24.10.2019

HE 29/2019 vp

Vuoden 2020 valtion talousarvioehdotuksen toimenpiteet ja haasteet ilmastotavoitteiden ja hiilineutraalin Suomen edistämiseksi erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla (PL 32)

Sitra kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitykseen (HE 29/2019 vp) valtion talousarvioksi vuodelle 2020 eduskunnan työ- ja elinkeinojaostolle liittyen siinä oleviin toimenpiteisiin ja haasteisiin ilmastotavoitteiden ja hiilineutraalin Suomen edistämiseksi erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla (PL 32).

1. Keskeiset huomiot

- Talousarvioesityksessä on ilmastotoimia edistäviä elementtejä, mutta kokonaisuutena arvioituna esitetyt elementit jäävät selkeästi vajaaksi siitä, millä polulla hiilineutraaliuden saavuttamiseksi vuoteen 2035 mennessä pitäisi olla.
- 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.
- Kiertotalous ja cleantech -ratkaisujen tukeminen on olennainen osa päästövähennystoimia ja luonnon monimuotoisuuden suojelemista ja ne voivat luoda samalla uutta vientipotentiaalia.
- 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.
- Mahdollisia tarpeita alueellisiin rakennetukiin ilmastotoimien – ja ilmastonmuutoksen vaikutuksista tulisi arvioida työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla yhteistyössä sidosryhmien kanssa ilmastotoimien sosiaalisten vaikutusten hillitsemiseksi.

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**

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**

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.

Globaalisti kiertotalousratkaisuiden edistäminen on kriittistä sekä tarvittavien päästövähennysten saavuttamiseksi että luonnon monimuotoisuuden ja luonnon varojen käytön suojelemiseksi. Noin puolet globaaleista ilmastopäästöistä ja 90% luonnon monimuotoisuuden ja vesistöjen ongelmista aiheutuu luonnon varojen prosessoinnista materiaaleiksi, polttoaineeksi ja ruoaksi.[1]. Suomella voi olla kiertotalousratkaisujen edistämisen avulla kokoaan suurempi vaikutus globaaleihin päästöihin ja ne voivat tuoda uutta vientipotentiaalia Suomelle. Samoin energiatehokkuutta ja vähähiilisiä energiaratkaisuja edistävät ns. cleantech -ratkaisut voivat parantaa Suomen vientiä ja hiilikädenjälkeä, eli suomalaisten ratkaisujen tuomia päästövähennyksiä globaalisti. **Suomen tulisikin pyrkiä omien päästövähennysten ja luonnon monimuotoisuuden suojelemisen lisäksi maksimoimaan hiilikädenjälkeään maailmalla** ja avustaa näin samalla omaa vientimenestystään ja muiden maiden päästöjen vähennyksiä.

Hallituksen esitys talousarvioksi vuodelle 2020 sisältää jonkin verran ilmastotoimia edistäviä elementtejä. Niiden vaikutus kasvihuonekaasupäästöihin (khk-päästöihin) ja hiilinieluihin on kuitenkin epäselvä. Ilmastotoimien kiireellisyyden takia **olisi oleellista, että kaikkien julkisten toimien ilmastovaikutuksia koetettaisiin arvioida jo talousarviota laadittaessa niin paljon kuin mahdollista**.

2.1 Veromuutokset

Verotusta on mainittu uudistettavan hallituskauden aikana tehtävän kestävän kehityksen verouudistuksen avulla, joka koostuu energiaverotuksen uudistuksesta, liikenteen verotuksen laaja-alaisesta 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[2] ja öljylämmityksen, työkoneiden polttoaineiden, maatalouden käyttämän energian sekä turpeen verotuksen kiristämisen[3] 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

[1] International Resource Panel (2019): Global Resources Outlook 2019, Natural Resources for the Future We Want, United Nations. A Report of the International Resource Panel. United Nations Environment Programme.
[2] Yritystuet ja kilpailukyky. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:33
[3] Verotuksen muutospaineet ja tulevaisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:35

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.

2.2 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 pieni riski siihen, että tukia käytettäisiin sellaisten ratkaisujen tukemiseen, jotka syntyisivät myös markkinaehtoisesti itsekseen.

Lisäksi kivihiiltä korvaavien ratkaisujen 30 milj. euron investointi- ja demonstraatiotuet energiatuen osana ja taloyhtiöiden energia-avustuksiin ehdotettu 20 milj. euron lisäys voivat lisätä päästövähennyksiä, mutta näiden tukien kohdalla tulisi niitä myönnettäessä 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.

On myös 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 maailmanmarkkinoille. Talousarviossa olisi myös ollut toivottavaa nähdä panostuksia kuluttajien vähäpäästöisten valintojen edistämiseksi sekä yritysten ja tuotteiden hiilijalanjälkien laskemiseksi.

2.3 Tuet liikenteen päästövähennystoimille

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.

15.10.2019

2.4 Aluetuet

Talousarvioon on sisällytetty 20 miljoonan euron budjetti yleisesti alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukemiseen. Sen tarkemmasta allokaatiosta päätettäessä ja tulevaisuudessa aluetukien kohdalla olisi hyvä pitää esillä myös ilmastotoimien ja ilmastonmuutoksen tuomia vaikutuksia ja niiden sosiaaliseen hyväksyttävyyteen liittyviä näkökulmia. Esimerkiksi turvetuotanto on erittäin haitallista kaikissa muodoissaan khk-päästöjen näkökulmasta ja edes turpeen suuntaaminen korkeamman jalostusarvon tuotteisiin hallitusohjelmakirjausten mukaisesti ei vähentäisi laisinkaan turpeenkäytöstä tulevia päästöjä. Niitä alueita, joilla on nyt paljon turvetuotantoa, pitäisi siis mahdollisesti tukea uusien vähäpäästöisten liiketoimien ja työpaikkojen luomisessa. Tällaisia mahdollista lisätukitarpeita ilmastotoimiin ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin liittyen tietyille alueille ja niiden väestölle esimerkiksi uusien elinkeinojen löytämiseen ja mahdolliseen uudelleen koulutukseen tulisi analysoida yhteistyössä sidosryhmien kanssa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla.

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.

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 esitetyt keinot jäävät vajaaksi siitä, millä polulla hiilineutraaliuden saavuttamiseksi vuoteen 2035 mennessä pitäisi olla.

Helsingissä 24.10.2019,

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.