

Asia: HE 109/2024 Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025.
Valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto, 4.10.2024.

Suomen ilmastopaneeli

Kati Koponen, Paula Kivimaa, Jyri Seppälä, sihteeristö Marianne Leino

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

Lausuntopyynnön kohteena oleva työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan luku 32.20 Uudistuminen ja vähähiilisyys pitää sisällään useita momenteja, joilla on keskeinen yhteys hiilineutraaliustavoitteen edistämiseen, mukaan lukien uusiutuvan energian edistämiseen, energiatehokkuuteen, innovaatioihin, TKI-toimintaan ja julkisen sähköisen latausinfraan edistämiseen liittyvät kohdat. Tässä lausunnossa keskitytään luvun 32.20 energiaan ja ilmastotavoitteisiin liittyviin asioihin, ja niiden vaikutukseen ilmastotavoitteiden ja puhtaan siirtymän edistämisessä. Lisäksi tunnistetaan muutama keskeinen kipupiste.

Ilmastopaneelin keskeisimmät huomiot budjetista ja sen kipukohdista

Vihreän siirtymän edistäminen erityisesti puhtaan energian, sähköistymisen ja vetytalouden osalta, sekä energiakäytön tehostaminen ovat TEM:n hallinnonalan avaintemoja Suomen 2030 ilmastotavoitteiden sekä 2035 hiilineutraaliustavoitteen kannalta. 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.

Yleisellä tasolla vuoden 2025 talousarvio herättää kuitenkin 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.

TEM:n tulosalueelle asettama yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoite on 40Mt CO²-ekv. kasvihuonekaasupäästöt ilman LULUCF-sektoria vuodelle 2025. Viimeisimmät PEIKKO-skenaariomallinnukset osoittavat, että jo lähijälle tarvittaisiin kunnianhimoisempi tavoite, sillä PEIKKO WEM-skenaarioissa päästöt ilman LULUCF-sektoria ovat noin 37-38Mt CO²-ekv. vuonna 2025. Näin siitä huolimatta, että PEIKKO WEM-skenaarioissa ei ole otettu huomioon vielä hallituksen päätöksiä tai linjauksia esimerkiksi liikenteen jakeluelvoitteeseen liittyen. Tavoitteiden lähtökohdana ei tulisi olla heikompi lopputulos kuin mitä WEM-skenaario osoittaa.

Haasteita päästövähennysten saavuttamisessa on erityisesti taakanjakosektorilla, jonka päästöt liittyvät monilta osin TEM:n hallinnonalaan, kuten liikennesektorin jakeluelvoitteeseen sekä teollisuuden energiatehokkuustoimiin. Lisäpainetta taakanjakosektorille tuo LULUCF-sektorin haastava nielutilanne, joka voi pahimmassa tapauksessa johtaa lisäpäästövähennystarpeeseen

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

taakanjakosektorilla, mikäli nieluyksiköitä ei muilta jäsenvaltioilta onnistuta saamaan tarpeeksi vuosien 2021-2025 LULUCF-tavoitteen alituksen hyvittämiseksi.

Ilmastolain mukaisten päästövähennystavoitteiden sekä hiilineutraaliuden saavuttaminen riippuu paljon päästövähennystahdista juuri TEM:n hallinnonalalla, teollisuudessa ja energiantuotannossa, jossa päästöt ovatkin vähentyneet ripeästi erityisesti EU:n päästökaupan ohjauksen seurauksena. Noin 80 prosenttia Suomen teollisuuden hiilidioksidipäästöistä syntyy reilun kymmenen teollisuuslaitoksen päästöistä, joten suurten päästölähteiden prosessikehityksellä ja jopa yksittäisillä investoinneilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kokonaispäästöihin.

Euroopan keskuspankin entisen pääjohtajan Mario Draghin Euroopan kilpailukykyä käsittelevässä raportissa² todettiin, että EU:lla on parhain kilpailuasema suhteessa Kiinaan ja Yhdysvaltoihin erityisesti clean tech –sektorilla ja erityisesti akkuteknologiassa. Momentissa 32.20 mainittu RRF-pilareiden rahoituksen jatkuminen on tästä näkökulmasta tärkeä.

Huomioita uudistuminen ja vähähiilisyys -luvun yksittäisiin momentteihin

32.20.20. Energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian käytön edistäminen

- Vaikuttavuustavoitteena mainittu < 275TWh loppukulutus vuonna 2030 ei ole kunnianhimoitua linjassa PEIKKO WEM-skenaarioiden kanssa, joissa energian loppukulutus 2030 on 260TWh.
- Energiatehokkuuden parantaminen on olennainen edellytys vihreän siirtymän toteutumiseksi. Energian loppukäytön tehostaminen vaikuttaa positiivisesti koko energiantuotantoketjun läpi säästämällä luonnonvaroja ja resursseja, millä on myönteinen vaikutus ympäristöön. Kansainvälinen energijärjestö IEA on arvioinut³, että energiatehokkuusparannusten vauhdin pitäisi kaksinkertaistua globaalisti 2030-luvulla, jotta Pariisin ilmastotavoitteisiin päästäisiin.
- Energiatehokkuuteen panostamisen tärkeys ei välity talousarvioesityksestä, vaan päinvastoin energiatehokkuutta tukevien toimien rahoituksesta leikataan hallinnonalan budjetissa. Energiatehokkuuden edistämisen tukea ei pidä nähdä kulueränä, vaan se aktivoi taloudellista toimeliaisuutta kotimaassa ja parantaa käyttökohteiden taloutta pitemmällä aikavälillä. Energianeuvonta on myös oleellinen tekijä reilun siirtymän näkökulmasta.

32.20.41. Energiatuki

- Erityisesti energiatuki 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 nielujen kehitykseen.

32.20.42. Puhtaan energian Suomen -kärkihankkeet

- 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

² Dragh 2024. The future of European competitiveness. Saatavissa: https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en

³ IEA 2023. Net Zero Roadmap A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach. Saatavissa: https://iea.blob.core.windows.net/assets/9a698da4-4002-4e53-8ef3-631d8971bf84/NetZeroRoadmap_AGlobalPathwaytoKeepthe1.5CGoalinReach-2023Update.pdf

⁴ Kujanpää, L., Koponen, K., Linjala, O., Mälikouri, 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/>

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

32.20.43. Energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuki

- Teollisuuden sähköistyminen on yksi avainelementti Suomen hiilineutraaliustavoitteiden saavuttamiseksi. Toistaiseksi sähköistämistuella korvataan kuitenkin suurelta osin päästökaupasta sähkön hintaan aiheutuvia välillisiä kustannuksia toimijoille, mitä perustellaan hiilivuodon ehkäisemisellä. Jatkossa EU:n hiilivuotomekanismin pitäisi estää hiilivuoto EU:n ulkopuolelle. Toimijoita voisikin jatkossa vaatia käyttämään yli 50 % tuesta toiminnan muuttamiseksi hiilineutraalimmaksi.

32.20.47 Liikennesähkö- ja kaasuinfratruktuurin edistäminen

- Liikenteen sähköistymisen tukeminen on yksi oleellisista keinoista Suomen päästötavoitteiden saavuttamiseksi, joten liikennesähkö- ja kaasuinfratruktuurin tukemista tulisi edelleen jatkaa⁵.
- Budjettiehdotuksen linjaus erityisesti raskaan liikenteen suuritehoisen latausinfrastruktuurin, uusiutuvan vedyn ja nesteytetyn biokaasun investointihankkeiden tukemisesta on kannatettava, koska Suomessa on nykyisellään riittävä julkinen latausverkosto sähköiseen henkilöautokantaan nähden⁶, mutta raskaan liikenteen käyttöön tarvittava julkinen latausinfrastruktuuri puuttuu lähes täysin. Sähköistymisen odotettavissa oleva nopeutuminen edellyttää kuitenkin yhteiskunnan panostusta suuritehoisen latausinfrastruktuurin rakentamiseen raskaan liikenteen käyttöön erityisesti pääteiden varrelle. Tähän tarvitaan merkittäviä uusia tukia, eikä tukia tule vähentää budjettiehdotuksen mukaisesti. Raskaan liikenteen latausasemien rakentamista tulee tukea siten, että saavutetaan AFIR asetuksen TEN-T-tieverkon vaatimuksia parempi kattavuus. Samalla latausinfrastruktuurin rakentamista tulee kasvattaa maaseutu ympäristössä myös henkilöautoille.

32.20.48. Uusiutuvan energian tuotantotuki

- Ilmastopaneeli toistaa viime vuoden talousarvion käsittelyssä esittämänsä kantansa⁷, että tuen myöntäminen puupolttoainesähkön tuottamiseen uusiutuvan energian tukien muodossa ei kuulu suositeltavien kohteiden joukkoon, sillä Suomi polttaa biomassaa energiaksi liiallisesti, ja polttoon menee valitettavasti myös ainespuuta, jota tarvitaan metsäteollisuudessa, ja josta olisi tärkeä luoda korkeamman jalostusasteen tuotteita. Lisäksi LULUCF-sektorin nielun nykytila vaatisi toimia myös puun polton vähentämiseksi.

⁵ 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/hae-julkaisuja/tieliikenteen-paastovahennystoimet-ja-niiden-vaikutukset/>

⁶ Ferreira, E., Laukkanen, M., Palanne, K., Räihä, J., Sahari, A., Sumu, S., Suomalainen, E., Vesänen, S. 2024. Latausinfrastruktuurin vaikuttavuuden arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:14. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165604/VNTEAS_2024_14.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁷ Ks. https://ilmastopaneeli.fi/hallinta/wp-content/uploads/2024/03/Asiantuntijalausunto_HE-41_2023-vp_talousarvio-2024_VaV-tyo-ja-elinkeinojaosto.pdf