

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi (HE 27/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Outi Kumpuvaara, ympäristöministeriö
- ympäristöneuvos Jarmo Muurman, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Katja Tuokko, työ- ja elinkeinoministeriö
- puheenjohtaja Markku Ollikainen, Suomen ilmastopaneeli
- erikoistutkija Piia Remes, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- professori Mikael Hildén, Suomen ympäristökeskus
- Research Team Leader Tiina Koljonen, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- toimitusjohtaja Jouni Keronen, Climate Leadership Coalition ry
- johtava asiantuntija Janne Peljo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ekonomisti Petteri Haveri, Energiateollisuus ry
- elinkeino- ja ilmastoasiantuntija Teppo Säkkinen, Keskuskauppakamari
- vaikuttamistyön päällikkö Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- asiantuntija Tuuli Hietaniemi, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- maa- ja metsätalousministeriö
- Suomen Yrittäjät ry
- Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Kilpailu- ja kuluttajavirasto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ilmastolaki. Tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa ilmastolain ohjausvaikutusta ja varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä. Esityksellä pyritään osaltaan vastaamaan myös ilmastovuosikertomusta koskeviin eduskunnan lausumiin.

Uudessa ilmastolaissa säädettäisiin uusista ilmastotavoitteista, laajennettaisiin ilmastolain mukainen suunnittelujärjestelmä koskemaan maankäyttösektoria sekä täsmennettäisiin sääntelyä muiltakin osin, jotta lain ohjausvaikutus vahvistuisi. Sen sijaan päästökauppasektorin keskipitkän aikavälin suunnittelu olisi myös jatkossa ilmastolain suunnittelujärjestelmän ulkopuolella, mutta päästökauppasektoria käsiteltäisiin kuitenkin pitkän aikavälin suunnitelman sekä ilmastovuosikertomuksen yhteydessä.

Arvioinnin lähtökohdat

Ilmastolaissa on kyse ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän sääntelystä. Tähän kokonaisuuteen kuuluisivat voimassa olevan ilmastolain mukaisesti pitkän aikavälin suunnitelma, keskipitkän aikavälin suunnitelma sekä ilmastomuutokseen sopeutumista koskeva suunnitelma. Uutena suunnitelmana lakiin lisättäisiin maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma. Laissa säädettäisiin myös ilmastolain mukaisten suunnitelmien huomioon ottamisesta muun lainsäädännön toimeenpanossa.

Laissa säädettäisiin myös uusista ilmastotavoitteista. Vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen lisäksi esityksessä säädettäisiin päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Vuodelle 2050 asetettua päästövähennystavoitetta päivitetäisiin, ja lisäksi säädettäisiin myös nielujen vahvistamisen tavoitteesta.

Sääntelyn velvoitteet kohdistuisivat valtion viranomaisiin, eikä laki velvoittaisi suoraan yksityisiä toimijoita: sääntelyn vaikutukset tarkentuvat ja konkretisoituvat esityksessä tarkoitetuissa ilmastopolitiikan suunnitelmissa asetettavien toimien kautta. Talousvaliokunta keskittyy sen vuoksi tässä lausunnossaan arvioimaan yleisesti ilmasto- ja energiapolitiikan suunnittelujärjestelmän kokonaisuutta eikä esitä yksityiskohtaisempia arvioita energiapolitiikan osa-alueista, energian tuotantotavoista tai lainsäädännöstä.

Talousvaliokunta on aiemmin arvioinut ilmastolain suunnittelujärjestelmää sekä nyt kumottavaksi ehdotetun ilmastolain säätämisen että ilmastolakiin perustuvien ilmastovuosikertomusten yhteydessä. Talousvaliokunta on viimeaikaisissa lausunnoissaan korostanut erityisesti ilmastotoimien kokonaiskuvan muodostamisen tarvetta, mikä edesauttaisi ilmastopolitiikan keinojen vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden arviointia. Talousvaliokunta katsoo, että myös nyt käsiteltävää ilmastolakia tulisi arvioida tästä lähtökohdasta.

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2022 vp

Ilmastolain suunnittelujärjestelmä ja ilmastotoimien kokonaiskuva

Ilmastolaki puitelakina muodostaa perustan ilmasto- ja energiapolitiikan johdonmukaiselle suunnittelulle ja sääntelylle. Suunnittelujärjestelmän tulisi mahdollistaa tieteesen perustuva ja ennakoitava sääntely-ympäristö. Tämän kokonaisuuden tulisi antaa myös markkinatoimijoille selkeitä signaaleja, jotka vakauttaisivat investointiympäristöä toimialalla, jonka investointisyklit ovat pitkiä.

Vaikka nyt ehdotettu sääntely laajentaa ilmastolain suunnittelujärjestelmän kattavuutta, talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei suunnittelujärjestelmä uudistettunakaan anna kokonaiskuvaa Suomen ilmastopolitiikan toimista ja vaikutuksista. Ilmastotoimien kokonaiskuvan hallintaa vaikeuttaa edelleen päästökauppasektorin jääminen järjestelmän ulkopuolelle.

Talousvaliokunta on useissa asiayhteyksissä korostanut päästökauppajärjestelmän ensisijaisuutta ilmastopolitiikan kustannustehokkaana ohjauskeinona. Samalla talousvaliokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen luoda jatkossa sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla uusia mekanismeja hiilidioksidipäästöjen hinnoitteluun: tältä kannalta olennaisia keinoja ovat päästöbudjetit, päästökompensaatiot ja hiilimarkkinoiden laajentaminen. Talousvaliokunta pitää tärkeänä esimerkiksi päästökompensaatioita koskevan erillislainsäädännön kehittämistä.

Ilmastolain suunnittelujärjestelmä ei myöskään poista tarvetta ilmasto- ja energiastrategialle (IES), joita on laadittu vuodesta 2001 alkaen. Tällä hetkellä valtioneuvosto valmistelee työ- ja elinkeinoministeriön johdolla hallitusohjelman mukaista ilmasto- ja energiastrategiaa. Strategia valmistellaan koordinoitusti keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman kanssa. Strategia kattaa kaikki kasvihuonekaasupäästölähteet (päästökauppasektori, taakanjakosektori, maankäyttösektori) ja nielut (maankäyttösektori). Kokonaisuuden hahmottamiseksi olisi perusteltua, että myös ilmasto- ja energiastrategia tuotaisiin suunnittelujärjestelmän piiriin.

Talousvaliokunta korostaa myös laajemmin tarvetta varmistaa eri ilmasto- ja energiapolitiikan eri sektoreita ja eri aikajänteitä koskevien strategia- ja sääntelyinstrumenttien johdonmukaisuus. Sääntelyn lisäksi on otettava huomioon myös eri toimialoilla jo toteutettujen toimien, ml. toimialakohtaisten vähähiilisyystiekarttojen merkitys sekä kuntasektorin ja julkisten hankintojen rooli. Talousvaliokunta on EU:n ilmastopolitiikan säätelyehdotusten, erityisesti ns. 55-valmiuspaketin, käsittelyn yhteydessä kiinnittänyt huomiota ohjauskeinojen päällekkäisyyden ongelmaan. Ilmastopolitiikan kansalliseen suunnittelujärjestelmään liittyy samantyyppinen päällekkäisten ja ristikkäisten tavoitteiden ja sääntely-instrumenttien riski.

Ilmastotoimet, energiamurros ja talous

Talousvaliokunta on aiemmin ilmastovuosikertomuksen arvioinnin yhteydessä (TaVL 37/2021 vp — K 18/2021 vp) korostanut myös ilmastopolitiikan sekä elinkeino- ja talouspolitiikan yhteenkytkeytymistä ja tarvetta tarkastella ilmastopolitiikan yhteyttä investointeihin ja kilpailukykyyn.

Hallituksen esityksessä on tunnistettu esityksellä olevan monitahoisia vaikutuksia kansantalouteen. Esityksen taustalla olevissa arvioissa erityisesti vuoden 2030 60 %:n kokonaispäästöväh-

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2022 vp

nystavoitetta ja taakanjakosektorin 50 %:n päästövähennystavoitetta on pidetty Suomelle haasteellisina. Lisätoimia tarvittaneen kaikilla päästösektoreilla.

Esityksessä on arvioitu ehdotuksen kansantaloudellisia vaikutuksia VTT:n päästövähennystavoitevaihtoehtoja koskevan selvityksen pohjalta. Selvityksessä on arvioitu, että vuodelle 2030 esitettävän 60 %:n päästövähennystavoitteen vaikutukset kansantuotteeseen ovat monilta osin positiivisia vuoteen 2030 saakka, mutta vuoteen 2050 mennessä kansantuote olisi reilun prosentin perusskenaariota pienempi. Kansantaloudelliset vaikutukset saattaisivat siten olla lievästi kielteisiä. Toisaalta vaikutusten arviointiin liittyvä epävarmuus kasvaa ajan myötä. Esityksessä asetettava 60 prosentin päästövähennystavoite vuodelle 2030 voidaan silti nähdä perusteltuna myös talouden kannalta, sillä on havaittu, että jo keskipitkän aikavälin tiukka ilmastotavoite vauhdittaa tarvittavaa yhteiskunnan rakennemuutosta kohti hiilineutraaliutta. Myös tarve energiansäästötoimiin korostuu.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esiin tuotuun arvioon siitä, että ilmastotoimien talousvaikutusten arvioinneissa ei ole riittävällä tavoin otettu huomioon toimien innovaatio- ja vientipotentiaalia ja dynaamista vaikutusta maamme kilpailukyvyille. Suomalaisen teollisuuden edelläkävijyys puhtaiden ja vähäpäästöisten ratkaisujen alalla voi muodostaa merkittävän kilpailuedun. Tältä kannalta globaalisti skaalautuvien ratkaisujen ja esimerkiksi vetytalouden edistäminen on avainasemassa.

Talousvaliokunta pitää edelleen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän keskeisenä puutteena sitä, että ilmastopolitiikan arviointi ja ohjaus keskittyvät Suomen alueellisten päästöjen vähentämiseen eivätkä ota huomioon Suomen hiilikädenjälkeä: suomalaisyritysten tarjoamien vähäpäästöisten tuotteiden ja palveluiden potentiaalin ymmärtäminen ja kehityksen seuranta edesauttaisivat myös kohdistamaan oikein julkisen ja yksityisen sektorin panostuksia ilmastotoimiin.

Vallitseva geopoliittinen ja -taloudellinen tilanne korostaa energiamurroksen ja fossiilisista polttoaineista irtautumisen merkitystä. Tältä kannalta voidaan arvioida, että pitkällä aikavälillä markkinamekanismin ja ilmastolain ohjausvaikutukset ovat samansuuntaisia, ja käynnissä on useita samaan suuntaan vaikuttavia kehityskulkuja. On kuitenkin erittäin tärkeää, että Venäjän ja Ukrainan tilanteen vaikutuksista Suomen huoltovarmuuteen laaditaan mahdollisimman pian kattava tilannekatsaus, jonka pohjalta myös ilmastotoimia voidaan arvioida. Toisaalta on todettava, että venäläisestä tuontienergiasta irtautuminen lyhyellä aikavälillä edellyttäne — huoltovarmuuden turvaamiseksi ja siirtymän toteuttamiseksi kuluttajien näkökulmasta sosiaalisesti kestäväällä tavalla — myös tilapäistä joustamista fossiilisista polttoaineista luopumista koskevista tavoitteista. Samalla on ilmeistä, että pitkän aikavälin tavoitteena olevien päästövähennysten toteuttaminen edellyttää lisäksi paitsi nopeaa uuden teknologian käyttöönottoa myös riittäviä TKI-panoksia yrityksiltä ja yhteiskunnalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2022 vp

Helsingissä 7.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Tuula Väättäin sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas (osittain)
varajäsen Olli Immonen ps
varajäsen Kai Mykkänen kok (osittain)
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Hallituksen esitys ilmastolaiksi on ongelmallinen. Esityksessä todetaan, että lain vaikutusten epävarmuudet sisältyvät ilmasto-, ympäristö- ja talousvaikutuksiin. Kun kokonaisuudessa ja erityisesti soveltamisalalla esiintyy näin suurta epävarmuutta, on pohdittava koko lakiesityksen tarpeellisuutta. Laki näyttäytyy pikemminkin eräänlaisena strategisena ohjelmaperoina.

Ottaen lisäksi huomioon esityksen ajoitus Venäjän aloittamien sotatoimien vuoksi voivat sen taloudelliset vaikutukset kohdistua Suomeen merkittävän haitallisesti. Sodan päättymispäivä ei ole tiedossa, joten epävarma tilanne voi jatkua vielä pitkään. Kansalaisten ostovoimaa ei saisi heikentää ilmastotoimilla, koska se heikentää taloutta ja työllisyyttä entisestään haastavassa tilanteessa.

Esitys tuottaa runsaasti hallinnollista taakkaa erityisesti 18 §:n ilmastovuosikertomuksen osalta. Eri ministeriöiden vaaditut valmistelut vuosikertomusta varten ovat mittavat.

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisten vaikutusten arvioinnin vaikeus käy ilmi asiantuntijakuulemisissa. Esityksessä todetaan laista aiheutuvan muun muassa kuluja, veromenetyksiä sekä potentiaalisia vientituloja. Esityksellä voi siten olla merkittäviäkin vaikutuksia niin mikro- kuin makrotalouteenkin.

Lisäksi Venäjän sotatoimien myötä eurooppalainen energia-ala joutunee käymään läpi tiiviin myllerryksen. Tulisi huomioida esimerkiksi polttoaineiden hintojen rivakka nousu ja kyetä arvioimaan tarkemmin esitetyn lain tavoitteiden ja ulkopuolisten taloussokkien yhteisvaikutukset.

Asiantuntijakuulemisissa Kuluttajaliitto esitti huolensa kansalaisten eriarvoistumisesta. Liitto haluaisi varmistaa kuluttajien kokeman haitan jäämisen pieneksi. Kuluttajaliitto painotti, että nykyisessä tilanteessa välttämättömyyshyödykkeiden kallistuminen edelleen vesittää sosiaalisesti oikeudenmukaisen siirtymän kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa. Lain 2 §:n mahdollistamat joustot voivat tosiasiallisesti muodostua uudeksi normaaliksi.

Erityisesti vuoden 2035 hiilineutraaliustavoite tietäisi Keskuskauppakamarin mukaan runsaasti julkisia ja yksityisiä investointeja. Julkisten investointien rahoittamiseksi tulisi miettiä joitain muita keinoja välttämättömyyshyödykkeiden hintojen korotuspaineiden sijaan. Muutoin joudutaan lisäämään tulonsiirtoja pienituloisille, mihin varat kerätään verotuksen kautta suurituloisemmilta.

Ilmastolain taloudellisten vaikutusten arvioitava heikkous on juuri se, että sen tosiasialliset haittavaikutukset oletettavasti osuvat heihin, joilla käytettävissä olevat tulot ovat muutoinkin niukat.

Kilpailijamaitamme kireämpi sääntely voi johtaa teollisuuden kannattavuuden ongelmiin. On toki mahdollista, että onnistuneiden investointien myötä kilpailukyky paranee ja uuden vihreän teknologian vienti voi kasvattaa Suomen vaihtotasetta merkittävästikin.

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2022 vp
Eriävä mielipide 2

Ennakoitavuus

Esitys on pääosin strateginen ohjelmapaperi. Teollisuuden investointeja voidaan joutua miettimään pitkällekin tulevaan. Tässä mielessä on hyvä, että Suomella on tavoiteltava päämäärä.

On epäselvää, onko kilpailijamaitamme kireämpi päästötavoite taloudellinen etu vai haitta.

Esitys on hyvin ongelmallinen ollakseen lakiesitys.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiesitys hylätään.

Helsingissä 7.4.2022

Minna Reijonen ps

Juha Mäenpää ps

Olli Immonen ps

Sakari Puisto ps

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2022 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Toteamme, että ilmastolain valmistelu on tehty ennen Ukrainan sodan alkamista. Se näkyy tavoitteiden asettelussa, jossa ei ole huomioitu muuttuneen tilanteen vaikutuksia kotimaiseen huoltovarmuuteen. Toimenpiteet tulee kohdentaa nyt täysimääräisesti venäläisen energian korvaamiseen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella edellytämme,

että ilmastolaissa säädettyjen päästötavoitteiden sekä niiden pohjalta valmisteltujen toimien vaikutusta yritysten kilpailukykyyn, suomalaisten ostovoimaan ja arjen kustannuksiin seurataan jatkuvasti. Mikäli päästötavoitteiden vaikutus näihin on kohtuuton, tulee tavoitetasoja tarkastella uudelleen ja päivittää kohtuullisemmiksi. Poikkeaminen voi tulla kyseeseen erityisen painavassa kriisitilanteessa, esimerkiksi pandemiassa, sotatilanteessa, luonnonmullistuksessa tai muussa vakavassa häiriössä, joka kohdistuu energia- tai tietoinfrastruktuuriin. Päästövähennykset tulee myös tehdä aina kustannustehokkaasti tutkittuun tietoon pohjautuen.

Helsingissä 7.4.2022

Pia Kauma kok
Janne Sankelo kok