8.9.2025

Talousvaliokunta
00102 EDUSKUNTA

ASIA: K 16/2025 vp Valtioneuvoston ilmastovuosikertomus 2025

Ympäristöministeriön kirjallinen lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle

Taustaa

Ilmastovuosikertomuksen laatimisesta on säädetty ilmastolaissa (423/2022). Ilmastovuosikertomuksella valtioneuvosto raportoi vuosittain eduskunnalle tiedot kasvihuonekaasujen päästö- ja nielukehityksestä ja arvioi toimien riittävyyttä tavoitteiden saavuttamiseksi sekä lisätoimien tarvetta. Ilmastovuosikertomuksen tehtäviin ei kuulu tarvittavien lisätoimien yksilöinti. Ilmastovuosikertomuksen tulee sisältää tiedot keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toteutumisesta. Lisäksi ilmastovuosikertomuksessa raportoidaan sopeutumissuunnitelmaan sisältyvien toimien riittävyydestä ja toteutumisesta.

Ilmastovuosikertomus on annettu vuodesta 2019 lähtien. Edellisten ilmastovuosikertomusten eduskuntakäsittelyiden yhteydessä on tuotu esiin kehittämistarpeita, joiden pohjalta ilmastovuosikertomusta on muokattu entistä monipuolisemmaksi antamaan mahdollisimman kattava tilannekuva ilmastopolitiikan kehityssuunnista. Ilmastovuosikertomuksessa käsitellään myös vaihtuvia teemoja, jotka ovat tämän vuoden kertomuksessa ilmastonmuutos ja terveys ja toimimattomuuden kustannukset.

Vuoden 2025 ilmastovuosikertomus on annettu valtioneuvostosta eduskunnalle kesäkuussa ja kuvaa ilmastopolitiikan tilannetta siten kuin toimeenpano oli edennyt keväällä 2025.

Ilmastovuosikertomuksessa esitetyt vuosien 2005–2023 päästötiedot ovat peräisin Suomen virallisesta kasvihuonekaasuinventaariosta ja vuoden 2024 tiedot perustuvat Tilastokeskuksen toukokuussa julkistamiin pikaennakkotietoihin. Tavoitteiden saavuttamisen, toimien riittävyyden ja lisätoimien tarpeen arvioinnissa käytetään skenaariotietoja. Vuosikertomuksessa esitetyt arviot ilmastotavoitteiden saavuttamisesta perustuvat KEITO-hankkeessa laadittuihin skenaarioihin, niiden ilmastovuosikertomusta laadittaessa käytettävissä olleisiin alustaviin tuloksiin sekä niitä tukeviin arvioihin.

Kasvihuonekaasujen päästö- ja nielukehitys

Suomen kokonaispäästöt ilman maankäyttösektoria olivat 38,8 Mt CO2-ekv. vuonna 2024. Päästöt vähenivät 2,3 Mt CO2-ekv. vuodesta 2023. Vuoden 2005 jälkeen kokonaispäästöt ilman maankäyttösektoria ovat vähentyneet yhteensä 31,1 Mt CO2-ekv. eli 44 %, keskimäärin noin 3 prosenttiyksikköä vuodessa.

Nettopäästöt (eli kaikkien sektoreiden (ml. maankäyttösektori) yhteenlasketut päästöt ja nielut) olivat 52,3 Mt CO2-ekv. vuonna 2024 ja ne laskivat 0,8 Mt CO2-ekv. vuodesta 2023. Ne ovat olleet keskimäärin 50,7 Mt CO2-ekv. vuosina 2005–2024.

Maankäyttösektorin nettopäästö oli 13,5 Mt CO2-ekv. vuonna 2024 pikaennakkotietojen mukaan. Maankäyttösektori on aiemmin ollut Suomessa merkittävä nettonielu, mutta sektori kääntyi nettopäästölähteeksi vuodesta 2018 lähtien. Tämä on johtunut erityisesti metsien hiilinielun muutoksesta, johon ovat vaikuttaneet pääosin hakkuumäärien kasvu, puuston kasvun hidastuminen ja maaperäpäästöjen kasvu (lisätietoa tietolaatikossa luvussa 3.4.).

Arvio maankäyttösektorin päästöjen ja poistumien summasta eli sektorin nielun tai päästölähteen suuruudesta tarkentuu, kun vuoden 2024 ennakkotiedot julkaistaan. Päästöjen ja poistumien summa, eli nettopoistumat tai nettopäästöt, ovat vaihdelleet vuosien 2005–2024 välillä -32,5 Mt CO2-ekv. (vuosi 2009) ja 13,5 Mt CO2-ekv. (vuosi 2024).

Päästökauppaan kuuluvien laitosten päästöt olivat 13,3 Mt CO2-ekv. vuonna 2024. Päästöt vähenivät edellisvuodesta 2,1 Mt CO2-ekv. eli 14 %, mihin vaikutti kivihiilen kulutuksen lasku 47 % ja turpeen kulutuksen lasku 33 % edellisestä vuodesta. Vuoden 2005 jälkeen päästökauppasektorin päästöt ovat vähentyneet yhteensä 22 Mt CO2-ekv. eli 62 %.

Taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöt olivat pikaennakon mukaan 25,4 Mt CO2-ekv. vuonna 2024 vähentyen 0,2 Mt CO2-ekv. vuodesta 2023. Taakanjakosektorin päästöt ovat vähentyneet yhteensä 26 % vuosina 2005–2024, eli selvästi hitaammin kuin päästökauppasektorin päästöt. Taakanjakosektorin merkittävimmät päästölähteet ovat liikenne, maatalous, rakennusten erillislämmitys, työkoneet, jätteiden käsittely ja jätteenpoltto sekä F-kaasut.

Ilmastotavoitteiden saavuttaminen

Kansallisessa ilmastolaissa on asetettu päästövähennystavoitteet vuosille 2030, 2040 ja 2050 verrattuna vuoteen 1990. Vuoden 2030 päästövähennystavoitteen saavuttaminen edellyttää, että kokonaispäästöt ovat enintään 28,7 Mt CO2-ekv. vuonna 2030 ja 14,4 Mt CO2-ekv. vuonna 2040. Lisäksi lakiin on kirjattu Suomen tavoite olla hiilineutraali vuonna 2035 ja hiilinegatiivinen pian sen jälkeen.

Vuosikertomuksen tarkasteluiden mukaan päästövähennystahti ei ole nykytoimin riittävä ilmastolain vuodelle 2030 asetetun 60 % ja 2040 asetetun 80 % päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi. Ero tavoitteeseen on vuoden 2030 tavoitteen osalta n. 0,7 Mt CO2-ekv. ja 2,8 Mt CO2-ekv. vuoden 2040 tavoitteen osalta, mikä tarkoittaa, että lisätoimien yhteenlaskettu tarve päästökauppa- ja taakanjakosektorilla on tätä suuruusluokkaa. Käytettävissä olevan politiikkatoimiskenaarion mukaan ilmastolain vuoden 2030 ja 2040 päästövähennystavoitteet voidaan saavuttaa kun otetaan huomioon hiilen talteenottoon perustuvat ratkaisut.

Ilmastolain hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen edellyttää, että päästöt ovat enintään nielujen tasolla vuonna 2035. Maankäyttösektorin uusin tieteellinen tieto ja tilannekuva ovat viime vuosikymmenten aikana päivittyneet merkittävästi, mikä heijastuu sekä historialliseen kehitykseen ja eteenpäin katsoviin skenaarioihin. Käytössä olevan maankäyttösektorin politiikkatoimiskenaarion mukaan lisätoimien tarve vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi on suuruusluokaltaan jopa 34 Mt:n tasoa, kun otetaan huomioon myös taakanjako- ja päästökauppasektorin politiikkatoimiskenaarion mukainen päästökehitys. KEITO-politiikkatoimiskenaariossa ei kuitenkaan mallinnusteknisistä syistä pystytty maankäyttösektorin osalta huomioimaan Metsien kasvun ja hiilinielujen vahvistamisen toimenpidepaketin

toimien ilmastovaikutusta. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää lisätoimia maankäyttösektorilla sekä muilla sektoreilla.

Ilman merkittäviä lisätoimia maankäyttösektorilla on myös todennäköistä, että Suomi ei tule saavuttamaan EU:n LULUCF-asetuksen mukaisia velvoitteita. Vajeen kokoluokaksi kaudella 2021–2025 on arvioitu 110–115 Mt CO2-ekv. Mikäli LULUCF- asetuksen mukaiset joustot ovat käytettävissä on vajeen kokoluokka 83–88 miljoonaa tonnia. LULUCF-sektorin vaje on mahdollista kattaa hankkimalla vastaava määrä LULUCF-yksiköitä muista jäsenmaista. Yksiköiden saatavuudesta ja hinnoista ei ole varmuutta.

Uudistetun EU:n taakanjakoasetuksen mukaan Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite vuodelle 2030 on 50 % verrattuna vuoteen 2005, mikä tarkoittaa noin 17,1 Mt CO2-ekv. päästötasoa. Suomen päästökiintiö vuodelle 2024 oli 25,3 Mt CO2-ekv. ja se ylittyi noin 0,1 Mt CO2-ekv. Vuonna 2021, 2022 ja 2023 kiintiöt alittuivat 1,4, 1,5 ja 1,0 Mt CO2-ekv. Näin ollen Suomella on ylimääräisiä päästökiintiöitä vuosilta 2021–2024 3,8 Mt CO2-ekv. Käytetyn skenaarion perusteella taakanjakosektorin päästöt pysyisivät taakanjakoasetuksen mukaisia joustokeinoja hyödyntäen asetettujen päästökiintiöiden puitteissa kaudella 2021–2030, jos arvioidut päästövähennykset 2025–2030 toteutuvat täysimääräisesti.

LULUCF-vajeen siirtyminen taakanjakosektorille merkitsisi tätä vastaavan taakanjakosektorin päästökiintiöiden määrän siirtämistä LULUCF-velvoitteen hoitamiseen. Taakanjakosektorille syntyvä vaje tulisi kattaa taakanjakosektorin lisätoimilla tai hankkimalla taakanjakosektorin päästövähennysyksiköitä muista jäsenmaista. Taakanjakosektorin jo entuudestaan tiukan velvoitteen ja maankäyttösektorin vajeen kokoluokan vuoksi vajeen kattaminen merkittävässä määrin taakanjakosektorin lisätoimilla on käytännössä mahdotonta. Taakanjakosektorin päästöyksiköiden saatavuudesta ja hinnasta ei ole tässä vaiheessa varmaa tietoa. Mikäli taakanjakosektorin päästökiintiötä ei jonain vuonna saavuteta, siirretään vaje seuraavan vuoden päästöihin kertoimella 1,08. Jos LULUCF-sektorin jäsenvaltiokohtaista taseen määrää ei saavuteta nelivuotiskaudella 2026–2029, siirtyy alijäämä vuodelle 2030 kertoimella 1,08.

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU3) ja energia- ja ilmastostrategian valmistelu on käynnissä. Osana energia- ja ilmastostrategiaa laaditaan hallitusohjelman mukainen päästövelan lyhentämisohjelma. Valmistelussa olevat asiakirjat sisältävät ilmastolain tavoitteiden ja EU-velvoitteiden saavuttamisen kannalta tarvittavia lisätoimia. Sekä energia- ja ilmastostrategia että uusi KAISU-suunnitelma on tarkoitus antaa eduskunnalle selontekoina vuoden 2025 aikana.