

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) -jatkokirjelmä UJ 32/2025 vp - U 37/2025 vp. Suuri valiokunta, 2.12.2025.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/U_37+2025.aspx

Suomen ilmastopaneeli

Lassi Ahlvik, Kati Koponen, Kati Kulovesi, Jyri Seppälä, Heikki Liimatainen, sihteeristö Anni Toiviainen, Marja Salo, Maria Karttunen

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.

Ympäristöneuvoston käsittelyssä ehdotukseen sisällytettiin muutoksia ETS2-päästökaupan lykkäämisestä, sosiaalisen ilmastorahaston rahoituksesta ja kansainvälisten ilmastoyksiköiden enimmäismäärästä päästövähennysten saavuttamisessa. Lisäksi neuvoston ja parlamentin käsittelyssä ehdotukseen sisällytettiin muutoksia eurooppalaisen ilmastolain sisältämiin uudelleentarkasteluun liittyviin määräyksiin. Ehdotetut muutokset mahdollistaisivat vuoden 2040 tavoitteen heikentämisen tavoitekaudella.

Suomen ilmastopaneeli kiittää mahdollisuudesta lausua ja keskittyy lausunnossaan U-jatkokirjelmän täsmennyksiin.

SUOMEN ILMASTOPANEELIN NÄKEMYKSET

Ilmastotavoite ja kansainvälisten ilmastoyksiköiden käyttö: Suomen ilmastopaneeli pitää myönteisenä, että eurooppalaisen ilmastolain ehdotuksessa on pidetty kiinni EU:n 90 prosentin nettopäästövähennystavoitteesta. Samalla on kuitenkin valitettavaa, että ehdotuksessa nettopäästövähennysten saavuttamisessa turvaudutaan osittain EU:n ulkopuolelta hankittaviin kansainvälisiin ilmastoyksiköihin. Ilmastopaneeli muistuttaa Euroopan ilmastopaneelin (ESABCC) nostamista huomioista, 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. Lisäksi kansainvälisten yksiköiden käyttö ohjaa investointeja Euroopan ulkopuolelle.

Ilmastopaneeli korostaa kansainvälisten yksiköiden laatua ja lisäisyyttä. Sallitun kansainvälisten ilmastoyksiköiden enimmäismäärän noustua ehdotuksessa viiteen prosenttiin Suomen olisi entistäkin tärkeämpää vaikuttaa, jotta kansainvälisten yksiköiden laadulle asetetaan EU-tasolla tiukemmat laatuvaatimukset.

Kansainvälisten ilmastoyksiköiden käyttö myös heikentää entisestään EU:n ilmastotavoitteen globaalia oikeudenmukaisuutta ja on tästä syystä ongelmallinen kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. ESABCC:n suositus 90–95 prosentin vähennystavoitteesta vuoteen 2040 mennessä sisältää toteamuksen, että tavoitteen asettaminen lähelle 95 prosenttia ja EU:n sisäisten toimien täydentäminen kansainvälisellä yhteistyöllä ja kumppanuuksilla EU:n ulkopuolella parantaisi tavoitteen globaalia oikeudenmukaisuutta. ESABCC:n mukaan 90–95 prosentin tavoite ei kuitenkaan täysin edusta EU:n globaalia oikeudenmukaista osuutta hillintätoimista. Tuore kansainvälinen oikeuskäytäntö korostaa tarvetta huomioida globaalit oikeudenmukaisuusnäkökohdat Pariisin sopimuksen mukaista NDC-tavoitetta määriteltäessä. Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan osapuolten on varmistettava oman tavoitteensa riittävyys ottaen huomioon, että osapuolten yhteenlaskettujen tavoitteiden tulee olla linjassa 1,5 asteen lämpötilarajan kanssa. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on nostanut esiin tarpeen arvioida kansallisen ilmastotavoitteen riittävyyttä 1,5 asteen tavoitteen edellyttämien ilmastotoimien näkökulmasta. Tätä taustaa vasten on kyseenalaista, onko EU:n suunnittelema 85 + 5 prosentin tavoite kansainvälisen oikeuden mukainen.

Ilmastopaneeli huomauttaa lisäksi, että 5 prosenttia EU:n vuoden 1990 päästöistä (4,7 Gt CO₂-ekv.) on 235 Mt. EU:n alueen omat päästöt laskisivat vuonna 2040 tasoon 705 Mt, joten kansainvälisten yksiköiden määrä on tähän verrattuna hyvin suuri.

Eurooppalaisen ilmastolain arviointimenettelyjen muuttaminen: Sekä neuvosto että parlamentti ovat ehdottaneet muutoksia eurooppalaisen ilmastolain arviointimenettelyihin. Ensimmäinen ehdotus liittyy 11 artiklaan sisältyvän uudelleentarkastelumenettelyn muuttamiseen. Sen mukaan komissio toimittaa kuuden kuukauden kuluessa kustakin Pariisin sopimuksen mukaisesta maailmanlaajuisesta tilannekatsauksesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen eurooppalaisen ilmastolain toiminnasta ja mahdollisesti tarpeellisista muutoksista. Määräys on keskeinen, sillä se linkittää eurooppalaisen ilmastolain Pariisin sopimuksen 14 artiklan mukaiseen maailmanlaajuiseen tilannekatsaukseen, jonka puitteissa arvioidaan viiden vuoden välein osapuolten kollektiivista edistystä sopimuksen tavoitteiden toteuttamisessa. Pariisin sopimuksen mukaan osapuolten tulee jatkuvasti nostaa ilmastotavoitteidensa ja -toimiensa kunnianhimoa. Sen sijaan eurooppalaiseen ilmastolakiin ehdotettu muutos mahdollistaisi vuoden 2040 tavoitteen kunnianhimon laskemisen, jos luonnon nielut eivät ole tarvittavalla tasolla. Tällainen muutos olisi ongelmallinen Pariisin sopimuksen ja kansainvälisen oikeuden näkökulmasta, samoin se vaikeuttaisi EU:n vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamista. Lisäksi eurooppalaiseen ilmastolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi, kahden vuoden välein tapahtuva tarkastelumenettely, joka keskittyy EU:n kilpailukykyyn ja voisi johtaa lakialoitteisiin ja oletettavasti myös vuoden 2040 tavoitteen lieventämiseen. Myös tämä olisi edellä mainituin perustein ongelmallista sekä kansainvälisen oikeuden että ilmastotieteen ja ilmastotavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Lisäksi se heikentäisi oikeusvarmuutta ja EU:n ilmastopolitiikan ennustettavuutta.

Maankäyttösektorin epävarmuudet: Valtioneuvoston täydennetyssä kannassa pidetään erittäin tärkeänä, että maankäyttösektoriin liittyvät epävarmuudet on huomioitu kattavasti. Ilmastopaneeli katsoo, että epävarmuuksien pienentämiseksi tarvitaan EU:n laajuista harmonisointia, mutta epävarmuudet eivät saa olla esteenä maankäyttösektorin toimien toteuttamiselle. Maankäyttösektorin

roolista osana nettopäästövähennyksiä on pidettävä kiinni. Maankäyttösektorin päästövähennys- ja nielun vahvistamistoimet ovat edullisia muiden sektoreiden päästövähennyksiin nähden, ja ilman niitä ilmakehän kokonaispäästöjen vähentäminen ei onnistu riittävän nopeassa aikataulussa. Teknisten nielujen tuottaminen ei todennäköisesti onnistu kustannustehokkaalla tavalla ja riittävällä määrällä vielä 2030 luvulla.

Teknologianeutraalius, kustannustehokkuus sekä kannustimien luominen teknisille nieluille:

Valtioneuvosto korostaa jatkokirjelmässä kustannustehokkuutta, teknologianeutraaliutta, ja kannustimien luomista teknisille nieluille. Ilmastopaneeli pitää aiemman lausuntonsa mukaan näitä perusteltuina lähtökohtina, 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 toistaa aiemman kantansa, että teknisten nielujen (BECCS ja DACCS) sisällyttäminen päästökauppaan tulisi tehdä harkitusti niin, että se ei hidasta päästöjen vähentämistä 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 vaihtoehto.

Suomen maankäyttösektorin nykytila, jossa metsät ovat kääntyneet päästölähteiksi, ei takaa kestäväää raaka-ainepohjaa, mikä voisi tulevaisuudessa rajoittaa mahdollisuuksia myydä BECCS-päästöoikeuksia päästökaupassa. Lisäksi EU:n julkaisema biotalousstrategia lähtee siitä, että biotalouden kehittäminen toteutuu linjassa EU:n ilmasto- ja luontotavoitteiden kanssa. Ilmastopaneeli katsoo, että Suomen olisi ehdottoman tärkeää valmistella ja toimeenpanna hiilinielut turvaavaa kansallista maankäyttösektorin ilmastopolitiikkaa.

ETS2-päästökauppajärjestelmä: Ilmastopaneeli pitää valittavana ETS2-päästökauppajärjestelmän päästöjen hinnoittelun lykkääntymistä. Kuten U-jatkokirjelmässä todetaan, voi lykkäyksen antama signaali liikenteen puhtaalle siirtymälle suoran vaikutuksen lisäksi heikentää päästökehitystä 2027–2030, mutta myös jo aiemmin ja pitempikestoisesti. Muutos luo epävarmuutta kotitalouksien ja yritysten ajoneuvoinvestointeihin, mikä voi johtaa investointeihin polttomoottoriautoihin sähkö- tai kaasuautojen sijaan. Hankittava polttomoottorikalusto pysyy autokannassa vuosikymmeniä, aiheuttaen elinkaaren aikana suuret päästöt, jotka vaikeuttavat merkittävästi myös vuoden 2040 päästötavoitteen täyttämistä.

ETS2-päästökaupan lykkääminen heikentää myös Suomen taakanjakosektorin vuoden 2030 velvoitteen saavuttamista, minkä vaikutus pitäisi päivittää nyt vahvistusta odottaviin ilmastosuunnitelmiin (KAISU ja EIS). Vastaavasti toimia olisi lisättävä velvoitteen saavuttamisen varmistamiseksi. Toimien vaikutusta haavoittuviin väestöryhmiin pystytään vähentämään muun muassa tulevan sosiaalisen ilmastorahaston avulla.

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.