

Asia: HE 109/2024. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025.
Talousvaliokunta 15.10.2024

Suomen ilmastopaneeli

Jyri Seppälä, Kati Koponen, Heikki Lehtonen, Paula Kivimaa, sihteeristö Marianne Leino, Maria Karttunen

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

Keskeisimmät huomiot

- Vuoden 2025 talousarvio herättää huolen ilmastotoimien rahoituksen riittävydestä; Ilmastopaneeli peräänkuuluttaa hallituksen arviota siitä, miten suunniteltu rahoitus riittää toteuttamaan ilmastolain mukaiset suunnitelmat ja ilmastolain sekä EU-velvoitteiden mukaiset tavoitteet. Ilmastovuosikertomus 2024 toteaa yksiselitteisesti, että ilmastolain mukaisten suunnitelmien toimeenpanoon ei ole ohjattu tarvittavia resursseja. Ilmastopaneeli pitää tilannetta huolestuttavana, varsinkin kun nykypolitiikalla ei olla saavuttamassa tarvittavia päästövähennyksiä ja nielun lisäystä, kuten viimeisimmät perusskenaariolaskelmat (PEIKKO WEM-skenaariot)¹, epävarmuusnäkökohdat huomioon ottaen, osoittavat.
- Talousarvio ei anna kovin tarkkaa kokonaiskuvaa ilmastotoimien rahoituksesta, tai rahoituksesta, jolla heikennetään ilmastotoimien vaikuttavuutta. Tätä tulisi kehittää jatkossa.
- Ilmastopaneeli on erityisen huolissaan maankäyttösektorin kustannustehokkaiden toimien perumisesta sekä liikenteen päästöjä kasvattavasta politiikasta. Suurimmat haasteet Suomelle on maankäyttösektorin nettonielun kasvattaminen kiireesti sekä päästövähennysten jouduttaminen erityisesti taakanjakosektorilla, johon luetaan mm. liikenne ja erillislämmitys. Lisäpainetta taakanjakosektorille tuo LULUCF-sektorin haastava nielutilanne, joka voi pahimmassa tapauksessa johtaa lisäpäästövähennystarpeeseen taakanjakosektorilla, mikäli nieluyksiköitä ei muilta jäsenvaltioilta onnistuta saamaan tarpeeksi vuosien 2021-2025 LULUCF-tavoitteen alituksen hyvittämiseksi.
- Ilmastopaneeli näkee ongelmallisena, ettei hakkuiden tasoon ole mitään keinoa puuttua. Tämän takia EU:n LULUCF-tavoitteemme 2021-2025 ja 2026-2026 jäävät käytännössä puun kysynnän ja tarjonnan armoille. Hakkuupaineiden hillitsemiseksi olisi tärkeää luoda kannustimia, jolla kasvatetaan puun käytön resurssitehokkuutta ja puutuotteiden arvonlisän kasvattamista metsäteollisuudessa sekä polttoon perustumattomia energiatuotantotapoja.
- On huomattava, että epäjohdonmukaisella ilmastopolitiikalla tai toimimattomuudella voi olla merkittäviä kustannuksia. Tekemällä ilmastotoimia kotimaassa rahat, työ ja toimeliaisuus jäävät Suomeen, toisin kuin jos ilmastotavoitteiden saavuttamiseen vaadittavia yksiköitä ostetaan muualta.
- Talousarvio toteaa, että ”hallitus jatkaa päästöjen vähentämisen ja nielujen vahvistamisen valmistelua ja toimeenpanoa energia- ja ilmastostrategiassaan sekä valmistautuu tekemään ilmastotavoitteiden täyttämiseen liittyviä päätöksiä myös puoliväliriihessä”. Ilmastopaneeli pitää kurssin korjaamista kiireellisenä tehtävänä ja tarjoaa tietotukensa hallituksen käyttöön. (ks. lisää Ilmastopaneeli 2024²).

¹ Koljonen ym. 2024. Perusskenaariot energia- ja ilmastotoimien kokonaisuudelle kohti päästöttömyyttä (PEIKKO). Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-219-0>

² Ilmastopaneeli 2024. Kannanotto. Ilmastotoimien jouduttaminen kiireesti on Suomen etu. Saatavissa: <https://ilmastopaneeli.fi/hallinta/wp-content/uploads/2024/06/Kannanotto-Ilmastopaneeli-2024-06-18.pdf>

- Ilmastopaneeli muistuttaa, että talousarvion arvio on oikeanlainen: ”Kunnianhimoisilla ilmastotavoitteilla luodaan uudenlaista kasvua ja markkinoita vähähiilisille teknologioille ja ratkaisuille”. Toteutuakseen nämä investoinnit vaativat kuitenkin johdonmukaista ja ennakoitavaa ilmastopolitiikkaa, eivätkä tempoilevia ohjauskeinoja.

Energiamurroksen vauhdittamiseen tuntuja leikkauksia

Siirtyminen pois fossiilisten energialähteiden käytöstä on keskeinen syy sille, miksi Suomen päästöt ovat laskeneet hyvää tahtia erityisesti energiasektorilla. Energiamurroksen vauhdittaminen edelleen on kuitenkin keskeinen tehtävä. Tästä syystä seuraavat toimenpiteet herättävät huolta:

- Erityisesti energiatuki (TEM:n hallinnonalalla) laskee merkittävästi vuodesta 2024 vuoteen 2025 (noin 54 miljoonan euron lasku myöntövaltuudessa). Tämä rahoitusmuoto on ollut tärkeä energiainvestointien osalta, esimerkiksi taloyhtiöiden lämmitystapamuutoksille. Tuen leikkaus on huolestuttava kehitys, sillä Puhtaan energian Suomen kärkihankkeet -rahoitus (32.20.42) ei korvaa tätä rahoitusta, fokuoituen lähinnä teknisten nieluken kehitykseen.
- Liikenteen fossiilisten polttoaineiden käytön vähentäminen on ratkaisevassa asemassa Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Erityisesti hallituksen budjettilakiesitys biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen nousun hidastamisesta onkin valitettavasti vastakkaiseen suuntaan ohjaava toimi, jonka arvioidaan lisäävän päästöjä merkittävästi suhteessa aiemmin päätettyyn jakeluvelvoiteuran kehitykseen. Korjausliike on tehtävissä, kuten Ilmastopaneelin raportti (Seppälä ym. 2024³) osoittaa.
- Kotitalouksien energiamurrosta on vauhditettu erityisesti ympäristöministeriön hallinnonalan rahoituksella, kuten lämmitystaparemontteihin kohdistetuilla tuilla. Suurin osa kotitalouksille kohdistetuista tuista kuitenkin leikattiin jo 2024 talousarviossa. On edelleen epäselvää, miten hallitus aikoo varmistaa tällä rahoituksella kaavailtujen päästövähennysten toteutumisen muilla keinoin.

Talousarvion yleisperusteluissa luvussa 6 kuvataan ”Hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävät talousarvioesityksen määrärahat”. Luvussa todetaan, että hiilineutraalisuuteen liittyviä tavoitteita edistetään yhteensä n. 2,22 mrd. eurolla, mikä on n. 147 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2024 toinen lisätalousarvio mukaan lukien. Määrärahatasoa kerrotaan nostavan etenkin uusiutuvan energian ja energiatehokkuus -teeman määrärahat, jota puolestaan selittää energiatuen määrärahojen kasvu edellisestä vuodesta, mikä johtuu lähinnä aiemmin myönnettyjen valtuuksien maksatusaikatauluista.

On mahdotonta arvioida, edistetäänkö 2,2 miljardilla aidosti hiilineutraaliutta, sillä kuten talousarvio myöntää, määrärahoihin sisältyy myös tukia, joiden voidaan arvioida olevan ainakin osin ympäristölle haitallisia, esimerkiksi maataloudelle kohdentuvissa menoissa, ja liikennesektorin tuissa. Ilmastopaneeli toteaa, että ympäristölle haitallisia tukia olisi syytä avata talousarvion yhteydessä seikkaperäisemmin - kuten aiemmin talousarvioissa on tehty. Kustannustehokkuuden ja politiikkajohdonmukaisuuden nimissä, juuri vääriin suuntaan ohjaavista tuista olisi syytä luopua ensimmäisenä. Samaan aikaan kuitenkin hallitus on leikannut nimenomaan kustannustehokkaista toimista, kuten vettämisestä (MMM:n hallinnonala) ja perunut jo tehtyjä päätöksiä esim. jakeluvelvoite (TEM:n hallinnonala), ja kuntien ilmastosuunnitelmat (YM:n hallinnonala). Ilmastopaneeli onkin huolissaan ilmastopolitiikan epäjohtonmukaisuudesta, mikä voi heikentää myös Suomen kuvaa puhtaiden investointien luotettavana maana.

Tällä hetkellä hallinto ja päätöksenteko ovat siiloutuneita eri hallinnonaloille. Uudenlainen, ilmiöitä kokonaisuuksina tarkasteleva, tapa hahmottaa talousarviota voisi purkaa siiloja ja lisätä hallinnonalojen välistä yhteistyötä, jota tarvitaan johdonmukaisia toimia vaativien haasteiden, kuten

³ Seppälä, J., Liimatainen, H., Viri, R., Suomalainen, E., Ollikainen, M., Weaver, S., Markkanen, J., Ahlvik, L., Karttunen, M., Hänninen, O., Halonen, J. I. 2024. Tieliikenteen päästövähennystoimet ja niiden vaikutukset. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2024. Saatavissa: <https://ilmastopaneeli.fi/ilmastopaneelin-raportti-jakeluvelvoitteen-kasvattaminen-ja-sahkoistymisen-vauhdittaminen-puolittavat-liikenteen-paastot/>

ilmastonmuutos ja luontokato, ratkaisemiseksi. Useimmilla valiokunnillakin on mandaatti tarkastella talousarviota vain tietyn hallinnonalan näkökulmasta, vaikka esim. ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen rahoitus ulottuu monelle eri hallinnonalalle. Hallinnonalojen välisten siilojen purkaminen voisi auttaa myös ilmastotoimien yhteishyötyjen hahmottamisessa aiempaa paremmin ja kannustaa ottamaan käyttöön kustannustehokkaita ja toteuttamiskelpoisia toimia, kuten kosteikkoviljelyn tuki, josta on leikattu.

Hiilineutraalia yhteiskuntaa tukevia toimia talousarviossa

Hallituksen linjaus ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien suurten investointien verotuesta on oikeansuuntainen toimi, jolla luodaan Suomesta kiinnostavaa ja innovatiivista investointiympäristöä, ja näin mahdollistetaan vihreän siirtymän investointien positiiviset vaikutukset Suomen kansantaloudelle.

Lisäksi on hyvä, että teknologisten nielujen tarve on tunnistettu ja niitä on lähdetty edistämään. Ilmastopaneelin selvityksen (Kujanpää ym. 2023⁴) mukaan teknologisilla nieluilla on mahdollista tukea Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista 2035, mikäli hankevalmisteluja aloitetaan kiireesti. Biogeenisen hiilen talteenotto ja varastointi (BECCS) -teknologian käyttöönoton sekä hiilidioksidin kuljetuksen käynnistämiseksi tarvitaan kuitenkin suuren mittakaavan investointeja. Lisäksi kannattavuuden takaamiseksi toimijoiden tulisi saada tuloa poistetusta hiilidioksidista. 140M€ valtuutta voidaan verrata esimerkiksi Ruotsissa BECCS:n edistämiseksi käynnistetyn käänteisen huutokaupan vuosittaiseen maksimitukisummaan, joka on noin 144M€ vuodessa vuosille 2026-2046.

Haasteena on lisäksi se, että jos Suomen LULUCF-sektorin nielut samaan aikaan pienenevät, teknisten nielujen investoinnit menevät pienenevien metsänielujen kompensoitiin Suomen lakisääteisten tavoitteiden täyttämiseksi. Tällöin ei itseasiassa syntyisi nettonegatiivisia päästöjä, mikä vaikeuttaa myös maksajan löytämistä negatiivisille nieluille.

Myöntövaltuutta voidaan käyttää myös biogeenisen hiilidioksidin hyötykäytön (BECCU) edistämiseksi, jolloin esimerkiksi RNFBO-polttoaineita voitaisiin valmistaa korvaamaan fossiilisia polttoaineita päästövähennysten saavuttamiseksi. Kujanpää ym. (2023) arvion mukaisesti yksikköpäästövähennyskustannus on kuitenkin suurempi kuin teknologisilla hiilinieluilla, mutta samalla kuitenkin hyötykäyttöön liittyä myös ansaintamahdollisuus.

Kaiken kaikkiaan esitetty määräraha on vähäinen siihen nähden, että samaan aikaan on tarvetta edistää sekä hiilen varastointia (BECCS) ja hyötykäyttöä (BECCU). Määrärahalla ei myöskään voida korvata panostuksia muihin puhtaan siirtymän teknologioihin.

Talousarvio kertoo, että Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman rahoitus vaikuttaa vielä v. 2025 korottavasti hiilineutraaliutta edistävien määrärahojen tasoon. Maksatukset EU:sta Suomen valtiolle perustuvat kansallisen suunnitelman etenemiseen ja siinä esitettyjen välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen. Tuloarvio elpymis- ja palautumissuunnitelman (sisältäen REPowerEU-osion) saatavien maksatusten osalta on 489 miljoonaa euroa vuonna 2025. Ilmastopaneeli muistuttaa, että hallituksen politiikalla tähänkin sisältyy merkittävä riski, sillä sovitut tavoitteet liikenteen osalta uhkaavat jäädä saavuttamatta ja tällä saattaa olla vaikutusta maksatusten toteutumiseen.

Maataloudessa otettavissa käyttöön paljon kustannustehokkaita toimia

Biokaasualan kehityksen kannalta samoin kuin maatalouden ravinnekierron ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen näkökulmasta olisi tärkeää, että ravinnekierrätyksen

⁴ Kujanpää, L., Koponen, K., Linjala, O., Mäkilauri, S., Arasto, A. 2023. Teknologisten hiilinielujen mahdollisuudet ja niiden edistäminen Suomessa. Suomen ilmastopaneelin raportti 5/2023. Saatavissa: <https://ilmastopaneeli.fi/hae-julkaisuja/teknologisten-hiilinielujen-mahdollisuudet-ja-niiden-edistaminen-suomessa/>

edistäminen olisi yhteiskunnan taholta tunnustettu tärkeäksi ja tavoittelemisen arvoiseksi. Samalla vähennettäisiin riippuvuutta kemiallisista lannoitteista ja fossiilienergiasta. Siksi on valitettavaa, jos "Ravinnekierrätyksen edistäminen biokaasutuotannolla" -siirtomääräraha poistetaan, ellei tilalle ole tulossa muita vastaavia toimia ja resursseja. Esimerkiksi siirtomäärärahaa "Luonnonvara- ja biotalouden edistäminen", jolle on kuitenkin muitakin käyttökohteita, tulisi silloin käyttää myös biokaasutuotannon ravinnekierron edistämiseen. Uhkana on, että biokaasutuotannon ravinnekierron edistäminen jää hyvin vähälle tuelle yhteiskunnan taholta.

MISUn toimeenpano on edennyt ennakoitua hitaammin, koska toimille ei ole osoitettu rahoitusta suunnitelmassa oletetulla tavalla. Samaan aikaan Orpon hallitus on perunut kustannustehokkaita ja nopeita päästövähennyskeinoja, kuten turvepeltojen vettämiseen luvatus rahoituksen. Tämä hidastaa kustannusvaikuttavia ja monihyötyisiä (vesistökuormituksen vähentäminen ja biodiversiteetin edistäminen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen lisäksi) toimien kehittämistä maataloudessa. Tärkeää olisi edelleen kohdentaa julkisia varoja turvepeltojen vettämisen ja muunlaisen ennallistamisen pilotointeihin. Viljelijöille ja maanomistajille sekä alueellisille sidosryhmille olisi tärkeää edetä sellaisissa toteutustavoissa, jotka ovat todettu toimiviksi, ja jotka eivät aiheuta ristiriitoja paikallisyhteisöissä. Tällöin maatalous olisi myös valmiimpi osallistumaan tulevana vuosina käynnistyville EU:n vapaaehtoisille hiilimarkkinoille, jolloin myös yksityisiä varoja kohdentuisi samoille toimille kuin jo on mukana MISUssa.

Myös kansallinen CAP-suunnitelma on arvioitu ilmastotoimien suhteen tehottomaksi, vaikka yhteiskunnalla olisi käytössä useita kustannustehokkaita toimia maataloussektorin päästöjen vähentämiseksi. Vuoden 2023 tiedot viljelijöiden valinnoista osoittavat, että CAP-suunnitelman toimista turvepeltojen nurmet -toimenpide on saanut hyvin vähäistä suosiota tavoitealoihin nähden, samoin kuin turvepeltojen ilmastokosteikot. Näiden suhteen olisi tarpeellista suunnitella muutoksia, jotta nämä pääasiassa maatalouden maankäyttösektorin (CO₂) ja osin maatalouden taakanjakosektorin (N₂O turvemailta) päästöihin vaikuttaviin toimiin saataisiin lisää kannustavuutta viljelijöille.