HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024. VNS 1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027.
Maa- ja metsätalousvaliokunta 23.10.2023

Suomen ilmastopaneeli
Ilmastopanelistit Markku Ollikainen, Jyri Seppälä, Kristiina Lång, tiedesihteeri Marianne Leino

Talousarvio ja julkisen talouden suunnitelma

Ilmastopaneeli keskittyy lausunnossaan ilmastopolitiikkaan liittyviin teemoihin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla sekä nostaa esiin huomioita myös muilta hallinnonaloilta.

Ilmastopaneeli muistuttaa, että ilmastotoimissa onnistuminen edellyttää päättäväisiä toimia läpi eri hallinnonalojen ja tarvetta katsoa toimia kokonaisvaltaisesti.

Kuten hallitusohjelmassa todetaan, päästötavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan aktiivisia toimia. Lisäksi hallitus toteaa ohjelmassaan suuntaavansa ”ilmastotoimia kustannustehokkuuden, teknologianeutraaliuden ja kestävästi kannattavan liiketoiminnan synnyttämiseen tunnistaen ylivaalikautisen pitkäjänteisyyden merkityksen investointien houkuttelussa.”

Vihreän siirtymän edistäminen julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarviossa

Euroopan unionin elpymis- ja palautumisväline ja REPowerEU -rahoitusinstrumentti kasvattavat merkittävästi vihreään siirtymään ohjattavaa rahoitusta. Edellinen tarjoaa rahoitusta noin 1,82 mrd. € ja jälkimmäinen 127 milj. €. Tämän rahoituksen ohjaaminen tehokkaasti kansallisen rahoituksen ohella vihreän siirtymän edistämiseen, erityisesti puhtaan energian ja vetytalouden edistämiseen sekä energiakäytön tehostamiseen, on tähdellistä. Tämä seikan tulisi kulkea läpi koko budjetin, sillä se rakentaa Suomesta kiinnostavaa ja innovatiivista investointiympäristöä. Kuten julkisen talouden suunnitelmassa todetaan: vihreän siirtymän investoinnit voivat yllättää positiivisesti, jos energia- ja teknologiamurros lisäävät investointeja ennustettua enemmän ja nostavat Suomen kansantalouden kasvun korkeammalla kasvu-uralle.

Vihreän siirtymän edistämiseksi talousarvio ohjaa rahoitusta taloudellisiin avustuksiin, luvituksen edistämiseen ja puhtaan siirtymän investointeihin. Nämä ovat lähtökohtaisesti perusteltuja toimia ja on hyvä, että uusiutuvan energian tukia kasvatetaan budjetissa. Tukien onnistuminen riippuu osin kohdennuksesta. Esimerkiksi tuen myöntäminen puupolttoainesähkön tuottamiseen ei kuulu suositeltavien kohteiden joukkoon, sillä Suomi polttaa biomassaa energiaksi liiallisesti suhteessa puun muihin käyttömahdollisuuksiin. Esimerkiksi polttoon menee ainespuuta, jota tarvitaan tähdellisen kipeästi metsäteollisuudessa, ja joka aiheuttaa samalla negatiivisen nieluvaikutuksen.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala talousarviossa

Suomen päästötavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeistä on edistää toimia fossiilisen energian ja prosessipäästöjen vähentämiseksi sekä maankäyttösektorin (LULUCF) nettonielun vahvistamiseksi. Monet näistä toimista kuuluvat muille hallinnonaloille, mutta maa- ja metsätalousministeriön toimivallassa on lukuisia toimia Suomen 2030 tavoitteiden ja hiilineutraaliuden edistämiseksi sekä maankäyttösektorin nettonielun vahvistamisen että maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen osalta.

Ilmastopaneeli kiinnittää huomiota siihen, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla talousarvion pääluokassa 30 yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin ei ole otettu mukaan

hiilinielujen vahvistamista tai maankäyttösektorin ja maatalouden päästöjen vähentämistä koskevia tavoitteita. Tämä ei ole linjassa ilmastotavoitteet vastuullisesti huomioon ottavan budjettisuunnittelun kanssa. Esimerkiksi LVM:n, TEM:n ja YM:n hallinnonaloilla yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin on otettu mukaan hiilineutraaliuden kannalta olennaisia mittareita. Ottaen huomioon maa- ja metsätalousministeriön keskeinen rooli hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisessa, tämä on selkeä puute talousarviossa ja tällainen arvio tulisi lisätä talousarvioon jatkossa.

Ilmastopaneeli käsittelee alla tarkemmin talousarvioon 2024 esitettyjä kirjauksia, erityisesti maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman eli MISUn toimeenpanon kannalta.

Maankäyttösektorin nettonielu

Maankäyttösektorin päästöjen vähentämiseksi olisi kiireellistä tehostaa kansallisia toimia erityisesti jouto- ja turvemaiden siirtämiseksi päästöjä vähentävien käyttömuotojen piiriin esimerkiksi kosteikkoviljelyn ja metsityksen avulla. Turvepellot tuottavat yli puolet maatalouden päästöistä, vaikka ne kattavatvain 10 % viljelysmaista. Turvemaiden potentiaali vahvistaa hiilinielua on suuri, sillä niiden päästöt olivat yhteensä 20 Mt vuonna 2021. Turvemaiden päästövähennysmahdollisuuksista on lisää luettavissa Ilmastopaneelin raportista Lång ym. 2022[1]. Erityisesti viljelyksessä olevien turvepeltojen, hylättyjen turvepeltojen ja käytöstä poistettujen energiaturpeen ottoalueiden vettämisestä on saatavissa nopeasti ja merkittäviä päästövähennyksiä.

Tätä taustaa vastan Ilmastopaneeli pitää erittäin valitettavana hallituksen esitystä leikata kokonaan kosteikkoviljelyn tuki. Kosteikkoviljelyyn viime hallituskaudella päätetyllä 30 miljoonalla olisi Ilmastopaneelin arvion mukaan voitu vettää tuhansia hehtaareja turvemaalla sijaitsevia peltoja, mikä olisi ollut pinta-alaa kohden tehokkain päästöjä vähentävä yksittäinen toimenpide maataloudessa. Esimerkiksi 50 000 hehtaarin vettämisellä voitaisiin tuottaa noin 0,8 Mt vähennys maankäyttösektorin päästöihin ja 0,2 Mt vähennys taakanjakosektorille koituviin dityppioksidipäästöihin. Huomattakoon, että turvemaiden vettämisen päästövähennyspotentiaali on kokonaisuudessaan useita miljoonia hiilidioksidiekvivalenttitonneja, sillä tuotantokykynsä menettäneitä turvemaita on runsaasti.

Samoin Ilmastopaneeli pitää huolestuttavana, että joutoalueiden metsitystukea ei aiota jatkaa. Esimerkiksi MISUssa on oletettu, että joutoalueita metsitetään 3 000 hehtaaria vuosittain, mistä 40 % kohdistuu turvetuotantoalueille. Tällä toimella on MISUssa kaavailtu saatavan ilmastovaikutusta 0,5 Mt vuoteen 2035.

Edellä mainituilla leikkauksilla hallitus on peruuttamassa maankäyttösektorin kustannustehokkaimpia ja kivuttomimpia ilmastotoimia, ja jättämässä toteuttamatta ilmastolain mukaisen MISUn linjaamia toimia, joita olisi ollut syytä vahvistaa.

Momentille 30.40.22. Luonnonvara- ja biotalouden edistäminen kohdistuu merkittävä 10 miljoonan euron leikkaus verrattuna 2023 budjettiin, merkiten ennen kaikkea ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelman loppumista. Ravinteiden kierrätyksen tuen jatkaminen hillitsisi lannanlevityksen vaatimaa pellonraivausta, vähentäisi metsäkadon päästöjä ja edistäisi samalla biokaasun tuotantoa korvaamaan fossiilisia polttoaineita.

Talousarviossa esitetään leikkauksia myös maatalouden ympäristökorvauksiin, luomutuotantoon, neuvontaan ja ei-tuotannollisiin investointeihin. Näiden leikkausten sijasta tulisi etsiä säästökohteita huonosti kohdistetuista tuista. Hallitus on linjannut tukevansa ruokaa tuottavaa maataloutta, mutta CAP-tukia maksetaan edelleen ilman velvollisuutta tuottaa ruokaa. Uusin tutkimus osoittaa, että noin 10 % tiloista, jotka saavat maataloustukia, ei ole myynyt edellisen tukikauden aikana ainuttakaan

[1] Saatavilla: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/04/ilmastopaneelin-raportti-2-2022-turvemaiden-kayton-vaihtoehdot-hiilineutraalissa-suomessa.pdf

maataloustuotetta (Niskanen ym 2022[2]). Näiden peltopinta-alojen velvoittaminen tuottamaan joko ruokaa tai ilmastohyötyjä olisi kustannustehokasta ja kannatettavaa politiikkaa.

Hallitusohjelman mukaan Suomen CAP-suunnitelmaa ollaan päivittämässä kuluvalla vaalikaudella. Ilmastopaneeli suosittaa, että valtioneuvosto kiristää komission kehotuksen mukaan suunnitelman ohjaavuutta ilmastoystävällisempään suuntaan. Ilmastovuosikertomuksessa todetaan, että maatalouden päästövähennystoimia toimeenpannaan pääasiassa CAP:n kansallisen strategiasuunnitelman toimenpiteiden avulla, joten suunnitelman on syytä olla riittävän kunnianhimoinen ja tukea suomalaisia viljelijöitä siirtymässä. On tähdellistä tehdä CAP-pinta-alatukien maksamisen ehdoksi sitoutuminen joko ruuan- tai ympäristöhyötyjen tuottamiseen.

Monimuotoisuus & ilmastotoimet

Monimuotoisuuden suojelu ja ilmastonmuutoksen hillintä sekä ilmastonmuutokseen sopeutuminen liittyvät toisiinsa monin tavoin. Perinnebiotooppien suojelu maataloudessa osana maatalouden ympäristöohjelmaa on tästä hyvä esimerkki. METSO-ohjelma ja Helmi-elinympäristöohjelma ovat keskeisiä luonnon monimuotoisuuden tilan parantamiseen tähtääviä instrumentteja, ja on hyvä, että niitä rahoitetaan myös tällä hallituskaudella. Ohjelmien pitäisi suojella hiilirikkaita kohteita, jotka ovat myös luonnon monimuotoisuuden osalta rikkaita. Tällöin ylläpidetään sekä hiilivarastoa että monimuotoisuutta. Hallitusohjelmaan kirjattu hiilipreemion liittäminen mukaan METSO-ohjelmaan on kiitettävä aloite. Rahoituksen kasvattaminen ilmastokomponentilla voisi edistää tätä tavoitetta, sillä usein suuri hiilivarasto ja monimuotoisuusarvo ovat samoissa kohteissa, kuten tutkimus osoittaa.

Yhteenvetona

Ilmastopaneeli on huolissaan leikkausten vaikutuksesta MISUn toimeenpanoon ja peräänkuuluttaa hallitukselta kattavaa vaikutusarviota tehtyjen linjausten nielu- ja päästövaikutuksista.

Ilmastopaneeli muistuttaa myös, että oikeudenmukainen siirtymä on välttämätöntä maa- ja metsätaloudessa toimiville. Johdonmukainen ilmastopolitiikka maa- ja metsätaloudessa on edellytys sille, että toimijat pystyvät hahmottamaan, kuinka kehittää maataloutta ilmastoviisaaseen suuntaan niin että se parantaa maan tuottavuutta ja voimistaa tilan kannattavuutta.

Ilmastopaneeli muistuttaa hiilinielun vahvistamisen tärkeydestä. Kuten valtioneuvosto toteaa ilmastovuosikertomuksessaan, maankäyttösektorin nettonielun heikkenemisen seurauksena EU-velvoitteet ja ilmastolain mukainen hiilineutraaliustavoite edellyttävät lisätoimia. Tämän johdosta valtioneuvosto katsoo, että uuden MISUn laatimista tulisi harkita jo tällä vaalikaudella. Ilmastopaneeli yhtyy arvioon lisätoimien tarpeesta ja suosittaa, että MISU päivitetään vastaamaan nettonielun pienenemisen asettamaa haastetta. Nyt esitetty talousarvio ei anna selkeää kuvaa siitä, miten hallitus aikaa nettonielua vahvistaa.

Talousarvio & ilmastotoimet muilla hallinnonaloilla

Ilmastopaneeli nostaa seuraavia huomioita koskien muiden kuin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan talousarviokirjauksia, erityisesti, kuntien ilmastotoimiin, energiaan ja verotukseen liittyen. Ilmastopaneeli muistuttaa, että hiilineutraalius edellyttää ilmastotoimia koordinoidusti ja hallinnonalat läpileikkaavasti,

Kuntien ilmastotoimet (YM:n hallinnonalalla)

Ilmastopaneeli katsoo, että kuntien ilmastosuunnitelmien poistaminen ilmastolaista, ja siihen liittyvän tuen poisto on lyhytnäköistä ja epäjohdonmukaista politiikkaa. Kuntien ilmastosuunnitelmat ja niiden

---

[2] Niskanen, O., Valtiala, J., Wejberg, H., Torvinen, M. & Karhula T. 2022. Kiinteistörakennetta kehittämällä kestävyyttä viljelyyn: KIVAPELTO-hankkeen loppuraportti. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 93/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 32 s.

tekemiseen osoitettu tuki olisivat toimineet hyvänä kannustimena ilmastotyön kehittämiseen sekä kunnan alueen päästöjen seuraamiseen myös niissä kunnissa, joissa ilmastotyötä ei ole tähän asti saatu vielä kunnolla käyntiin.

Kuntia ja alueita tulee kannustaa ilmastotyöhön jatkossakin. Kunnat ovat suuria maanomistajia, ja pystyvät vaikuttamaan kaavoituksella ja muilla maankäyttöpäätöksillä paljon myös maankäyttösektorin nettonielun kehitykseen.

Hallituksen linjaukset, joilla leikataan rahoitusta ilmastosuunnitelmien lisäksi esimerkiksi liikenteen ilmastotoimilta kunnissa (LVM:n hallinnonalalla) sekä avustuksista kuntien kiinteistöjen öljylämmityksestä luopumiseen, eivät valitettavasti anna kovin hyvää signaalia paikalliseen ja alueelliseen ilmastotyöhön.

Energia

Luopumalla lämmitykseen käytettävistä fossiilisista polttoaineista ja edistämällä polttoon perustamattomien energialähteiden käyttöä edistetään energiaomavaraisuutta. Lisäksi pientalojen öljy- ja kaasulämmityksestä luopumisen ja kaukolämpöön liittymisen tuet, asuinrakennusten energia-avustukset ja matalalämpöiseen kaukolämpöön myönnettävät avustukset edistävät fossiilisista polttoaineista irtautumista sekä yhteiskunnalle elintärkeää energiatehokkuutta. Energiatehokkuuteen ei kuitenkaan talousarviossa tunnuta panostettavan millään lailla, päinvastoin:

- Yllä mainitut tuet leikataan
- Energiatehokkuuden rahoituksesta (neuvonta) leikataan (TEM:n hallinnonala)
- Energiatuen myöntövaltuus puolitetaan 2024 alkaen (TEM:n hallinnonala) - tosin REPowerEU-rahoitus lieventää vaikutusta vielä ainakin 2024 talousarviossa

KAISUun kirjattu polttoöljyn jakeluvelvoite laskisi tehokkaasti kevyen polttoöljyn päästöjä lämmityksessä, viljankuivauksessa ja maatalouden työkoneiden käytöstä. Toimenpide jäi toteuttamatta edelliseltä hallitukselta, mikä kasvattaa päästövähennyskuilua entisestään. Energiankäyttö lämmityksessä ja työkoneissa maa- ja metsätaloudessa tuottaa noin 1 Mt päästöt vuosittain, ja niitä voitaisiin vähentää tehokkaasti jakeluvelvoitteen avulla.

Ilmastopaneeli pitää tärkeänä, että fossiilisten polttoaineiden käyttöä korvaavien investointien tukea ei ohjata biomassan polton lisäämiseen. Biokaasun edistäminen paikallisena, räätälöitynä ratkaisuna on ilmasto- ja muiden hyötyjen, kuten ravinnekierrätyksen edistämisen, ansiosta tervetullut.

Verotus

Hallitus toteaa, että hiilineutraalisuustavoitteen mukaisia veroja on useita, erityisesti energiaverot, ajoneuvoverot, autovero ja eräiden juomapakkausten valmistevero sekä jätevero. Todetaan myös, että yksittäiset verotusrakenteet voivat kuitenkin pitää sisällään myös tavoitteen vastaisia verotusrakenteita.

Ilmastopaneeli huomauttaa, että hallituksen esittämät muutokset esimerkiksi polttoaineiden valmisteveroon ja ajoneuvoveroon lisäävät vaikutusarvioiden mukaan päästöjä.

Kuten hallitus toteaa, Suomessa on edelleen 16 energiaverotuloihin vaikuttavaa verotukea, joista monet kohdistuvat fossiilisten polttoaineiden käyttöön. Näistä ilmaston kannalta haitallisin on turpeen alempi verokanta ja verottoman käytön raja. Samankaltainen vaikutus on turvetta ja biomassoja polttavien CHP-laitosten verotuella. Ilmastopaneeli katsoo, että tällaiset tuet ylläpitävät energiaturpeen tuotantoa ja vaikeuttavat Suomen pääsyä ilmastotavoitteisiinsa. Hallituksen olisi pikemminkin annettava aikahorisontti turpeen alasajolle, jotta alan toimijoilla olisi mahdollisuus sopeutua siirtymään hyvissä ajoin. Ilmastopaneelin suositus takarajaksi on 2030.

Hallitus identifioi puupohjaisen biomassan polton verottomuuden verotueksi. Ilmastopaneelin arvion mukaan puupohjaisten polttoaineiden verottomuus ja jätteenpolton verottomuus ovat verotukia, jotka tulisi lakkauttaa.

Valtion olisi mahdollista uudistaa verotusta niin, että kerättävät verot ohjaisivat ilmastotoimien kannalta oikeaan suuntaan. Ei ole järkevää pienentää valtion verotuloja ja samalla kasvattaa päästöjä, kun ns. win-win –ratkaisujakin olisi. Samalla tulee huolehtia siitä, etteivät arjen kustannukset varsinkaan haavoittuvaisimmassa asemassa oleville kasva liian suuriksi. Tutkimuskirjallisuuden valossa kompensaatiot kasvaneista kustannuksista kannattaa toteuttaa tasapalautuksina, jolloin ne kohdistuvat reilummin juuri niihin kotitalouksiin, joiden käytettävissä olevat tulot ovat pienimmät.

Ilmastotoimet julkisen talouden suunnitelmassa

Hallitus katsoo, että julkisen talouden suunnitelmassa hiilineutraaliuteen liittyvien tavoitteiden edistämiseen ohjataan vuonna 2024 n. 2,3 miljardia euroa, alentuen asteittain 1,6 miljardiin euroon vuoteen 2027. Tässä summassa on kuitenkin mukana myös muuta vihreään siirtymään liittyvää rahoitusta. Edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa 2022–2026 hiilineutraaliuteen liittyviä toimia katsottiin rahoitettavan n. 2,7 mrd. eurolla v. 2023 alentuen n. 2,1 mrd. euroon v. 2026. On epävarmaa, onko nyt annetussa julkisen talouden suunnitelmassa arvioitu osuus täysin verrannollinen tähän.

Määrärahatasossa näkyy merkittävänä Suomen elpymis- ja palautussuunnitelman rahoitus, joka päättyy vuonna 2026. Hallituksen mukaan noin puolet Suomen enimmäissaannosta kohdistuu vihreään siirtymään.

Hallituksen julkisen talouden suunnitelman mukaan määrärahalisäyksiä kaudella 2023–2027 kohdistuu mm. puhtaan energiantuotannon investointeihin, vähäpäästöisiin innovaatioihin ja rakennusalan ympäristöratkaisuihin. Esimerkiksi uusiutuvan energian tuotannon tuotantotuet näkyvätkin voimakkaasti lisääntyneen 2024 talousarviossa. Vähäpäästöisiin innovaatioihin kohdentuu rahoitusta useaa reittiä pitkin, EU-rahoituksen ollessa keskeistä.

Osin REPowerEU-rahoituksella toteutettava ympäristöluvituksen sujuvoittaminen on tarpeellista siirtymän edistämiseksi, kunhan se tehdään ympäristökriteereistä karsimatta. Niin sanottu yhden luukun ympäristölupaviranomainen on tässä yhteydessä kannatettava kehityssuunta.

Ilmastotoimiin kohdistuu kuitenkin myös merkittäviä määrärahan alennuksia tälle kehyskaudelle; mm. maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla kosteikkoviljelyn tuista luopuminen.

Ilmastotoimien edistämisen kannalta on oleellista, että EU-rahoitus, kuten elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF), oikeudenmukaisen siirtymän rahaston, REPowerEU:n, yhteisen maatalouspolitiikan tukien ja rakennerahastojen varat kohdistuvat niin, että ilmastotoimille ei aiheudu haittaa, vaan rahoituksen avulla autettaisiin ihmisiä, yrityksiä ja toimialoja siirtymään vähähiiliseen yhteiskuntaan.

Talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman vaikutukset ilmastotoimien saavuttamiseen arvioitava

Ilmastopaneeli peräänkuuluttaa kokonaisvaltaisempaa arviota julkisen talouden suunnitelmakaudelle 2024–2027 ja vuodelle 2024 suunniteltujen päätösten vaikutuksesta hiilineutraaliustavoitteen sekä EU:ssa yhteisesti sovittujen 2030-ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Tämä arvio tulisi huomioida hallitusohjelman mukaisen päästövelan lyhentämisohjelman laadinnassa, ilmastosuunnitelmien päivittämisessä ja tulevissa talousarvioesityksissä.

Ilmastopaneeli huomauttaa, että talousarvio ei tarjoa yhtenäistä ja perusteltua näkemystä päätösten vaikutuksesta Suomen kasvihuonekaasupäästöihin ja maankäyttösektorin nettonieluun. Useilla

hallinnonaloilla (YM, TEM, LVM) yhteiskunnallisiksi vaikuttavuustavoitteiksi on otettu, osin toisistaan eroavia, päästöjen kehitystä kuvaavia mittareita. Toisaalta on erikoista, että esimerkiksi MMM:n hallinnonalalla hiilineutraaliustavoitteeseen keskeisesti vaikuttavat maankäyttösektorin nettopäästöt tai nielut eivät näy vaikuttavuustavoitteissa. Seuraavaan talousarvioon olisi kokonaiskuvan muodostamiseksi syytä esittää yhteisesti eri hallinnonaloilla koottuja perusteltuja mittareita, mukaan lukien päästö- ja nielukehitysarviot hiilineutraaliuden saavuttamiseksi, sekä arvio suunnitellun rahoituksen vaikutuksesta esitettyihin mittareihin.

Ilmastopaneeli on talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman osalta erityisesti huolissaan puutteista maankäyttösektorin nettonielun vahvistamiseksi tarvittavista toimista.

Ilmastolain mukaan hallituksen on seurattava ilmastosuunnitelmien toteutumista ja tehtävä tarvittaessa päätös lisätoimista.

Ilmastopaneeli esittää huolensa ilmastopolitiikan johdonmukaisuuden heikentymisestä, ja sen antamasta ristiriitaisesta viestistä vihreän siirtymän investointeihin.