

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto - EU:n vuoden 2040 ilmastotavoite sekä eteneminen kohti ilmastoneutraaliutta vuoteen 2050 mennessä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto - EU:n vuoden 2040 ilmastotavoite sekä eteneminen kohti ilmastoneutraaliutta vuoteen 2050 mennessä (E 10/2024 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Laura Aho, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Katja Tuokko, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Lotta Heikkonen, maa- ja metsätalousministeriö
- varapuheenjohtaja Raisa Mäkipää, Suomen ilmastopaneeli
- johtava asiantuntija Kati Ruohomäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ilmastoasiantuntija Hanna Aho, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- Luonnonvarakeskus
- Suomen ympäristökeskus
- Metsäbiotalouden tiedepaneeli
- Climate Leadership Coalition ry
- Keskuskauppakamari
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Metsäteollisuus ry
- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf
- Teknologiateollisuus ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio antoi 6.2.2024 tiedonannon ”Turvattu tulevaisuus - Euroopan vuoden 2040 ilmastotavoite sekä eteneminen kohti ilmastoneutraaliutta vuoteen 2050 mennessä kestävässä, oikeudenmukaisessa ja vauraassa yhteiskunnassa”.

Valtioneuvoston kanta

Hallitusohjelman mukaisesti EU:n vuoden 2040-päästövähennystavoitteita määriteltäessä tulisi keskittyä ennen kaikkea päästöjen vähentämiseen teknologian kehitystä hyödyntäen ilman, että hiilinieluilta osoitetaan suhteettoman iso osa tavoitteen toteutumisessa. Eurooppalaisten arjen kustannusten tasoon ja elinkeinoelämän kilpailukykyyn on kiinnitettävä erityistä huomiota sekä varmistettava, että toimet tukevat myös EU:n pitkän aikavälin kilpailukykyä.

Valtioneuvoston avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024—2029 määrittävän E-kirjeen (E 58/2023 vp) mukaisesti valtioneuvosto korostaa, että unionissa on jatkettava johdonmukaisesti ilmastomuutoksen vastaisia politiikkatoimia ja että EU:n 2040 ilmastotavoitteen tason tulee johdonmukaisesti ja uskottavasti tukea EU-tason ilmastoneutraaliuden saavuttamista vuoteen 2050 mennessä. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että 2040 ilmastotavoitteen saavuttamisen keinojen pääpainon tulee olla päästövähennyksissä.

EU:n 2040-ilmastotavoitteen asettamista käsittelevien ennakkovaikuttamislinjauksien (E 49/2023 vp) mukaisesti valtioneuvosto myös katsoo edelleen, että EU:n 2040 ilmastotavoitteen tulee olla linjassa Pariisin sopimuksen ilmastotavoitteiden kanssa ja perustua parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta asettaa EU:lle vuodelle 2040 90 %:n nettopäästövähennystavoite, joka kattaa sekä päästöt että poistumat. Samalla valtioneuvosto korostaa, että tavoitteen toimeenpanon pääpainon tulisi olla kustannustehokkaissa päästövähennyksissä ja että tavoitetta toimeenpaneuvassa lainsäädännössä olisi huomioitava maankäyttösektorin nykytilanne ja epävarmuudet. Tavoitteen toimeenpanossa olisi huomioitava myös maatalouden haasteet ja sen ensisijainen ruoantuotantotehtävä.

Valtioneuvosto korostaa, että 2040 ilmastotavoitteen toimeenpanon mahdollistavan toimintaympäristön tulisi yhdessä EU:n vuoden 2030 jälkeisen ilmasto- ja energia-arkkitehtuurin kanssa muodostaa kokonaisuus, joka perustuu markkinatalouden mekanismien hyödyntämiselle sekä tehokkaalle ja ennakoitavalle sääntelylle. Tämä ohjaisi tekemään ilmastotavoitteiden edellyttämät investoinnit ja päästövähennykset kustannustehokkaasti.

Komission tiedonannosta ”EU:n pitkän aikavälin kilpailukyky vuoden 2030 jälkeen” laaditun E-kirjeen (E 24/2023 vp) mukaisesti valtioneuvosto katsoo, että reilu kilpailu, toimivat sisämarkkinat ja EU:n nykyisten varojen tehokas käyttö ovat EU:n pitkän aikavälin kilpailukyvyn perusta. Valtioneuvosto katsoo, että nämä ovat avaintekijöitä myös puhtaan siirtymän kilpailukykyisessä

Valiokunnan lausunto YmVL 6/2024 vp

toteutuksessa. Vain hyvin toimivan kilpailun kautta EU:n puhtaat tuotteet ja ratkaisut voivat skaalautua niin, että ne vaikuttavat globaalisti ja saavat aikaan pysyviä taloudellisia hyötyjä.

Edelleen valtioneuvosto korostaa huomioiden E-kirjeen (E 24/2023 vp) näkemykset, että tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan, teollisuuspolitiikan, digipolitiikan ja sisämarkkinoiden kehittämisen välisten kytkösten vahvistaminen päästöjen hinnoittelun ja sääntelyn tehostamisen rinnalla tukisi tavoitetta EU:n talouden kestävästä ja globaalisti kilpailukykyisestä uudistumisesta.

EU:n varoja tulee voida hyödyntää mahdollisimman joustavasti EU:n kilpailukykyyn, resilienssin ja puhtaan siirtymän edistämiseen. Tulevaan rahoituskehyskokonaisuuteen liittyen valtioneuvosto muodostaa ennakkoaiheuttamislinjauksia ennen kesällä 2025 annettavaa uutta rahoituskehys ehdotusta.

Valtioneuvosto yhtyy tiedonannon arvioon siitä, että EU:n 2040 ilmastotavoitteen saavuttamiseksi päästöjä tulisi vähentää kaikilla sektoreilla.

Valtioneuvosto yhtyy komission arvioon siitä, että 2040-tavoitteen ja ilmastoneutraalisuuden saavuttamiseksi vuonna 2050 tarvittavat investoinnit olisivat mittakaavaltaan merkittäviä ja edellyttäisivät toteutuakseen politiikkaohjausta ja yksityisen ja julkisen sektorin rahoitusta sekä johtaisivat pääoman ja työvoiman uudelleen kohdentumiseen talouden sektorien sisällä ja välillä.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että tiedonannon tavoitteiden toimeenpanemiseksi EU:ssa olisi ensi vaiheessa tehtävä osaksi myös investointeja, jotka korvaisivat päästöjä aiheuttavaa tuotantopääomaa mutta eivät kasvattaisi talouden tuotantopotentiaalia. Valtioneuvosto korostaa, että pitkäjänteisillä investoinneilla vähäpäästöiseen teknologiaan puhtaiden tuotantotapojen tuottavuutta voitaisiin parantaa, mikä ensi vaiheen jälkeen tehostaisi EU:n talouden uudistumista ja vauhdittaa talouskasvua.

Valtioneuvosto korostaa ja yhtyy myös tiedonannon arvioon siitä, että johdonmukainen ja pitkäjänteinen EU:n ilmastopolitiikka loisi pohjan tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittaville merkittävälle ja oikea-aikaisille investoinneille sekä teknologioiden kehittämislle. Lisäksi sillä voitaisiin edistää myös EU:n kriisivarautumista ja -kestävyyttä.

Valtioneuvosto korostaa tiedonantoon viitaten, että entistä nopeampi EU:n riippuvuuden vähentäminen fossiilisten polttoaineiden tuonnista vahvistaisi EU:n strategista autonomiaa. Samalla tulisi kiinnittää huomiota tarpeeseen vähentää riippuvuutta kriittisten mineraalien tuonnista.

Valtioneuvosto korostaa tiedonannon arvioiden mukaisesti, että uskottava eteneminen kohti EUn ilmastoneutraaliutta vuoteen 2050 mennessä ja negatiivisten päästöjen saavuttamista sen jälkeen edellyttäisi merkittävää uusien teknologioiden ja toimintamallien (mukaan lukien tekniset hiilinielut) käyttöönottoa jo vuosina 2031—2040 ja pitkäjänteistä kehittämistä jo tätä ennen.

Valtioneuvosto yhtyy komission arvioon siitä, että ydinenergia on osa ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavaa energiapalettia. Valtioneuvosto pitää positiivisena komission aloitetta yhteistyöstä liittyen pienten modulaaristen reaktorien (SMR) kehittämiseen.

Valiokunnan lausunto YmVL 6/2024 vp

Valtioneuvosto katsoo, että tiedonannossa esille otetun ”energiatehokkuus ensin” periaatteen tulee olla vain ohjeellinen ja sitä on voitava soveltaa tarkoituksenmukaisesti.

Valtioneuvosto on tyytyväinen siihen, miten tiedonannossa painotetaan kestävä biotalouden ja kiertotalouden merkitystä EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Jatkossa on huolehdittava, että biotalous otetaan kattavasti huomioon EU:n energia- ja ilmastopolitiikassa.

Valtioneuvosto pitää hyödyllisenä komission tekemiä arvioita nettonielujen mahdollisesta roimahduksesta esimerkiksi odottamattoman luonnonkatastrofin seurauksena.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että komissio ei tiedonannossa ehdota uusia politiikkatoimia liikenteen päästöjen vähentämiseksi, vaan päästövähennykset nojaavat olemassa oleviin aloitteisiin ja toimiin. Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen, että lento- ja meriliikenteen vähäpäästöisten ja päästöttömien polttoaineiden saatavuutta olisi tärkeää parantaa myös huomioiden alojen kilpailukyky.

Tiedonannon mukaisesti valtioneuvosto korostaa, että eteenpäin katsovasta 2040 ilmastotavoitteesta sopiminen loisi hyvän pohjan EU:n aktiiviselle yhteistyölle erityisesti G20-maiden kanssa Pariisin sopimuksen toimeenpanon tehostamiseksi ja riittävän kunnianhimoisten globaalien päästövähennysten varmistamiseksi. Ripeä ilmastotoimien edistäminen maailmanlaajuisesti pienentäisi todennäköisesti merkittävästi myös ilmastomuutoksen etenemisestä aiheutuvia kustannuksia liittyen esimerkiksi sopeutumiseen ja sään ääri-ilmiöihin.

Tarkennetut ennakkovaikuttamiskannat EU:n 2040 ilmastotavoitteen saavuttamiseen liittyvään ilmasto- ja energia-arkkitehtuuriin

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komissio tarkastelisi erilaisia vuoden 2030 jälkeisen ajan lainsäädäntökehikon vaihtoehtoja, mukaan lukien EU:n nykyisen ilmasto- ja energialainsäädäntökehikon tarkoituksenmukaisuus ja toimivuus. Valtioneuvosto pitää keskeisinä säädöskehikon valintaa ohjaavina periaatteina ilmastotoimien vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta sekä kokonaisarkkitehtuurin selkeyttä. Tämä osaltaan parantaisi ennakoitavuutta ja siirtymään liittyvien riskien hallintaa, näin varmistaen ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien merkittävien investointien ja muutosten toteutumista.

Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että vuoden 2030 jälkeisen ajan ilmasto- ja energia-arkkitehtuuri sisältäisi riittäviä säädöskehikon joustoelementtejä ilmastotoimiin liittyvien kustannuspaineiden hillitsemiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että kuten EU:n vuoden 2030 tavoitteen niin myös vuoden 2040 tavoitteen toimeenpanossa pääpainon tulee olla päästövähennyksissä. 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. Pääpainon tulisi olla kustannustehokkaissa, oikeudenmukaisissa ja vaikuttavissa ratkaisuissa, joiden arvioinnissa tulisi huomioida saavutettavien päästövähennysten ja hiilinielujen vahvistamisen lisäksi vaikutukset yhteiskunnan eri sektoreille sekä ympäristöön ja luonnon monimuotoisuuteen. Liian yksityiskohtaisia ohjauskeinoja tulisi

Valiokunnan lausunto YmVL 6/2024 vp

välttää riittävän markkinaehtoisuuden säilyttämiseksi toimijatasolla ja huomioiden sääntelyn aiheuttama hallinnollinen taakka. Kustannustehokkaiden ja vaikuttavien ratkaisuiden arvioinnissa tulisi myös voida huomioida jäsenvaltiokohtaiset vaikutukset ja erityispiirteet. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota ohjauskeinojen ristikkäisvaikutuksiin ja toimien johdonmukaisuuteen EU:n eri politiikkalohkojen välillä.

Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä tarkastella kannusteita ja laskentasääntöjä, joilla voitaisiin edistää erityisesti bioperäisen hiilidioksidin talteenottoa, hyödyntämistä ja varastointia ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Sääntöjen tulisi teknologianeutraalisti kannustaa myös kestävään biotalouteen ja uusiin ratkaisuihin, joissa bioperäistä hiilidioksidia voitaisiin hyötykäyttää monipuolisesti ja varastoida pysyvämmiin esimerkiksi pitkäikäisiin tuotteisiin.

Valtioneuvosto korostaa myös teknologianeutraaliuden tärkeyttä ilmastopolitiikan toimeenpanossa ja EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 194 artiklan mukaista jäsenvaltioiden oikeutta valita oma energiapalettinsa sekä huomioida riittävästi kansalliset erityispiirteet.

Päästökauppa

Valtioneuvosto katsoo, että EU:n päästökaupan tulee pysyä EU:n ilmastopolitiikan keskiössä myös jatkossa, sillä päästökauppa mahdollistaa päästöjen vähentämisen mahdollisimman kustannustehokkaasti ja ennakoitavasti koko EU:n alueella. Päästökauppa mahdollistaa EU:n laajuisen, toimivaan markkinaan perustuvan päästöjen hinnoittelun.

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti EU:n yleisen päästökaupan (ETS 1) vahvistamiseen ja edelleen kehittämiseen. Valtioneuvosto katsoo, että yli 95 % kestävää biomassaa polttoaineena käytävät laitokset tulisi sisällyttää takaisin EU:n yleiseen päästökauppaan.

EU:n yleistä päästökauppaa kehitettäessä olisi samalla tärkeää kiinnittää huomiota hiilivuotoriskin hallintaan sekä EU-yritysten viennin kilpailukykyyn kolmansilla markkinoilla. Nämä tulisi huomioida myös hiilirajamekanismin (CBAM) toimeenpanossa ja edelleen kehittämisessä.

Nykyinen taakanjakosektori mukaan lukien maatalous

Valtioneuvosto korostaa, että taakanjakoasetus nykymuodossaan ja siihen sisältyvä bruttokansantuotteeseen asukasta kohden perustuva jäsenmaakohtaisen velvoitteen asettamismetodi eivät edistä kustannustehokkaasti ja kestävästi siirtymää kohti EU:n ilmastoneutraaliutta. Valtioneuvosto korostaa, että EU-tason ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi on jäsenmaiden päästövähennysvelvoitteiden välisten erojen kavennuttava merkittävästi tai poistuttava vuoteen 2040 mennessä, mikäli taakanjakoasetus säilyisi nykymuotoisena. Kustannustehokkuuden edistämiseksi erityisesti taakanjakosektorilla olisi tärkeää mahdollistaa joustojen käyttö nykyistä laajemmin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä arvioida, missä määrin nykyisen taakanjakosektorin päästöjen vähentäminen voisi edetä uuden jakelijoiden päästökaupan (ETS 2) ja sen tehostamisen kautta ja siten korvaten taakanjakosektorin jäsenmaakohtaisten velvoitteiden kasvattamista. Jakelijoiden päästökaupan edelleen kehittämisessä tulisi huomioida nykyisen direktiivin soveltamisalaan liit-

Valiokunnan lausunto YmVL 6/2024 vp

tyvät toimeenpanon haasteet. Valtioneuvosto ei pidä tarpeellisena EU:n yleisen päästökaupan sekä jakelijoiden päästökaupan yhdistämistä ainakaan heti vuodesta 2031 alkaen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU-tason toimialakohtaista sääntelyä kehitetään vastaamaan vuoden 2040 ilmastotavoitetta.

Valtioneuvosto on avoin tarkastelemaan arkkitehtuurin muutosta, jolla taakanjakosektorin maatalouden päästöt siirrettäisiin maankäyttösektorin päästöjen ja poistumien kanssa yhteiseen niin sanottuun AFOLU-sektoriin (agriculture, forestry and other land use).

Valtioneuvosto tunnistaa, että ruoantuotanto on maatalouden tärkein tehtävä ja huoltovarmuuden perusta. Maataloussektorille asetettavat päästövähennystavoitteet on sovitettava yhteen tämän perustehtävän kanssa. Samalla on tärkeää kiinnittää huomiota maataloussektorin rooliin vuoden 2040 ilmastotavoitteiden saavuttamisessa sekä luonnon monimuotoisuuden edistämisessä, huolehtien kuitenkin samalla ruokaturvasta. Valtioneuvosto on valmis keskustelemaan uusista markkinapohjaisista toimintamalleista maataloussektorille korostaen, että EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artiklassa 39 asetetut maatalouden tuottavuutta, maatalousväestön kohtuullista elintasoja, markkinoiden vakautta, tarvikkeiden saatavuutta ja kohtuullisia kuluttajahintoja koskevat EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet eivät vaarannu.

Uudet markkinapohjaiset toimintamallit voisivat osaltaan pienentää taakanjakosektorin roolia ja luoda kustannustehokkaan tavan maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan pohdittaessa uusia markkinapohjaisia toimintamalleja maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi tulisi kiinnittää huomiota niiden toteutettavuuteen, hyväksyttävyyteen, oikeudenmukaisuuteen ja vaikutuksiin ruokajärjestelmän eri toimijoihin. Erityisesti tulisi etsiä malleja, joissa mahdolliset kustannukset jakaantuisivat tasaisemmin ruokajärjestelmän toimijoiden kesken eivätkä kohdistuisi vain alkutuottajien velvoitteiden kautta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan kestävyys ja ilmasto kohdistuvien velvoitteiden välillisten vaikutusten ei tulisi valua ruokajärjestelmän arvoketjun muista osista alkutuottajalle kustannuksia lisäävästi.

Toimintamallien tulisi olla myös riittävän yksinkertaisia ja toteutettavia ilman suureksi paisuvaa hallinnollista taakkaa. Mahdollisten uusien markkinapohjaisten toimintamallien tulisi mahdollistaa päästövähennysten luotettava mittaaminen, raportointi ja todentaminen kustannustehokkaalla tavalla.

Maankäyttösektori

Maankäyttösektorin nielujen ylläpito ja vahvistaminen tukevat osaltaan ilmastomuutoksen hillintää pääpainon pysyessä fossiilisten päästöjen alarajassa. Maankäyttöön kohdistuvia paineita niin ruoantuotannon, raaka-aineiden ja uusiutuvien energioiden tuotannon, asutuksen, infrastruktuurin kuin ekosysteemipalvelujen osalta tulisi arvioida nielutavoitetta asetettaessa.

Ilmastomuutoksen vaikutukset sekä sen aiheuttamat sään ääri-ilmiöt kohdistavat maankäyttösektorin nieluihin riskin, joka tulisi ottaa huomioon tavoitetta asetettaessa.

Valiokunnan lausunto YmVL 6/2024 vp

Oikein toteutettuna kasvava ja kestävä biotalous tukee EU:n ilmastoneutraaliuden saavuttamista. Vuoden 2030 jälkeisen ilmastopolitiikan tulee huomioida kestävä ruoantuotanto, kestävä uusiutuvien luonnonvarojen käyttö ja kestävä teollisuuden puun saatavuus. Valtioneuvosto katsoo, että investointivarmuutta lisäisivät selkeät signaalit EU:n omista uusiutuvien raaka-aineiden ja tuotteiden roolista.

Aktiivisella ja oikea-aikaisella metsänhoidolla edistetään metsien sopeutumista tulevaan sekä ehkäistään nieluja ja metsien hiilivarastoja heikentäviä metsätuho- ja metsätauti- ja metsäpölyriskejä. Metsäluonnon monimuotoisuudesta huolehtiminen on tärkeä osa ilmastomuutoksen torjuntaa, jossa tulisi kuitenkin riittävällä tavalla huomioida jäsenvaltioiden eroavaisuudet ja olosuhteiden muutokset.

Suomen maankäyttösektorin velvoitteiden tulee olla oikeassa suhteessa muihin EU-maihin. Suomen metsäpolitiikka pidetään kansallisissa käsissä ja metsiin liittyvä EU:ssa valmistettava sääntely tulee pitää minimitasolla. Suomen metsien hiilinielut eivät voi toimia päästöjen kompensatioina muille EU:n jäsenvaltioille.

Vapaaehtoiset hiilimarkkinat

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että vuoden 2030 jälkeinen lainsäädäntökehikko mahdollistaisi myös vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden läpinäkyvän toiminnan. Vapaaehtoisten toimien ja niiden laskentatapojen olisi tärkeää tukea jäsenmaiden EU-velvoitteiden täyttämistä. Vapaaehtoisten toimien sääntelyn, ml. hiilenpoistojen sertifiointikehikon, kehittämisessä tulisi huomioida toimien rooli EU:n 2040-tavoitteiden saavuttamisessa ja kiinnittää huomiota toimien toteuttamisen edellytyksiin eri jäsenvaltioissa.

Energiatavoitteet

Valtioneuvosto katsoo, että kaikissa energia-aloitteissa tulisi tavoitteena olla puhtaan energian osuuden lisääminen ja päästöjen vähentäminen teknologianeutraalisesti. Uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden politiikkatoimien päätarkoituksena on tukea ilmastotavoitteen saavuttamista. Prioriteetti näissä toimissa tulisi olla fossiilisten polttoaineiden käytön vähentäminen. Valtioneuvosto katsoo, että kestävä biopohjaisen uusiutuvan energian mahdollisuuksia tulisi kehittää, niin strategisen autonomian kuin huoltovarmuuden näkökulmasta.

Energiatehokkuustavoitteiden tulisi huomioida jäsenvaltiokohtaisesti puhtaaseen siirtymään tarvittavat teknologiat. Tilanteessa, jossa energiankulutuksen vähentäminen tai rajoittaminen katsotaan poliittisesti välttämättömäksi, tulisi tavoitteiden kohdistua yksinomaan fossiilisen energian määrään.

Energiatavoitteiden ja -velvoitteiden vaikutukset ja vaikuttavuus tulisi arvioida myös suhteessa muuhun sääntelyyn, erityisesti päästökauppaan.

Liikennettä koskevan sääntelyn kehittäminen

Meri- ja lentoliikenteen päästövähennyksiä tulisi edistää ensisijaisesti riittävän määrätietoisin kansainvälisin toimin. Mahdollisesti syntyvää kaksinkertaista taakkaa tulee EU:n toimissa estää

Valiokunnan lausunto YmVL 6/2024 vp

ja purkaa. Valtioneuvosto pyrkii siihen, että talvimerenkulku huomioidaan meriliikenteen päästövähennystoimissa ja mitoiltaan sekä massoiltaan suurempien ajoneuvoyhdistelmien tehokkuus huomioidaan eri aloitteissa. Valtioneuvosto korostaa tässä yhteydessä myös huoltovarmuuden turvaamisen tärkeyttä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

EU:n päästövähennyssuositus vuodelle 2040

Tiedonanto sisältää muun ohella komission suosituksen EU:n 90 %:n nettopäästövähennystavoitteesta vuodelle 2040 verrattuna vuoden 1990 tasoon. Suositus perustuu EU:n ilmastomuutosta käsittelevän eurooppalaisen tieteellisen neuvottelukunnan (ESABCC) suositukseen ja kolmeen vuosien 2030—2050 päästövähennysskenaarioon. Tavoite kattaa sekä kasvihuonekaasupäästöt että luonnolliset ja teolliset poistumat. Tiedonannossa ei ehdoteta uusia politiikkatoimia tai aseteta uusia sektorikohtaisia tavoitteita. Valiokunta pitää hyvänä, että hallitus on aktiivisesti pyrkinyt vaikuttamaan ennakkolisesti tiedonannon sisältöön. Tehokkainta vaikuttamista on Suomelle tärkeiden erityispiirteiden ja tavoitteiden tuominen esille riittävän varhaisessa vaiheessa, ja tiedonannosta on selkeästi nähtävissä, että työ on ollut myös tuloksellista. Valiokunta viittaa lausuntoonsa asiaa koskevaa ennakkovaikuttamista koskevasta E-kirjelmästä (YmVL 23/2023 vp—E 49/2023 vp), jossa korostetaan erityisesti ennakoitavuutta, päästökaupan keskeistä roolia ja teknologianeutraalia lähestymistapaa. Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kanssa korostaa tässä yhteydessä erityisesti seuraavia näkökohtia.

Johdonmukainen polku kohti hiilineutraaliutta

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin keskeisen tärkeänä, että EU:n 2040 ilmastotavoitteen taso tukee johdonmukaisesti ja uskottavasti ilmastoneutraaliuden saavuttamista vuoteen 2050 mennessä, on linjassa Pariisin sopimuksen ilmastotavoitteiden kanssa ja perustuu parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon. Kunnianhimoinen EU:n nettopäästövähennys myös tukee Suomen kireämpää kansallista hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista jo vuonna 2035. Suomalaiset yritykset ovat vähentäneet kasvihuonekaasupäästöjään huomattavasti, ja puhdas siirtymä on merkittävästi pitemmällä kuin monissa muissa EU:n jäsenmaissa.

Komissio katsoo tiedonannossaan, että ilmastotavoitteiden saavuttamista tukevat vuoden 2030 päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi säädetyn ilmastolainsäädännön (ns. 55-valmiuspaketti) toimeenpanon varmistaminen, EU:n kilpailukyvyyn vahvistaminen, vahvempi keskittyminen oikeudenmukaiseen siirtymään ja tasapuoliset toimintaedellytykset kansainvälisten kumppaneiden kanssa. Myös valtioneuvosto korostaa, että reilu kilpailu, toimivat sisämarkkinat ja EU:n nykyisten varojen tehokas käyttö ovat EU:n pitkän aikavälin kilpailukyvyyn perusta ja avaintekijöitä myös puhtaan siirtymän kilpailukykyisessä toteutuksessa.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että EU:n kilpailukykyyn on kiinnitettävä erityistä huomiota tilanteessa, jossa monet suuret talousalueet tukevat avokätisesti omia vihreän siirtymän yrityksiään (kuten Yhdysvaltojen IRA-ilmastolainsäädäntöpaketti). EU:n tulisi myös pystyä houkuttelemaan toimijoita uuden teknologian tutkimukseen, kehittämiseen ja käyttöönottoon, vaik-

Valiokunnan lausunto YmVL 6/2024 vp

ka Yhdysvallat tarjoaa etuja kevyemmän sääntely-ympäristön kautta. Valiokunta korostaa, että EU:n vuoden 2030 jälkeinen ilmastösääntely on monilta osin avoinna. Jotta mittavat investoinnit hiilineutraaliuden toteuttamiseksi saadaan EU:hun ja hiilivuoto voidaan välttää, yritykset tarvitsevat ennakoitavan näkymän vaatimuksista, selkeää lainsäädäntöä ja sujuvat lupamenettelyt. Aidosti tasapuoliset toimintaedellytykset globaaleilla markkinoilla edellyttävät hiilen hinnoittelun käyttöönottoa kolmansissa maissa.

Valiokunta korostaa tarvetta nopeille toimille ja myös ydinenergian merkitystä osana päästövähennystavoitteiden saavuttamista. Uskottava eteneminen kohti EU-tason ilmastoneutraaliutta vuoteen 2050 mennessä ja negatiivisten päästöjen saavuttamista sen jälkeen edellyttää merkittävää uusien teknologioiden ja teknisten hiilinielujen kehittämistä mahdollisimman pian ja käyttöönottoa jo 2030-luvun alussa. Ydinenergia on osa ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavaa energiapalettia, ja pienten modulaaristen reaktorien (SMR) kehittämiseen liittyy merkittävää potentiaalia. Teknologianeutraaliuden tulee säilyä keskeisenä periaatteena, ja EU-sääntelyn tulee mahdollistaa kaikkien uusien ilmastoteknologioiden kehitys ja käyttöönotto. Tuotantorakenteen uudistumista materiaalitehokkaammaksi ja arvonalisäintensivisemmäksi tulisi tukea tutkimus-, tuotekehittely- ja innovaatiopolitiikalla mahdollistaen kokonaisvaltaisemman ilmastoto- ja energia-arkkitehtuurin luominen ilmastotavoitteiden toteuttamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä periaatteena, että tiedonannon mukaan kivihiilestä luovutaan.

Kustannustehokkuus ja jäsenvaltiokohtaiset erityispiirteet

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin olennaisina osatekijöinä kustannustehokkaita, oikeudenmukaisia ja vaikuttavia ratkaisuja, joiden arvioinnissa huomioidaan saavutettavien päästövähennysten ja hiilinielujen vahvistamisen lisäksi ympäristö- ja luontovaikutukset sekä vaikutukset yhteiskunnan eri sektoreille. Jäsenvaltiokohtaiset vaikutukset ja erityispiirteet on otettava huomioon, ja tarpeettoman yksityiskohtaisia ohjauskeinoja tulisi välttää. Koska ilmastösääntelyn määrä on kasvanut ns. 55-valmiuspaketin johdosta voimakkaasti, huomiota on aikaisempaa enemmän kiinnitettävä ohjauskeinojen ristikkäisvaikutuksiin ja toimien johdonmukaisuuteen EU:n eri politiikkalohkojen välillä. Suomen erityispiirteet edellyttävät myös erityisesti talvimerenkulun huomioimista meriliikenteen päästövähennystoimissa ja huoltovarmuuden erityisvaatimuksia, kun vienti ja tuonti ovat lähes kokonaan merikuljetusten varassa. Kustannustehokkaille ratkaisuille on suurempi tarve, kun päästövähennykset etenevät, sillä halvimmat päästövähennystoimet on jo toteutettu ja kalliimpia päästövähennystoimia sekä toimia hiilidioksidin poistamiseksi joudutaan ottamaan enenevässä määrin käyttöön.

Päästökauppadirektiivin uudistuksessa tehdyn rajauksen mukaisesti yli 95 % kestävästä biomassasta polttoaineena käyttävät laitokset on rajattu päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle vuodesta 2026 alkaen. Bioenergian tuotantoon yhdistetty hiilen talteenotto ja varastointi (bioenergy with carbon capture and storage, BECCS) rinnastuu luontevimmin päästövähennyksiin, sillä sen avulla voidaan vähentää päästöjä, eikä poisteta ilmakehästä hiiltä, kuten metsien hiilensidonnalla. Valiokunta katsoo, että 95 % kestävästä biomassasta polttoaineena käyttävät laitokset tulisi sisällyttää uudelleen EU:n yleiseen päästökauppaan. Tämä tukisi alan teknologiakehitystä ja investointeja vähentäen investointeihin liittyvää riskiä, kun päästöoikeuksien hinta, ts. CCS-teknologialla piipun päästä talteen otetun hiilen hinta, on ennakoitavissa.

Valiokunnan lausunto YmVL 6/2024 vp

Pääpaino päästövähennyksissä

Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin, että ilmastopolitiikan pääpainon tulee olla päästövähennyksissä samalla kun luodaan riittäviä EU-tason velvoitteita ja kannustimia maankäyttösektorin hiilinielujen aikaansaamien poistumien kasvattamiseksi sekä teknisten nielujen käyttöön otolle. On tärkeää keskittyä ennen kaikkea päästöjen vähentämiseen teknologian kehitystä hyödyntäen ilman, että hiilinieluille osoitetaan suhteettoman iso osa tavoitteen toteutumisessa. Nykyiset kasvihuonekaasuinventaariot maankäyttösektorilla eivät ole yhteismitallisia, eikä niiden tarkkuus vastaa päästökauppa-sektoria, minkä lisäksi vain kolmannes jäsenmaista raportoi muutokset maaperän hiilivarastossa.

Tiedonannossa painotetaan hyvin kestävä biotalouden ja kiertotalouden merkitystä EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Materiaalien käytön tehostuminen ja korkeamman jalostusasteen tuotteet avaavat uusia mahdollisuuksia hyödyntää kotimaisia biopohjaisia resursseja kestävästi EU:n ilmastotavoitteiden näkökulmasta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että puurakentaminen on yhdessä uusiutuvan energian kanssa nopein ja vaikuttavin keino rakentamisen päästöjen vähentämisessä. Korkean jalostusasteen tuotteiden viennin kasvattaminen lisää työllisyyttä. Viennin edistämiseksi puurakentamista koskevien määräysten ja suunnitteluperusteiden tulisi olla mahdollisimman yhteneviä koko Euroopassa ja erityisesti Pohjoismaissa.

Tiedonannossa esitetyt nielutavoitteet ovat haastavia. Esimerkiksi Metsäbiotalouden tiedepaneeli arvioi, että nielujen kasvattamista ja EU:n 310 Mt:n nielutavoitteen saavuttamista vaikeuttaa se, että Keski- ja Etelä-Euroopassa nielut ovat kehittyneet vastoin tätä tavoitetta poikkeuksellisten sääolojen ja niitä seuranneiden metsätuhojen vuoksi. Valiokunta toteaa, että tiedonannosta virkautyönä tehdyn arvion mukaan on mahdollista, että jos esitetty EU-tason hiilinielun tavoite koko jyvitetäisiin jäsenmaille samalla tavalla kuin nykyisen LULUCF-asetuksen velvoite on jyvitetty, Suomen velvoite olisi selvästi suurempi kuin Luonnonvarakeskuksen päivitetyn MISU-skenaarioiden arvio Suomessa vuonna 2040 toteutuvasta nettonielusta. Vuoden 2030 jälkeisen lainsäädäntökehikön tulisi mahdollistaa myös vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden läpinäkyvä toiminta. Valiokunta toteaa, että EU:n hiilenpoistojen sertifiointiasetus mahdollistaa tulevaisuudessa sen, että viljelijöillä ja maanomistajilla olisi mahdollisuus myydä luotettavasti todennettuja päästövähennyksiä. Tämä voisi tehdä viljelijöiden ja maanomistajien näkökulmasta toimenpiteet päästövähennysten tuottamiseksi kannattaviksi.

Valiokunta korostaa, että metsänielujen osalta on tärkeää arvioida tilannetta uusimman tutkimustiedon valossa ja tunnistaa metsiä koskevien politiikkatoimien ristiriidat toimien vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi. Huomioon on otettava esimerkiksi se, että siirtymisen lehtimetsien kasvattamiseen tai vaihtoehtoisin hakkuutapoihin tuhoriskien alentamiseksi voi alentaa metsien kasvutasoja ja siten hiilensidontaa; toisaalta on arvioitava puulajivalintojen vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja resilienssiin. Metsien nielujen ja hiilivarastojen turvaaminen edellyttää jatkossa huomion kiinnittämistä metsien kykyyn edistää samanaikaisesti niille asetettuja erisuuntaisia tavoitteita, sekä metsien sopeutumiskyvyn ja resilienssin vahvistamiseen. Aktiivisella ja oikea-aikaisella metsänhoidolla edistetään metsien sopeutumista ilmastomuutokseen ja ehkäistään metsätuho-riskkejä. Valiokunta korostaa myös, että metsäluonnon monimuotoisuudesta huolehtiminen on tärkeä osa ilmastomuutoksen torjuntaa, jossa tulee kuitenkin riittävällä tavalla huomioida jäsenvaltioiden eroavaisuudet ja olosuhteiden muutokset.

Valiokunnan lausunto YmVL 6/2024 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 25.4.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jenni Pitko vihr
varapuheenjohtaja Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Marko Asell sd
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Petri Huru ps
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Pinja Perholehto sd
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Mikko Polvinen ps
jäsen Tere Sammallahhti kok
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 6/2024 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Valtioneuvoston kanta on siirtynyt vahvemmin kannattamaan selkeää Euroopan unionin päästövähennystavoitetta vuoteen 2040. Pidämme tavoitetta kuitenkin edelleen riittämättömänä, ja valtioneuvoston kanta sisältää lukuisia ongelmia tehokkaan ilmastonsuojelun kannalta.

Valtioneuvoston kanta lähtee siitä, että EU:n 2040 ilmastotavoitteen tason tulee olla linjassa sen kanssa, että voimme saavuttaa EU-tason ilmastoneutraaliuden vuoteen 2050 mennessä. Lisäksi tavoitteen tulee olla linjassa Pariisin sopimuksen ilmastotavoitteiden kanssa.

Valiokunnan asiantuntijalausuntojen mukaan Pariisin sopimuksen ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että EU on hiilineutraali jo ennen vuotta 2050. Euroopan ilmastopaneeli ESABCC on todennut, että vuoteen 2040 tarvitaan 90–95 % päästövähennyksiä EU:n tasolta. Suomen ilmastopaneeli toteaa asiantuntijalausunnossaan, ESABCC:tä mukaillen, että asettamalla vähintään 95 % vähennystavoite nettopäästöille vuoteen 2040 EU:n ilmastotyö on linjassa Pariisin sopimuksen ilmastotavoitteiden kanssa.

Katsomme, että Suomen kannan täytyy heijastaa asiantuntijoiden esiin tuomia tavoitteita. Vain asettamalla uskottavat, Pariisin ilmastosopimuksen mukaiset tavoitteet EU voi kantaa maailmanlaajuisen vastuunsa ilmastokriisin torjunnassa.

Jotta EU:n 2040-tavoite on riittävän uskottava ja toteuttamiskelpoinen, tarvitaan myös uskottavia osatavoitteita. Nettomuotoinen päästötavoite vuodelle 2040 on tärkeä, jotta polku tavoitteen saavuttamiseen on selkeä ja riittävän nopea. On erittäin tärkeää, että Suomi vaikuttaa siihen, että EU asettaa päästöille ja hiilinieluille omat tavoitteet. Lisäksi tarvitaan uskottavia osatavoitteita eri sektoreiden päästöjen laskulle.

Valtioneuvoston kanta lähtee siitä, että maankäyttösektorille ei saa kohdistua kohtuutonta painetta. Maankäyttösektorin hiilinieluista huolehtiminen on kuitenkin keskeistä kaikille päästövähennyksille. Siksi Suomen kannan tulisi tukea hiilinieluista huolehtimista. Onkin hyvä, että komission tiedonannossa komission ehdotuksessa tavoite hiilinieluille on —400 Mt CO₂-ekv. Valitettavasti samaan aikaan nielujen merkitys asettaa hyvin kyseenalaiseksi valtioneuvoston linjan, joka korostaa biotalouden merkitystä. Biotalous voi olla osa ilmastoratkaisua vain jos se toteutetaan kestäväällä tavalla, joka huomioi kokonaisvaltaisesti vaikutukset ilmastoon ja luontoon. Näin ei tällä hetkellä ole.

Hiilinielujen osalta yksi merkittävä ongelma Suomen kannassa on se, ettei se lainkaan riittävästi huomioi luonnon monimuotoisuutta. Monimuotoisuuden parempi huomiointi vaikuttaa monin tavoin metsien käsittelyyn ja siten myös hiilinieluihin. Monimuotoisuutta tukevien metsänkäsittelyn tapojen hyödyntäminen on välttämätön osa kokonaisuutta, jolla Suomi ja EU haluavat saavuttaa tavoitteensa pysäyttää luontokato vuoteen 2030 mennessä. Luonnon monimuotoisuuden huononemisen pysäyttäminen edellyttää lisää suojelua ja monimuotoisuutta tukevien kasvatustekniikoiden lisäämistä. Ilmastomuutos voi myös vaikuttaa osaltaan päästöjen kehitykseen, joten sik-

Valiokunnan lausunto YmVL 6/2024 vp
Eriävä mielipide

si nielun kehityksen vahvistamisen tukena tarvittaneen myös nielujen tukemista negatiivisten päästöjen avulla (BECCS). Nielujen osalta on myös erittäin tärkeää, että teknisille nieluille ja luonnon hiilinieluille määritetään omat osatavoitteet.

Maankäyttösektorin osalta Suomen tulisi myös tehokkaasti pyrkiä edistämään tehokkaimpia keinoja. Valtioneuvoston kanta mainitsee ainoastaan kaksi keinoa nielujen vahvistamiseen: hiilidioksidin talteenoton ja puutuotteet. Metsien ohella maaperäpäästöjen merkitys on suuri. Valitettavasti etenkin kaikkein tehokkaimmat toimet turvemaiden päästöjen vähentämiseksi ovat jääneet keinovalikoimasta toistaiseksi pois sekä Suomessa että laajemmin EU:n tasolla. Tehokkain tapa vahvistaa maaperän hiilinielua on laskea turvemaiden päästöjä.

Yhdymme valtioneuvoston kantaan siinä, että päästökaupan tulee pysyä EU:n ilmastopolitiikan keskiössä myös jatkossa ja että päästökauppaa tulee vahvistaa ja edelleen kehittää.

Suomen tulisi pyrkiä edistämään sitä, että turvemaiden päästövähennysten tekeminen huomiotaisiin myös EU:n tulevalle yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) neuvottelukierroksella. Turvemaiden tehokkaiden ilmastotoimien edessä on vahvasti se, ettei nykyinen CAP-järjestelmä tue aktiivisia päästövähennystoimia. Nykyinen CAP-kausi jatkuu vuoteen 2027, joten aktiivinen vaikuttaminen tällä hetkellä edesauttaisi sitä, että maaperän päästövähennyksiä tukevat toimet saataisiin mukaan tulevalle kaudelle ja sitä kautta tukemaan myös vuoden 2040 päästötavoitteita ja niiden saavuttamista.

Valtioneuvoston kantaan sisältyvä ajatus siitä, että Suomen metsien hiilinielut eivät voi toimia kompensaationa muille EU:n jäsenvaltioille, on eriskummallinen. Nykyisen tiedon valossa on erittäin paljon todennäköisempää, että Suomi joutuu ostamaan nieluyksiköitä muilta EU-mailta sen sijaan, että Suomen nieluja voitaisiin mitenkään laskea osaksi kompensaatiota yhdellekään muulle jäsenmaalle.

Valtioneuvoston kanta korostaa maataloussektorin päästövähennysten osalta huoltovarmuutta ja ruoantuotantoa ja sitä, että päästövähennystavoitteet täytyy tehdä ruoantuotannon ehdoilla. Samalla jää täysin huomiotta se, että ruoantuotannon tulevaisuus on myös vastavuoroisesti täysin riippuvainen päästövähennysten ja ilmastokriisin torjunnan onnistumisesta. Kuumeneva ilmasto vaikeuttaa satoja ja myös osaltaan kiihdyttää luontokatoa, joka taas lisää riskejä häiriöihin ja ruoantuotannon vaarantumiseen.

Valtioneuvoston kanta suhtautuu avoimesti LULUCF- ja maataloussektorin yhdistämiseen maankäyttösektoriksi (AFOLU). Keskeistä on edellä mainitun mukaisesti pitää huolta hiilinieluista ja maankäyttösektorin päästöistä. Siksi AFOLU-siirron vaikutuksia päästökehitykseen ja päästöjen seurantaan täytyy tarkastella myös kriittisesti. AFOLU-sektorin osalta on myös syytä pitää kiinni siitä, että sekä päästöjä että nieluja tarkastellaan myös erillään, jottei yhdistäminen vaikeuta päästötavoitteiden saavuttamista.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

Valiokunnan lausunto YmVL 6/2024 vp
Eriävä mielipide 2

että suuri valiokunta ei yhdy valtioneuvoston kantaan, vaan ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.4.2024

Jenni Pitko vihr
Mai Kivelä vas
Eveliina Heinäluoma sd
Johan Kvarnström sd
Marko Asell sd
Pinja Perholehto sd