

LAUSUNTO

Asia: HE 99/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025.

Valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto 15.10.2025.

Suomen ilmastopaneeli

Jyri Seppälä, Raisa Mäkipää, Kati Koponen, Lassi Ahlvik, sihteeristö Maria Karttunen

<https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+99/2025>

TAUSTAA

Valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaoston lausuntopyynnön kohteena on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan luku 32.20 Uudistuminen ja vähähiilisyys. Suomen ilmastopaneeli keskittyy lausunnossaan kyseiseen momenttiin, mutta tuo samalla esiin näkemyksiä ilmastotoimien kokonaisuudesta talousarvioesityksen perusteella.

SUOMEN ILMASTOPANEELIN KESKEISET NÄKEMYKSET

Talousarvioesityksessä todetaan aivan oikein, että hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen kotimaisin toimin edellyttää huomattavasti suurempia nettonieluja maankäyttösektorilla, suurempia päästövähennyksiä taakanjakosektorilla sekä teknologisia nieluja. Esityksessä ei kuitenkaan mainita vuoden 2030 EU-velvoitteiden täyttämisen haasteita, vaikka niiden täyttämättömyydellä on taloudellisiakin seurauksia.

Tärkeä huomio talousarvioesityksessä on, että uudet politikkatoimet edellyttävät lisärahoitusta. Vuoden 2025 ilmastovuosikertomuksesta on voitu lukea, että nykyisten ilmastosuunnitelmien toimenpiteille ei ole varattu riittävää rahoitusta. On ymmärrettävää, että talousarvioesityksessä ei ole esitetty rahoitusta kaikille uusien ilmastosuunnitelmaluonnosten toimille, koska suunnitelmat tulevat vielä eduskunnan käsittelyyn ja hallituksen arvioitavaksi. Rahoitusesitykset yhdessä suunnitelmien lisätoimenpiteiden kanssakaan eivät kuitenkaan takaa riittävän suurien päästövähennysten ja nielujen vahvistamisen aikaansaamista Suomen ilmastovelvoitteiden täyttämiseksi.

Suomen hiilineutraaliuteen liittyviä tavoitteita edistetään talousarvioesityksessä määrärahalla, joka on 170 milj. euroa pienempi kuin vastaavat vuoden 2025 määrärahat. Kun resurssit pienenevät, olisi syytä kiinnittää entistä enemmän huomiota ilmastomuutoksen hillintätoimien kohdentamiseen ja vaikuttavuuteen – erityisesti siihen, kuinka paljon päästövähennyksiä tai nielun lisäyksiä toteutuu käytettyä resurssia kohden ja mitkä toimet toisivat työtä ja laajentaisivat yritysten toimintamahdollisuuksia koko maassa.

Päästökauppasektori

Päästökauppasektorin päästöt ovat vähentyneet hyvin. Raskaan teollisuuden prosessipäästöjen kehittymisen kannalta on kuitenkin olennaista, että niihin liittyvät prosessitekniset muutosinvestointisuunnitelmat etenevät toteutukseen jatkossa. Sama koskee puhtaaseen sähköön perustuvia vetytalousratkaisuja sekä teknologisia nieluja. Kokonaisuudessaan valtion tuet ja verohelpotukset näiden investointien liikkeelle lähdön tueksi ovat tarpeeseen nähden vaatimattomia. Investoinneilla on kuitenkin keskeinen merkitys Suomen tulevaisuuden kasvun kannalta.

Taakanjakosektori

Nykyisillä toimilla Suomi ei ole saavuttamassa taakanjakosektorin vuoden 2030 ilmastovelvoitetta. Ilmastopaneeli on keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaluonnosta (KAISU3) käsittelevässä lausunnossaan todennut, että esitetty toimenpidekokonaisuus on riittämätön taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi jo ilman maankäyttösektorin alijäämän siirtymisen riskiä taakanjakosektorille.¹ Kuten KAISU3-luonnoksessakin todetaan, merkittävä osa suunnitelman toimenpiteistä on tukimuotoisia ohjauskeinoja, joiden toteuttaminen riippuu valtion ja EU:n rahoituksesta. KAISU3-luonnoksessa tai talousarvioesityksessä ei esitetä uusia verotuksellisia tai muita taloudellisia ohjauskeinoja. Sen sijaan esimerkiksi liikennepolttoaineiden hiilidioksidiverotusta lasketaan, jolla on päästöjen lisääntymisen ja valtiontalouden kannalta negatiiviset vaikutukset. Ilmastotoimien nojautuminen rahoitus pohjaltaan epävarmoihin, tukimuotoisiin ohjauskeinoihin lisää riskiä, ettei tavoiteltuja päästövähennyksiä saavuteta erityisesti, kun käytettävissä olevat marginaalit ovat jo valmiiksi pienet.

Liikenne on taakanjakosektorin tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeinen sektori. Liikenteen päästökehitys ei ole toivotulla uralla. Talousarvioesityksessä ei ole toimenpide-esityskokonaisuutta, joka muuttaisi tilannetta parempaan suuntaan.

Maankäyttösektori

Toimenpiteiden kuilu EU:n maankäyttösektorin velvoitteen ja kansallisen ilmastolain mukaisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen on valtava. Talousarvioesityksessä ei ole, kuten ei lausunnoilla olleissa KAISU3- ja energia- ja ilmastostrategialuonnoksissakaan, esitetty sellaisia toimenpiteitä, joilla kuilua voisi uskottavasti kuroa.

Vuoden 2026 talousarvioesityksen toimet eivät ehdi vaikuttaa EU:n maankäyttösektorin ensimmäisen velvoitekauden (2021–2025) lopputulokseen, joka tulee olemaan reilusti alijäämäinen. Alijäämä tulee todennäköisesti hyvitetäväksi tai jyvitetäväksi taakanjakosektorille LULUCF- ja taakanjakoasetuksissa sovituin säännöin. Ilmastopaneeli on arvioinut ensimmäisen velvoitekauden alijäämän hyvittämisen kustannusrasitusta keväällä 2025 julkaistussa raportissaan².

Suomella on mahdollisuus muuttaa suuntaa maankäyttösektorin toisen velvoitekauden (2026–2030) velvoitteen täyttämiseksi. Talousarvioesityksen toimet eivät kuitenkaan oikaise huolestuttavaa maankäyttösektorin suuntaa mentäessä kohti vuotta 2030.

Hiilidioksidin talteenoton, varastoinnin ja hyötykäytön edistäminen

Biopohjaisen hiilidioksidin talteenotolla ja varastoinnilla (BECCS) on keskeinen rooli kansallisen ilmastolain ensi vuosikymmenen päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa. Talteenottoon, varastointiin ja hyötykäyttöön liittyy myös suuria liiketoimintamahdollisuuksia tulevaisuudessa, minkä takia on Suomen etu olla teknologioiden kehittämisen ja käyttöönnoton eturintamassa.

¹ Ks. Ilmastopaneelin lausunnot kansallisen energia- ja ilmastostrategian luonnoksesta [<https://ilmastopaneeli.fi/hae-lausuntoja/vn-1046-2025-kansallisen-energia-ja-ilmastostrategian-luonnos/>] sekä KAISU3-luonnoksesta [<https://ilmastopaneeli.fi/hae-lausuntoja/vn-14961-2024-keskipitkan-aikavalin-ilmastopolitiikan-suunnitelma-kaisu3/>]

² Seppälä, J., Ahlvik, L., Lehtonen, A., Leino, M., Mosley, F., Mäkipää, R., Ollikainen, M., Salo, M., Soimakallio, S., Toiviainen, A., Vesa, S., Vikfors, S. 2025. Arvio Suomen maankäyttösektorin tilanteesta – Tarkastelussa EU:n LULUCF-velvoitekaudet 2021–2025 ja 2026–2030. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2025. Saatavilla: <https://ilmastopaneeli.fi/hae-julkaisuja/arviosuomen-maankayttosektorin-tilanteesta-tarkastelussa-eun-lulucf-velvoitekaudet-2021-2025-ja-2026-2030/>

Kannustinmekanismien puute hidastaa hiilidioksidin talteenoton ja pysyvän varastoinnin etenemistä. Ilmastopaneeli pitää talousarvioesityksessä BECCS- ja BECCU-hankkeille osoitettua määrärahaa liian vaatimattomana vauhdittamaan investointeja. Tukitasoa olisi hyvä nostaa lähemmäs Ruotsissa toteutettavan käänteisen huutokaupan tukitasoa, joka on moninkertainen Suomen tukeen verrattuna. On myös huomioitava, että ehdotettu tukijärjestelmä kattaa tällä hetkellä sekä BECCS- että BECCU-hankkeet, joista ainoastaan BECCS-hankkeet tuottavat negatiivisia päästöjä.

Toimimattomuuden kustannukset

Ilmastopaneeli näkee riskinä, että toimimattomuus ilmastotavoitteiden ja velvoitteiden täyttämiseksi aiheuttaa Suomelle kustannuksia. Suoria kustannuksia ovat muun muassa maankäyttö- ja taakanjakosektorien velvoitteiden täyttämättä jättämisen hyvittäminen ostoyksiköillä, päästökaupan ylijäämän käyttäminen tuloutuksen sijaan taakanjakosektorin päästöjen kompensointiin (ETS-jousto) sekä RRF-rahojen palauttaminen (jopa noin 80 miljoonan euron tulonmenetykset) riittämättömien liikennesektorin toimien vuoksi. Muilta EU-mailta hankittavien ostoyksiköiden sijaan olisi edullisempaa toteuttaa päästövähennyksiä ja nieluja vahvistavia toimia kotimaassa, jolloin tulot ja toimeliaisuus jäävät Suomeen muiden EU-maiden sijaan. Päästövähennyksistä ei myöskään tällöin tarvitsisi maksaa kahteen kertaan, ensin ostoyksikköinä ja lopulta myöhemmin varsinaisina toimina Suomessa.

Maankäyttösektorin velvoitteiden laiminlyönnin taloudelliset seuraukset voivat olla suuria, varsinkin jos niillä on heijastevaikutuksia taakanjakosektorin lisäpäästövähennysvaatimuksiin. Tekemättömyys nyt johtaa siihen, että jatkossa toimia pitää tehdä entistä enemmän, kun päästövähennysvaatimukset ensi vuosikymmenellä tiukentuvat.

Riittämättömän ilmastopolitiikan välilliset kustannukset voivat nousta vielä paljon suuremmiksi, mikäli luottamus Suomeen vakaana vihreiden investointien maana horjuu. Satsaukset ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen tulevat merkittävästi edullisemmaksi kuin vahinkojen korjaaminen. Mitä paremmin ilmastomuutoksen hillinnässä ja sopeutumisessa onnistutaan, sitä vähemmän kansalaisille ja luonnolle koituu kustannuksia ja haittaa.

YKSTYISKOHTAISEMPIA HUOMIOITA TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALASTA

Yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena TEMin hallinnonalalla on 38 Mt CO₂-ekv kasvihuonekaasupäästöt ilman maankäyttösektoria. KEITO-WEM-skenaariossa päästöt vuonna 2025 ovat 37 Mt CO₂-ekv. ja WAM-skenaariossa 38 Mt CO₂-ekv. Vuoden 2026 tavoitteen tulisikin olla kuluvaan vuoteen kunnianhimoisempi, kun mennään kohti ilmastotavoitteiden saavuttamista. Vuonna 2030 päästöjen tulisi olla 28,7 Mt CO₂-ekv., joten lineaarisen kehityskulun perusteella vuoden 2026 päästötavoitteen ilman LULUCF-sektoria tulisi olla noin 35,5 Mt CO₂-ekv.

Päästökauppasektori

Suomelle jyvitetään osa EU-tasolla huutokaupattujen päästöoikeuksien tulosta. Näiden tulojen arvioidaan kasvavan tulevina vuosina. Suomen päästökauppasektorin nopea puhdistuminen ei vähennä veropohjaa eikä juuri vaikuta huutokauppataloihin, toisin kuin kansallisten hiilidioksidiverojen tapauksessa.

Yksityiskohtaisempia huomioita luvun 32.20 päästökauppasektorin päästökehitykseen vaikuttavista momenteista:

- Energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian käytön edistäminen (32.20.20.): Uusiutuva ja vähäpäästöinen sähköntuotanto on edellytys sekä päästökauppasektorin että taakanjakosektorin päästövähennyksille esimerkiksi liikenteen, lämmityssektorin ja teollisuuden sähköistymisen myötä. Kulutusta lisäävät investoinnit vetytalouteen ja datakeskuksiin. Siksi uusiutuvan sähkön, kuten tuulivoiman, investointien eteneminen, sähköverkkoyhteyksien turvaaminen ja kohtuuhintaisen sähkön saatavuus ovat avaintekijöitä Suomen päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa ja Suomen asemalle kansainvälisenä investointikohteena. Hyvä, että energiatehokkuuden edistämiseen ei kohdenneta leikkauksia, vaikka sopeutustoimia tehdään talousarvioesityksessä laajalti.
- Päästövelan lyhentämisohjelman yhtenä toimenpiteenä on energiatehokkuusrahoituksen lisäys. Talousarvioesityksen perusteella on vaikea sanoa, mihin tämä rahoituslisäys viittaa, sillä ko. momentin (32.20.20.) määrärahat ovat samoja kuin edellisenä vuonna.
- Energiatuen (32.20.41.) myöntämisvaltuutta leikataan merkittävästi vuodesta 2025 vuoteen 2026 (30 prosenttia). Samalla leikataan myös vetyhankkeiden rahoitusta, vaikka vetyinfrastruktuurin kehittäminen on yksi energia- ja ilmastostrategialuonnoksen toimenpiteistä. Päästövelan lyhentämisohjelman toimenpidettä ”Uuden teknologian suuret energiaan liittyvät demonstraatiohankkeet” mainitaan rahoitettavan energiatauen kehittämisen kautta, joten tuen leikkaaminen ei ole linjassa tämän toimenpiteen kanssa.
- Teollisuuden sähköistyminen on yksi avainelementti Suomen päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Toistaiseksi energiantensiivisen teollisuuden sähköistämistuella (32.20.43.) 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.
- Ilmastopaneeli toistaa aiemmissa talousarvion käsittelyissä esittämän kantansa, että uusiutuvan energian tuotantotuen (32.20.48.) 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 maankäyttösektorin nielun nykytila vaatisi toimia myös puun polton vähentämiseksi.

Taakanjakosektori

Kuten talousarvioesityksessä todetaan, liikenteen päästövähennykset ovat keskeisessä roolissa EU:ssa yhteisesti sovitun Suomen taakanjakosektorin vuoden 2030 päästövähennystavoitteen saavuttamisessa. Ilmastopaneeli on tieliikenteen päästövähennyksiä tarkastelevassa raportissaan osoittanut, että tieliikenteen päästövähennykset täyttävä toimenpidekokonaisuus on liikenteen kokonaiskustannusten näkökulmasta edullisempi kuin päästövähennysveloitteen täyttämättä jättäminen, kun huomioidaan toimimatta jättämisen kustannukset tulevaisuudessa³.

Lisäksi päästökauppajoukon käytöstä taakanjakosektorilla aiheutuu Suomelle päästöoikeuksien huutokauppatulojen menetyksiä (arvio 50 miljoonaa euroa). Olisi todennäköisesti kustannustehokkaampaa tehdä tarvittavia päästövähennystoimenpiteitä taakanjakosektorilla esimerkiksi tieliikenteen päästöjen vähentämiseksi.

³ Seppälä ym. 2024. Tieliikenteen päästövähennystoimet ja niiden vaikutukset. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2024. Saatavilla: <https://ilmastopaneeli.fi/hae-julkaisuja/tieliikenteen-paastovahennystoimet-ja-niiden-vaikutukset/>

Koska talousarvion määrärahat eivät kokonaisuutena tue tieliikenteen sähköistymistä, ja hallituksen päätös jakeluvälvoitteen alentamisesta säilyy, suunnitellut toimet eivät tule puolittamaan liikennesektorin päästöjä vuoteen 2030 mennessä. Liikenteen päästöjen puoliutumistavoite on osa Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaa. Mikäli tavoitteeseen ei päästä, voi siitä seurata Suomelle jopa noin 80 miljoonan euron tulonmenetys EU:n elpymisvälineeseen kuuluvassa rahoituksessa. Lisäksi liikenteen päästövähennyksissä epäonnistuminen tarkoittaa, että muilla taakanjakosektorin osaluilla pitäisi tehdä enemmän päästövähennyksiä velvoitteiden saavuttamiseksi.

Yksityiskohtaisempia huomioita luvun 32.20 taakanjakosektorin päästökehitykseen vaikuttavista momenteista:

- Liikenteen sähköistymisen nopeutuminen edellyttää yhteiskunnan panostusta toimivan latausinfra rakentamiseen. Latausasemia tulisi olla enemmän kuin EU:n AFIR-asetus vaatii, mikä on nykyisen talousarvioesityksen pohjana. Julkisen liikennesähkön latausinfrastruktuurin tuki tulisi kohdistaa julkiseen pikalatausinfrastruktuuriin reiteillä, joilla latausverkoston kattavuus on edelleen heikko. (32.20.47.)
- Talousarvioesityksessä ei ole varattu määrärahoja puhtaiden kuorma-autojen hankintatukiin tai konversiotukiin, jotka ovat KAISU3-luonnoksen toimia.

Hiilidioksidin talteenoton, varastoinnin ja hyötykäytön edistäminen

PMI Orpon hallituksen puoliväliriihessä tekemän päätöksen mukaisesti suurten investointien verohyvitys laajenee kattamaan myös hiilidioksidin talteenottoon, hyötykäyttöön ja varastointiin liittyviä investointeja. Toisaalta budjettiriihessä niin sanottua ”tulppaustukea” leikattiin 140 milj. eurosta 90 milj. euroon. Talousarvioesityksessä momentti 32.20.42 (Puhtaan energian Suomi -kärkihankkeet), jonka kautta avustettiin teollisuuden bioperäisen hiilidioksidin talteenoton edistämistä, poistetaan kokonaan. Momentin 32.20.40 määrärahasta on varattu 100 miljoonaa euroa teollisuuden tuotantoprosessien vähähiilistämisen ja energiatehokkuuden edistämiseen sekä ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen edistämiseen liittyvien investointien tukemiseen. Vuonna 2025 investointitukiohjelmaan varattiin 400 miljoonaa euroa.

PMI Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että ”Hallitus asettaa tavoitteen teknisten nielujen käytölle merkittävässä määrin jo 2020-luvun kuluessa. Osana päästövelan lyhentämisohjelmaa hallitus selvittää ja ottaa käyttöön ohjauskeinot, joilla varmistetaan suurten teollisten lähteiden ilmakehään päätyvien hiilidioksidipäästöjen loppuminen 2030-luvun puoleenväliin mennessä. Hallitus valmistautuu riittäviin kannusteisiin investointien etenemiseksi.” Näitä toimia ei kuitenkaan talousarvioesityksen mukaisesti edistetä tarpeeksi päättäväisesti. Kannustavien mekanismien puute hidastaa hiilidioksidin talteenoton ja pysyvän varastoinnin etenemistä. Esimerkiksi biopohjaisen hiilidioksidin talteenotolle ja varastoinnille (BECCS) ei ole tällä hetkellä suoraa kannustinta vapaaehtoisen markkinan lisäksi. Päästövelan lyhentämisohjelman toimenpiteenä energia- ja ilmastostrategialuonnoksessa esitetään erityisesti BECCS:n liittämistä EU:n päästökauppaan, mikä voisi toimia kysynnän synnyttäjänä ja investointien kannusteena. Alkuvaiheeseen esitetään myös valtion tukia. Ilmastopaneeli yhtyy tähän arvioon: jotta tarvittaviin teknologisten nielujen suuruusluokkiin päästään, on investointien edistäminen alkuvaiheessa valtion tuella hyvin todennäköisesti tarpeellista. Nykyinen päästöoikeuden hinta ei riitä yksinään kannusteeksi BECCS-investoinneille, vaan tarvitaan myös investointitukia tai muita tuki-instrumentteja.

Suomen teollisista päästölähteistä saatavan hiilinielun yksikkökustannus vaihtelee talteenottokohteittain nykyarvion mukaan noin 120–240 €/tCO₂ kaupallisella laitoksella vuoden 2030 tienoilla. Ilmastopaneeli pitää talousarvioesityksessä BECCS- ja BECCU-hankkeille osoitettua määrärahaa liian vaatimattomana vauhdittamaan investointeja. Tukitasoa olisi hyvä nostaa lähemmäs Ruotsissa toteutettavan käänteisen

huutokaupan tukitasoa, joka on moninkertainen Suomen tukeen verrattuna. On myös huomioitava, että ehdotettu tukijärjestelmä kattaa tällä hetkellä sekä BECCS- että BECCU-hankkeet, joista ainoastaan BECCS-hankkeet tuottavat negatiivisia päästöjä. BECCU-hankkeiden päästövähennysten kohdistuminen Suomeen on epävarmaa, jos tuotteet myydään kansainväliselle markkinalle.