

## HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023.

Ympäristövaliokunta 5.10.2022



### **Suomen ilmastopaneeli**

Markku Ollikainen, Peter Lund, sihteeristö Maria Karttunen & Sally Weaver

<https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+154/2022>

[https://budjetti.vm.fi/indox/tae//2023/hallituksenEsitys\\_tae\\_2023.jsp](https://budjetti.vm.fi/indox/tae//2023/hallituksenEsitys_tae_2023.jsp)

### **Ympäristöministeriön hallinnonala talousarviossa**

Talousarvion pääluokassa 35, ympäristöministeriön hallinnonala, tavoitteeksi asetetaan kestävä elinympäristö ja vihreä kasvu. Toiminnan strategisia painopisteitä ovat 1) Hiilinegatiivinen Suomi on pysäyttänyt luontokadon ja ympäristön pilaantumisen, 2) Vihreä siirtymä on taloudellisen kasvun perusta, 3) Elinympäristöt ja uudet ratkaisut tukevat sujuvaa arkea kaikissa elämäntilanteissa ja 4) Yhteiskunnallinen päätöksenteko ohjaa vihreään siirtymään. Hyvä ympäristö kattaa toimia, joilla edistetään vesien hyvää tilaa, luonnon monimuotoisuutta sekä hallitaan ympäristöriskejä. Hiilineutraali kiertotalousyhteiskunta vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja käyttää luonnonvaroja säästeliäästi. Kestävä kaupunkikehitys lisää alueiden kestävä kasvua, tuottaa asuntoja eri väestöryhmien tarpeisiin ja toimii vuorovaikutteisesti maaseudun kanssa.

Talousarvion rahoituksen tulisi kohdistua tehokkaasti näiden päätavoitteiden saavuttamiseen. Ympäristöministeriön hallinnonalalle ehdotetaan määrärahoja yhteensä 336,4 M€, joka on noin 8 M€ enemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa. Pääluokan määrärahat jakautuvat ympäristöhallinnon toimintamenoihin (22 %), ympäristön- ja luonnonsuojeluun (55 %) sekä yhdyskuntiin, rakentamiseen ja asumiseen (23 %).

### **Suomen ilmastopaneelin näkemykset**

Ilmastopaneeli näkee hyvänä, että vuoden 2023 talousarvioesityksen valmistelussa on tunnistettu määrärahat, jotka edistävät hallituksen hiilineutraaliustavoitetta. Määrärahat kohdentuvat ympäristöministeriön hallinnonalan lisäksi etenkin työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä ulkoministeriön hallinnonaloille.

Ilmastopaneeli keskittyy lausunnossaan lähinnä ilmastopolitiikkaan liittyviin tai niitä sivuaviin teemoihin ympäristöministeriön hallinnonalalla sekä nostaa esiin muutamia olennaisia huomioita myös muiden ministeriöiden hallinnonaloilta. Suomen päästötavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeistä on edistää toimia fossiilisen energian ja prosessipäästöjen vähentämiseksi sekä maankäyttösektorin (LULUCF) nettonielun vahvistamiseksi. Vaikka monet näistä toimista kuuluvat muille hallinnonaloille, ympäristöministeriön toimivallassa on lukuisia toimia hiilineutraaliuden edistämiseksi. Lisäksi ilmastotoimien edistämisen ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen kannalta on oleellista, miten EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) varat on hajautettu.

### **Ympäristöministeriön hallinnonala**

#### *Ympäristön- ja luonnonsuojelu*

Ilmastopaneeli pitää hienona asiana, että ilmastolain mukainen saamelainen ilmastoneuvosto perustetaan ja sille osoitetaan rahoitusta.

Ilmastolain täydennyksessä säädetään kunnille velvoite laatia ilmastosuunnitelma, joiden laatimisen tukeen kunnille ehdotetaan talousarviossa 2,631 M€. Avustusta myönnetään kunnille, joilla ei lain vaatimukset täyttävää suunnitelmaa vielä ole.

Kunnat tulevat pitämään huolta myös sopeutumisesta hillinnän ohella. Ilmastopaneeli on lausunut ilmastolain täydennykseen, että sisältövaatimuksiin tulisi kirjata, että kuntien ilmastosuunnitelmien olisi syytä kattaa myös sopeutuminen. Myös SYKE suositti selvityksessään ilmastomuutoksen sopeutumistoimenpiteiden sisällyttämistä ilmastosuunnitelmaan. Kuten Ilmastopaneelin sopeutumisraportti<sup>1</sup> osoitti, paikallisella ja alueellisella tasolla sopeutumissuunnittelun ja –raportoinnin edistäminen on tärkeää.

Monimuotoisuuden suojele ja ilmastomuutoksen hillintä liittyvät yhteen monin tavoin. Talousarvion mukaan toteutetaan metsien monimuotoisuuden METSO-toimintaohjelmaa ja soidensuojelua osana Helmi-ohjelmaa. METSO-ohjelman mukaisten metsäalueiden hankintaan ja korvauksiin varataan alustavasti 23 M€ euroa ja soidensuojeluun osana Helmi-ohjelmaa vähintään 7,5 M€. Ohjelmien pitäisi suojella hiilirikkaita kohteita, jotka ovat myös luonnon monimuotoisuuden osalta rikkaita. Tällöin ylläpidetään sekä hiilivarastoa että monimuotoisuutta. Hiilipreemion liittäminen mukaan METSO-ohjelmaan ja rahoituksen kasvattaminen ilmastokomponentilla voisi edistää tätä tavoitetta, sillä usein suuri hiilivarasto ja monimuotoisuusarvo ovat samoissa kohteissa, kuten tutkimus osoittaa.

### *Yhdyskunnat, rakentaminen ja asuminen*

Talousarviossa osoitetaan tukea olemassa olevan julkisen latausinfrastruktuurin laajentamiselle. Tavoitteena on lisätä suuritehoisten latausasemien määrää vähintään 376 asemalla ja joukkoliikenteen latauspisteiden määrää vähintään 417 pisteellä vuoden 2024 loppuun mennessä. Paineistetun kaasun määrää lisätään vähintään 25:llä ja nesteytetyn kaasun vähintään 14:llä. Asuinrakennusten sähköisen liikenteen infrastruktuurin edistämisen määrärahalta arvioidaan voivan avustaa sähköauton latausmahdollisuuden toteuttamista noin 13 000–15 000 autopaikalla vuosittain. Ilmastopaneeli on elvytysraportissaan<sup>2</sup> ja sen suosituksissa tunnistanut, että sähkölatausasemien rakentamisen edistäminen (sekä yksityisten että julkisten) on tärkeä ja vaikuttava toimi oikein suunniteltuna jouduttaessaan sähköisen henkilöautoliikenteen yleistymistä.

Valtion asuntorahastosta maksettaviin asuinrakennusten energia-avustuksiin ja matalalämpöiseen kaukolämpöön myönnettäviin avustuksiin ehdotetaan yhteensä 69,1 M€. Lisäksi pientalojen öljy- ja kaasulämmityksestä luopumiseen ehdotetaan 45,6 milj. euroa ja sähköautojen latausinfra rakentamiseen asuinrakennusten ja työpaikkojen yhteyteen 10 milj. euroa. Ilmastopaneeli on ilmastotoimien riittävyysarvioinnissaan<sup>3</sup> todennut, että erillislämmityksen päästöjen vähentäminen on tärkeä toimia taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamisessa. Kaikki energiatehokkuutta edistävät toimet ovat myös tärkeitä, erityisesti nykyinen energiakriisi huomioiden.

Ilmastopaneelin aiempien arvioiden nojalla voidaan todeta, että talousarviossa esitetyt rahoitusmäärät vaikuttavat hyvin mitoitetulta julkisten ja kotilatauspisteiden osalta. Tukien osoittaminen myös työpaikoille on tervetullutta. Hallitus on toiminut varsin johdonmukaisesti öljylämmityksestä luopumisen edistämässä ja myös tässä suhteessa esitetty rahoitus tarvittaviin toimenpiteisiin ja lupaviranomaisten työhön vaikuttaa perustellulta. On kiitettävää, että tukea kohdistetaan, vaikka RRF-rahoitusinstrumentista sitä ei enää voitu allokoita. Ilmastopaneeli kiinnittää huomiota, ettei talousarviosta enää löydy taloudellista tukea julkiselle sektorille öljylämmityksestä luopumiseen. Tämä toivottavasti johtuu jo pitkälle edenneestä öljylämmityksen alasajosta johtuen kuntien riittävästä omasta ohjauksesta asian suhteen.

---

<sup>1</sup> Gregow, H., Mäkelä, A., Tuomenvirta, H., Juhola, S., Käyhkö, J., Perrels, A., Kuntsi-Reunanen, E., Mettiäinen, I., Näkkäläjärvi, K., Sorvali, J., Lehtonen, H., Hildén, M., Veijalainen, N., Kuosa, H., Sihvonen, M., Johansson, M., Leijala, U., Ahonen, S., Haapala, J., Korhonen, H., Ollikainen, M., Lilja, S., Ruuhela, R., Särkkä, J. & Siiriä, S-M., 2021. Ilmastomuutokseen sopeutumisen ohjaukseen, kustannukset ja alueelliset ulottuvuudet. Suomen ilmastopaneelin raportti 2/2021.

<sup>2</sup> Ollikainen, M., Seppälä, J., Savolainen, H., Lund P., Weaver, S., Lounasheimo, J., Sironen, S., Honkatukia, J. & Arasto, A., 2020. Koronan jälkeinen aika: ilmastotoimet ja vihreä elvytys. Suomen ilmastopaneeli, Raportti 3/2020.

<sup>3</sup> Suomen ilmastopaneeli, 2021. Ilmastotoimien riittävyyden arviointi vuosien 2030 ja 2035 tavoitteiden osalta. Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 1/2022

Ilmastopaneeli kiinnittää, kuten aiemminkin, kuitenkin huomiota siihen, että osa tuesta näyttää valuvan kohonneiden hintojen (materiaalit ja työ) myötä palvelujen tarjoajille. Tämän tuloksena aikaansaattava vaikuttavuus on tavoiteltua vaikuttavuutta jonkin verran alhaisempi. Voisi olla syytä pohtia, miten vaikuttavuutta voidaan lisätä.

### Läpileikkaavat sisällöt

Ilmastopaneeli nostaa esiin seuraavat teemat, joilla on olennainen vaikutus talousarvion arviointiin ilmastotoimien näkökulmasta.

#### *EU:n elpymis- ja palautumistukiväline (RRF)*

Kesäkuussa 2022 ilmoitettiin Suomen lopullinen saanto EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) avustuksista. Suomen saanto pieneni 1,823 mrd. euroon, koska Suomen talous on kehittynyt ennustettua paremmin. Kestävän kasvun ministeriyöryhmä linjasi kesäkuussa Suomen RRF-suunnitelman päivittämisestä siten, että se vastaa Suomen lopullista saantoa ja säilyttäen vihreän siirtymän 50 % osuuden. RRF-suunnitelmasta jätettiin pois mm. tuki öljylämmityksestä luopumiselle sekä sähköautojen yksityisen latausinfraan tuki, joihin liittyvää kansallista rahoitusta ehdotetaan toisaalta lisättävän.

Vuoden 2023 talousarvioesitykseen sisältyy 574 milj. euroa RRF-suunnitelmaan sisältyviä menoja. RRF-varat on hajautettu eri hallinnonaloille ja ne on koostettu tämän lausunnon liitteeseen 1. Ilmastotoimien kannalta erityisen olennainen rahoituspilari on ns. RRF pilari1, jonka kautta rahoitetaan sekä suoria toimia, kuten infrastruktuuri- ja tki-tukia, että myös mahdollistavia resursseja, kuten lupaviranomaisten kapasiteettia. RRF-rahoitus edistääkin merkittävästi vihreää siirtymää infrastruktuuri- ja tki-investointien myötä.

#### *Kiertotalous ja energiaomavaraisuus*

Ilmastopaneeli painottaa yleistä tarvetta resurssitehokkuuden kasvattamiseen kaikilla yhteiskunnan alueilla. Erityisesti on tarvetta vahvistaa kiertotaloustoimien synergiaetuja ilmastomuutoksen hillinnän ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen alueilla. Monet orastavat kiertotalousratkaisut voivat avata merkittäviä mahdollisuuksia Suomelle. Talousarviossa valtakunnallisen kiertotalouden edistämishjelman toteuttamiseen varataan 1 M€.

Maa- ja metsätalousministeriö toteuttaa oman sektorinsa osalta hallitusohjelmaan kirjattuja biokaasun edistämistoimia. Erityisiä painopisteitä ovat hajautetun biokaasutuotannon edistäminen sekä ravinteiden kierrätys osana biokaasun tuotantokokonaisuutta. Ravinteiden kierrätyksen tueksi ehdotetaan 31 M€. Tarkoituksena on tukea erityisesti Suomen ravinne- ja energiaomavaraisuutta parantavia hankkeita, joissa kehitetään ja otetaan käyttöön yhdyskuntien jätevesien ja sivuvirtojen hyödyntämätön ravinnepotentiaali sekä parannetaan jätevesien käsittelyn energiatehokkuutta. Biokaasun edistäminen on tervetullutta, koska sille on kasvavaa teollista kysyntää ja tarvetta päästökaupan alaisessa laivaliikenteessä korvaamaan fossiilista nesteytettyä maakaasua (LNG). Biokaasun osalta on hyvä huomioida, että liikenteessä sillä ei välttämättä tule olemaan muutoin merkittävää roolia.

Kipsin peltolevitystä jatketaan 5 M€:lla RRF-rahoituksella sille soveltuvilla rannikon valuma-alueilla. Peltujen kipsikäsitteily vähentää fosforin ohella orgaanisen hiilen huuhtoutumista ja ylläpitää peltomaan hiilivarastoa. Jatkossa rahoitusta tulisi jatkaa. Sitä perustelee vesiensuojelutarve ja Varsinais-Suomen viljelijöiden suuri kiinnostus kipsikäsitteilyä kohtaan.

Energiaomavaraisuutta parannetaan myös luopumalla lämmitykseen käytettävistä fossiilisista polttoaineista ja edistämällä polttoon perustamattomien lähteiden käyttöä. Pientalojen öljy- ja kaasulämmityksestä luopumisen ja kaukolämpöön liittymisen tuet, asuinrakennusten energiaavustukset ja matalalämpöiseen kaukolämpöön myönnettävät avustukset edistävät fossiilisista polttoaineista irtautumista sekä yhteiskunnalle elintärkeää energiatehokkuutta. Hallitus on johdonmukaisesti edistänyt öljylämmityksestä luopumista, ja on hienoa, että johdonmukaisuutta

jatketaan, mutta energiatehokkuustoimiin ja niiden mahdollisuuksiin on vasta nyt energiakriisin myötä herätty vahvemmin. Vuoden 2023 talousarviossa energiatehokkuus ei vielä vahvasti näy.

Ilmastopaneeli pitää sopivana huomauttaa, että biotalousratkaisusta seuraava metsien käytön kasvu vaikuttaa monimuotoisuuteen ja maankäyttösektorin nettonieluun, jolloin biotalouden kokonaiskestävyys tulee pitää mielessä. Tulisi muodostaa kokonaiskuva siitä, kuinka paljon ja millaisia jakeita biopohjaista raaka-ainetta Suomessa tullaan tarvitsemaan hiilineutraaliutta kohti mennessä, jotta kokonaiskestävyys ja luonnon monimuotoisuudesta voidaan huolehtia. Ilmastopaneeli pitää tärkeänä, että fossiilisten polttoaineiden käyttöä korvaavien investointien tukea ei ohjata biomassan polton lisäämiseen, mikä olisi huomioitava kestävän kasvun ohjelmassa. Biokaasun edistäminen paikallisena, rätälöitynä ratkaisuna on ilmasto- ja muiden hyötyjen, kuten ravinnekierrätyksen edistämisen, ansiosta tervetullut.

### Verotus

Talousarvioesitykseen sisältyy useita veroja, joiden voidaan katsoa edistävän hiilineutraaliuden tavoitteita. Näitä ovat erityisesti energiaverot, ajoneuvovero, autovero, eräiden juomapakkausten valmistevero sekä jätevero. Talousarvioesityksen sisältämiä muutoksia ympäristöveroihin v. 2023 ovat jo aiemmin päätetyt parafiinisen dieselin verotuen poistaminen ja energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen pienentäminen sekä jätteen korottaminen ja lämmitysbiokaasun verotuen maltillinen pienentäminen. Lisäksi v. 2023 tulee voimaan täyssähköautojen ajoneuvoveron korotus, joka vastaa aiemmin voimaan tullutta täyssähköautojen autoveron poistoa.

Budjetin ulkopuolella olevalle energiaverotulomomentille kuuluvat verotuet osaltaan saattavat olla ympäristölle haitallisia tai energiatehokkuutta haittaavia tukia, joilla on jokin toinen, yhteiskunnan kannalta olennainen funktio. Näitä ovat esimerkiksi kohonneiden energianhintojen vaikutuksen pienentäminen (henkilökuljetusten ja sähköenergian arvonlisäveron määräaikainen alentaminen ja määräaikainen sähkövähennyksen käyttöönotto). Sähköistymistä edistäviä verotukia ovat alemman verokannan käyttö teollisuudessa ja liikenteessä, jossa nähdään, että sähköistymisellä on saatavissa päästövähennyksiä.

Yhteenvetona Ilmastopaneeli toteaa, että verotukia löytyy ja verokannat eivät ole hiilen hinnoittelun suhteen yhtenäisiä. Hintojen harmonisoinnilla voitaisiin tehostaa ohjausvaikutusta päästövähennyksiin, mutta verotus osana talousarviota tarvitsisi oman erillisen analyysin kokonaiskuvan ja suositusten muodostamiseksi ilmastotoimien näkökulmasta. Päästöjen hinnoittelun analysointi olisi tarpeen ilmastotoimien tehokkuuden arvioimiseksi. Vero- ja muita ympäristölle haitallisia tukia vielä löytyy, joten politiikkajohdon mukaisuuden edistämiseksi olisi tärkeää nämä tunnistaa.

## Liite 1. Talousarviossa RRF-varojen käyttökohteita ovat mm.:

### Ympäristöministeriön hallinnonala

- 1,9 M€:lla investointien käynnistymisen ja hanke- ja lupavalmisteluun sujuvuuden varmistamiseen.
- 5 M€:lla jatketaan kipsin peltolevitystä sille soveltuvilla rannikon valuma-alueilla. Toimilla vähennetään Itämeren ravinnekuormitusta, vahvistetaan vesien- ja merenhoidon toimeenpanoa ja edistetään siirtymää kiertotalouteen.
- 1 M€ ravinteiden kierrätykseen
- 2 M€ Vähähiilisen rakennetun ympäristön ohjelmaan, jonka tavoitteena on rakennuskannan ilmasto- ja ympäristövaikutusten pienentäminen ja rakennuskannan vihreän siirtymän tukeminen suuntaamalla rahoitus vähähiilisyttä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista edistäviin hankkeisiin.
- 2,5 M€ tukea kunnille ja maakuntien liitoille elpymisvälineestä rahoitettavien vihreän siirtymän investointien lupamenettelyjen tehostamiseksi.

### Valtiovarainministeriön hallinnonala

- 1,5 M€ tukea aluehallintovirastoille lupaviranomaismenoihin osana vähähiilisen vedyn ja hiilidioksidin talteenottoa

### Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

- 3 M€ maankäyttösektorin ilmastokestäviin toimenpiteisiin, joilla kehitetään ilmastokestäviä ja luonnon monimuotoisuutta turvaavia metsänhoidon ja -käsittelyn menetelmiä

### Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

- 0,2 M€ energiainfrastruktuuri-investointeihin (teollisuuden prosessien suora sähköistäminen ja vähähiilistäminen)
- 0,2 M€ investointeihin uuteen energiateknologiaan,
- 0,35 M€ vähähiilisen vedyn sekä hiilidioksidin talteenottoon ja hyödyntämiseen;
- 1,1 M€ jatkuvan oppimisen uudistukseen, jolla tuetaan koulutusvalintoja, jotka lisäävät vihreän siirtymän ja digitaalisia taitoja;

### **Business Finland:**

- 0,61 M€ vähähiilisen vedyn sekä hiilidioksidin talteenottoon ja hyödyntämiseen,
- 0,6 M€ keskeisten materiaalien ja teollisuuden sivuvirtojen uudelleenkäyttöön ja kierrätykseen,
- 1,3 M€ kiinteistö- ja rakentamisalan vähähiilisten ratkaisujen tukiohjelmaan,
- 20 000 € teollisuuden vähähiilisyyteen, kiertotalouteen, digitaalisuuteen ja teolliseen palveluvientiin,
- 1,75 M€ matkailualan kestävään ja digitaaliseen kasvuun

### **Energiavirasto:**

- 0,1 M€ julkisen latausinfrastruktuurin ja kaasutankkausverkon tukemisen hallinnollisiin resursseihin.

### **TKI:**

- 48,3 M€ materiaalien ja teollisuuden sivuvirtojen uudelleenkäytön ja kierrätyksen edistämiseen,
- 9,1 M€ ja valtuudesta 14,7 M€ kiinteistö- ja rakentamisalan vähähiilisten ratkaisujen tukiohjelmaan,

- 1,1M€ teollisuuden vähähiilisen, kiertotalouden ja digitaalisen uudistumisen edistämisen ja teollisen palveluviennin kasvattamisen ohjelmaan

**Energiatuki:**

- 61,74 M€ energiainfrastrukturi-investointeihin,
- 0,74 M€ ja valtuudesta 30 M€ energiateknologian uusiin investointeihin,
- 50,8 M€ vähähiilisen vedyn ja hiilidioksidin talteenoton ja hyödyntämisen edistämiseen,
- 19 M€ teollisuuden prosessien sähköistämiseen ja vähähiilistämiseen