

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

Valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto 14.10.2022



Suomen ilmastopaneeli

Markku Ollikainen, Paula Kivimaa, 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

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala talousarviossa

Vuoden 2023 talousarvioesityksessä hiilineutraalisuuteen liittyviä tavoitteita edistetään yhteensä n. 2,4 mrd. eurolla. Tämä on noin 100 milj. euroa vähemmän kuin mitä vuodelle 2022 on budjetoitu vastaaviin toimiin. Energiatukeen kohdistuvat määrärahat kasvavat elpymis- ja palautumissuunnitelman rahoituksen sekä osana vihreää siirtymää ja huoltovarmuutta tehtyjen lisäpanostusten johdosta.

Talousarvion pääluokan 32, työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toimenpiteillä tuetaan talouskasvua, jonka tulee olla sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä. Kunnianhimoisten ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteiden saavuttaminen on keskeisin haaste. Globaalien arvoverkostojen murroksessa huoltovarmuuden turvaaminen on noussut entistä tärkeämmäksi strategiseksi kysymykseksi. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle ehdotetaan määrärahoja yhteensä 3,7 mrd. euroa, joka on 167 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa. Uudistumisen ja vähähiilisyiden määrärahoiksi ehdotetaan 1,36 mrd. euroa, jossa on lisäystä 48 milj. euroa vuoden 2022 varsinaiseen talousarvioon nähden.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

Ilmastopaneeli keskittyy lausunnossaan lähinnä ilmastopolitiikkaan liittyviin tai niitä sivuaviin teemoihin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. Suomen päästötavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeistä on edistää toimia fossiilisen energian ja prosessipäästöjen vähentämiseksi sekä maankäyttösektorin (LULUCF) nettonielun vahvistamiseksi. Vaikka monet näistä toimita kuuluvat muille hallinnonaloille, työ- ja elinkeinoministeriön toimivallassa on lukuisia toimia hiilineutraaliuden edistämiseksi erityisesti energian osalta. Jotta EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) varoja käytetään tehokkaasti vihreän siirtymän edistämiseen ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, on oleellista, minne ne on talousarvioesityksessä kohdistettu. Suuri osa RRF-varoista on TEM:n hallinnonalalla.

Läpi talousarvion on lisätty hallinnon resursseja vihreän siirtymän mahdollistamiseksi, esim. ELY-keskuksille ja Energiavirastolle, minkä Ilmastopaneeli näkee hyvänä asiana.

Energia ja huoltovarmuus

Huoltovarmuus on Venäjän aloittaman hyökkäyssodan myötä noussut entistä ajankohtaisemmaksi teemaksi, mutta siihen liittyy myös monia ajankohtaisesta tilanteesta riippumattomia pitkän aikavälin näkökohtia. Toimet nykyisen energiakriisin hillitsemiseksi pitäisi suunnata vihreän siirtymän kannalta järkevästi ja sitä tukien. Esimerkiksi energian säästö, energian käytön tehostaminen sekä uusiutuvan energian käyttöönoton vauhdittaminen ovat tehokkaita toimia. Ne parantavat sekä huoltovarmuutta että energiaturvallisuutta samalla kun vähentävät päästöjä.

Hallituksen energia- ja ilmastostrategiassa todetaan, että turpeen rooli huoltovarmuudessa laskee sen käytön vähentyessä, ja että biomassan varastointiin liittyy haasteita. Näiden seikkojen vuoksi onkin oikein, että varautumisen alaa laajennetaan vahvemmin myös lämpöhuoltoon,

järjestelmäintegraatioon ja uusiin polttoaineisiin kuten ns. sähköpolttoaineisiin ja biokaasun tuotannon kasvattamiseen lämmön ja sähkön tuotannossa. Myös turpeen energiakäytön verotuet pitäisi poistaa heti, kun akuutti sopeutuminen Venäjän tuonin loppumiseen on hoidettu. Sähkö- ja lämpöverkkojen kehittäminen kestävämmäksi erilaisten häiriöiden ja kyberhyökkäysten suhteen on tarpeen. Suomen tulisi toimia paitsi kotimaassa myös EU:n tasolla sen hyväksi, että luodaan jo nyt kannustimia kriittisten materiaalien korvaamiseen, niiden käytön minimoimiseen ja materiaalien kierrätykseen puhtaissa ratkaisuisa. Tämä edellyttää myös uutta innovaatiotoimintaa ja sille riittävää rahoitusta. Kiertotalouden periaatteet ja niiden myötä syntyvän jätteen tehokkaampi hyötykäyttö tulee saattaa käytäntöön nopeasti.

- Energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian käytön edistäminen 4,4 M€
 - o Rahoitus liittyy paljon kuluttajien ja toimijoiden informointiin. On hienoa, että informointiin panostetaan, mutta emme pysty näillä tiedoin arvioimaan onko määrä riittävä ottaen huomioon asian kattavuuden ja tärkeyden.
- Energiatuki 364,1 M€
 - o Rahoituksen kohdentaminen uusiin teknologisiin ratkaisuihin, joilla edistetään polttoon perustumattomia energiaratkaisuja, on hyvin perusteltua kuten myös rahoitus pilotointien jouduttamiseksi ja käytön tehostamiseksi.
- Energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuki 150 M€
 - o Energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuki pyrkii tarjoamaan yhdistelmää kustannusten kompensatiosta ja kannustimista päästöjen vähentämiseen. Sähköistymiselle asetetut kriteerit eivät kuitenkaan aidosti kannusta päästövähennyksiin tai energian käytön tehostamiseen, joten sähköistämistuki jää enemmän pelkän vastikkeettoman tuen luonteiseksi. Sähköistyminen on jo vahvasti käynnissä, joten kustannustehokkuuden nimissä tulee varmistua siitä, että tuki kannustaa aidosti lisäksiin toimiin suhteessa sähköistymisen perusuraan.
- Julkisen liikennesähkön ja -kaasun lataus- ja tankkausinfrastruktuurin edistäminen 21,5 M€
 - o Ilmastopaneeli on elvytysraportissaan¹ ja sen suosituksissa tunnistanut, että sähkölatausasemien rakentamisen edistäminen (sekä yksityisten että julkisten) on tärkeä ja vaikuttava toimi oikein suunniteltuna jouduttaessaan sähköisen henkilöautoliikenteen yleistymistä. Ilmastopaneelin aiempien arvioiden nojalla voidaan todeta, että talousarviossa esitetyt rahoitusmäärät vaikuttavat hyvin mitoitettulta julkisten ja kotilatauspisteiden osalta. Tukien osoittaminen myös työpaikoille on tervetullutta. Biokaasun käyttö kannattaisi sen sijaan ilmastosyistä suunnata sähkön ja lämmön tuotantoon, esimerkiksi maataloilla Ruotsin tapaan.
- Uusiutuvan energian tuotantotuki 135,4 M€
 - o 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 kokonaiskestävyydestä ja luonnon monimuotoisuudesta voidaan huolehtia. 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 ravinnekierrätyksen edistämisen, ansiosta tervetullut. Maataloudessa biokaasu voisi auttaa myös energiaomavaraisuuden kasvattamisessa. Merituulivoiman pilottihankkeiden edistäminen olisi yksi parhaita tuen kohteita.

Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka

Suomen alue- ja rakennepolitiikan ohjelma "Uudistuva ja osaava Suomi 2021—2027" sisältää Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) toimet. Ilmastopaneeli on aiemminkin lausunut, että JTF-ohjelmasta puuttuu

¹ 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.

selkeä arvio ehdotettujen toimien vaikutuksesta maankäyttösektorin nettonielun kehitykseen sekä kokonaisvaltainen arvio siitä, kuinka paljon ehdotetut hankkeet lisäävät biomassan polttoa ja sen vaikutusta päästöihin ja nieluihin. On myös huolestuttavaa, että JTF-aluesuunnitelmissa huomio ei ole polttoon perustumattomien energiaratkaisujen edistämisessä turpeen polttoon perustuvan lämmön korvaamiseksi. Kansallisella tasolla siirtyä pois turpeenkäytöstä luo painetta metsäbiomassan käytön lisäämiselle. Siksi JTF-toimien ei tulisi lisätä päätehakkuita vaan edistää aidosti sekä taloudellisesti että ekologisesti kestävä metsänhoitoa ja voimistua metsien kasvua. Turvetuotantoalueiden jälkikäyttö tulee järjestää ilmastollisesti kestävällä tavalla.

EU:n elpymis- ja palautumistukiväline (RRF)

Kesäkuussa 2022 ilmoitettiin Suomen lopullinen saanto EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) avustuksista. 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. 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.

Vuoden 2023 talousarvioesitykseen sisältyy 574 milj. euroa RRF-suunnitelmaan sisältyviä menoja. RRF-varat on hajautettu eri hallinnonaloille. TEM:n hallinnonalalle kohdentuu yhteensä n. 344 milj. euroa määrärahoja ja n. 51 milj. euroa valtuutta.

RRF-varat tarjoavat merkittävän sysäyksen energiasektorin uusille ratkaisuille sekä niiden käyttöönoton vauhdittamiselle, mukaan lukien liikenne, kunhan huolehditaan toimien vaikuttavuudesta. Sähköistäminen ja vety ovat hyvin huomioituina energiatuissa ja demonstraatiovaiheen investoinneissa, mutta jäävät vaille riittävää huomiota innovaatiokohdassa. Suomessa tarvitaan sekä implementointia että seuraavan sukupolven ratkaisuja, joten jatkuva TKI-toiminta on todella tärkeää. Suomella olisi erinomaiset mahdollisuudet nousta ensimmäisten maiden joukkoon näiden uusien ratkaisujen tarjoajana. Hiilivapaille ratkaisuille on kehittymässä valtavat markkinat. On tärkeää arvioida, onko suunniteltu panostus riittävä ja ollaanko toteuttamassa riittäviä ratkaisuja tukevia toimia. Maailmalla turvaudutaan enenevässä määrin mittavaan julkisen rahoituksen hankkeisiin sekä yksityisen ja julkisen sektorin yhteisiin kumppanuushankkeisiin. Samalla julkinen valta pitää huolta siitä, että se kehittää kaikkia toimijoita palvelevaa infrastruktuuria. Suomen osalta kyse on ennen muuta riittävän vahvasta sähköverkosta, sähkön tarjonnan riittävydestä ja vetyinfrastruktuurin edistämisestä. Näissä asioissa Suomi on tähän saakka edennyt hitaasti, mikä on jo nyt voinut lykätä esimerkiksi vetytalouteen liittyvien uusien investointien alkamista. Samoin jo olemassa olevien suurten tuulivoima- ja aurinkosähköhankkeiden realisointi on vaarassa riittämättömien verkkoliitännäismahdollisuuksien vuoksi.

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 jäteveron 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. Näiden ongelmana on se, että eri suuntaan johtavat verotuet heikentävät

kasvihuonekaasupäästöjä laskevan kehityksen tukemista, tehden niihin suunnatusta taloudellisesta tuesta kalliimpaa.

Yhteenvedona 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 politiikkajohdonmukaisuuden edistämiseksi olisi tärkeää tunnistaa nämä.

Kipupisteet ja kehittämishaasteet lyhyesti

Kipupisteitä talousarviossa ovat:

- Lämmön tuotannossa nojataan kohtuuttomasti biomassaan. Tästä tulisi päästä irti ja panostaa lämmöntuotannon uusiin ratkaisuihin, jotka nojaavat polttoon perustumattomiin energiaratkaisuihin. Metsänielun romahdus ja metsien käyttöpaineen kasvu aiheuttavat haasteita kokonaiskestävyydelle ja luonnon monimuotoisuudesta huolehtimiselle.
- Vetytalouden kehittämiseen tarvitaan lisäpanostusta. Tällä hetkellä Suomessa ollaan jäämässä jälkeen vetyinnovaatioiden suhteen.

Kehittämishaasteita:

- Investointeja suuriin energiavarastoihin ja vetyinnovaatioiden edistämiseen tulee jouduttaa. Vety- ja sähköverkot tulisi ajaa niin, että ne palvelevat koko yhteiskuntaa.
- Miten toimista saadaan kilpailukykyä vahvistavia, kaupallisia innovaatioita?

Liite 1. Talousarviossa RRF-varojen käyttökohteita TEM:n hallinnonalalla ovat mm:

- 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;

Energiatuki:

- 61,74 M€ energiainfrastruktuuri-investointeihin,
- 61,74 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

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
- 0,6 M€ matkailualan kestävän ja digitaalisen kasvun tukemiseen

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 vähähiilisyteen, kiertotalouteen, digitaalisuuteen ja teolliseen palveluvientiin,
- 1,75 M€ matkailualan kestävään ja digitaaliseen kasvuun

Lisäksi panostetaan 1,1 M€ jatkuvan oppimisen uudistukseen, jolla tuetaan koulutusvalintoja ja jotka lisäävät vihreän siirtymän ja digitaalisia taitoja.