15.10.2019

HE 29/2019 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020. Teema: Ilmastotoimet

Sitra kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 teemalla ilmastotoimet (HE 29/2019 vp).

1. Keskeiset huomiot

- Talousarvioesityksessä on ilmastotoimia edistäviä elementtejä, mutta kokonaisuutena arvioituna esitetyt elementit jäävät selkeästi vajaaksi siitä, mitä hiilineutraaliuden saavuttaminen vuoteen 2035 mennessä vaatisi.
- Panostukset ilmastotoimiin ovat monilta osin pienehköjä, ja suuret kokonaisuudet kuten energiaverotus ja tuet päästöjä aiheuttavalle toiminnalle jäävät käytännössä koskemattomiksi.
- Ilmastotoimien kiireellisyyden takia olisi oleellista, että kaikkien julkisten toimien ilmastovaikutuksia koetettaisiin arvioida jo talousarviota laadittaessa niin paljon kuin mahdollista.
- Kestävän kehityksen verouudistus on erittäin tärkeä osa ilmastotoimia. Erityisesti liikenteen ja energiaverojen uudistus sen osana tulisi tehdä nopeasti ja mahdollisimman vaikuttavasti päästöjen vähentämisen näkökulmasta.
- Kokonaisvaltaisten uudistusten osalta on perusteltua tehdä kattavat vaikutusanalyysit, mutta niiden ei pitäisi toimia hidasteena jo hyvin tutkittujen toimien soveltamiselle. Verouudistukset pitää saada tukemaan ilmastotoimia mahdollisimman pian tämän hallituskauden aikana.
- Energiatuotannon päästöohjauksen tehostaminen on kannatettavaa, ja energiaintensiivisen teollisuuden energiaveron palautusjärjestelmän poistaminen ja II veroluokan sähköveron alentaminen kohti EU:n sallimaa minimitasoa ovat tärkeitä askeleita päästöjen vähentämiseksi. Olisi ollut toivottavaa, että tämä näkyisi jo vuoden 2020 talousarviossa.
- Esitetyt lisäpanostukset tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotukien suuntaamiseksi vähäpäästöisten ratkaisujen ja kiertotalouden edistämiseen sekä ilmastopaneelin rahoituksen vahvistaminen ovat kannatettavia.

2. Sitran lausunto

Ilmasto- ja biodiversiteettikriisi etenevät huolestuttavaa vauhtia. Nopeiden ja kunnianhimoisten päästövähennysten saavuttamiseksi kaivataan toimia kaikilla yhteiskunnan sektoreilla, jotta Suomi saataisiin hallituksen linjausten mukaisesti hiilineutraaliksi vuonna 2035. **Erityisesti taakanjakosektorin ja maankäytön päästöihin sekä hiilinielun vahvistamiseen tähtääviä toimia on ohjattava kansallisilla ohjauskeinoilla.** Näistä keskeisimpiä olisivat toimet liikenteen ja maatalouden päästöjen vähentämiseen sekä kiertotalousratkaisujen ja hiilinielujen vahvistamiseen.

Hallituksen esitys talousarvioksi vuodelle 2020 sisältää jonkin verran ilmastotoimia edistäviä elementtejä. Niiden vaikutus kasvihuonekaasupäästöihin (khk-päästöihin) ja hiilinieluihin on kuitenkin epäselvä.

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto, Itämerenkatu 11–13, PL 160, 00181 Helsinki
Jubileumsfonden för Finlands självständighet, Östersjögatan 11–13, Box 160, FI-00181 Helsingfors
Finnish Innovation Fund, Itämerenkatu 11–13, PO Box 160, FI-00181 Helsinki, Finland
Puhelin/Tel. +358 294 618 991, faksi/fax +358 9 645 072, **sitra.fi** Y 0202132-3

15.10.2019

Ilmastotoimien kiireellisyyden takia **olisi oleellista, että kaikkien julkisten toimien ilmastovaikutuksia koetettaisiin arvioida jo talousarviota laadittaessa niin paljon kuin mahdollista**.

2.1 Luonnon monimuotoisuus ja maankäyttö

Luonnon monimuotoisuuden kannalta luonnonsuojelurahoitukseen tehtävä noin 100 milj. euron lisäys on merkittävä parannus nykyiseen. Metso-ohjelman jatkaminen ja suoalueiden suojelu voivat vaikuttaa positiivisesti myös maankäyttöön liittyviin khk-päästöihin. Maankäyttösektorin ilmastopolitiikan edistämiseen ehdotettu 19,8 milj. euron lisäys luonnonvaratalouteen voi myös ohjata maankäytön ilmastotoimia oikeaan suuntaan, mutta panostuksen vaikuttavuus on epäselvää ja riippuu käyttötavoista.

2.2 Liikenteen päästövähennykset

Liikenteen päästövähennystavoitteen kannalta talousarviossa on useita pieniä, oikeaan suuntaan vieviä muutoksia. Biokaasuohjelmalle ehdotettu 5 milj. euron rahoitus sekä sähköautojen latausinfran rakentamiseen kohdistuvan tuen jatkaminen ja korottaminen 4 milj. euroa voivat edistää uusien vähäpäästöisten käyttövoimien yleistymistä ajoneuvokannassa parantamalla näihin liittyvän perusinfran saatavuutta, mutta merkittävien tulosten varmistamiseksi panostusten tulisi olla suurempia. Polttoaine- ja latausinfran levinneisyys ovat yksi merkittävä tekijä kuluttajien ja yritysten liikennevälineisiin liittyvässä päätöksenteossa. Lisäksi talousarviossa mainitut lisäpanostukset raideinfrastruktuuriin, kävelyn- ja pyöräilyn edistämiseen sekä joukkoliikennetukeen voivat avustaa maantieliikenteen suoritteiden minimoimisessa ja päästöjen vähentämisessä.

Liikennepolttoaineiden veron korotus n. 250 milj. eurolla vuositasolla kesästä 2020 alkaen ja julkisen talouden suunnitelmaan 2020-2023 kuuluva parafiinisen dieselin verotuen alennus (joka on kohdistunut nyt merkittävimmin fossiilisen dieselin verotukseen) 120 milj. eurolla voivat molemmat hieman edistää fossiilisten polttoaineiden kysynnän laskua ja uusien vähäpäästöisten käyttövoimien ja biopolttoaineiden käyttöä. Koska polttoaineverotuksessa ei ole automaattista inflaatiokorotusta, nämä muutokset, joiden on arvioitu nostavan polttoaineiden loppuhintaa noin vuosittaisen inflaation verran, avustavat ylläpitämään polttoaineiden hiilidioksidiveron vaikuttavuutta. Ilman tätä lisäystä polttoaineverojen palkkatasokorjattu hinta ja sitä kautta vaikutus kysyntään olisi laskenut. Tämä olisi ollut erittäin haitallista ilmastotoimille, sillä liikenteen päästövähennykset ovat kriittinen osa Suomen taakanjakosektorin päästövähennyksiä.

2.3 Muut veromuutokset

Verotusta on mainittu uudistettavan myös hallituskauden aikana tehtävän kestävän kehityksen verouudistuksen avulla, joka koostuu energiaverotuksen uudistuksesta, liikenteen verotuksen laaja-alaisemmasta uudistuksesta, kiertotalouden edistämisestä sekä päästöperusteisen kulutusveron selvittämisestä. **Kestävän kehityksen verouudistus on erittäin tärkeä osa ilmastotoimia. Erityisesti liikenteen ja energiaverojen uudistus sen osana tulisi tehdä mahdollisimman vaikuttavaksi päästöjen vähentämisen ja kustannustehokkuuden näkökulmasta.** Näin suurten uudistusten osalta **on perusteltua tehdä kattavat vaikutusanalyysit, mutta niiden ei pitäisi toimia hidasteena jo hyvin tutkittujen toimien soveltamiselle**. **Verouudistukset pitää saada tukemaan ilmastotoimia mahdollisimman pian tämän hallituskauden aikana.** On luontevaa, että näitä uudistuksia ja niiden tarkkoja yksityiskohtia ei vielä kokonaisuudessaan lisätty osaksi hallituksen talousarviota vuodelle 2020, mutta tutkimusnäyttö puhuu esimerkiksi päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensaatiotuen

poistamisen[1] ja öljylämmityksen, työkoneiden polttoaineiden, maatalouden käyttämän energian sekä turpeen verotuksen kiristämisen[2] puolesta. Työkone- ja lämmityspolttoaineiden verotuksen kiristäminen 100 milj. eurolla on askel päästöjen kannalta oikeaan suuntaan, mutta jää tutkimuskirjallisuuden valossa vielä odottamaan rinnalleen muita toimia.

Sen sijaan hallitusohjelmassa on jo eriteltynä mainittu, että energiatuotannon päästöohjausta tehostetaan poistamalla energiaintensiivisen teollisuuden energiaveron palautusjärjestelmä ja alentamalla II veroluokan sähkövero kohti EU:n sallimaa minimitasoa. Uudistuksen ennakoidaan nyt ajoittuvan veroperustemuutosten osalta vuosille 2021–2022. Koska sähköistäminen luo usealla teollisuusalalla mahdollisuuksia uusien, vähäpäästöisten teknologioiden käyttöön, olisi ollut toivottavaa, että nämä jo kohtuullisen selkeästi määritellyt muutokset verotukseen olisi otettu huomioon heti vuoden 2020 talousarvioissa eikä siirretty toteutettavaksi vasta myöhemmin hallituskaudella. Kaivostoiminnan osalta tulisi lisäksi tarkastella, onko sen käyttämän sähkön verotuksen siirtäminen ylempään sähkövero I luokkaan päästövähennysten kannalta tehokasta.

2.4 Tutkimus-, kehitys- ja investointituet

Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotukien on kansainvälisessä taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa todettu olevan usein tehokkaita päästöjen vähentämiseen, tosin niillä saavutetut päästövähennykset vievät usein aikaa. Tästä näkökulmasta lisäpanostukset yleiseen tutkimusorganisaatioiden rahoitukseen sekä erityisesti 55 milj. euron lisäys Business Finlandin avulla myönnettävään avustusmuotoiseen rahoitukseen ja 18 milj. euron lisäys kiertotalouden investointi- ja innovaatiotukiin voivat tehostaa ja nopeuttaa vähähiilisten teknologioiden ja kiertotalousratkaisujen kehittelyä ja käyttöönottoa. Erityisesti kiertotalousratkaisujen kautta voidaan saavuttaa sekä päästövähennyksiä että optimoida luonnon resurssien käyttöä. Business Finlandin kautta myönnettäviä tukia valvotaan ja analysoidaan tarkasti, minkä ansiosta niiden kohdalla on pienempi riski siihen, että tukia käytettäisiin sellaisten ratkaisujen tukemiseen, jotka syntyisivät myös markkinaehtoisesti itsekseen. Sen sijaan, vaikka kivihiiltä korvaavien ratkaisujen 30 milj. euron investointituet energiatuen osana sekä taloyhtiöiden energia-avustuksiin ehdotettu 20 milj. euron lisäys voivat avittaa päästövähennyksiä, tulisi näiden tukien kohdalla myös varmistaa, että ne käytetään mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti. Tukia ei tulisi kohdistaa sellaisiin investointeihin, jotka syntyisivät myös markkinaehtoisesti ja niiden kokonaisvaikuttavuus tulisi maksimoida koko yhteiskunnan kannalta.

2.5 Muita huomioita

Ilmastotoimien näkökulmasta on hyvä, että kansallisen ilmastopaneelin toimintaa vahvistetaan lisäämällä määrärahaa 0,45 milj. eurolla ja strategisen kiertotalouden edistämisohjelman toteuttamiseen ja kiertotalouden edistämiseen varataan 0,5 milj. euroa. Tuleviin talousarvioihin tulisi kuitenkin tarkastella, onko nämä summat riittäviä ilmastotoimien strategisen ohjaamisen tehostamiseen. On hienoa, että hallituskaudella toteutetaan kiertotalouden edistämisohjelma ja että Business Finlandin rahoitusta kohdennetaan yritysten kiertotaloushankkeiden, julkisten toimijoiden yhteistyöhankkeiden ja innovatiivisten julkisten hankintojen rahoitukseen. Hyödyllistä olisi myös rahoituksen suuntaaminen riskinjakoinstrumentille edistämään suomalaisten vähähiilisten kiertotalousratkaisujen kaupallistamista

[1] Yritystuet ja kilpailukyky. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:33
[2] Verotuksen muutospaineet ja tulevaisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:35

15.10.2019

maailmanmarkkinoille. Talousarviossa olisi myös ollut toivottavaa nähdä panostuksia kuluttajien vähäpäästöisten valintojen edistämiseksi.

Yleisesti ottaen ilmastotoimet tulisi kohdistaa ja mitoittaa niin, että ne todella ohjaavat päästöjä kohti hiilineutraalia Suomea vuonna 2035 mahdollisimman tehokkaasti. Budjettiohjauksella on regulaatio-ohjauksen rinnalla keskeinen rooli päästövähennysten saavuttamisessa, ja talousarviossa esitettyjen keinojen ei voida vielä arvioida olevan riittäviä 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi.

Helsingissä 15.10.2019,

Mari Pantsar
Johtaja

Sitran visiona on Suomi, joka menestyy kestävän hyvinvoinnin edelläkävijänä sosiaalisessa, taloudellisessa ja ekologisessa ulottuvuudessa. Suomen menestys tulevaisuudessa riippuu keskeisesti kyvystämme vastata sekä globaalin talouden että ilmasto -ja kestävyyskriisin haasteisiin. Menestyminen edellyttää yhteiskunnan uudistumiskykyä -ja halua. Hiilineutraali kiertotalous rakentaa yhteiskuntaa, jossa hyvinvointi ei perustu ylikulutukseen tai fossiilisiin polttoaineisiin.