tuottaa. Kuten IPCC, ESABCC ja Suomen ilmastopaneeli ovat osoittaneet, hiilinielujen vahvistaminen nykyisestä on kuitenkin välttämätöntä ilmastotavoitteiden saavuttamiselle. **Seuraavassa vaiheessa pitääkin tarkkaan harkita, millaisella ohjaustoimikokonaisuudella varmistetaan sekä päästöjen vähentäminen, että nielun vahvistaminen EU:n ilmastolain tavoitteiden saavuttamiseksi.**

Ilmastopaneeli pitää tärkeänä, että kaikki 55-valmiuspakettiin sisältyneet lainsäädäntöaloitteet viedään loppuun EU:n 2030-ilmastotavoitteen saavuttamisen varmistamiseksi. 2030-tavoitteiden saavuttaminen on edellytys EU:n ilmastolain mukaisen ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi.

Ilmastopaneeli katsoo ESABCC:n tavoin, että 1,5 asteen polun kanssa yhteensopivan hiilibudjetin edellyttämien nettopäästövähennysten toteuttaminen vuoteen 2040 mennessä on haasteellista; erityisesti teknologisten nielujen merkittävään kasvattamiseen aikahorisontti on tiukka. Kunnianhimoinen ja hyvät kannustimet luova ilmastopolitiikka auttaa kuitenkin laajentamaan puhtaiden ratkaisujen luomisen teknis-taloudellisia mahdollisuuksia.

Komission uusin 2040-vaikutustenarvio korostaa, että kiristyviä ilmastotoimia tarvitaan kaikilla aloilla. Ilmastopaneeli muistuttaa, että esimerkiksi maatalouden päästövähennysten jouduttaminen on kiireellinen tehtävä koko EU:ssa, sillä nykyinen yhteinen maatalouspolitiikka ei tarjoa aitoja kannustimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tai terveyttä edistävän ruokatuotannon kasvattamiseen. Myös ESABCC:n mukaan yksi keskeinen tekijä EU:n ilmastopolitiikan onnistumisessa on EU:n maatalouspolitiikan asettaminen johdonmukaiseen linjaan ilmastotavoitteiden kanssa[6]. **Suomen ennakkovaikuttaminen EU:n maatalouspolitiikan uudistamiseen niin, että maataloustuottajia jatkossa tuetaan nykyistä paremmin siirtymässä kohti ilmastokestävämpää maataloutta, on istuvan hallituksen keskeinen tehtävä. Suomalaisella maataloudella on kaikki mahdollisuudet olla sellaisen siirtymän kärjessä, jossa ruokajärjestelmä tukee ilmastotavoitteiden saavuttamisen lisäksi myös kansanterveyden ja edelleen työ- ja toimintakyvyn edistämistä.** Valtioneuvosto korostaa muistiossaan ruoantuotantoa maatalouden tärkeämpänä tehtävänä. Tämä onkin järkevä korostus, ja tukivarojen suuntaaminen jatkossa nimenomaan aktiivisesti ruokaa tuottavien tilojen käyttöön edistäisi sekä päästövähennyksiä että tuottavuutta. Kestävä kotimainen, ruokajärjestelmä on ympäristöä vähän kuormittava, terveellinen ja omavaraisuutta lisäävä ja tässä siirtymässä on potentiaalia innovaatioiden syntymiseen.

Puhdas siirtymä on Suomen etu

Puhdas siirtymä edistää Suomen innovaatio- ja kilpailukykyä, kuten valtioneuvosto tunnistaa. Suomalaiset yritykset tuottavat jo nyt merkittävästi puhtaammin kuin merkittävä osa eurooppalaisista kilpailijoistaan. Siirtymä tuottaa myös uutta innovaatiopotentiaalia edelläkävijämaille ja –yrityksille. Ilmastopolitiikka nostaa joillain sektoreilla kaikkien jäsenvaltioiden ja yritysten kustannuksia, mutta rasituksen kasvu jää Suomessa alhaisemmaksi kuin suurella osalla kilpailijoista, jolloin Suomen kilpailukyky vahvistuu. Kuinka merkittävä tämä vaikutus on, riippuu osin tavasta, jolla tulevat ilmastotoimet kohdistetaan jäsenvaltioille.

Valtioneuvoston mukaan seuraavalla rahoituskehyskaudella varoja tulisi suunnata entistä enemmän tutkimusta, innovaatioita ja osaamista sekä digitalisaatiota ja puhdasta siirtymää edistäviin toimiin.

[6] European Scientific Advisory Board on Climate Change 2024. Towards EU climate neutrality Progress, policy gaps and opportunities: Assessment Report 2024. https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities

Ilmastopaneeli pitää tätä linjausta kannatettavana. Samaan aikaan on tärkeää varmistaa, että koko EU:n sääntely, budjetti ja tukimekanismit ohjaavat johdonmukaisesti kehitystä kohti EU:n ilmastotavoitteita.

Komission 2040-tiedonannossa korostetaan fossiilisten polttoaineiden tuista luopumisen tärkeyttä, mistä myös COP 28:n yhteydessä maat sopivat[7]. Fossiilituista luopuminen vapauttaisi näitä varoja puhtaan siirtymän investointeihin[8]. Suomessa esimerkiksi turpeenpolttoon liittyvät verotuet ovat esimerkkejä fossiilisten polttoaineiden tuista, joista pitäisi päästä kiireesti eroon.

Muistion mukaan Suomi suhtautuu kriittisesti uusien, elpymisvälineen kaltaisten EU:n lainanotolla rahoitettavien EU-tason rahoitusvälineiden luomiseen. Ilmastopaneeli huomauttaa, että kansallisilla valtiollisilla tuilla kilpaileminen muiden EU-maiden rinnalla voi olla Suomen kaltaiselle pienelle taloudelle huomattava haaste. EU:n yhteiset puhtaan siirtymän rahoitusvälineet, kuten innovaatiorahasto, tai vastaavat erityisesti siirtymän kannalta keskeisiin hankkeisiin keskittyvät rahoitusvälineet, voivat auttaa avaamaan Suomen kannalta olennaisia rahoituksen pullonkauloja. Tämän ohella mm. elpymisrahoituksen tyyppiset rahoitusinstrumentit, jossa rahoitus sidotaan hallinnollisiin päästöjä vähentäviin uudistuksiin, edesauttavat puhtaan siirtymän innovaatio- ja liiketoiminnan edistämistä[9].

Ilmastopaneeli korostaa, että biotalouden kehittäminen ei saa olla ristiriidassa ilmastotavoitteiden saavuttamisen kanssa. ESABCC on aiemmin tänä vuonna varoittanut bioenergian käytön lisääntymisen vaikutuksista EU:n ilmastotavoitteisiin[10] ja korostanut, että nykypolitiikka lisää metsienkäyttöön kohdistuvien paineiden riskiä. Ilmastopaneelin raportti[11] osoitti, että ainakaan Suomessa hakkuita lisäämällä ei voida saavuttaa ilmastohyötyjä, vaikka saatavilla tuotteilla pyrittäisiinkin korvaamaan fossiilisten käyttöön perustuvia tuotteita. Ilmastohyötyjä voidaan kasvattaa panostamalla pitkäikäisiin ja korvaushyödyiltään parempiin tuotteisiin sekä huolehtimalla riittävän suuren metsänielun toteutumisesta. Materiaalitehostuminen ja korkeamman jalostusasteen tuotteet avaavat uusia mahdollisuuksia hyödyntää kotimaisia biopohjaisia resursseja kestävästi EU:n ilmastotavoitteiden näkökulmasta. Ilmastopaneeli pitää tärkeänä, että fossiilisten polttoaineiden käyttöä korvaavien ratkaisujen rahoitusta ei ohjata biomassan polton lisäämiseen. Sen sijaan Suomessa esimerkiksi biokaasun edistäminen paikallisena, räätälöitynä ratkaisuna on ilmasto- ja muiden hyötyjen, kuten ravinnekierrätyksen edistämisen, ansiosta tervetullut.

Ilmastopaneeli muistuttaa, että Suomen on syytä edistää johdonmukaista EU:n kiertotalousympäristöä, joka vahvistaa puhtaan siirtymän mahdollisuuksia. Kiertotalouteen siirtyminen on välttämätöntä luonnonvarojen käytön saattamisessa kestävälle tasolle, ja se tarjoaa kustannustehokkaita yhteishyötyjä niin ilmastonmuutoksen kuin luontokadon torjumiseen, parantaen samalla EU:n strategista autonomiaa.

[7] UNFCCC, Decision x/CMA.5, Outcome of the first global stocktake, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2023/L.17 (13.12.2023)
[8] European Commission 2024, Securing our future Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society, COM(2024) 63 final, https://climate.ec.europa.eu/document/download/2ccd7710-5fc3-420f-aeb8-9a3af271f970_en
[9] Kivimaa, P., Lukkarinen, J., Lazarevic, D. (2023). Analysis of Covid-19 Recovery and Resilience Policy in Finland: A Transformative Policy Mix Approach. Science and Public Policy, Scad016
[10] European Scientific Advisory Board on Climate Change 2024. Towards EU climate neutrality Progress, policy gaps and opportunities: Assessment Report 2024. https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities
[11] Seppälä, J., Heinonen, T., Kilpeläinen, A., Peltola, H., Pukkala, T., Sihvonen, M., Soimakallio, S., Weaver, S., Vesala,T., Ollikainen, M. 2022. Metsät ja ilmasto: Hakkuut, hiilinielut ja puun käytön korvaushyödyt. Suomen ilmastopaneelin raportti 3/2022 https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/05/ilmastopaneelin-raportti-3-2022-metsat-ja-ilmasto-hakkuut-hiilinielut-ja-puun-kayton-korvaushyodyt.pdf