


Lausunto

18.1.2022

 VN/16951/2020
 VN/16951/2020-VM-40

Ympäristöministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaksi (KAISU). Ilmastolain mukaan valtioneuvosto hyväksyy keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan kerran vaalikaudessa. Suunnitelmaluonnos sisältää myös toimenpideohjelman, jossa esitetään, millä toimilla ihmisen toiminnasta aiheutuvia kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään ja ilmastomuutosta hillitään taakanjakosektorilla, sekä päästökehitysarviot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä ja politiikkatoimien vaikutuksista siihen. Suunnitelmaluonnoksen kattamalle taakanjakosektorille kuuluvat liikenteen, maatalouden, rakennusten erillislämmityksen, työkoneiden, jätehuollon ja F-kaasujen päästöt sekä päästökaupan ulkopuolisen teollisuuden ja muun energiankäytön päästöjä.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman tavoitteet

Vuoden 2030 tavoite

Keskipitkän aikavälin suunnitelman luonnosversion yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu komission esittämän 50 prosentin päästövähennemä taakanjakosektorilla vuodesta 2005 vuoteen 2030. Tavoitetta perustellaan Euroopan komission kesän 2021 ehdotuksella Suomen uudeksi taakanjakosektorin velvoitteeksi.

Suomi on alustavissa kannoissaan painottanut perustellusti päästökauppasektorin painoarvon kasvattamista sekä maakohtaisten joustojen tärkeyttä. Taakanjakosektorin päästöjä vähennetään Suomessa ja monissa muissa korkean taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen omaavissa EU-maissa viime kädessä korvamaalla fossiilisia polttoaineita biopolttoaineilla. Nestemäisillä ei-kehittyneillä biopolttoaineilla saavutettavan taakanjakosektorin laskennallisen päästövähennyksen kustannus on noussut hyvin korkeaksi, arviolta noin 350-450 euroon hiilidioksiditonnilta¹. Kasvihuonekaasupäästöjä voitaisiin vähentää kustannustehokkaammin siirtämällä päästövähennysten painopistettä taakanjakosektorilta päästökauppasektorille ja maankäyttösektorille pienentämällä korkeimpia päästövähennysvelvoitteita taakanjakosektorilla tai lisäämällä joustoja.

Valtiovarainministeriö katsoo, että päästövähennyspolun sitominen komission ehdotukseen on ongelmallista taakanjakosektorin velvoitteita koskevien neuvotteluiden ollessa käynnissä. Keskipitkän aikavälin suunnitelman tavoitteen asettaminen komission ehdotukseen perustuen sisältää riskin siitä, että Suomen tulkitaan pitävän komission ehdotusta perusteltuna, toivottuna ja ongelmitta saavutettavana. Suunnitelmassa tulisi tuoda selkeästi esiin, että Suomi kantojensa

¹ Kehittyneillä biopolttoaineilla päästövähennyksen kustannus on todennäköisesti vielä tätä korkeampi.

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet

Valtiovarainministeriö

 PL 28
 00023 Valtioneuvosto

 Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

 0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

mukaisesti pitää komission Suomelle ehdottamaa taakanjakosektorin tavoitetta kunnianhimoisena eikä ole sitoutunut siihen neuvottelujen ollessa vielä kesken.

Vuoden 2035 tavoite

Suunnitelmaluonnoksessa vuoden 2035 taakanjakosektorin päästötavoitteeksi on hahmoteltu 14,5 CO₂-ekvivalenttia megatonnia. Tätä perustellaan HIISI-hankkeessa tehdyllä hiilineutraaliustavoitteen toteuttavalla WAM-skenaariolla, joka perustuu osaltaan TIMES-mallilla tehtyyn kustannustehokkuusanalyysiin. Päästökauppasektorin päästöt olisivat tässä skenaariossa 6,5 Mt CO₂-ekv. ja taakanjakosektorin päästöt 14,5 Mt CO₂-ekv. vuonna 2035.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että HIISI-hankkeessa tehty mallinnus ei kuitenkaan kerro, mikä olisi vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen toteuttava taakanjakosektorin kustannustehokas päästövähennyspolku. HIISI-mallinnus ei myöskään kerro siitä, kuinka paljon päästöjä kannattaa vähentää taakanjakosektorilla ja kuinka paljon muilla sektoreilla (päästökauppa, LULUCF) hiilineutraalisuustavoitteeseen pääsemiseksi kustannustehokkaasti.

Sytä sille, että HIISI-mallinnuksen muodostama skenaario ei kuvaa päästöjen kustannustehokasta vähentämistä taakanjakosektorilla kohti vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitetta, on useita.

Ensinnäkin, HIISI-hankkeen WAM-skenaarion mallinnus sisältää oletuksen taakanjakosektorin velvoitteiden kiristymisestä komission ehdotuksen mukaisena vuoteen 2030 sekä oletuksen velvoitteen kiristymisestä myös vuoden 2030 jälkeen, joskin aiempaa hitaampana. Ei ole mitään syytä olettaa, että juuri tällaisten taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden asettaminen heijastaisi päästöjen kustannustehokasta vähentämistä Suomessa.

Toiseksi, määritettäessä hiilineutraaliustavoitteen toteuttamiseksi tarvittavia päästövähennyksiä taakanjakosektorilla ja päästökauppasektorilla, LULUCF-sektorin nettopäästöt on oletettu HIISI-hankkeen WEM-skenaarion mukaiseksi. On todennäköistä, että hiilineutraaliustavoite saavutettaisiin kustannustehokkaammin kasvattamalla LULUCF-sektorin osuutta päästövähennyksissä ja supistamalla taakanjakosektorin osuutta verrattuna siihen, mitä HIISI-hankkeessa on mallinnettu.

Kolmanneksi, TIMES-mallinnuksessa biopolttoaineiden käytön arvioidut kustannukset eivät perustu nestemäisten biopolttoaineiden markkinahintoihin, vaan biopolttoaineiden tuotantokustannuksiin, joissa ei ole välttämättä pystytty huomioimaan biopolttoaineiden raaka-aineisiin liittyviä tarjontarajoitteita. Tarjontarajoitteiden takia biopolttoaineiden käytön kustannukset voivat olla TIMES-mallissa merkittävästi aliarvioitu, jolloin myös taakanjakosektorin päästöjen vähentäminen näyttäytyy mallissa todellista halvemmalta.

Neljänneksi, TIMES-mallinnuksen WAM-skenaariossa on tehty taakanjakosektorin sisällä oletuksia, alatavoitteita ja rajoitteita, jotka eivät välttämättä heijasta kustannustehokasta päästövähennyspolitiikkaa ja joiden toimeenpanosta lainsäätäjällä on myös todellisuudessa mahdollisuus poiketa. Tällaisia oletuksia ja rajoitteita on mallinnuksessa omaksuttu esimerkiksi biopolttoaineiden ja biopolttoöljyn vähimmäisosuuksiin myytävissä polttoaineissa liittyen. Koska näiden oletusten, alatavoitteiden ja rajoitteiden asettamisen mielekkyyttä päästöjen kustannustehokkaan vähentämisen näkökulmasta ei ole HIISI-mallinnuksessa tai keskipitkän aikavälin suunnitelmassa arvioitu, on mahdollista, että optimaalista politiikkaa voisi olla muuttaa tai poistaa näitä oletuksia ja rajoituksia sen sijaan että keksitään päästövähennystoimenpiteitä niiden toteuttamiseksi.

Viidenneksi, TIMES-mallinnuksessa ei tarkastella millaisia päästövähennyksiä ja kustannuksia syntyisi kotimaisen tuotannon siirtymisellä pois päästöintensiivisiltä toimialoilta, kuten maataloudesta, kohti vähemmän päästöintensiivisiä toimialoja. Tällaisella tuotannon rakennemuutoksella voi olla mahdollista saavuttaa kansallisen taakanjakosektorin näkökulmasta päästövähennyksiä alhaisin taloudellisin kustannuksin. Toisaalta tällaisella rakennemuutoksella voi olla hiilivuotoa lisäävä vaikutus, jolloin vaikutukset globaaleihin kasvihuonekaasupäästöihin voivat jäädä vähäisiksi. Jos päätöksentekijät painottavat kansallisen hiilineutraaliustavoitteen sijaan tai lisäksi erityisesti globaaleja päästövähennyksiä, olisi sinänsä perusteltua, ettei tällaista tuotannon rakennemuutosta nähdä tehokkaana päästövähennyskeinona. Hiilivuodon ongelma liittyy kuitenkin myös moniin muihin kansallisiin päästövähennystoimiin, kuten biopolttoaineiden ja biopolttoöljyn jakeluvälvoitteisiin.

Yllä mainituista syistä johtuen suunnitelmaluonnoksen vaikutusarvioluvussa esitetty HIISI-skenaarion TIMES-mallinnuksen rajakustannuskäyrä ei myöskään kuvaa taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden toteuttamisen todellista rajakustannusta.

Liikenteen päästöskenaariot ja päästövähennystoimet

Liikenne on taakanjakosektorin suurin päästölähde. Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaluonnoksessa liikenteelle on asetettu 50 prosentin päästövähennystavoite vuodesta 2005 vuoteen 2030, mikä vastaa hallitusohjelmassa ja fossiilittoman liikenteen tiekartassa asetettua liikenteen tavoitetta. Liikenteen politiikkatoimien päästövähennykset perustuvat pitkälti fossiilittoman liikenteen tiekartassa esiteltyihin toimiin. Valtiovarainministeriö lausui fossiilittoman liikenteen tiekartan periaatepäätöksen luonnoksesta, että tiekartan pohjalla olevaa perusennustetta, jonka perusteella tarvittava päästövähennys määritellään, tulisi päivittää ennen kuin tehdään päätöksiä tarvittavista päästöjen vähennystoimista, sillä perusennusteeseen sisältyvät ennusteet liikennesuoritteista oli toteutunut kehitys ja pitkän aikavälin väestö- ja talouskasvuprojektiot huomioiden todennäköisesti yliarvioita ja liikenteen sähköistymisen nopeus puolestaan aliarvioitu. Liikenteen kasvihuonekaasujen perusennusteen taustalla olevaa tieliikenteen suorite-ennustetta päivitettiin kesän 2021 aikana ja liikenne- ja viestintäministeriö yhdessä VTT:n kanssa päivitti liikenteen kasvihuonekaasujen perusennustetta elo- ja syyskuussa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että päivitetty perusennuste perustuu aiempaa todennäköisempään kehityskulkuun. Myös päivitettyyn liikenteen perusennusteen mukaiseen kehitykseen sisältyy kuitenkin valtiovarainministeriön arvion mukaan huomattava positiivinen alasuuntainen riski jo nykyisillä toimilla, sillä toteutuneeseen kehitykseen nähden liikennesuoritteiden kasvu on perusennusteessa korkeahko ja liikenteen sähköistymiskehitys toteutuneeseen nähden hidast². Liikenteen nopean sähköistymiskehityksen vuoksi esimerkiksi verotuloennusteissa ei ole voitu pitää perusennusteen mukaisessa kehityksessä. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että liikenteen päästökäytystä päivitetäisiin vuosittain, jotta päätöksenteon tueksi on käytössä mahdollisimman ajantasaiset arviot.

Liikenteen WAM-skenaariossa nestemäisten polttoaineiden kulutus laskee vuodesta 2019 vuoteen 2030 yhteensä noin 29 prosenttia ja kaasun kulutus nousee noin 0,15 terawattitunnista 2,6 terawattituntiin. Valtiovarainministeriö pitää hyvin mahdollisena, että kyseinen nestemäisten polttoaineiden kulutuksen lasku saavutettaisiin jo vuoden 2022 alkuun mennessä toimeenpannuin toimin. Valtiovarainministeriö pitää kuitenkin epätodennäköisenä, että kaasun kulutus tieliikenteessä nousisi 2,6 terawattituntiin vuonna 2030 edes WAM-skenaariossa esitetyin toimenpitein. Autonvalmistajien panostaessa entistä enemmän sähköisiin voimalinjoihin kaasukäyttöisten henkilö-, paketti- ja linja-autojen myyntiosuudet säilynevät marginaalisina myös jatkossa. Uusissa kuorma-autoissa kaasun markkinaosuus nousi 2,7 prosenttiin vuonna 2021 ja on sinänsä perusteltua olettaa, että markkinaosuus nousee hieman myös tulevana vuosina. WAM-skenaariossa kaasuautojen markkinaosuuksien oletetaan kuitenkin nousevan vuoteen 2030 mennessä jopa 44 prosenttiin perävaunuttomissa kuorma-autoissa ja 20 prosenttiin perävaunullisissa kuorma-autoissa. Oletetut markkinaosuuksien kasvuarviot vaikuttavat esitettyihin toimenpiteisiin nähden hyvin korkeilta.

WAM-skenaarioiden korkeiden kaasuautojen myyntiosuuksien taustalla on fossiilittoman liikenteen tiekartan toimenpiteisiin sisällytetyt kaasukäyttöisten autojen ja kaasun jakeluinfrastruktuurin tuet sekä EU-vaihtaminen kaasukäyttöisten autojen suosiolisesta huomioimisesta autonvalmistajia sitovien EU:n päästöraja-arvoissa. Valtiovarainministeriö pitää kaasuautojen myynnin edistämistoimia kustannustehottomana keinona edistää päästövähennysten toteutumista EU:ssa ja Suomessa, sillä ne hidastavat liikenteen sähköistymiskehitystä sekä estävät rajallisen biokaasun hyödyntämistä mahdollisimman energiatehokkaasti.

Suunnitelmaluonnokseen on sisällytetty toimenpiteenä biopolttoaineiden jakeluelvoitteen kasvattaminen määrällä, joka vastaa liikenteen WAM-skenaariossa arvioitua biokaasun määrää vuonna 2030. Koska WAM-skenaariossa esitetyn biokaasumäärän saavuttaminen on valtiovarainministeriön käsityksen mukaan hyvin epätodennäköistä, jakeluelvoitteen tason nostaminen WAM-skenaariossa esitettyllä määrällä johtaisi nestemäisten biopolttoaineiden entistä suurempaan käyttöön ja päästövähennysten kokonaiskustannusten nousuun. Liikenteen päästövähennysten kustannustehokkuuden parantamiseksi päästövähennyksiä olisikin perusteltua hakea jakeluelvoitteen tason nostamisen sijasta hinnoittelun keinoin. Koska arviot ei-kehittyneiden ja kehittyneiden nestemäisten biopolttoaineiden hinnoista ovat nousseet merkittävästi siitä, kun nykyisen lainsäädännön jakeluelvoitetasot ja sakkomaksujen tasot säädettiin, valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että myös nykyisten jakeluelvoitetasojen ja sakkomaksujen tasojen tarkoituksenmukaisuutta uudelleenarvioitaisiin. Biopolttoaineiden ollessa globaaleja hyödykkeitä ja

² Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan henkilöautojen suoritekasvusta perusennusteessa merkittävä osa selittyy oletetusta autokannan koon kasvusta. Autokannan koon kasvu ei näyttäisi olevan viime vuosina kuitenkaan siirtynyt liikennesuoritteisiin huolimatta siitä, että kotitalouksien tulotaso on noussut ja polttomoottoriautoilun kilometrikohtainen kustannus laskenut. Budjettiriihen jälkeen tehdyssä perusennusteen korjauksessa laskettiin uusien autojen polttoainetehokkuuden kehittymistä merkittävästi. Polttoainetehokkuuden hitaammalla kehityksellä on keskimääräistä kilometrikustannusta nostava vaikutus, jota ei ole huomioitu liikennesuoritteiden kasvua laskevana tekijänä, koska suorite-ennustetta ei ole päivitetty enää tämän muutoksen jälkeen.

Suomen käyttämien biopolttoaineiden ollessa globaaliin kysyntään nähden vähäinen, Suomen kansallisella lainsäädännön muuttamisella ei valtiovarainministeriön arvion mukaan olisi vaikutuksia investointeihin.

Kaasuautojen edistämisen ja biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen tason nostamisen lisäksi suunnitelmaluonnokseen sisältyy myös muita toimenpiteitä, joiden kustannustehokkuutta voi pitää heikkona, kuten romutuspalkkiot. Suunnitelmaluonnokseen sisällytetyistä kansallisista toimista sähkön jakeluinfran tukemista voidaan pitää kustannustehokkaana keinona edistää liikenteen päästövähennyksiä. Sähköautojen edistämiseksi hankintahetkeen kohdistuvan ohjauksen voimistamiselle on myös löydettävissä perusteensa. Hankintatukien fiskaalinen kustannus on kuitenkin julkisen talouden näkökulmasta suuri, jos hankintatuista aiheutuvia menolisäyksiä ei kompensoida muilla tavoin kuten ajoneuvoveron korotuksilla. Näin ollen valtiovarainministeriö katsoo, ettei sähköautojen edistäminen yksittäiselle kuluttajalle kohdennetun hankintatuen avulla ole kustannustehokas keino päästöjen vähentämiseksi.

Valtiovarainministeriö katsoo, että liikenteen päästövähennysten toteutumista ja kustannustehokkuutta voitaisiin parantaa toteuttamalla liikenteen verotuksen uudistamista selvittäneen työryhmän suosituksia. Suositusten toteuttaminen vähentäisi tarvetta käyttää kustannustehottomampia keinoja kuten biopolttoaineiden jakeluvelvoitetta. Näiden lisäksi kustannustehokkaita päästövähennyksiä olisi mahdollisesti saavutettavissa työryhmän käsittelyn ulkopuolelle rajautuneilla liikennesuoritetta vähentävillä toimilla kuten kaupunkiseutujen ruuhkamaksuilla. Liikenteen verotuksen uudistamista selvittäneen työryhmän työhön perustuen valtiovarainministeriö ei sen sijaan katso, että suunnitelmaluonnoksessa mainittu ajoneuvokilometreihin ja tieluokkiin perustuva liikenneveromalli tai 100 prosenttisen biodieselin poistaminen jakeluvelvoitteesta olisivat toimivia keinoja edistää liikenteen päästövähennyksiä.

Muut toimet taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden toteuttamiseksi

Ilmastosuunnitelmaluonnokseen sisältyy biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen nostaminen 30 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä, jolla arvioidaan saavutettavan yhteensä noin 0,43 Mt päästövähennemä vuonna 2030. Koska työkoneissa ja lämmityksessä käytettävä biopolttoöljy on käytännössä lähes samaa polttoainetta kuin liikenteessä käytetyn dieselin biopolttoaineet, vastaa biopolttoöljyllä saavutettavan taakanjakosektorin laskennallisen päästövähennyksen rajakustannus liikenteen biopolttoaineilla saavutettavaa rajakustannusta. Valtiovarainministeriö katsoo, että ennen biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen nostamista tulisi arvioida biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen nostamisen kustannuksia verrattuna muihin keinoihin vähentää taakanjakosektorin päästöjä mukaan lukien käytettävissä olevat joustot.

Koska taakanjakosektorin päästövähennysten saavuttaminen biopolttoaineilla on erityisen kallista, olisi lämmityspolttoaineiden käytön nopea vähentäminen taakanjakosektorilla erityisen tärkeää. Valtiovarainministeriö katsoo, että asuin- ja palvelukiinteistöjen öljylämmityksen vähentämistä vauhdittavien toimenpiteiden ohella maatalouden energiaveronpalautuksen poistaminen sekä lämmitys- ja työkonepolttoaineiden energia- ja energiasisältöverojen reaalin korottaminen ennustettavasti olisivat kustannustehokkaita toimenpiteitä taakanjakosektorin päästöjen vähentämiseksi. On myös syytä huomioida, että päästölaskelmissa oletetaan verotasojen pysyvät jatkossa reaalisesti ennallaan, mikä jo itsessään edellyttää aktiivisia toimia ja nimellisiä veronkorotuksia nykyisiin verotasoihin.

Poikkisektoraaliset toimet: kunnat ja alueet sekä kulutus

Ilmastosuunnitelmaluonnoksessa esitetään, että poikkisektoraalisilla toimenpiteillä – joita ovat mm. kuntien ja alueiden ilmastotyön vauhdittaminen ja kulutuksen kohdistuvat toimet – taakanjakosektorin päästöt vähenisivät vuoden 2030 tasossa vielä 0,4 megatonnia CO₂-eq. sektorikohtaisten esitettyjen toimenpiteiden lisäksi. Valtiovarainministeriö katsoo, että poikkisektoraalisille toimenpiteille esitettyjä päästövähennyksiä on pidettävä pikemminkin tavoitteena kuin toimenpiteiden vaikutusarvioina, sillä esitetyt päästövähennykset eivät perustu arvioihin itse suunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden päästövähennyksistä.

Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi, että kuntien ilmastosuunnitelmien osalta tekstiä tulisi päivittää ja tarkistaa. Esimerkiksi ilmastolain valmistelun nykytilanne on kuvattu ilman ns. muutos-HE:tä, johon kuntien ilmastosuunnitelmat on tarkoitus sisällyttää (s. 45). Lisäksi kuntien ilmastosuunnitelmien osalta olisi tarpeen lisätä maininta budjettiriihen päätöksestä syksyllä 2021. Samaan asiaan viitataan ehdotuksena luonnoksen sivulla 134. Myös tässä yhteydessä tulisi tarkentaa, että valmistelu on aloitettu sekä lisätä viittaus ilmastolakia koskevaan kohtaan.

Joustojen hyödyntäminen taakanjakosektorin velvoitteiden hyödyntämisessä

Suunnitelmaluonnoksessa esitetään hyödynnettäväksi niin kutsuttua one off –joustoja sekä LULUCF –joustoja. Suunnitelmaluonnoksessa viitataan myös siihen, että komission ehdotukseen sisältyisi mahdollisuus päästöyksiköiden hankkimiseen muilta jäsenmailta, mutta suunnitelmaluonnoksessa ei esitetä päästöyksiköiden hankintaa varsinaisena toimenpiteenä. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että taakanjakosektorin päästövähennysten kustannustehokkuuden varmistamiseksi päästövähennystoimenpiteitä mitoitettaessa huomioidaan myös mahdollisuus hankkia päästökiihtiä muilta mailta. Jatkotyössä tulisikin pyrkiä arvioimaan mihin hintaan päästökiihtiä olisi hankittavissa muilta jäsenmailta taakanjakosektorin velvoitteen täyttämiseksi.

Suunnitelmaluonnoksen mukaan komission ehdotuksessa vuosien 2026-2029 päästökiihtiöt määräytyisivät osaltaan vuosien 2021-2023 taakanjakosektorin toteutuvien päästöjen keskiarvon perusteella. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tämä kannustaa jäsenmaita lykkäämään päästövähennyksiä myöhemmille vuosille, sillä näin vuosien 2026-2029 päästökiihtiöt jäävät korkeammalle tasolle. Tämän tiedon valossa Suomen olisi perusteltua varautua pienentämään ainakin vuoden 2023 biopolttoaineiden ja biopolttoöljyn jakeluelvoitetasoja. Siirtämällä esimerkiksi 1 Mt CO₂-eq. vastaavalla määrällä jakeluelvoitetta vuodelta 2023 vuodelle 2024, Suomen vuosien 2026-2029 kumulatiivinen päästökiihtiö nousisi noin 0,56 Mt. Tämä tarkoittaisi 400 euron hiilidioksiditonin päästövähennyksen kustannuksella noin 220 miljoonan euron säästöä kustannuksissa.

Suunnitelmaluonnoksen vaikutusarvioista: ympäristö-, talous- ja sosiaaliset vaikutukset

Ilmastonmuutos on läpileikkaava ilmiö, joka muokkaa taloutta ja yhteiskuntaa. Hallituksen kestävyystiekartan mukaisesti tulee huomioida sekä sosiaalinen, ekologinen että taloudellinen kestävyys. Siksi on tärkeää toteuttaa ilmastotavoitteet mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla ja oikeudenmukaisesti. Ilmastotoimien tehokkuudella on vaikutusta ilmastonmuutoksen hillinnän tehokkuuteen, mutta ne vaikuttavat myös siihen, miten valtio pystyy hoitamaan myös muut tärkeät tehtävänsä. Tämä voi tarkoittaa myös esimerkiksi resurssien hyödyntämistä ilmastonmuutokseen sopeutumiseen. Samalla kuitenkin tulee huomioida, että ilmastoratkaisuihin ja -innovaatioihin panostaminen on myös mahdollisuus parantaa Suomen kilpailukykyä ja samalla tukea niin taloutta kuin ilmastotavoitteitakin. Oikein toteutettuina ilmastotoimet ja taloudellinen kestävyys eivät siten ole toisiaan poissulkevia tavoitteita.

Suunnitelmaluonnoksen kustannusten arvioinnin ohella talouden rakennemuutoksen muiden vaikutusten, kuten investointien ja talouden kasvun sekä talouden eri sektoreiden muutosnopeuden vaikutuksia tulisi jatkossa arvioida kattavammin. Ilmastotoimien eri vaihtoehtojen arvioinnin tulisi olla laajempialaista talouden näkökulmasta.

Suunnitelmaluonnoksen mukaan valmistelun lähtökohtana on ollut pyrkimys saavuttaa Suomen hiilineutraalius mahdollisimman kustannustehokkaalla ja oikeudenmukaisella tavalla.

Kuten suunnitelmaluonnoksessa todetaan, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa ei ole esitetty arvioita yksittäisten toimien päästövähennyksen kustannuksista, eikä esitetty vertailua vaihtoehtoisten politiikkatoimien kustannuksiin. Suunnitelmaluonnoksen vaikutusarvioiden perusteella ei voida siten arvioida kuinka kustannustehokkaita suunnitelmaluonnokseen valitut toimet ovat. Tällaista arviota toimien kustannustehokkuuden vertailusta ei suunnitelmaluonnokseen näin ollen sisälly, joten valmistelun lähtökohtana ollut kustannustehokkuustavoite ei toteudu.

Suunnitelmaluonnoksen taloudellisia vaikutuksia kuvataan HIISI-hankkeen WAM ja WEM-skenaarioiden eroilla. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että HIISI-hankkeen WAM ja WEM skenaarioiden erotus ei kuvaa suunnitelmaluonnoksen taloudellisia kustannuksia, koska suunnitelmaluonnoksessa on mukana toimia, jotka eivät olleet mukana HIISI-hankkeessa ja toisin päin. Taloudelliset vaikutukset tulisikin päivittää vastaamaan suunnitelmaluonnoksessa esitettyjä toimenpiteitä. On ymmärrettävää, että suunnitelmaluonnoksen taloudellisten kustannusten arviointia vaikeuttaa osaltaan se, ettei usealle esitetylle päästövähennykselle ole asetettu konkreettista toimenpidettä. Valtiovarainministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että edes suunnitelmaluonnoksen keskeisimmistä konkreettisista toimenpiteistä, kuten biopolttoaineiden ja biopolttoöljyn jakeluelvoitteen nostamisen taloudellisista kustannuksista esitetään vaikutusarviot.

Suunnitelmaluonnoksesta ei käy selkeästi esille millaisilla kriteereillä valittujen ja vaihtoehtoisten toimien oikeudenmukaisuutta on arvioitu. Tämä vaikeuttaa osaltaan suunnitelmaluonnokseen sisällytettyjen toimien oikeudenmukaisuuden toteutumisen arviointia. Suunnitelmaluonnoksessa todetaan, että liikenteen osalta pienituloiset kotitaloudet kuluttavat polttoainetta merkittävästi vähemmän kuin suurituloiset, mutta kaikkein pienituloisimmilla kotitalouksilla polttoaineen hankintaan menevä osuus käytettävistä olevista tuloista on selvästi suurempi kuin keski- ja

suurituloisilla. Valtiovarainministeriö korostaa, että huomio kaikkein pienituloisimpien suhteellisesti suurista polttoainekuluista perustuu poikkileikkausaineistoon autollisista kotitalouksista ja poikkileikkausaineistossa kaikkein pienituloisimpien kotitalouksien joukkoon voi sisältyä huomattava määrä kotitalouksia, joiden tulotaso on vain hetkellisesti alhainen kuten opiskelijoita. Tarkasteltaessa kaikkia kotitalouksia, liikenne- ja lämmityspolttoaineiden veronkorotukset eivät näyttäisi kohdentuvan suhteellisestakaan eniten pienituloisimpiin kotitalouksiin.

Suunnitelmaluonnoksen mukaisten ohjausvaikutusten vahvistaminen voi syntyä, kun eri ilmastotoimet luovat taloudellisia kannustimia tai kustannuksia vaikuttaen joko suoraan tai välillisesti taloudentoimijoihin ja käyttäytymiseen. Ottaen huomioon suunnitelmaluonnoksessa mainitun ohjausvaikutusten vahvistamistavoitteen olisi tärkeää laajentaa taloudellisten vaikutusten arviointia. Analyysissa on tuotu esim. työllisyydessä esiin suuruusluokka-arvioita, mutta kokonaistaloudellisten vaikutusten suuruusluokkia tulisi käsitellä yksityiskohtaisemmin.

Suunnitelmaluonnoksen toimeenpanoon liittyä hallinnollista taakkaa viranomaisille sekä esimerkiksi yrityksille. Tätä koskeva arvio olisi tarpeen tuoda esiin.

Suunnitelmaluonnos ei sisällä arvioita sen vaikutuksista julkiseen talouteen, mitä voidaan pitää merkittävänä puutteena. Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaluonnokseen sisältyy lukuisia toimenpiteitä, joihin ei ole varattu rahoitusta keväällä 2021 hyväksytyssä julkisen talouden suunnitelmassa tai vuoden 2022 talousarviossa. Ilmastosuunnitelmaluonnokseen ei kuitenkaan erikseen sisälly arviota siitä, miltä osin se edellyttäisi lisärahoitusta. Valtiovarainministeriö muistuttaa, että talousarviovaikuttiset ehdotukset on käsiteltävä kevään 2022 kehyspäätöksen yhteydessä, ja ministeriöiden on sisällytettävä ehdotukset kehusehdotuksiinsa, jotta ne tulevat asianmukaisesti käsiteltyä. Kaikki rahoitustarpeet käsitellään julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevissa menettelyissä. Ennen suunnitelmaluonnoksen lopullista hyväksyntää valtioneuvostossa se on päivitettävä vastaamaan kevään 2022 kehysriihen rahoitusratkaisuja. Suunnitelma voidaan näin ollen hyväksyä vasta kehysriihen jälkeen.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kestävä julkinen talous ja kestävä talouskasvu ovat edellytyksiä hyvinvointivaltion ylläpitämiselle ja sille, että esimerkiksi ilmastomuutoksen hillinnän kaltaisia toimenpiteitä voidaan rahoittaa julkisen sektorin tuella. Tästä syystä valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että ilmastotoimien suunnittelussa valmistellaan sellainen toimenpidekokonaisuus, joka mahdollisimman pitkälti edistää kansantalouden kestävän kasvun edellytyksiä.

Muut huomiot

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota suunnitelmaluonnoksen kokonaisuuteen: luonnos kaipaisi tiivistämistä, minkä lisäksi siitä on vaikea ymmärtää, mitkä toimet ovat uusia ja mitkä toimet sellaisia, joita jo tällä hetkellä toteutetaan.

Lisäksi valtiovarainministeriö haluaa kiinnittää huomioita muutamaa suunnitelmaluonnoksen kohtaan.

Komission ehdotus uudeksi energiaverodirektiiviksi

Kuten suunnitelmaluonnoksessa todetaan, komission ehdotuksen vähimmäisverotasot ovat Suomen nykyisiin verotasoihin nähden hyvin matalia ja ehdotuksen vaikutukset esimerkiksi liikenteen päästöihin taakanjakosektorilla riippuisivat merkittävästi siitä, kuinka kansallisessa verotuksessa reagoitaisiin ehdotettaviin toimenpiteisiin. Tästä syystä valtiovarainministeriö ei yhdy suunnitelmaluonnoksessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan energiaverodirektiivin mahdollisen uudistamisen on arvioitu voivan vähentää liikenteen päästöjä eikä näkemykseen, jonka mukaan energiaverodirektiivin uudistamisen kautta voi olla saavutettavissa lisävähennyksiä. Koska komission ehdotus ei sellaisenaankaan kokonaisuutena suoraan johda päästöohjauksen kiristämiseen, vaan muu kuin hyvin alhaisen verotuksen jäsenmaa voi reagoida siihen myös tiettyjä verokantoja alentamalla, olisivat kokonaisuutena ohjausta kiristävät toimenpiteet kansallisia päätöksiä. Lisäksi on syytä korostaa, että ensimmäisten työryhmätason keskustelujen perusteella kaikki jäsenmaat tulevat vaatimaan muutoksia ehdotukseen ja on oletettavaa, että ennen hyväksymistä se tulee muuttumaan monelta osin. Koska verotukselliset toimenpiteet edellyttävät jäsenvaltioiden yksimielisyyttä, kestävät neuvottelut todennäköisesti pitkään.

Yleisluonteiset maininnat verotuista

Suunnitelmaluonnoksen muutamissa kohdissa yleisluonteisesti mainitaan verotuet tai verohelpotukset keinoina edistää päästövähennyksiä, oikeudenmukaisuutta tai sukupuolien

yhdenvertaisuutta. Valtiovarainministeriö pitää keinoja epätarkoituksenmukaisina ja yleisen tason toteamuksina tarpeettomina.

Luonnon monimuotoisuus

Ilmastonmuutos ja luontokato liikkuvat monissa suhtein käsikädessä. Monet ilmastonmuutokseen liittyvät toimet hillitsevät myös luontokatoa, mutta eri keinoilla voi olla myös näiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta erisuuntaisia vaikutuksia. Luonnon monimuotoisuutta käsitellään kappaleessa 10.2. Myös tässä kappaleessa olisi tärkeää tuoda vaikutuksien suuruusluokkia, mahdollisia epäsuoria vaikutuksia sekä taustaoletuksia entistä yksityiskohtaisemmin esiin.

Kansainvälinen toimintaympäristö

Kappale 1 käsittelee kansainvälistä ympäristöä. Esitetyssä muodossa se kuitenkin antaa rajoittuneen kuvan toimintaympäristö, aloitteiden ja yhteistyöelimien laajuudesta. Esimerkiksi Suomi toimii puheenjohtajana valtiovarainministerien ilmastokoalitiassa (Coalition of Finance Ministers for Climate Action). Tämän lisäksi muita valtiovarainministeriön hallinnonalan toimijoita ovat muun muassa kehityspankit ja muut julkiset rahoitusinstituutiot (mm. Maa- ja metsätalouden kehittäminen, Kansainvälinen valuuttarahasto, Pohjoismainen investointipankki) ja esimerkiksi keskuspankkien ilmastoverkoston (NGFS) rooli on valtiovarainministeriölle useissa teemoissa tärkeä. Kappaletta voisi olla tarpeen joko laajentaa merkittävästi tai vaihtoehtoisesti rajata se koskemaan vain sitovia ilmastositoumuksia.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ilmastokoalitiio pyrkii tuomaan ilmastonmuutoksen osaksi talouspolitiikan ja rahoitusratkaisujen suunnittelua. Yhteistyön tavoitteena on tuoda ilmastonmuutoksen torjuntaan mukaan valtiovarainministeriöiden panos ja talouspolitiikan välineet: verotus, budjetointi, rahoitus ja julkisen talouden suunnittelu ml. hankinnat ja investoinnit. Yhteistyön perustana ovat niin sanotut Helsingin periaatteet.

Julkinen hallinto

Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, että suunnitelmaluonnokseen lisättäisiin julkista hallintoa koskeva kappale, jossa tarkastellaan ilmastotavoitteiden kannalta mm. julkisten hankintojen kokonaisvaikutuksia, etätyön ja monipaikkaisen työn vaikutuksia, virkamatkojen sekä rakennusten ylläpidon ja rakentamisen vaikutuksia. Lähes 80 % julkisten hankintojen kasvihuonekaasupäästöistä aiheutuu kuntien ja kuntayhtymien hankinnoista ja noin 20 % valtion hankinnoista.

Vaikutusten volyymit eivät sinänsä ole merkittäviä, mutta ilmastomyönteisten toimintatapojen vakiintuminen julkisessa hallinnossa on tärkeää, ja tätä vahvistetaan edelleen mm. julkisen hallinnon strategian avulla.

Muita täsmennettäviä asioita

Sivulla 38 mainitaan EU:n elpymis- ja palautumistukiväline. Tekstiin olisi hyvä täsmentää, että kansallisesti on päätetty, että ohjelman rahoituksesta 50 prosenttia kohdennetaan tukemaan vihreää siirtymää. Sivulla 88 mainittu jakeluvälitehtävä on valmistunut, joten aikamuodot olisi tarpeen päivittää sekä avata selvityksen keskeisiä havaintoja.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Annika Klimenko

Jakelu

YM Ympäristöministeriö
YM YSO Ilmastoyksikkö, Magnus Cederlöf

Tiedoksi VM KAO Hallinto- rakenne ja talousyksikkö, Lotta Mattsson
VM VKO Valtionhallinnon kehittämissosasto, Marika Paavilainen
VM VO Valmisteverotusyksikkö, Jussi Kiviluoto
VM BO Rakenneyksikkö, Ilari Valjus
VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Armi Liinamaa
VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Kati Jussila
VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Jyri Inha
VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Johanna von Knorring-Rosenlew
VM KO Reaalitalouden yksikkö, Sara Hellemaa
VM KHT Kehittämisen ja hallintotoiminto, Sara Tolonen

VN/16951/2020-VM-40

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: