

Valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030 (VNS 7/2016 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten talousvaliokunnalle. Määräaika: 15.3.2017.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Matti Kahra, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leo Parkkonen, valtiovarainministeriö
- yksikön johtaja Ari-Pekka Manninen, liikenne- ja viestintäministeriö
- liikenneneuvos Saara Jääskeläinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Kaisa Pirkola, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
- teollisuusneuvos Petteri Kuuva, työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- erikoistutkija Kimmo Ollikka, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- tutkimusjohtaja Paula Horne, Pellervon taloustutkimus PTT
- johtava asiantuntija Tiina Haapasalo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Pia Björkbacka, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- suojeluasiantuntija Otto Bruun, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- ilmastoasiantuntija Kaarina Kolle, WWF Suomi
- johtaja Jouni Haikarainen, Gasum Oy
- toimitusjohtaja Hille Hyytiä, Motiva Oy
- professori Peter Lund, Aalto-yliopisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Climate Leadership Council ry
- professori Jero Ahola, Lappeenrannan teknillinen yliopisto

Valiokunnan lausunto VaVL 1/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston selonteko linjaa kansallista energia- ja ilmastostrategiaa keskipitkälle aikavälille vuoteen 2030. Sen lähtökohtia ovat EU:n taakanjakosektorin päästövähennystavoitteet vuodelle 2030 sekä pääministeri Sipilän hallituksen energiapoliittiset linjaukset. Selonteko nojautuu lisäksi parlamentaarisen valmistelun pohjalta vuonna 2014 laadittuun komiteamietintöön *Energia- ja ilmastotiekartta 2050*, jossa Suomen pitkän aikavälin tavoitteeksi on asetettu hiilineutraali yhteiskunta.

Energia- ja ilmastotavoitteita vertaillaan kahden skenaarion kautta. *Perusskenaariossa* arvioidaan nykyisten politiikkatoimien riittävyttä ja *politiikkaskenaariorissa* tarvittavien uusien toimien vaikutusta. Lisätoimet on mitoitettu niin, että vuodelle 2030 asetetut ilmastotavoitteet sekä hallitusohjelman energialinjaukset täyttyvät. Samalla on kuitenkin todettu, että pitkän aikavälin tavoitteet edellyttävät edelleen lisätoimia vuoden 2030 jälkeen.

Selonteko on tavoitteiden osalta yksilöity mutta jättää toteutuksen vielä monin osin auki. Tämä koskee erityisesti päästökaupan ulkopuolella tehtäviä päästövähennyksiä. Niitä ollaan kuitenkin täsmentämässä *ilmastolain* (609/2015) edellyttämässä keskipitkän aikavälin suunnitelmassa, jota on valmisteltu rinnakkain energia- ja ilmastostrategian kanssa. Suunnitelma on siten osa kokonaisuutta, ja se on tarkoitus tuoda eduskuntaan omana selontekonaan vielä tänä keväänä.

Rajaukset

Selonteko on käsiteltävänä useassa erikoisvaliokunnassa, jotka kaikki antavat lausuntonsa talousvaliokunnalle omalta toimialaltaan. Valtiovarainvaliokunta on ottanut tämän huomioon asian käsittelyssä. Lausunto keskittyy sen vuoksi kysymyksiin, jotka liittyvät valtiontalouteen tai heijastuvat yleisesti kansantalouden kasvunäkymiin joko suoraan tai politiikkalinjauksiin sisältyvien mahdollisuuksien tai riskien kautta. Rajauksen vuoksi valiokunta ei ota myöskään kantaa sellaisiin sisältökysymyksiin kuin metsäbiomassan riittävyys tai hiilinielun määrittely, vaikka ne ovat sinänsä tärkeitä tavoitteisiin pääsemiseksi.

Valtiontaloudellisista vaikutusarvioista

Selonteon linjaukset vaikuttavat valtiontalouteen lähinnä kahta kautta: ne pienentävät ensinnäkin odotettavissa olevia energia- ja ajoneuvoverotuloja yhteensä 1,25 miljardia euroa vuosina 2021—2030. Toisaalta ne aiheuttavat samana aikana yhteensä noin 1 miljardin euron lisärahoitustarpeet uuden teknologian hankkeisiin. Lisäksi keinovalikoimaan sisältyvien kertaluonteisten joustojen käytöstä aiheutuu arviolta 160 milj. euron menetys päästökauppatuloista. Muutokset ja rahoitustarpeet ennen 2020-lukua ovat sen sijaan vähäisiä.

Kaikki rahoitustarpeita koskevat päätökset on tarkoitus tehdä budjetin käsittelyn yhteydessä valtiontalouden menokehysten ja julkisen talouden suunnitelman puitteissa.

Valiokunta käsittelee seuraavassa tiivistetysti verotulojen vaikutusarvioita sekä uusiin tukiin liittyviä rahoitustarpeita. Jakson lopussa on huomioita selonteossa tyystin sivuutettuihin verotuksiin sisältyvistä mahdollisuuksista.

Valiokunnan lausunto VaVL 1/2017 vp

a) Verotuotot

Verotuottovaikutukset aiheutuvat käytännössä kokonaan liikenteen päästövähennysten toteuttamiseksi ehdotetuista muutoksista. Tämä johtuu siitä, että sekä energiaverotus että auto- ja ajoneuvoverotus ovat rakenteeltaan ympäristöperusteisia. Polttoaineen hiilisisältö tai ajoneuvon hiilidioksidipäästötaso ohjaavat siten suoraan verorasitusta. Auto- ja ajoneuvoverotuksessa tämä näkyy puhdaspiirteisenä ja energiaverotuksessa eräin, mm. CHP-laitoksia ja turvetta koskevin poikkeuksin.

Ennakoidut muutokset ovat vuosikohtaisella tasolla valiokunnan arvion mukaan varsin hallittavia. Niitä voi verrata nykyiseen kertymään, joka on pelkästään vuositasolla yli kuusi miljardia euroa. Siten, vaikka verotuotot vähenevät uusiutuvan energian käytön lisääntyessä ja energiatehokkuuden parantuessa, mitään dramaattista tuottojen pudotusta ei ole näköpiirissä. Rahoitusvaje voidaan hoitaa esimerkiksi maltillisilla korotuksilla ja/tai rakenteen hienosäädöllä.

Polttoaine- ja autoverotuotot ovat ylipäänsä melko vakaalla pohjalla jo yksin Suomen vanhan autokannan vuoksi. Vaikka liikenteen murros on väistämätön ja mm. sähköautojen määrä kasvussa, autokannan merkittävä uusiutuminen vie aikaa. Lisäksi myös strateginen linjaus biopolttoaineiden sekoitevelvollisuudesta nojautuu sekin polttoon perustuvaan moottoritekniikkaan. Biopolttoaineiden jakeluvälvoite ja ympäristöperusteinen polttoaineverotus yhdessä muodostavat kaikkiaan kustannustehokkaan ohjausjärjestelmän biopolttoaineiden saattamiseksi markkinoille.

b) Uudet rahoitustarpeet

Uudet rahoitustarpeet aiheutuvat pääosin uusiutuvaan energiaan kohdennettavista tuista. Merkittävimpiä niistä ovat tarjouskilpailuun perustuva uusiutuvan sähkön tuotantotuki — vuosina 2021—2030 yhteensä 265 milj. euroa — sekä hallituksen energiakärkihankkeiden tukiohjelma, jota esitetään jatkettavaksi vielä vuosina 2019—2023. Siihen kohdennettaisiin näinä vuosina 60 milj. euron vuosittainen valtuutus. Tukiohjelma on tarkoitettu sellaisille uuden teknologian keuhkukahkeille, joihin sisältyy merkittäviä teknologisia tai taloudellisia riskejä. Lisäksi osa rahoituksesta kohdistuu biojalostamon kaltaisiin hankkeisiin.

Uusiin rahoitustarpeisiin on sisällytetty myös nykymuotoinen energiatuki, jonka vuosittaista valtuutta lisättäisiin hieman. Käytettävissä oleva valtuus olisi siten vuosina 2021—2030 kaikkiaan 240 milj. euroa. Uusia tukia ja valtuuksia merkittävämmäksi muodostuu yhä nykyinen uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuki, jota on aikomus jatkaa myös ensi vuosikymmenellä. Tuen yhteismääräksi on arvioitu 1,34 miljardia euroa vuosina 2021—2030.

Nykyisten ja uusien tukimuotojen yhteismäärä on kaikkiaan mittava ja antaa mahdollisuuksia merkittäviin politiikkalinjauksiin. Hallituksen kärkihanke "*Hiilettömään, puhtaaseen ja uusiutuvaan energiaan kustannustehokkaasti*" painottaa nestemäisten biopolttoaineiden ja biokaasun tuotannon sekä teknologian kasvun mahdollisuuksia. Valinnan taustalla ovat vaativat ilmastotavoitteet, jotka edellyttävät lisätoimia. Metsävarannot ja niihin pitkälti perustuva biopohjainen tuotanto ja energian käyttö tarjoavat silloin nopeimmin riittävän mittavia ratkaisuja lähitulevaisuudessa. Ratkaisut ovat tähän nähden perusteltuja.

Valiokunnan lausunto VaVL 1/2017 vp

Tuen tarpeella on toisaalta yhteys myös päästökauppaan; Kun päästöoikeuden hinta on alhaalla, kuten on ollut laita jo pitkään, yritysten halukkuus omiin varhaisiin kehityssponsoristeluihin ja investointeihin laskee tyyppillisesti. Yhteiskunnan kehityspanokset ovat silloin tarpeen ja oikein kohdennettuina kannattavia.

Monipuolisella tukivalikoimalla voidaan ottaa lisäksi huomioon myös erilaisten ja eri kehitysasenteella olevien teknologioiden edellyttämä tuen tarve. Tähän nähden esimerkiksi varhaisen kehitysvaiheen kokeiluhankkeille tarkoitettu investointituki on yhä perusteltu. Tämä näkökohta painaa myös vastaisuudessa mm. siinä vaiheessa, kun nykyinen tuulivoiman syöttötariffijärjestelmä korvataan teknologia neutraaleilla tarjouskilpailuilla.

c) Verotuet

Selonteossa ei ole käsitelty lainkaan verojärjestelmään sisältyviä verotukia. Niihin ei kohdistu siten myöskään mitään muutoksia. Tällainen tarkastelu olisi kuitenkin ollut paikallaan strategisen tason asiakirjassa, jolla luodaan kehityspolku keskipitkän ja pitkän aikavälin toimenpiteille. Rakenteitahan on mahdollista muuttaa nimenomaan silloin, kun tarkastelujakso on riittävän pitkä.

Voimassa oleva energiaverojärjestelmä sisältää kaikkiaan noin 1,3 miljardin euron vuotuiset verotuet. Niitä ovat mm. teollisuussähkön alennettu verokanta ja dieselöljyn ympäristöperustetta alempi verotaso hyötyliikenteelle. Näistä yhdessä muodostuu jo yli miljardin euron vuosittainen tuki. Nämä, kuten useimmat muutkin, ovat varsin vakiintuneita ja hyvistä syistä perusteltuja.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota energiaintensiivisen teollisuuden saamaan verotukeen, joka on useassa yhteydessä todettu kalliiksi ja tehottomaksi. Näin mm. vastikään valmistuneessa tutkimuksessa, jossa on arvioitu vuoden 2011 energiaverouudistusta¹. Siinä on todettu mm., ettei verotuki tue odotetuin tavoin yritysten kansainvälistä kilpailukykyä. Lisäksi se häiritsee merkittävästi eri toimialojen välistä ja sisäistä kilpailua ja suosii markkinoilla olevia hyvin suuria yrityksiä. Tutkimuksen on teettänyt valtioneuvoston kanslia, ja siihen on osallistunut VATTin tutkijoita.

Valiokunta pitää tuloksia huomionarvoisina jo niiden perusteluiden vuoksi. Lisäksi vuosittaisen tuen määrä on edellä oleviin suoriin tukiinkin verrattuna huomattava, noin 220 milj. euroa. Tarkastelu olisi harkinnanarvoinen myös sikäli, että tuen piiriä laajennettiin vasta vuonna 2012. Sitä ennen tuki oli kohdennettu nykyistä tarkemmin perustein, ja sen vuotuinen taso oli vain 10 milj. euroa. Uudistuksessa tuen piiriin tuli aiempaan nähden yli kymmenkertainen määrä yrityksiä. Kuitenkin jo muutoksen säätämisen aikoihin oli ennakoitavissa, että tuki kohdentuu tarkoitukseensa nähden liian laveasti.

Tukiperusteiden uudelleentarkastelu olisi siis tarpeen. Se olisi myös sellaista rakenteellista analyysyä, joka on aika-ajoin verojärjestelmän optimoinnin kannalta hyödyllistä ja suotavaa. Samalla keskipitkällä aikavälillä voitaisiin luoda uusi, noin 200 milj. euron liikkumavara.

¹ Valtioneuvoston kanslia 19.12.2016, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 61/2016, Vuoden 2011 energiaverouudistuksen arviointia

Valiokunnan lausunto VaVL 1/2017 vp

Vaikutukset kansantalouteen

Selonteon taloudellisia vaikutuksia on arvioitu VTT:n johtamassa laajapohjaisessa Keiju- tutkimushankkeessa "*Kestävä energia- ja ilmastopolitiikka ja uusiutuvien rooli Suomessa*"². Kansantuotteen kasvun arvioidaan jäävän siinä hieman (-0,6 %) pienemmäksi kuin perusskenaarion mukaan vuonna 2030. Vaikutus syntyy yksityisen kulutuksen ja investointien laskusta sekä ulkomaan kaupan hidastumisesta. Myös työllisyydessä aiheutuisi hienoinen (-0,15 %) lasku muutoin paranevaan työllisyyskehitykseen.

Tulosten valossa laskennalliset muutokset olisivat siis varsin vähäisiä. Tätä selittää osin se, että muutokset toteutetaan hallitusti olemassa olevan järjestelmän pohjalta. Arviot ovat kuitenkin staattisia ja sisältävät paljon epävarmuustekijöitä. Suurten teknologiamuutosten synnyttämiä dynaamisia vaikutuksia tai vaikutuksia yleiseen kustannus- ja hintakehitykseen on ylipäänsä vaikea arvioida etukäteen. Tutkimus antaa tästä huolimatta kuitenkin näkemystä eri toimenpiteiden vaikutusten suuruusluokista ja on sikäli tärkeä.

Valiokunnalla ei ole sinänsä huomautettavaa selonteossa esitettyihin vaikutusarvioihin. Samoin valitun energia- ja ilmastopoliittisen peruslinjan keskiössä olevat kolme perusoluttavuutta — kustannustehokkuus, toimitusvarmuus ja kestävyys ympäristön kannalta — ovat perusteltuja ja niistä on kyettävä huolehtimaan valintatilanteissa. Lisäksi on syytä muistaa, että myös sillä on vaikutuksia kansantalouteen, jos ei tehdä mitään ja ilmastomuutos etenee.

Valiokunta pitää sen sijaan tärkeänä arvioida, millaisia riskejä selonteon linjauksiin liittyy, mitkä ovat niiden vaikutukset ja miten ne pitäisi ottaa politiikkalinjauksissa huomioon. Tällainen analyysi puuttuu, vaikka selonteossa on tuotu monin paikoin esiin niin käynnissä oleva energiamurros kuin siihen liittyvät epävarmuustekijät. Valiokunta käsittelee näitä kysymyksiä seuraavassa vielä erikseen.

Riskien arviointia

Asiantuntijakuulemisessa on nostettu esiin useanlaisia eri riskejä, joilla kaikilla voi olla merkittävä vaikutus kansantalouden tulevaan kehitykseen. Ajankohtaisimmat niistä liittyvät EU:ssa viireillä oleviin lainsäädäntöhankkeisiin (taakanjako, LULUCF, päästökauppa). Niistä riippuu viime kädessä, missä määrin maamme metsävarantoja voidaan käyttää energiantuotannossa. Vaikka lopputulos olisi Suomelle edullinen, tarkasteltavaksi jäävät mm. kysymykset metsäbiomassan riittävydestä ja luonnon monimuotoisuudesta. Myös ilmastossa tapahtuvat muutokset voivat lisätä metsätuhoja ja heikentää siten metsän kasvua.

Toinen avoin kysymys liittyy keinoihin, joilla liikenteelle asetetut vaativat päästövähennystavoitteet aiotaan saavuttaa. Asiaa selvittää vastikään perustettu parlamentaarinen työryhmä, eikä lopputuloksesta ole siis tietoa. Selonteon tavoitteet ovat niin kovia, että niitä voi olla jopa mahdoton saavuttaa. Niitä tulisi tarkastella sen vuoksi "entä jos" -näkökulmasta. Rinnalle olisi suotavaa nostaa selontekoa vahvemmin myös vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käyttö.

² Valtioneuvoston kanslia 2.2.2017, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 21/2017, Energia- ja ilmastostrategian vaikutusarviot: Yhteenvetoraportti

Valiokunnan lausunto VaVL 1/2017 vp

Voimakas panostus biomassaan synnyttää todennäköisesti myös kilpailua puusta. Valtio on jo nyt osapuolena tässä tasapainoilussa, jossa puuta pyritään ohjaamaan taloudellisesti järkevimmällä tavalla. Suomen eittämätön etu on, että puu ohjautuu oikein ja että sen korkeaa jalostusarvoa priorisoidaan. Tätä kautta voidaan synnyttää myös uusia, korkean teknologian tuotteita ja vientipotentiaalia.

Jos taas riskejä arvioidaan globaalitasolla ja tulevaisuuteen orientoituen, tulisi kysyä, mille teknologioille maailmanmarkkinoilla on ja syntyy kysyntää. Asiantuntijakuulemisessa on viitattu mm. siihen, että yli 90 % uusiutuvan energian investoinneista maailmalla suuntautui aurinko- ja tuulivoimaan vuonna 2015. Selonteko pitää kuitenkin näiden tuotantomuotojen merkitystä vähäisenä Suomessa. Näkemys on kapea, koska aurinko- ja tuulivoiman teknologioita kehitetään ja valmistetaan myös Suomessa, mikä on viennin kannalta merkittävää. Kysymys on siis tärkeä, koska energiainvestoinneilla luodaan tulevaisuuden polut ja lukitaan niissä käytössä oleva teknologia pitkäksi aikaa eteenpäin.

Selonteossa esitetyt uudet tukimuodot painottuvat nekin bioenergiaan, vaikka ne eivät sinällään rajaa mitään teknologiaa ulkopuolelleen. Siksi muita tarjolla olevia tukia ja niiden käyttöä olisi hyvä käydä läpi. Valtioneuvoston teettämässä tuoreessa tutkimuksessa³ todetaan mm., että Suomi on samanlaisessa kasvupolitiikan taitepisteessä kuin 1990-luvun alussa. Murroskausi vaatii sen mukaan aktiivista tukea, ja innovaatiovetoisuus vaikuttaa edelleen parhaalta kasvupolitiikan lähtökohdalta. Tähän on helppo yhtyä. Valiokunnan mielestä tarkasteluun tulisi ottaa aika-ajoin myös se, ohjautuvatko nykyiset tuet aina kansantalouden kannalta parhaalla tavalla⁴.

Valiokunta huomauttaa lopuksi myös siitä, että ilmastonmuutos vaikuttaa myös asenteisiin, tapoihin ja arvoihin. Jakamistalous ja etätyö ovat tästä esimerkkejä. Muutos saattaa olla myös ennakoitua nopeampaa, kun sähköön perustuvat älykkäät ratkaisut leviävät arkeen. Ohjauskeinon ei siis tarvitse olla aina taloudellinen, vaan muutos syntyy montaa kautta. Myös siksi analyysi tehokkaista ohjauskeinoista on taloudellinen ja hyödyllinen.

Seuranta

Meneillään oleva energiamurros ja sen synnyttämät uudenlaiset tarpeet, kehitysnäkymät ja kysyntä tekevät peruslinjauksista ajankohtaisia juuri nyt. Ajoitukseen vaikuttaa keskeisesti myös se, että investoinnit edellyttävät pitkäjänteistä kehitysnäkymää ja ennakoitavaa toimintaympäristöä. Ensi ja seuraavien vuosikymmenten ratkaisuja tehdään siis jo nyt, ja avautuvat markkinanäkymät ovat mittavat maailmanlaajuisesti. Jotta Suomi pärjää tässä kilpailussa, strategiset valinnat ovat poikkeuksellisen tärkeitä.

Selonteossa on todettu, että asetetut tavoitteet edellyttävät toimenpiteitä kaikilla toimialoilla. Linjausten tulee olla lisäksi pitkäjänteisiä ja linjassa parlamentaarisen energia- ja ilmastokomitean mietinnössä viitotetun tiekartan kanssa. Toisaalta halutaan säilyttää riittävä joustavuus ja dynaa-

3 Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2017, Miksi yritysten investoinnit ovat vähentyneet?

4 VATT Policy Brief 1 - 2013, Elias Einiö, Innovaatioiden tukeminen kannattaa

Valiokunnan lausunto VaVL 1/2017 vp

misuus, jotta olosuhteiden muutoksiin voidaan reagoida tarvittaessa nopeasti. Valiokunta pitää näitä lähtökohtia hyvin harkittuina ja yhtyy niihin.

Toisaalta tiedetään, että teknologiseen kehitykseen ja toimintaympäristöön liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Sen vuoksi systemaattinen ja asiantunteva seuranta on välttämätön. Valiokunta pitää yhtä lailla tärkeänä sitä, että globaaleihin signaaleihin kyetään reagoimaan ajoissa. Tämä edellyttää seurannassa myös strategista analyysiä ja tarvittaessa valmiutta politiikkalinjausten uudelleenarviointiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Valtiovarainvaliokunta esittää,

että talousvaliokunta kiinnittää huomiota edellä esiin nostettuihin näkökohtiin.

Helsingissä 14.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Ville Vähämäki ps
jäsen Touko Aalto vihr (osittain)
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Kauko Juhantalo kesk
jäsen Toimi Kankaanniemi ps
jäsen Krista Kiuru sd
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Hanna Mäntylä ps
jäsen Mats Nylund r
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Sami Savio ps
jäsen Maria Tolppanen sd
jäsen Kari Uotila vas
jäsen Pia Viitanen sd
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Timo Harakka sd
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Pauli Kiuru kok
varajäsen Ozan Yanar vihr (osittain)
varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen

Valiokunnan lausunto VaVL 1/2017 vp
Eriävä mielipide sd, vihr, vas

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Perustelut

Valtioneuvoston selonteossa kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030 linjataan konkreettisia toimia ja tavoitteita, joilla Suomi saavuttaa energia- ja ilmastotavoitteet vuoteen 2030. Pidemmän aikavälin tavoitteena on siirtyminen hiilineutraaliin yhteiskuntaan.

Strategian päätavoitteet, kuten kivihiilen ja öljyn käytön vähentäminen, uusiutuvan energian käytön lisääminen ja siirtyminen hiilineutraaliin yhteiskuntaan pitkällä aikavälillä ovat tärkeitä, kannatettavia ja välttämättömiä kansainvälisten ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Hallituksen tavoitteet eivät kuitenkaan ole riittäviä Pariisin ilmastopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja niitä tulee nostaa kunnianhimoisemmiksi. Pariisissa maailman maat sopivat pyrkimyksestä rajoittaa ilmaston lämpeneminen 1,5 asteeseen.

Tavoitteet ovat riittämättömät paitsi Suomen myös EU:n tasolla, ja Suomen tulisikin ajaa niiden päivittämistä YK:n ilmastopimuksen mukaisessa välitarkastuksessa vuonna 2018.

Strategia nojaa vahvasti biopolttoaineisiin ja puun käyttöön energiantuotannossa. Tämä on riskialtis linjaus ilmastomuutoksen torjumisen ja luonnon monimuotoisuuden kannalta. Riskit liittyvät erityisesti päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen, runkopuun riittävyteen korkeamman jalostusasteen tuotteisiin, vesistöjen hyvinvointiin, luonnon monimuotoisuuteen sekä Suomen mahdollisuuksiin olla energiateknologian kehityksen kärjessä. Näitä riskejä ei ole strategiasa otettu riittävästi huomioon. Esimerkiksi valtioneuvoston omissa vaikutusarvioissa todetaan, että jos linjaukset toteutuvat, Suomen metsien hiilinielu puolittuu vuoteen 2030 mennessä. Tämän johdosta Suomen nettopäästöt eivät vähenisi lainkaan ennen vuotta 2030. Ilmastomuutoksen kannalta tämä on riittämätön aikataulu.

Bioenergian käytön lisäämiseen liittyvät riskit korostuvat, kun EU:n linjaukset suomalaisten metsien hiilinielusta ovat vielä auki. Biomassan käytön merkittävän lisäämisen päästövähennyshyödyt ovat näin ollen osittain vielä auki.

Strategian toteutuessa Suomi tuottaisi eurooppalaisittain suurimman osan energiastaan biopolttoaineilla vuonna 2030. Sähkön ja lämmön tuotannossa kannustettaisiin käyttämään ensisijaisesti metsähaketta ja metsäteollisuuden sivutuotteita. Strategiassa ei kuitenkaan ole esitetty konkreettisia uusia politiikkatoimia hakkeen käytölle sähkön- ja lämmöntuotannossa. Samalla liikenteen biopolttoaineiden lisääntyvä tuotanto lisää metsähakkeen ja sivutuotteiden käyttöä. Strategian mukaan metsähakkeen tuotantotuki säilytetään, mutta sitä maksetaan edelleen myös silloin, kun hake on tehty teollisuuden raaka-aineeksi kelpaavasta puusta. Tämä ei ole kestävää, sillä runkopuu ja muu teollisuuden raaka-aineeksi kelpaava puu tulisi ohjata korkeamman jalostusasteen tuotteisiin.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että voimakas panostaminen puupohjaiseen energiaan kasvattaa riskiä runkopuun käytölle energian- ja polttoaineiden tuotannossa. Se ei ole ensinnäkään toivottavaa ilmastotavoitteiden kannalta. Toiseksi runkopuuta tulisi käyttää ensisijaisesti korkeamman

Valiokunnan lausunto VaVL 1/2017 vp
Eriävä mielipide sd, vihr, vas

jalostusarvon tuotteisiin, eikä puun energiakäyttö saisi uhata tätä tavoitetta. Siksi bioenergian pääpainon tulisi olla vielä vahvemmin jätteistä ja sivutuotteista (elintarviketeollisuuden sivutuotteet, jätteet, maa- ja metsätalouden sivutuotteet) tehtävässä bioenergiassa. Kierto- ja jakamistalous tulisi nostaa vahvemmin myös energiapolitiikan keskiöön, ja sen on vaikutettava innovaatio- rahoituksen ja julkisten investointien suuntautumiseen. Eväitä voitaisiin hakea esimerkiksi Sitran kiertotalouden tiekartasta.

Strategian mukainen runkopuun hakkuukertymä nousisi 79 miljoonaan kuutiometriin 2030-luvulla. Lisäystä nykyiseen olisi noin 15 miljoonaa kuutiometriä. Tavoite on kestävä siinä mielessä, että metsissä riittää kyllä puuta teollisuuden käyttöön. Ilmastonmuutoksen torjumisen, luonnon monimuotoisuuden ja vesistöjen kannalta se olisi kuitenkin vahingollinen.

Strategian päästövähennystoimet painottuvat vahvasti liikenteen päästöjen vähentämiseen, ja siinä keskeisenä keinona on biopolttoaineen jakeluelvoitteen kasvattaminen. Lisäksi sähköautojen osuutta autokannasta kasvatettaisiin. Jakeluelvoitteen kasvattamisen pitkä ja vakaa näkymä on tärkeää, mutta biopolttoaineisiin nojautumiseen sisältyy useita epävarmuuksia, jotka liittyvät esimerkiksi öljyn hintaan, biojalostamoiden investointikustannuksiin, kotimaisen vs. tuontipolttoaineiden käytön suhteeseen ja sähköisen liikenteen ja muiden teknologioiden kehitykseen. Sähköautojen määrän kasvua koskeva tavoite on vaatimaton, ja biopolttoaineita halutaan ohjata tavallisten henkilöautojen tankkeihin. Henkilöautojen kohdalla sähköistyminen on kuitenkin jo nykyteknologialla nopeaa, ja biopolttoaineet tulisikin ohjata ensisijaisesti raskaaseen liikenteeseen sekä meri- ja lentoliikenteeseen, joissa korvaavia kustannustehokkaita ratkaisuja ei toistaiseksi ole.

Liikenteen nykyisten polttoaineiden korvaaminen uusiutuvilla tai nykyistä vähäpäästöisemmällä polttoaineilla on lyhyellä aikavälillä nopein keino liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Pidemmällä aikavälillä liikenteen vaihtoehtojen käyttövoimien osuuden kasvattaminen ei kuitenkaan riitä liikenteen ainoaksi päästövähennyskeinoksi. Liikenteen kuluttamat energiamäärät ovat vuositasolla niin suuria, että koko energiantarpeen kattaminen uusiutuvilla raaka-aineilla ei ole mahdollista. Siksi tarvittaisiin selkeämpi näkymä, miten liikenteen päästöjen vähentämisessä edetään sen jälkeen, kun jakeluelvoitteen 30 prosentin tavoite on saavutettu. Liikenteen nopeasta sähköistämisestä olisi se hyöty, että liikenteen energiatehokkuus paranisi merkittävästi: sähkömoottori on noin kolme kertaa niin tehokas kuin polttomoottori.

Näin ollen voimakas panostaminen biopolttoaineisiin liikenteen päästöjen vähentämisessä voi olla pitkällä aikavälillä riski erityisesti, mikäli muissa maissa kehitys nojautuu vahvemmin sähköautoihin. On varsin todennäköistä, että liikenne sähköistyy keskipitkällä aikavälillä nopeasti. Liikenteen nopeaan sähköistymiseen tulisi varautua vahvemmin myös Suomessa. Lisäksi tulisi huomioida liikkumistarpeiden kehitys ja siihen vaikuttaminen sekä joukkoliikenteen käytön lisääminen.

Koska taakanjakosektorin päästövähennyksissä liikenteellä on huomattava paino, muut sektorit, kuten maatalous, pääsevät vastaavasti vähemmällä. Erityisesti maatalous- ja rakennussektorien osalta kunnianhimoisempi lähestymistapa olisi toivottavampaa. Energian käytön vähentäminen ja energiatehokkuuden lisääminen jäävät niin ikään liian vähälle huomiolle.

Valiokunnan lausunto VaVL 1/2017 vp
Eriävä mielipide sd, vihr, vas

Strategiassa tulisi vahvemmin painottaa yhteyttä innovaatioihin, työllisyyteen, talouskasvuun ja sellaisiin teknologioihin, joissa maailmanmarkkinat kasvavat. Nyt strategia nojaa vahvasti biopolttoaineisiin, jotka eivät ehkä ole globaalin energiamuutoksen keskiössä. Tällä valinnalla voi siten olla vaikutuksia Suomen vientinäkymiin. Niiden vahvistamiseksi kunnianhimon tasoa tulisi nostaa myös muissa uusissa energiateknologioissa. Muutoin on vaarana, että Suomi hukkaa mahdollisuutensa olla teknologian viennin kärkimaa.

Strategian vaikutukset valtiontalouteen olisivat merkittävät. Valtiovarainministeriön arvion mukaan strategiaan sisältyy uusia rahoitustarpeita reilun miljardin euron edestä ja valtion tulot alenisivat vajaat 1,5 miljardia. Toimeenpanossa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota ohjauskeinojen taloudelliseen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja viisaaseen kohdentumiseen. Erityisesti tulisi kehittää moderneja markkinapohjaisia ohjauskeinoja, joiden kustannukset valtiolle tulisivat huomattavasti pienemmiksi. Lisäksi strategian kustannusarvioissa olisi otettava huomioon myös cleantechin vientimahdollisuudet. Päästövähenyksissä ei ole kyse pelkistä kustannuksista, vaan myös kasvumahdollisuuksista.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että talousvaliokunta ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 14.3.2017

Krista Kiuru sd
Timo Harakka sd
Maria Tolppanen sd
Pia Viitanen sd
Touko Aalto vihr
Ozan Yanar vihr
Kari Uotila vas