LAUSUNTO

Asia: U 37/2025 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi annetun asetuksen (EU) 2021/1119 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki).
Suuri valiokunta, 10.9.2025.

Suomen ilmastopaneeli
Lassi Ahlvik, Kati Koponen, Jyri Seppälä, sihteeristö Anni Toiviainen

TAUSTAA

Euroopan komissio on antanut heinäkuussa 2025 ehdotuksen eurooppalaisen ilmastolain ((EU) 2021/1119) muuttamisesta, jonka keskeisenä sisältönä on asettaa Euroopan unionille (myöhemmin EU) uusi ilmastotavoite vuodelle 2040. Ehdotuksen mukaan EU:n tulisi vähentää nettopäästöjään 90 prosenttia vuoteen 2040 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Ehdotus täydentää eurooppalaisessa ilmastolaissa jo aiemmin määriteltyjä tavoitteita vuosille 2030 ja 2050 ja muodostaa täten välietapin, joka tukee EU:n ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamista vuoteen 2050 mennessä.

Nettopäästövähennystavoitteen lisäksi komission esitys sisältää ehdotuksen myöhempää sektorikohtaista säädösvalmistelua ohjaavaksi kehikoksi. Komission ehdottama 18-kohtainen kehikko on eräänlainen ohjenuora tulevien ilmasto- ja energiasäädösten valmisteluun, joiden tarkoitus on toimeenpanna vuoden 2040 tavoitteen mukaiset päästövähennykset. Kehikon keskeisiä linjauksia ovat mahdollisuus hyödyntää Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisia kansainvälisiä yksiköitä, sektoreiden välisten joustomekanismien vahvistaminen EU:n tulevassa ilmastopolitiikan arkkitehtuurissa sekä teknisten nielujen sisällyttäminen päästökauppaan.

Suomen ilmastopaneeli kiittää mahdollisuudesta lausua ja keskittyy lausunnossaan etenkin sektorikohtaisiin joustoihin, teknisiin ja luonnon nieluihin sekä kansainvälisiin päästöyksiköihin liittyviin näkökulmiin.

SUOMEN ILMASTOPANEELIN NÄKEMYKSET

Ilmastotavoite ja lähtökohdat: Valtioneuvoston myönteinen kanta komission esittämään 90 prosentin tavoitteeseen on linjassa EU:n ilmastopaneeli ESABCC:n suosituksen[1] alarajan kanssa. ESABCC suositteli 90–95 prosentin päästövähennystä vuodelle 2040 niin kutsuttuun toteutettavuustarkasteluun perustuen. Tältä osin tavoite perustuu parhaaseen tieteelliseen tietoon, kuten eurooppalainen ilmastolaki

[1] 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. Saatavilla: https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040-climate-target-and-a-greenhouse-gas-budget-for-2030-2050.pdf/@@display-file/file

edellyttää. Suomen ilmastopaneeli on arvioinut[2], että vuoden 2040 nettopäästövähennystavoite olisi oikeudenmukaisuusperiaatteen valossa paremmin perusteltavissa, mikäli komission ehdotus olisi lähempänä 95 prosenttia kuin 90 prosenttia.

Valtioneuvosto painottaa toimien kustannustehokkuutta, teknologianeutraaliutta, ja teknologisen kehityksen roolia. Nämä ovat perusteltuja lähtökohtia, ja niiden merkitys korostuu, kun päästöjen vähentämisen kustannukset kasvavat siirryttäessä kohti hiilineutraaliutta. Nämä lähtökohdat suosivat päästösektoreiden välisiä joustoja ja hiilen hinnoitteluun perustuvaa lähestymistapaa, kuten päästökaupan vahvistamista ja laajentamista. Mitä suurempi osa päästövähennyksistä kohdistetaan EU:n päästökauppajärjestelmään (ETS), sitä pienempi osuus jää jaettavaksi jäsenvaltioiden kansallisesti jyvitettyjen taakanjakosektorin velvoitteiden piiriin, joissa Suomelle on nykyisen asetuksen mukaan asetettu keskimääräistä tiukempi vähennystavoite. Ilmastopaneeli yhtyy valtioneuvoston kantaan, että sektoreiden väliset joustot olisi suunniteltava huolellisesti siten, että ne eivät poista kannusteita päästövähennystoimilta, edistävät tosiasiallisesti EU:n 2040 ilmastotavoitteen kustannustehokasta toimeenpanoa sekä huomioivat sektoreiden erityispiirteet.

Ilmastopaneeli yhtyy valtioneuvoston kantaan siinä, että energian loppukäytön määrä voisi nousta sähköistymisen myötä, kun suuria määriä puhdasta sähköä tarvitsevat liikennesektori, teollisuus, datakeskukset ja vetytalous sekä myöhemmin mahdollinen hiilidioksidin poisto ilmakehästä teknisten hiilinielujen ja vähähiilisten hyötykäyttösovellusten (esim. lentopolttoaineet) aikaansaamiseksi. Turhaa energian loppukäyttöä tulisi muutoin pyrkiä rajoittamaan kaikin tavoin, sillä energiatehokkuus on oleellinen omavaraisuus- ja ilmastotoimi, ja tulee huolehtia, että sille on olemassa riittävät kannustimet.

Tekniset nielut ja luonnon nielut: Valtioneuvosto pitää tärkeänä teknisten nielujen (BECCS:n ja DACCS:n), sisällyttämistä päästökauppaan. BECCS ja DACCS ovat periaatteessa ilmastotoimina rinnastettavissa, sillä molemmissa hiilidioksidia poistetaan ilmakehästä ja varastoidaan pysyvästi. BECCS:n kohdalla tämä kuitenkin edellyttää, että myöskään luonnon hiilinieluja ei samanaikaisesti pienennetä. Ilman maankäyttösektorin ohjauskeinoja tekniset nielut voivat vaikuttaa heikentävästi maankäyttösektorin nieluun ja luonnon monimuotoisuuteen. Suomen maankäyttösektori ei välttämättä tarjoa RED-direktiivin LULUCF-kestävyyskriteerit täyttävää raaka-ainepohjaa, mikä voi tulevaisuudessa rajoittaa mahdollisuuksia myydä BECCS-päästöoikeuksia päästökaupassa. Ilmastopaneeli katsoo, että Suomen olisi ehdottoman tärkeää valmistella ja toimeenpanna hiilinielut turvaavaa kansallista maankäyttösektorin ilmastopolitiikkaa.

Valtioneuvoston peräänkuuluttama tarve kehittää maankäyttösektorin nieluihin ja päästöihin liittyvää tietopohjaa ja seurantamenetelmiä on sinänsä kannatettava, mutta Ilmastopaneeli korostaa, että kehittämistyön tulee palvella vaikuttavien ja kustannustehokkaiden ilmastotoimien suunnittelua ja toimeenpanoa, sillä seurantamenetelmien kehittäminen ei itsessään tuota lisäisiä päästövähennyksiä tai nieluja. Ilmastopaneeli katsoo, että EU:n ilmastoarkkitehtuurissa on perusteltua säilyttää luonnon nielujen selkeä erillistavoite.

[2] Suomen ilmastopaneeli 2023. VN/6348/2019 Ilmastopaneelin lausunto EU:n vuoden 2040 ilmastotavoitteen asettamisesta. Ympäristöministeriö, 4.9.2023 Saatavilla: https://ilmastopaneeli.fi/hallinta/wp-content/uploads/2024/03/Asiantuntijalausunto_Ilmastopaneeli_VN-6348-2019_EU-2040.pdf

Teknisten nielujen (BECCS ja DACCS) sisällyttäminen päästökauppaan tulisi tehdä harkitusti niin, että se ei heikennä päästövähennyksen etenemistä päästökauppasektorilla. Suomen tulisi edistää teknisten nielujen liittämistä päästökauppaan rajatusti ja siten, että päästöoikeuksien määrää korjataan vastaavasti, jolloin päästöoikeuksien hinta ei merkittävästi laske. Tällöin päästökaupan teollisuuden päästöjä vähentävä ohjausvaikutus ei merkittävästi heikkene, ja suomalaiset yritykset saavat paremmat edellytykset negatiivisten päästöjen tuottamiselle. Jos liittäminen tehdään ilman vastaavaa korjausta, tarkoituksenmukainen niukkuus päästöoikeuksista vähenee, jolloin päästöoikeuden hinta laskee ja markkinavakausvarannon toiminta heikentyy kasvattaen päästöjä. Tämä olisi Suomelle taloudellisesti vähemmän kannattava kuin vaihtoehto.

Kansainvälisten päästöyksiköiden käyttö: Eurooppalaisen ilmastolain mukaan vuosien 2030 ja 2050 tavoite tulisi saavuttaa EU:n sisäisillä toimilla, ja ESABCC on suosittanut samaa periaatetta myös 2040-tavoitteen osalta. ESABCC näkee, että kansainvälisten yksiköiden käyttö voi heikentää puhtaiden investointien toteutumista Euroopassa, johtaa heikkolaatuisiin hyvityksiin, jotka heikentävät 90 prosentin päästövähennystavoitetta ja vahingoittaa EU:n uskottavuutta maailmanlaajuisena ilmastojohtajana. Suomen ilmastopaneeli yhtyy ESABCC:n perusteluihin ja katsoo, että tavoite tulisi ensisijaisesti pyrkiä saavuttamaan EU:n sisäisin toimin. Jos kansainvälisten yksiköiden käyttö osoittautuu poliittisesti välttämättömäksi yhteisen 90 prosentin päästövähennyksen saavuttamiseksi, Suomen tulisi vaikuttaa, jotta mahdollisten kansainvälisten yksiköiden laadulle asetetaan EU-tasolla tiukemmat laatuvaatimukset ja että niiden osuus ei ylitä nyt esitettyä kolmea prosenttia EU:n kokonaistavoitteesta.

Valtioneuvoston kriittinen kanta kansainvälisten yksiköiden käytölle päästökaupassa on perusteltu. Kansainvälisten yksiköiden lisääminen päästökauppaan vähentää tarvetta tallettaa päästöoikeuksia, ja sitä kautta voi laskea päästöoikeuden hintaa jo ennen kuin niiden käyttö sallitaan vuoden 2036 jälkeen. Tämä vähentäisi päästökaupan ohjausvaikutusta, heikentäisi markkinavakausvarannon toimintaa ja pienentäisi Suomen saamia päästöoikeuksien huutokauppatuloja.

Sektorikohtaisten haasteiden huomioon ottaminen: Valtioneuvosto painottaa, että EU:n vuoden 2040 ilmastotavoitetta toimeenpanevien säädösehdotusten jatkovalmistelussa tulisi huomioida muun muassa maatalouden haasteet ja sen ensisijainen ruoantuotantotehtävä, kestävän biotalouden edellytyksien tukeminen sekä se, että meri- ja lentoliikenteen energiasiirtymä on vasta alussa ja vaikutuksia näille sektoreille on tarpeen tarkastella huolellisesti kilpailukyky- ja resilienssinäkökulmat huomioiden. Suomen ilmastopaneeli näkee, että maatalouden päästöjen vähentäminen antaa myös uusia mahdollisuuksia maatalouden kilpailukykyiselle uudistumiselle, ja muutokseen kannattaa varautua myös ilmastomuutokseen sopeutumisen takia. Kestävä biotalous tulee toteuttaa ottamalla huomioon nettopäästövähennysperiaate. Meri- ja lentoliikenteen oikea päästöjen hinnoittelu edistää alojen innovointia ja tarjoaa myös suomalaiselle osaamiselle uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

Lopuksi: Ilmastopaneeli huomauttaa, että jotta Suomi voisi uskottavasti edistää EU:n vuoden 2040 ilmastotavoitetta, sen on varmistettava vuoden 2030-tavoitteiden kanssa yhdenmukainen kansallinen ilmastopolitiikka. Ilmastopaneelin EIS- ja KAISU-lausunnoista käy ilmi, ettei Suomella tällä hetkellä ole uskottavaa strategiaa EU:n vuoden 2030 päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Onnistuneet päästövähennykset loisivat Suomelle vahvan lähtökohdan siirtyä kohti vuoden 2040 tiukempia tavoitteita.