

**HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024. VNS
1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027.**

Talousvaliokunta 24.10.2023



Suomen ilmastopaneeli

Panelistit Markku Ollikainen, Antti Arasto, Kristiina Lång, Peter Lund, Paula Kivimaa, tiedesihteeri Marianne Leino

Ilmastopaneeli lausuu vuoden 2024 talousarviosta ja julkisen talouden suunnitelmasta, erityisesti ilmastotoimien ja vihreän siirtymän edistämisen näkökulmasta. Asiakirjoista julkisen talouden suunnitelma on luonteeltaan strateginen, kun taas kunkin vuoden talousarvio toteuttaa lyhyen aikavälin toimia ja valintoja.

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

Ilmastopaneelin näkemyksiä vuoden 2024 talousarvioon

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 tärkeää. Vihreän siirtymän ja siihen liittyen Suomen 2030 ilmastotavoitteiden sekä 2035 hiilineutraaliustavoitteen tulisi kulkea kummankin asiankirjan 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-uralla.

Arvio keskeisistä toimista vihreän siirtymän edistämiseksi

Vihreän siirtymän edistämiseksi talousarvio ohjaa rahoitusta taloudellisiin avustuksiin, luvituksen edistämiseen ja puhtaan siirtymän investointeihin usean hallinnonalan kautta. Tässä mainitut toimet ovat lähtökohtaisesti perusteltuja, ja on hyvä, että budjetissa joudutetaan erityisesti uusiutuvan energian tuotanto. Hallitus on myös linjannut 4 miljardin kertaluontoisesta investointiohjelmasta, josta hallitusohjelmaan mukaan kohdistetaan 160 M€ puhtaan energian edistämiseen. Osana investointiohjelman mukaisia puhtaan energian kärkihankkeita hallitus on esittänyt 10 M€ julkisen sähkön ja kaasun lataus- ja tankkausinfra lisäämiseen.

Kaavaillut toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti hyviä ja tarpeellisia askeleita kohti hiilineutraalia Suomea. Ne luovat perustaa täysin päästöttömän energian tuotannolle. Samalla ne osaltaan edistävät hallitusohjelman kunniahimoista tavoitetta koskien hiilidioksidin talteenottoa, käyttöä ja varastointia niin, että vuoteen 2035 mennessä kaikkien suurten pistekuormittajien hiilidioksidipäästöt otetaan 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).

Vihreään siirtymään kohdistettavan rahoituksen ohjaavuutta voitaisiin kehittää edelleen. Esimerkiksi tuen myöntäminen puupolttoainesähkön tuottamiseen 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€ nyky muodossaan ei ohjaa merkittävästi päästöjen vähentämiseen, vaan toimii enemmän suoran tuotantotuen muodossa. Eräs vaihtoehto olisi kohdistaa tai ehdollistaa kyseisen rahan käyttö esimerkiksi strategisesti uusia mahdollisuuksia luovaan teknisten nielujen ja vetyratkaisujen edistämiseen. Ratkaisujen edistämiseksi tulee ottaa huomioon tarvittava osaamis pohja ja osaajat, mikä vuorostaan edellyttää koulutuksen ja elinikäisen oppimisen vahvistamista vihreän siirtymän keskeisillä alueilla.

Energiaverotus ei kaikin osin tue vihreää siirtymää

Kuten hallitus talousarviossaan toteaa, Suomessa on 16 energiaverotuloihin kohdistuvaa verotukea. Näistä ilmaston kannalta haitallisimmin on turpeen alempi verokanta ja verottoman käytön yläraja. 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.

Liikennepolttonesteisiin liittyy useita jo aiempien hallitusten toimesta laskettuja verokantoja (dieselpolttoaineen alempi verokanta, parafiinisen dieselöljyn verotuki, työkoneiden kevyen polttoöljyn alempi verokanta). Verotukia on asetettu myös ilmastoperustein (lämpöpumppujen ja konesalien alempi verokanta, biokaasun verotuki lämmityksessä, liikennekaasun alempi verokanta, raideliikenteen sähkön verottomuus). Täten osa näistä tuista edistää fossiilisten polttoaineiden käyttöä, pieni osa jouduttaa päästövähennyksiä. Talousarvio tunnistaa puupohjaisen biomassan polton verottomuuden verotueksi. Ilmastopaneeli katsoo, että puupohjaisten polttoaineiden verottomuus ja jätteenpolton verottomuus ovat ilmaston kannalta haitallisia verotukia, jotka tulisi lakkauttaa.

Talousarvioon sisältyy myös uusia energiaverotuksen muutoksia, muun muassa polttoaineiden valmisteveron alennus. Lisäksi julkisen talouden suunnitelman mukaan polttoaineiden CO₂-komponenttia lasketaan myöhemmin kehyskaudella. Kaiken kaikkiaan Ilmastopaneeli yhtyy hallituksen arvioon siitä, että energiaverotuksen päästöohjauksivaikutus 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.

Julkisen talouden suunnitelma, talousarvio ja Suomen ilmastotavoitteet

Julkisen talouden suunnitelma kaudelle 2024–2027 ja talousarvio vuodelle 2024 ei tarkastele suunniteltujen päätösten vaikutuksesta hiilineutraaliustavoitteen sekä EU:ssa yhteisesti sovittujen 2030-ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Alla esitettävä hallinnonalakohtainen budjetin tarkastelu osoittaa, että budjetissa tehdään esimerkiksi liikennettä ja maankäyttösektoria koskien päätöksiä, jotka hidastavat Suomelle EU:ssa yhteisesti sovittujen tavoitteiden saavuttamista.

- Maankäyttösektorin osalta näistä tärkeimpiä ovat kosteikkoviljelyn tuen poistaminen, joutomaiden metsitystuen poistaminen, ja metsäkadon jatkumisen salliminen.
- Taakanjakosektorin osalta tärkeimpiä ovat liikenteen päästöjä kasvattavat vaikutukset (verotus, jakeluvaihto) ja kiinteistöjen energiaremonttien tukien lopettaminen. Kosteikkoviljelyn tuen poistaminen kasvattaa päästöjä myös taakanjakosektorilla.

Ilmastopaneeli katsoo, että tämä arvio tulisi huomioida hallitusohjelman mukaisen päästövelan lyhentämishojelman laadinnassa, ilmastosuunnitelmien päivittämisessä ja tulevissa talousarvioesityksissä.

Ilmastopaneeli huomauttaa myös, 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 taakanjakosektorin päästövähennysohjauksen heikentymisestä ja siten KAISUn toimeenpanosta sekä puutteista maankäyttösektorin netto-nielun 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.

Kommentteja hallinnonalojen budjettirahoitukseen ilmastopolitiikan kannalta

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Talousarvio sisältää liikenteen ilmastotoimien kannalta merkittäviä muutoksia, ja siinä myös toimeenpannaan päätöksiä, jotka eivät edistä ilmastonmuutoksen hillintää.

Tieliikenteen osalta lasketaan polttoaineveroa (arvioitu 168 M€ lasku vuosittaisissa verotuloissa) ja ajoneuvoveron perusveroa (50 M€ lasku verotuloissa) sen ohella, että liikenteen uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoite pidetään 13,5 prosentissa. Nämä ratkaisut kasvattavat liikenteen päästöjä¹. Verrattuna Marinin hallituksen kaavailemaan korjaavan jakeluelvoitteen nostoon 28 prosenttiin vuonna 2024, päästöt jäävät tuon vuoden osalta noin 1,5 Mt korkeammalle tasolle ja kaikkiaan päästöjä tulee LVM:n arvion mukaan vuosina 2023-2027 4,5 Mt enemmän KAISUn perusskenaarioon verrattuna. Tämä vastaa myös Ilmastopaneelin arviota. Yllä mainitut liikenteen energiaveromuutokset sen sijaan kasvattavat päästöjä kysyntäjouaston mukaisesti².

Laivaliikenteen osalta budjetti sisältää laivaliikenteen saaripoikkeuksesta aiheutuvaa kustannusrasitusta. Hallitusohjelman mukaisesti Suomi on ottamassa päästökaupassa käyttöön määräaikaisen saaripoikkeuksen, ja tämän epäjohdonmukaisen päätöksen myötä päästökaupan päästöohjaus meriliikenteen päästöjen vähentämisessä kärsii ja yhteiskunta menettää päästökauppatuloja. Sen ohelle syntyy tarve tukea Merenkurkun laivaliikennettä 2 M€.

Lentoliikenteen osalta tuetaan maakuntalentojen ylläpitämistä yli 3 tunnin junamatkan päässä oleville kentille. Kustannusrasitus on merkittävä, samoin päästöt. Korvaavien ratkaisujen etsiminen olisi tähdellistä.

Kuntien ilmastoperusteisen julkisen liikenteen tuen (13,3 M€) poisto on outo valinta siinä valossa, että samaan aikaan tukea kuitenkin maksetaan kasvihuonekaasupäästöjä paljon aiheuttavalle (lento)liikenteelle. Traficom³ mukaan suurin osa kuntien ilmastoperusteisen julkisen liikenteen tuesta on kohdistunut puhtaan joukkoliikennekaluston, erityisesti sähkölinja-autojen hankintaan.

Myös *kävelyn ja pyöräilyn* edistämisen rahoitusta alennettiin hallitusohjelman mukaisesti 0,5 miljoonaa.

¹ Ks. lisää: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2023/09/Asiantuntijalausunto_VN-20525-2023_hallituksen-esitys-iv-muuttamiseksi_TaV.pdf

² Ks. lisää: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2023/09/Asiantuntijalausunto_VN_23866_2023_HE-luonnos-polttoaineiden-valmistevero.pdf

³ <https://www.traficom.fi/fi/ajankohdista/joukkoliikenteelle-myonnetty-yli-100-miljoonaa-euroa-tukea>

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristön- ja luonnonsuojelu

Ilmastopaneeli katsoo, että kuntien ilmastosuunnitelmien poistaminen ilmastolaista, ja siihen liittyvän tuen poisto on lyhytnäköistä ja epä johdonmukaista politiikkaa. Kuntien ilmastosuunnitelmat ja niiden tekemiseen osoitettu tuki olisivat saattaneet toimia hyvänä kannustimena ilmastotyön kehittämiseen sekä kunnan alueen päästöjen seuraamiseen myös niissä kunnissa, joissa ilmastotyötä ei ole tähän asti saatu kunnolla käyntiin.

Kuntia ja alueita tulee kannustaa ilmastotyöhön jatkossakin. Kuntien ilmastotyön vauhdittamisen seurauksena voidaan muun muassa kehittää kuntien taloudellista aktiiviteettia ja edistää päästövähennysten kustannustehokkuutta. Kunnat ovat suuria maanomistajia, ja pystyvät vaikuttamaan kaavoituksella ja muilla maankäyttöpäätöksillä paljon myös maankäyttösektorin nielun 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.

Monimuotoisuuden suojelu ja ilmastomuutoksen hillintä ja ilmastomuutokseen sopeutuminen liittyvät yhteen monin tavoin. METSO-ohjelma ja Helmi-elinympäristöohjelma ovat keskeisiä luonnon monimuotoisuuden tilan parantamiseen tähtäviä 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. 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 kohdistetaan merkittäviä leikkauksia yhdyskuntien, rakentamisen ja asumisen ilmastotoimiin. 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.

Kaikki esitetyt leikkaukset kohdistuvat suurimmilta osin KAISUn mukaisiin toimiin, erityisesti rakennusten erillislämmityksen päästövähennyksiin. Nämä tuet ovat olleet aivan olennaisia kotitalouksien tukemisessa energiamurroksessa. Öljylämmityksestä luopumiseen saatavaa korotettua kotitalousvähennystä jatketaan, mutta sen aikaansaama vaikutus on suoraa tukia epävarmempi.

Ilmastovuosikertomus toteaa, että öljy- ja kaasulämmityksestä luopumisen tuki on aktivoinut merkittävästi energiatapamuutoksia. Ilmastovuosikertomuksen kirjoittamisajankohtana myönteisen päätöksen saaneiden toteuttaessa lämmitystapamuutoksen arvioitu vaikutus vuotuisiin päästöihin on ollut noin 0,14 Mt CO₂ -ekv. Talousarvion antamisen yhteydessä olisikin ollut tarpeen arvioida millainen vaikutus tuen lopettamisella on energiatapamuutosten tahtiin. KAISUssa todetaan, että vuoteen 2030 mennessä asuin- ja palvelukiinteistöjen öljylämmityksestä luopuminen KAISUn mukaisten toimien johdosta tuottaisi 0,6 Mt lisäisen päästövähennyksen verrattuna perusskenaarioon. Rakennusten erillislämmityksen päästöjen vähentäminen vähintään KAISUn mukaisessa tahdissa on tärkeää taakanjakosektorin päästökiintiöissä pysymiseksi. KAISUn hyväksymisen yhteydessä

annetussa rahoitusarviossa on todettu, että öljylämmityksestä luopumisen tukiin kotitalouksille tulisi varata 30 M€/vuosi 2024-2030.

Nyt talousarvion mukaan lopetettavat energia-avustukset ovat olleet myös keino vähentää asuinrakennusten päästöjä. Ilmastovuosikertomuksen mukaan arvioitu vaikutus vuotuisiin päästöihin on noin 0,16 Mt CO₂-ekv, mutta koska vaikutus kohdistuu kaikkien asuinrakennusten päästöihin eikä pelkästään öljylämmitteisiin kiinteistöihin, niin osa päästövähennysvaikutuksista kohdentuu päästökauppasektorin puolelle. KAISUn rahoitusarviossa todetaan, että energia-avustuksiin tulisi varata 40 M€/v vuosille 2024–2030.

Talousarviossa ei myöskään osoitettu rahoitusta avustuksiin sähköisen liikenteen infrastruktuurin edistämiseen asuinrakennuksissa. Tältä osin hallitus on kuitenkin tehnyt lisätalousarviossa esityksen 10 miljoonan myöntövaltuuden osoittamisesta. Tämä vastaa fossiilittoman liikenteen tiekartassa arvioitua vuosittaista tukitarvetta 10 M€/vuosi vuosina 2022–2030.

Ilmastopaneeli esittää huolensa ohjauskeinojen tempoilevuuteen. Talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman yhteydessä olisi tärkeää esittää arvio siitä onko esitetty rahoitus riittävällä tasolla toimeenpanemaan ilmastolain mukaisia ilmastosuunnitelmia.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Energiamurros

Luopumalla lämmitykseen käytettävistä fossiilisista polttoaineista ja edistämällä polttoon perustamattomien lähteiden käyttöä edistetään energiaomavaraisuutta ja vähennetään Suomen energiasektorin geopolittisista heilahteluista johtuvia saatavuus- ja hintariskejä. 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. Energiatehokkuuteen ei kuitenkaan talousarviossa tunnuta laitettavan paukkuja, päinvastoin:

- Edellä mainitut tuet leikataan (pitkälti YM:n hallinnonalalta)
- Energiatehokkuuden rahoituksesta (hallitusohjelman mukaan neuvonnasta) leikataan (TEM:n hallinnonala)
- Energiatukea heikennetään (TEM:n hallinnonala), hallitusohjelman mukaan myöntövaltuus puolitetaan 2024 alkaen

Energiatuen heikennystä lieventää 2024 budjetissa REPowerEU-sta saatava 54,5 miljoonan rahoitus. Kehyskaudella energiatuen myöntövaltuuden puolittaminen tarkoittaa kuitenkin merkittävästi 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 säästäten luonnonvaroja ja resursseja, millä on myönteinen vaikutus ympäristöön. Kansainvälinen energiajärjestö IEA on arvioinut, että energiatehokkuus pitäisi kaksinkertaistaa vuoteen 2030, jotta Pariisin ilmastotavoitteisiin päästäisiin. Energiatehokkuuteen panostamisen tärkeys ei välity talousarvioesityksestä.

Lisäksi viime hallitukselta toteuttamatta jäänyt biopolttoöljyn jakeluelvoite on KAISUssa oletettu toteutuvaksi, ja mikäli sitä ei saada toimeenpantua, kasvaa tarvittavien päästövähennysten kuilu entisestään.

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 ravinnekierätyksen edistämisen, ansiosta tervetullut.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön toimivallassa on lukuisia toimia hiilineutraaliuden sekä LULUCF-tavoitteiden että osin myös taakanjakosektorin edistämiseksi sekä maankäyttösektorin nettonielun vahvistamisen että maatalouden päästöjen vähentämisen osalta.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla talousarvion pääluokassa 30 yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin ei ole otettu mukaan hiilinelujen vahvistamista tai maankäyttösektorin ja maatalouden päästöjen vähentämistä koskevia tavoitteita, toisin kuin esimerkiksi LVM:n, TEM:n ja YM:n hallinnonaloilla, joissa 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 esitetyjä kirjauksia, erityisesti maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISUn) toimeenpanon kannalta.

Maankäyttösektorin nettonielu

Maankäyttösektorin nettopäästöjen vähentämiseksi olisi kiireellistä kehittää kansallisia toimia erityisesti jouto- ja turvemaiden siirtämiseksi päästöjä vähentävien käyttömuotojen piiriin esimerkiksi kosteikkoviljelyn ja metsityksen avulla. Turvemaiden potentiaali vahvistaa hiilinelua on suuri, sillä niiden päästöt olivat yhteensä 20 Mt vuonna 2021. (ks. Lisää turvemaiden päästövähennysmahdollisuuksista Ilmastopaneelin raportista Lång ym. 2022). Erityisesti viljelyksessä olevien turvepeltojen ja hylättyjen turvepeltojen (myös käytöstä poistettujen energiaturpeen ottoalueiden) vettämisestä saatavat päästövähennykset ovat kiireellisiä ja vaikuttavia, sillä turvepellot tuottavat yli puolet maatalouden päästöistä, ollen vain 10 % viljelysmaista.

Tätä taustaa vastan Ilmastopaneeli pitää erittäin valitettavana hallituksen esitystä leikata kokonaan kosteikkoviljelyn tuki. Kosteikkoviljelyyn viime hallituskaudella päätetyllä 30 miljoonalla olisi voitu vettää noin 6000 hehtaaria turvemaalla sijaitsevia peltoja, mikä olisi ollut pinta-alaa kohden tehokkain päästöjä vähentävä yksittäinen toimenpide maataloudessa. Päästövähennysvaikutus olisi Ilmastopaneelin arvion mukaan jopa 0,2 Mt, ja toisin kuin Maaseudun kehittämissuunnitelman tukien osalta, vaikutus olisi ollut pysyvä, sillä tämä pinta-ala ei olisi palannut ojitettuun käyttöön tukikauden jälkeen. Turvemaiden vettämisestä päästövähennyspotentiaali on kokonaisuudessaan useita miljoonia hiilidioksidiekvivalenttonneja, sillä tuotantokykyä menettäneitä turvemaita on runsaasti. n. 0,8Mt maaperäpäästöissä ja 0,2Mt taakanjakosektorin maatalouden päästöissä.

Samoin Ilmastopaneeli pitää huolestuttavana, että joutoalueiden metsitystukea ei aiota jatkaa. Esimerkiksi MISUssa on oletettu, että joutoalueita metsitetään 3000 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.

Lisäksi momentille 30.40.22. Luonnonvara- ja biotalouden edistäminen kohdistuu merkittävä 10 miljoonan euron leikkaus verrattuna 2023 budjettiin, ennen kaikkea ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelman loppumisen, hallitusohjelmaan kirjatun rahoituksen tason laskemisen ja maankäyttösektorin ilmastokestävien toimenpiteiden rahoituksen leikkaamisen myötä. Ravinteiden kierrätyksen kehittäminen on tärkeää, jotta voitaisiin edelleen hillitä lannanlevityksen vaatimaa pellonraivausta, ja MISU:n toimet ovat tällä hetkellä alirahoitettuja.

Talousarviossa esitetään leikkauksia myös maatalouden ympäristökorvauksiin, luomutuotantoon, neuvontaan ja ei-tuotannollisiin investointeihin. Näiden leikkausten sijasta tulisi etsiä säästökohteita huonosti kohdistetuista tuista Hallitus on linjannut tukevana 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 maataloustuotetta (Niskanen ym 2022). Näiden peltopinta-alojen velvoittaminen joko ruoantuotantoon tai tuottamaan ilmastohyötyjä olisi kustannustehokasta ja kannatettavaa politiikkaa.

Hallitusohjelman mukaan Suomen CAP-suunnitelmaa ollaan päivittämässä kuluvalle 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. Olisi tärkeää selvittää mahdollisuus sitoa pinta-alaperusteiset tuet ruoantuotantoon. Näin saataisiin vapautettua kymmeniä miljoonia euroja vuodessa joko ympäristö- ja ilmastotoimiin tai maatilojen kannattavuuden parantamiseen.

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

Ilmastopaneeli muistuttaa, että oikeudenmukainen siirtymä on välttämätöntä maa- ja metsätaloudessa toimiville. Johdonmukainen politiikka on edellytys sille, että toimijat pystyvät hahmottamaan toivotun suunnan ja uudet mahdollisuudet.

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.

Ilmastotoimet ja julkisen talouden suunnitelma

Julkisen talouden rahoitussuunnitelma on tärkeä työkalu keskipitkän aikavälin johdonmukaisuuden luomisessa talouspolitiikan, ympäristöllistä ja sosiaalista kestävyyttä koskevien tavoitteiden kesken. Suunnitelma korostaa kestävä kasvun investointien ja tutkimus- ja kehitystyön voimistamisen sekä julkisen talouden kestävyysvajeen hallinnan merkitystä taloudellisen kasvun voimistamisessa. Suunnitelmassa todetaan, että vihreät investoinnit voivat yllättää positiivisesti ja johtaa tuottavuuden kasvuun sen myötä voimistaa taloudellista kasvua.

Määrärahat

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 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 kohdistetaan vihreään siirtymään ja määrärahalisäyksiä kaudella 2023–2027 kohdistetaan mm. puhtaan energiantuotannon investointeihin, vähäpäästöisiin innovaatioihin ja rakennusalan ympäristöratkaisuihin. Esimerkiksi uusiutuvan energian tuotannon tuotantotuet ovat lisääntyneet merkittävästi vuoden 2024 talousarviossa. Vähäpäästöisiin innovaatioihin kohdentuu rahoitusta useaa reittiä pitkin, EU-rahoituksen ollessa keskeistä.

Ympäristöministeriön hallinnonalalle saadaan RePowerEU-rahoituksen myötä 20,5 miljoonan euron lisärahoitus, joka ohjataan tietoperustaisen päätöksenteon tukemisen tutkimushankkeeseen ja ympäristöluvituksen sujuvoittamiseen. Ympäristöluvituksen sujuvoittaminen on tarpeellista siirtymän edistämiseksi, kunhan se tehdään ympäristökriteereistä karsimatta. Niin sanottu yhden luukun ympäristö lupaviranomainen on tässä yhteydessä kannatettava kehityssuunta. Kestävän energiasiirtymän näkökulmasta on tärkeää, että REPowerEU-rahoituksella vauhditetaan siirtymää ja lisätään siihen liittyvää tieto- ja osaamisperustaa - eikä korvata muualta vähennettävää budjettirahoitusta. Ilmastopaneeli katsoo tietoperustaisen päätöksenteon olevan keskeistä vihreässä siirtymässä, mihin liittyen Ilmastopaneeli on huolissaan VN TEAS –rahoituksen lakkauttamisen vaikutuksista sekä Suomen Akatemian tutkimusvaltuuden pienenemisestä noin 18 prosentilla vuodesta 2025 lähtien. Toisaalta hallitus on ohjelmassaan sitoutunut pitämään kiinni kansallisten tutkimus- ja kehittämismenojen kasvattamisesta 4 prosentin osuuteen BKT:stä vuoteen 2030 mennessä.

Ilmastotoimiin kohdistuu kuitenkin myös merkittäviä määrärahan alennuksia tälle kehyskaudelle; ympäristöministeriön hallinnonalalla mm, öljy- kaasulämmityksestä luopumisen tukien lopettaminen ja kuntien ilmastosuunnitelmien tukemisen lopettaminen. Myös muilla hallinnonaloilla ilmastotoimiin kohdistetaan määrärahojen alentamisia; mm. maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla kosteikkoviljelyn tuista luopuminen, työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon alalla energiatuen myöntövaltuuden puolittaminen, sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla julkisen liikenteen ilmastoperustaisten tukien lakkauttaminen, sekä kävelyn ja pyöräilyn avustusten alentaminen.

Liikenteen päästövähennysten osalta kaavailtu rahoitus ja hallitusohjelmaan kirjatut toimet, kuten jakeluvelvoitteen jarruttaminen ja polttoaineiden veroalennus eivät vastaa KAISUssa ja fossiilittomassa liikenteen tiekartassa linjattuja tarpeita. LVM onkin todennut, että näyttää siltä, että tällä hetkellä politiikkatoimet johtavat päästöjen kasvattamiseen suhteessa perusuraan, eivät niiden vähentämiseen.

Energiamurroksen osalta energijärjestelmä vähähiilistyy pitkälti päästökaupan ansiosta. Julkisen talouden suunnitelmassa on mukana edelleen energiasiirtymää vauhdittavia toimia, mutta esimerkiksi lämmitystapasiirtymän edistämisestä leikataan merkittävästi.

Ilmastotoimien edistämisen kannalta on oleellista, että EU-rahoitus, kuten elpymis- ja palautumistukivälineen, 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.

Verotus

Hallitus toteaa julkisen talouden suunnitelmassaan, 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. Talousarviossa tunnistetaan 16 energiaverotuloihin kohdistuvaa verotukea, joista useimmat toimivat tukena fossiilisille polttoaineille, kuten turpeen verotuki.

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

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 niin sanottuja win-win –ratkaisujakin olisi. Samalla tulee huolehtia siitä, etteivät arjen kustannukset varsinkaan heikoimmassa asemassa oleville kasva liian suuriksi.

Tutkimuskirjallisuuden valossa tällaiset kompensatiot kannattaa toteuttaa tasapalautuksina, jolloin ne kohdistuvat reilummin juuri niihin kotitalouksiin, joiden käytettävissä olevat tulot ovat pienimmät⁴.

⁴ Ks. esim. Palanne, Kimmo ja Selina Clarke (2023): Tasapalautus tehokkain tapa hyvittää polttoainekuluja pienituloisille. Talouspolitiikan arviointineuvosto, Policy Brief 2/2023.