HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024.
Valtiovarainvaliokunta työ- ja elinkeinojaosto 14.11.2023

Suomen ilmastopaneeli
Ilmastopaneelin pj Markku Ollikainen, tiedesihteeri Marianne Leino

Lausuntopyynnön kohteena oleva työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan luku 32.20 Uudistuminen ja vähähiilisyys pitää sisällään useita momentteja, joilla on keskeinen yhteys hiilineutraaliustavoitteen edistämiseen, mukaan lukien uusiutuvan energian edistämiseen, energiatehokkuuteen, innovaatioihin, TKI-toimintaan ja julkisen sähköisen latausinfran edistämiseen liittyvät kohdat.

Tässä lausunnossa keskitytään edellä mainittujen lisäksi valiokunnan jaoston pyynnön mukaisesti tarkastelemaan talousarvioesityksen vaikutusta hiilineutraaliuden edistämiseen sekä tunnistetaan muutama keskeinen kipupiste – myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ulkopuolelta.

Vihreä siirtymä kestävän kasvun lähteenä

Euroopan unionin elpymis- ja palautumisväline ja REPowerEU -rahoitusinstrumentti kasvattavat merkittävästi vihreään siirtymään ohjattavaa rahoitusta. Edellinen tarjoaa rahoitusta noin 1,82 Mrd€ ja jälkimmäinen 127M€. Tämän rahoituksen ohjaaminen tehokkaasti kansallisen rahoituksen ohella vihreän siirtymän edistämiseen, erityisesti puhtaan energian ja vetytalouden edistämiseen sekä energiakäytön tehostamiseen on tähdellistä. Vihreän siirtymän ja siihen liittyen Suomen 2030 ilmastotavoitteiden sekä 2035 hiilineutraaliustavoitteen tulisi kulkea kirkkaana talousarvion läpi, sillä se rakentaa Suomesta kiinnostavaa ja innovatiivista investointiympäristöä. Kuten julkisen talouden suunnitelmassa todetaan: vihreän siirtymän investoinnit voivat yllättää positiivisesti ja nostaa Suomen kansantalouden kasvun korkeammalla kasvu-uralle.

Uudet avaukset, innovaatiot, tutkimus- ja kehitys vihreän siirtymän vauhdittajina

Hallitus on ohjelmassaan sitoutunut pitämään kiinni kansallisten tutkimus- ja kehittämismenojen kasvattamisesta 4 prosentin osuuteen BKT:stä vuoteen 2030 mennessä. Työn tuottavuuden kasvun ja kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta TKI on tärkein muuttuja. Ilmastotoimien osalta panostus TKI-toimintoihin auttaa osaltaan Suomea löytämään uusia ratkaisuja, tukemaan hiilineutraaliustavoitetta ja voimistamaan ilmastotoimia edistävää kädenjälkeään maailmalla.

Hallitusohjelman kunniahimoinen hiilineutraaliutta turvaava tavoite on ottaa vuoteen 2035 mennessä kaikkien suurten teollisten pistekuormittajien hiilidioksidipäästöt talteen. Suomella ja erityisesti metsä- ja energiateollisuudella on uusia taloudellisia mahdollisuuksia tämän kehityksen myötä erityisesti biogeenisen hiilen suhteen. Valitettavasti teknisiin nieluihin varattu taloudellinen tuki on vaatimaton, kun sitä vertaa esimerkiksi Ruotsin panostukseen (yli 3 mrd€ kymmenen vuoden kuluessa). Määräaikaisen 4 miljardin investointiohjelman Puhtaan energian Suomen – kärkihankkeisiin osoitetusta 160 miljoonasta ilmeisesti osa on tarkoitus käyttää negatiivisten päästöjen tuottamisen kannustamiseen. Hallitusohjelman mukaan myös selvitysten pohjalta on tarkoitus ottaa käyttöön hiilidioksidin talteenottoon kannustava negatiivisten päästöjen huutokauppa tai vastaava mekanismi. Mekanismin rahoituksessa on tarkoitus hyödyntää soveltuvin osin hiilensidontamarkkinoita. Jotta talteen otetut päästöt voivat muuttua negatiivisiksi päästöiksi, ja auttaa sitä kautta hiilineutraaliuden saavuttamisessa, tulee talteen otetut päästöt varastoida pysyvästi.

Uusien ratkaisujen edistämisessä tulee ottaa huomioon tarvittava osaamispohja ja osaajat, mikä vuorostaan edellyttää koulutuksen ja elinikäisen oppimisen vahvistamista vihreän siirtymän keskeisillä alueilla.

Energiamurros hiilineutraaliuden mahdollistajana

Energiamurroksen osalta energiajärjestelmä vähähiilistyy pitkälti päästökaupan ansiosta. Talousarviossa on mukana energiasiirtymää vauhdittavia toimia, mutta esimerkiksi lämmitystapasiirtymän edistämisestä (YM:n hallinnonala) leikataan merkittävästi. Luvun 32.20 toimet pääsääntöisesti edistävät energiamurrosta, mutta puutteitakin löytyy.

Hallitusohjelman mukaan energiatuen myöntövaltuus puolitetaan 2024 alkaen. Energiatuen heikennystä onneksi lieventää 2024 budjetissa REPowerEU-sta saatava 54,5 miljoonan rahoitus. Kehyskaudella energiatuen myöntövaltuuden puolittaminen tarkoittaa kuitenkin merkittävää rahoituksen vähenemistä yritysten ja yhteisöjen vähähiilistä energiajärjestelmää tukeviin investointeihin. Energiatuen vipuvaikutus on ollut merkittävä; talousarvion mukaan vuonna 2022 energiatuen myötävaikutuksella on toteutunut 1,6 miljardin arvosta investointeja, kun vuonna 2024 energiatuen myötävaikutuksella tavoitellaan vain 56-70 miljoonan investointeja. Energiatuen esitetyllä vähentämisellä voi olla merkittäviä vaikutuksia vihreän siirtymän hyötyjen, kuten uusien innovaatioiden ja teknologiaviennin saamisessa Suomeen.

Energiatehokkuuden parantaminen on olennainen edellytys vihreän siirtymän toteutumiselle. Energian loppukäytön tehostaminen vaikuttaa positiivisesti koko energiatuotantoketjun läpi säästäen luonnonvaroja ja resursseja, millä on myönteinen vaikutus ympäristöön. Kansainvälinen energiajärjestö IEA[1] on arvioinut, että energiatehokkuus pitäisi kaksinkertaistaa vuoteen 2030, jotta Pariisin ilmastotavoitteisiin päästäisiin. Energiatehokkuuteen panostamisen tärkeys ei välity talousarvioesityksestä, vaan päinvastoin energiatehokkuuden rahoituksesta (hallitusohjelman mukaan neuvonnasta) leikataan.

Luopumalla lämmitykseen käytettävistä fossiilisista polttoaineista ja edistämällä polttoon perustamattomien lähteiden 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 tärkeää energiatehokkuutta.

Samaan aikaan kuitenkin YM:n hallinnonalalle esitetään leikkauksia, jotka voivat merkittävästi hidastaa energiamurrosta ja energiatehokkuusparannuksia rakennusten osalta. Hallitus esittää kokonaan lakkautettavaksi useita tukia, joilla on vauhditettu lämmitystapasiirtymää pois fossiilisista ja tehty myös energiatehokkuutta parantavia toimia, mukaan lukien:

- avustukset kuntien kiinteistöjen öljylämmityksestä luopumiseen, aiempina vuosina n. 10 milj.,
- avustukset asuinrakennusten öljy- ja kaasulämmityksestä luopumiseksi, noin 45–46,5 milj /vuosi vuosina 2022–2023,
- ARAn korjausavustukset ja
- ARAn energia-avustus asuinrakennuksille.

Vihreään siirtymään ja energiamurrokseen kohdistettavan rahoituksen ohjaavuutta voitaisiin kehittää edelleen. Esimerkiksi tuen myöntäminen puupolttoainesähkön tuottamiseen uusiutuvan energian tukien muodossa ei kuulu suositeltavien kohteiden joukkoon, sillä Suomi polttaa biomassaa energiaksi liiallisesti, ja polttoon menee valitettavasti myös ainespuuta, jota tarvitaan tähdellisen kipeästi metsäteollisuudessa. Sähköistymisen tuki energiaintensiiviselle teollisuudelle 150 M€ nykymuodossaan ei myöskään ohjaa merkittävästi päästöjen vähentämiseen, vaan toimii ennemmin suoran tuotantotuen muodossa. Eräs vaihtoehto olisi kohdistaa tai ehdollistaa kyseisen rahan käyttö esimerkiksi strategisesti uusia mahdollisuuksia luovaan teknisten nielujen ja vetyratkaisujen edistämiseen.

Osin REPowerEU-rahoituksella toteutettava ympäristöluvituksen sujuvoittaminen läpi hallinnonalojen on tarpeellista siirtymän edistämiseksi, kunhan se tehdään ympäristökriteereistä

[1] IEA (2023), World Energy Outlook 2023, IEA, Paris https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023.

karsimatta ja maankäyttövaikutukset huomioiden. Niin sanottu yhden luukun ympäristölupaviranomainen on tässä yhteydessä kannatettava kehityssuunta.

Liikenteen sähköistyminen keskeistä

Liikenteen sähköistämisen tahti on aivan keskeinen tekijä siinä, miten nopeasti Suomi pääsee hiilineutraaliuteen.

Liikenteen osalta tilanne on ensi kertaa se, että päästöt hallituksen linjausten myötä ovat kasvamassa suhteessa perusuraan. Isoin tekijä on TEMin hallinnonalan budjettilakiesityksenä annettu jakeluvelvoitteen noston jarruttaminen. Ilmastopaneelin arvion mukaan jakeluvelvoitteen noston jarruttaminen lisää päästöjä n, 4,5 Mt 2024–2027 suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tämä vastaa myös LVM:n arviota.

TEMin hallinnonalalla keskeinen liikenteen sähköistämistä edistävä toimi on julkisen liikenteen infran tuki. Tähän ei talousarviossa osoiteta uutta määrärahaa, mutta 10 M myöntövaltuus, jonka edestä saa vuonna 2024 tehdä uusia rahoituspäätöksiä.

Talousarvioon sisältyy myös uusia energiaverotuksen muutoksia, muun muassa polttoaineiden valmisteveron alennus. Lisäksi julkisen talouden suunnitelman mukaan polttoaineveron CO_2-komponenttia ehdotetaan laskettava 77 eurosta 62 euroon. Kaiken kaikkiaan Ilmastopaneeli yhtyy hallituksen arvioon siitä, että energiaverotuksen päästöohjausvaikutus laskee näiden ratkaisujen myötä ja korostaa, että toimet eivät ole linjassa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan (KAISUun) kirjattujen toimenpiteiden kanssa ja hankaloittavat taakanjakosektorin eli esimerkiksi liikenteen päästövähennystoimia.

Näkymät hiilineutraaliuteen ja kipukohdat talousarvion valossa

Suomen ilmastolain mukainen hiilineutraaliustavoite saavutetaan 2035, kun nielut ovat vähintään yhtä suuret kuin päästöt. Ilmastopaneelin arvion mukaan Suomen päästöt ovat noin 18 Mt vuonna 2035. Nielun osalta Suomella on vakavia haasteita, mutta luonnon nielujen ja negatiivisten päästöjen avulla hiilineutraaliustavoite voidaan saavuttaa.

Talousarvion TKI-panostukset ja satsaukset vihreään siirtymään auttavat Suomea matkalla hiilineutraaliuteen. Ne luovat perustaa täysin päästöttömän energian tuotannolle ja aineksia myös nettonegatiiviseen kehitykseen.

Fossiiliset ja prosessiperäiset päästöt teollisuudessa ja energiantuotannossa ovat laskeneet jopa ennakoitua nopeammin. Talousarviossa tehdään pääasiallisesti tätä murrosta vauhdittavia toimia. Vauhtia saadaan ennen kaikkea EU:n päästökaupasta, kunhan päästöoikeuksien hinta pysyy tarpeeksi korkeana. Lisäisinä toimina Ilmastopaneeli suosittaa turpeen energiakäytön verotukien lopettamista. Hallituksen olisi ennemmin tärkeää antaa aikahorisontti turpeen alasajolle, jotta alan toimijoilla olisi mahdollisuus sopeutua siirtymään hyvissä ajoin. Ilmastopaneelin suositus takarajaksi on 2030.

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma KAISU on mitoitettu niin, että siinä hahmotetut päästövähennystoimet toteuttamalla Suomen pitäisi olla hiilineutraalilla polulla. Ilmastopaneeli on kuitenkin arvioinut, että KAISUn toimet ovat osin alimitoitetut suhteessa vaadittavaan päästövähennyspolkuun, erityisesti EU:n taakanjakoasetuksen tavoitteiden valossa. Toimenpiteiden riittävyyttä heikentää, ettei KAISUssa oletettu 4,5 Mt maankäyttösektorin jousto taakanjakosektorin päästöjen hyvittämiseen vuosina 2021–2030 ole toteutumassa Suomen maankäyttösektorin nettonielun merkittävän heikkenemisen johdosta. Tilannetta hankaloittaa, että talousarvion ja hallitusohjelman valossa KAISUn toimista monet ovat kuitenkin vaarassa jäädä puolitiehen. Ilmastopaneelin alustavien laskelmien valossa jakeluvelvoitteen noston jarruttaminen yhdessä muiden hallituksen päätösten kanssa, ml. budjettiesityksen mukaiset kuntien ilmastoperustaisten julkisen liikenteen tukien lopettaminen, rakennusten energiaremonttien rahoittamisen lopettaminen, kosteikkoviljelyn tukien lopettaminen, polttoaineverotuksen lasku, heikentää Suomen mahdollisuuksia saavuttaa taakanjakosektorin tavoitteet. Päästöjä suhteessa KAISUn

vähentämisuraan lisää myös vaalikauden loppumisen vuoksi toteuttamatta jäänyt polttoöljyn biosekoitevelvoitteen nostaminen. Edellä mainittujen seikkojen myötä, paneeli arvioi, että vuonna 2030 Suomen päästöt taakanjakosektorilla ovat 3 Mt suuremmat kuin taakanjakosektorin tavoite edellyttää. Tämä myös vaarantaa hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista.

Selkein kipukohta matkalla hiilineutraaliuteen on kuitenkin maankäyttösektorin nettonielun tilanne. Maankäyttösektorilla Suomi ei tule saavuttamaan vuosien 2021-2025 maankäyttösektorin nettonielua koskevia EU:ssa sovittuja LULUCF-tavoitteita. Mikäli maankäyttösektorin nettonielua ei vahvisteta nyt, on riskinä, että myös 2026–2030 –kaudella syntyy merkittävää alijäämää. Kuten valtioneuvosto toteaa ilmastovuosikertomuksessaan, maankäyttösektorin nettonielun heikkenemisen seurauksena sekä EU-velvoitteet että ilmastolain mukainen hiilineutraaliustavoite edellyttävät lisätoimia. Valitettavasti budjetissa esitetään kuitenkin maankäyttösektoria koskien leikkauksia, jotka hidastavat Suomelle EU:ssa yhteisesti sovittujen tavoitteiden saavuttamista. Näistä tärkeimpiä ovat kosteikkoviljelyn tuen poistaminen ja joutomaiden metsitystuen poistaminen. Myöskään metsäkadon lopettamiseksi ei linjata toimia. Nyt esitetty talousarvio ei anna selkeää kuvaa siitä, miten hallitus aikoo nettonielua vahvistaa.

Ilmastopaneelin arvio on, että vaikka maankäyttösektorin nettonielua vahvistettaisiin, esimerkiksi tasolle noin 12 Mt, mikä näillä tiedoin voisi vasta suunnilleen EU:n edellyttämää tasoa 2030, hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi hiilidioksidia on tarpeen ottaa talteen ja myös varastoida pysyvästi. Ilmastopaneelin arvio on, että Suomi tarvitsee 5–6 Mt negatiivisia päästöjä hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi tilanteessa, jossa kovin ponnistuksin LULUCF-nielu saadaan nostetuksi noin 12 miljoonaan tonniin. Hallitusohjelman linjaus kaikkien teollisten suurten kuormittajien hiilidioksidin talteenotosta vuoteen 2035 on tässä suhteessa tärkeä eteenpäin katsova toimi.

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

Talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman yhteydessä olisi tärkeää esittää arvio siitä onko esitetty rahoitus riittävällä tasolla toimeenpanemaan ilmastolain mukaisia ilmastosuunnitelmia ja miten tehdyt linjaukset suhteutuvat lainmukaisiin ilmastotavoitteisiin, kuten hiilineutraaliustavoitteisiin. Ilmastopaneeli katsoo, että tämä arvio tulisi huomioida hallitusohjelman mukaisen päästövelan lyhentämisohjelman laadinnassa, ilmastosuunnitelmien päivittämisessä ja tulevissa talousarvioesityksissä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että hallitus on tähän mennessä tehnyt sekä hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista edistäviä, että heikentäviä toimia. Joka tapauksessa on selvää, että lisätoimia hiilineutraaliuden saavuttamiseksi tarvitaan.

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