SUOMEN ILMASTOPANEELI

**Asia: VNS 2/2025 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029.** Maa- ja metsätalousvaliokunta, 13.5.2025.

**Suomen ilmastopaneeli**
Jyri Seppälä, Raisa Mäkipää, Lassi Ahlvik, Marja Salo

## Taustaa

Suomen ilmastopaneelin lausunto valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029 keskittyy niihin suunnitelman kohtiin, joilla on erityistä merkitystä Suomen ilmastotavoitteiden näkökulmasta. Tähän on aihetta, koska vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksen perusteella Suomi ei ole saavuttamassa nykytoimilla EU:n ilmastovelvoitteitaan taakanjakosektorilla eikä etenkään maankäyttösektorilla. Sen sijaan päästökauppasektorilla päästöjen odotetaan vähenevän hyvää tahtia. EU:ssa yhdessä sovittujen vuoteen 2030 ulottuvien tavoitteiden saavuttaminen edistäisi myös Suomen kansallisen ilmastolaissa asetetun tavoitteen saavuttamista. Suomi on kuitenkin nykykehityksen valossa jäämässä kauas hiilineutraaliustavoitteistaan vuonna 2035 etenkin maankäyttösektorin muututtua merkittävästä hiilinielusta päästölähteeksi.

## Suomen ilmastopaneelin näkemykset

*Kokonaiskuva*

Hiilineutraaliutta edistävät määrärahat pienenevät kehyskaudella merkittävästi muilla sektoreilla kuin T&K-panostuksissa (taulukko alla, taulukko 1, sivu 50). Samaan aikaan Suomen EU:n ilmastovelvoitteiden ja Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen edellyttää uusia toimia. Vaikka määrärahan pienenemiseen kehyskaudella vaikuttaa etenkin uusiutuvan energian ja energiatehokkuusteeman määrärahojen väheneminen, Suomen ilmastopaneeli näkee tilanteen erittäin haasteellisena Suomen 2030 ilmastovelvoitteiden ja ilmastolain näkökulmasta. Määrärahasuunnitelmassa ei näy strategista otetta, jolla tähän aihealueeseen liittyvät panostukset laajemmin nähtäisiin myös taloudellisen kestävyysvajeen korjaavina tekijöinä pitemmällä aikavälillä.

**Hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävät määrärahat vuosina 2026—2029 (milj. euroa)**

| | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|---|---|---|---|
| Luonnon monimuotoisuus sekä vesien- ja ympäristönsuojelu | 132,9 | 132,6 | 131,8 | 131,8 |
| Uusiutuva energia ja energiatehokkuus | 649,4 | 380,8 | 220,7 | 93,7 |
| Globaali ulottuvuus | 185,4 | 192,6 | 192,7 | 192,7 |
| Tutkimus ja kehittäminen | 352,9 | 372,0 | 413,7 | 414,2 |
| Liikenne | 389,2 | 330,1 | 310,3 | 149,3 |
| Maa- ja metsätalous sekä maankäyttösektori | 660,3 | 570,6 | 575,4 | 571,0 |
| **Yhteensä** | 2 370 | 1 979 | 1 845 | 1 553 |

*Yleiset ilmastovelvoitteisiin- ja tavoitteisiin vaikuttavat rahoitusesitykset*

Suomen ilmastopaneeli näkee myönteisenä, että Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 annetun lain mukaisesti tutkimus- ja kehittämistoimintaan suuntautuva rahoitus on kasvussa. Kasvu on kuitenkin kokonaisuudessaan vähäistä ja sen lisäarvo vähähiilisyyden vahvistamisessa riippuu siitä, kuinka rahat onnistutaan kanavoimaan vaikuttaviin kohteisiin.

Suunnitelmassa todetaan TKI-hankkeilla edistettävän biotalousratkaisuja. Suomen ilmastopaneeli korostaa, että biotalouden arvonlisän nostamista tulisi edistää tavoilla, jotka parantavat maakäyttösektorin tilannetta.

Myönteisinä asioina, mutta panostuksina vaatimattomina, voidaan pitää Energiavirastolle osoitettava 1,2 milj. euron vuosittaista lisäys (kohdentuu useisiin EU-lähtöisiin velvoitteisiin), Luvat ja valvonta -palvelun ylläpitoon ja pienkehitykseen kohdennetaan vuosittain 0,5 milj. euroa, tuleville Elinvoimakeskuksille ehdotettua 30 milj. euroa vuosille 2026–2028 pienten ja keskisuurten yritysten tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Erityisen hyvänä asiana Suomen ilmastopaneeli näkee esityksen lisätä EU:n rahoittamien T&K-hankkeiden kansallista vastinrahoitusta tutkimus- ja kehittämistoimintaan vuosittain 5 milj. euroa vuodesta 2027 alkaen. Samoin myönteinen asia on Business Finlandin (BF) rahoituksen kohdennukset ruoantuotannon arvoketjujen kehittämiseen ja energiasiirtymän T&K-toiminnan vauhdittamiseen. Toisaalta BF:n yritystukien määrää vähennetään 12 milj. eurolla vuosittain ja sillä voi olla haitallisia vaikutuksia vihreään siirtymään, jos yritystuet ovat pois vihreän siirtymän kasvuyrityksiltä.

Ilmastotavoitteiden ja valtiontalouden näkökulmasta olisi ollut toivottavaa puuttua fossiilitaloutta tukeviin yritystukiin.

*Päästökauppasektori*

Monet uudet vähähiilisyyden edistämiseen kytkeytyvät uudet liiketoimintamahdollisuudet, kuten synteettisten lentopolttoaineiden valmistus, liittyvät päästökauppasektoriin. Ne edellyttävät uusia inventointeja, jotka puolestaan luovat uutta Suomen kaipaamaa taloudellista aktiviteettia tulevaisuudessa. Investointien valmistelu vaati useassa tapauksessa panostusta valtiolta, jotta suunnitelmat etenevät toteutusvaiheeseen. Tämän takia Suomen ilmastopaneeli näkee huonona, että Työ- ja elinkeinoministeriön määrärahoja leikataan edelleen vähähiilisyyden edistämistehtävistä.

Hyvänä asiana taas nähdään, että määrärahatasoa puolestaan lisätään puhtaan siirtymän investointitukiohjelmaan. Näitä ovat etenkin ilmastoneutraaliin talouteen tähtääville investoinneille vuosina 2025 ja 2026 myönnettävät verohyvitykset.

Kokonaisuudessaan kuitenkin uusien investointien vauhdittavien tukien määrää voidaan pitää hyvin vaatimattomina eikä niiden ilmastovaikuttavuudesta voida tehdä käytännössä arvioita.

Energiatehokkuuden kasvattamisen ja valtion tulojen näkökulmasta on hyvä, että konesalien ja kaivostoiminnan sähköverotuet poistetaan (58 milj. euroa).

*Taakanjakosektori*

Täyssähköautojen verotuen jatkaminen neljällä vuodella tukee ajoneuvokannan sähköistymistä. Samalla kuitenkin tieliikenteen sähköistymiskehityksen näkökulmasta polttoaineverotuksen keventäminen sekä sähköautojen ja lataushybridien ajoneuvoveron korotus eivät tue liikenteen

toivottavaa kehitystä. Työsuhdepolkupyöräedun verovapauden poistamisella heikennetään liikenteen päästöjen alentamisen lisäksi myös kansanterveydellisiä vaikutuksia. Vinjettimaksu on oikean suuntainen toimenpide, mutta päästövaikutuksiltaan todella pieni.

Yhteenvetona liikenteen osalta voidaan todeta, että koska liikenteen sähköistymistä ei erityisemmin tueta ja hallituksen päätös jakeluvelvoitteen alentamisesta 2024–2027 säilyy, niin liikenteen päästöt eivät ole näillä hallituksen lisäpäätöksillä tule puolittumaan vuoteen 2030 mennessä. Liikenteen jääminen tavoitteessaan tarkoittaa, että muilla taakanjakosektorin osa-alueilla pitäisi tehdä enemmän päästövähennyksiä taakanjakosektorin velvoitteiden saavuttamiseksi. Tähän ei ole kuitenkaan talousarvioinnissa varauduttu, vaan nämä rahoitukselliset esitykset puuttuvat. Vaikka öljylämmityksestä luopumiseen kohdistuvien töiden korotettu kotitalousvähennys jatkuu vuoden 2027 loppuun, se ei muuta tätä kokonaiskuvaa.

Vaikka Suomi on vuosina 2021–2023 alittanut taakanjakosektorin tavoitteen vuosittaiset budjettirajat ja ylijäämää on syntynyt 3,9 Mt CO2-ekv., Suomen maankäyttösektorin tilanne ja siihen liittyvät pelisäännöt kuitenkin ovat syömässä pois vuosina 2021–2025 mahdolliset nettoylitykset taakanjakosektorilla. Toisaalta nykytoimien tiedetään olevan riittämättömiä mentäessä kohti vuosikymmen loppua, minkä takia taakanjakosektorilla tarvitaan lisätoimia vuoden 2030 EU-velvoitteiden saavuttamiseksi. Pahimmassa tapauksessa maankäyttösektorin hyvittämättä jäävät maankäyttösektorin alijäämät siirtyvät taakanjakosektorin vuosien 2026–2030 lisäpäästövähennyksiksi. (Seppälä ym. 2025).

*Maankäyttösektori*

Maankäyttösektorin kääntäminen päästölähteestä (12 Mt $CO_2$-ekv. vuonna 2023) selväksi hiilinieluksi on Suomen EU:n maankäyttösektorin velvoitteen ja myös oman hiilineutraaliustavoitteen näkökulmasta keskeisestä, jotta muiden sektoreiden päästövähennystaakka ei muodostu kohtuuttomaksi.

Metsäsektorin ilmastotoimiin (metsätuhojen ennaltaehkäisy, metsälannoituksen edistäminen ja metsäpinta-alan laajentaminen) kohdennetaan yhteensä 14,9 milj. euroa vuosina 2026 ja 2027. Ilmastotoimien tukeminen on kannatettavaa, mutta ilmaston kannalta vaikuttavimpia maankäyttösektorin toimia ei mainita. Tietopohjaa maankäyttösektorin toimista on olemassa ja Ilmastopaneeli on koonnut metsänkäsittelyn ja maankäyttösektorin ilmastotoimia ja arvioinut niiden ilmastovaikutuksia huhtikuussa 2025 julkaistuun muistioon (Suomen ilmastopaneeli, 2025).

Metsätuhojen ennaltaehkäisy on ainoa selkeä kirjaus, jolla vaikutetaan metsäsektorin ilmastomuutoksen sopeutumiseen.

Luonnonvarakeskukselle ja Suomen ympäristökeskukselle on osoitettu talousarvioissa 4 milj. euron lisärahoitus luontotyyppi- ja ekosysteemitiedon kustannustehokkaiden menetelmien kehittämiseen. Ennallistamisasetuksen toimeenpanolla voidaan saavuttaa ilmastohyötyjä hyvällä suunnittelulla ja siksi tämä on myönteinen esitys. Sen merkitys on kuitenkin maankäyttösektorin haasteen näkökulmasta rajallinen.

METSO- ja Helmi-ohjelmien luonnonsuojelun rahoitusta lisätään 1,75 milj., eurolla vuosittain. Rahoituksen vahvistaminen tukee ilmastotavoitteiden saavuttamista. Metsäsuojelualueiden perustaminen vahvistaa arvion (Lehtonen ym. 2021) mukaan metsien hiilinielua seuraavasti: Suojelualueiden lisääminen 3 000 ha, 6 000 ha tai 10 000 ha vuodessa (2021–2035), johtaisi puuston osalta 0,08, 0,17 tai 0,28 Mt $CO_2$ lisänieluun. Toimenpiteen suunta on siis oikea, mutta sen ilmastollinen vaikutus jo tämän vuosikymmenen tarpeisiin nähden vaatimaton.

Suunnitelmassa todetaan TKI-hankkeilla edistettävän biotalousratkaisuja. Suomen ilmastopaneeli korostaa, että biotalouden arvonlisän nostaminen tulisi tapahtua ilman maakäyttösektorin tilanteen heikentämistä

Määrärahaesitykseksi ei ole palautettu hallituksen jo poistamaa tukea turvepeltojen vettämiseen ja kosteikkoviljelyyn, millä olisi saavutettu jo tällä vuosikymmenellä kaivattuja päästövähennyksiä maankäyttösektorilla (Suomen ilmastopaneeli 2025) ja se olisi myös tukenut typpioksiduulipäästöjen kautta taakanjakosektorin päästövähennyksiä. Turvepeltojen toimet on kuitenkin kirjattu Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan (MISU).

Hakkuiden maltillistaminen olisi nopein vaikuttava keino maankäyttösektorin hiilinielujen vahvistamiseen. Suoraan poltettavaksi menevän ainespuun määrän vähentäminen pienetäisi hakkuupaineita, koska se tarjoaisi samalla hakkuutasolla enemmän ainespuuta metsäteollisuudelle. Puun polton verotus olisi jo tässä vaiheessa keino, jolla pystyttäisiin suuntaamaan puun polton kehitystä. Pihlainen ym. (2023) ovat arvioineet, että vuonna 2023 puupolttoaineiden verottomuudesta aiheutui 418 milj. euron menetettyjä verotuloja.

Koska MISUssa aikanaan arvioidut nielua vahvistavat ilmastotoimet vuosiin 2030 (n. -4 Mt) ja 2035 (n. -5 Mt) mennessä eivät ole edes ennestään sovituilla toteumassa ja rahoituskehyksessä esitetty metsävähennyksen korotus (-32 milj. euroa) todennäköisesti lisää hakkuuhalukkuutta metsänomistajien keskuudessa, toimenpiteiden kuilu EU:n maankäyttösektorin ilmastovelvoitteemme ja oman hiilineutraaliustavoitteemme saavuttamiseen on valtava.

EU:lla näyttää olevan vaikeuksia saavuttaa jäsenmaidensa yhteisen maankäyttösektorin ilmastotavoitteen vuonna 2030. Sen seurauksena keinot alijäämäisten maiden kuten Suomen alijäämien hyvittämiskeinot (ostoyksiköt muilta jäsenmailta ja joustot) eivät ole näyttäytymässä samalla tavalla kuin pelisääntöjä päätettäessä EU:ssa. On uskaliasta olettaa, että maankäyttösektorin velvoitteen laiminlyönnistä ei seuraisi mitään taloudellisia seurauksia. Suomen ilmastopaneeli on arvioinut, että ensimmäisellä velvoitekaudella (2021–2025) Suomen alijäämä on noin 110 ja toisella velvoitekaudella (2026–2030) noin 46–86 Mt hakkuutasosta riippuen (Seppälä ym. 2025).

*Lisänäkökohtia*

Hallituksen puoliväliriihen tiedostustilaisuudessa valtiovarainministeri Purran (23.4.2025) esitelmässä todettiin, että ”laaditaan vuoden 2025 aikana laaja-alainen selvitys Ilmastolain vaikutuksista mm. Suomen kilpailukykyyn sisältäen päästövähennystoimien kustannustehokkuuden sekä vertailun verrokkimaihin”. Suomen ilmastopaneeli näkee selvityksen tarpeellisena, mutta se tulee maankäyttösektorin tilanteeseen nähden myöhään. Aiemmat selvitykset ovat jo osoittaneet, että maankäyttösektorilla on paljon käyttämättömiä päästövähennysmahdollisuuksia, jotka ovat kustannustehokkaampia kuin muilla sektoreilla käytettävissä olevat keinot. Ilmastopaneeli pitää tärkeänä sektorien välisiä tarkasteluja, jotka auttavat kohdentamaan Suomen päästövähennystoimet ja hiilinielujen vahvistamisen niin että sovelletaan tehokkaasti ja viipymättä vaikuttavimpia keinoja. Myös tekeillä olevan ilmasto- ja energiastrategian myötä toivotaan löytyvän lisätoimia ilmastovelvoitteiden ja hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi ja olisi tärkeää, että näiden toimenpiteiden edistämiseen löytyy tarvittava rahoitus.

Lisäksi esitelmässä todettiin, että ”hiilinielujen ja hiilivarastojen laskennan kehittämiseen havainnointijärjestelmän kautta osoitetaan 8 milj. euroa.” Suomen ilmastopaneeli näkee selvityksen tärkeänä. Kasvihuonekaasulaskennan kehittäminen ja luotettavuuden parantaminen Suomessa ja muissa EU-maissa on jatkuva tehtävä ja vuonna 2027 tarvitaan ensimmäisen velvoitekauden tarkasteluun luotettava pohja, joten menetelmätarkennuksille ja epävarmuuden tarkasteluille on ajankohtainen tarve. Kasvihuonekaasuseurantamenetelmän kehitystyö ei kuitenkaan saa lykätä maankäyttösektorin toimien käyttöönottoa. Tutkimus on jo tuottanut ratkaisuehdotuksia, joiden vaikuttavuudesta on tieteellinen näyttö ja ovat käyttöönotettavissa viipymättä.

*Loppusanat*

Suomen EU:n ilmastovelvoitteiden ja oman hiilineutraaliustavoitteemme saavuttamiset vaativat etenkin maankäyttösektorilla merkittävää päästöjen vähentämis- ja nielujen vahvistamistoimia välittömästi. Jotta tilanne korjaantuisi, tarvitaan merkittävää panostusta tunnistettujen keinojen käyttöönottamiseksi. Suunnitelmassa esitetyt rahoitusesitykset ilmastotoimien tukemiseksi eivät ole ilmastovelvoitteidemme ja -tavoitteemme näkökulmista riittäviä.

Lähdeviitteet:

Lehtonen, A., Aro, L., Haakana, M., Haikarainen, S., Heikkinen, J., Huuskonen, S., Härkönen, K., Hökkä, H., Kekkonen, H., Koskela, T., Lehtonen, H., Luoranen, J., Mutanen, A., Nieminen, M., Ollila, P., Palosuo, T., Pohjanmies, T., Repo, A., Rikkonen, P. (…) Mäkipää, R. 2021. Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteet: Arvio päästövähennysmahdollisuuksista. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 7/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 121 s. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-152-3.

Pihlainen, S., Pohjola, J., Piiroinen, T., Pekkonen, M., Kostamo, K., & Kautto, P. (2023). Ympäristölle haitalliset tuet Suomessa. Katsaus ilmastolle ja luonnon monimuotoisuudelle haitallisiin tukiin.

Seppälä, J., Ahlvik, L., Lehtonen, A., Leino, M., Mosley, F., Mäkipää, R., Ollikainen, M., Salo, M., Soimakallio, S., Toiviainen, A., Vesa, S., Vikfors, S. 2025. Arvio Suomen maankäyttösektorin tilanteesta – tarkastelussa EU:n LULUCF-velvoitekaudet 2021–2025 ja 2026–2030. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2025.

Suomen ilmastopaneeli 2025. Suomen hiilineutraaliuspolku – Arvio hiilineutraaliuden saavuttamisesta ja sen keinoista. Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 1/2025.