

8.5.2020

Julkinen

Ympäristövaliokunta

Asia: VNS 1/2020 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021-2024, erityisesti: Talouden näkymät ja finanssipolitiikan linja; kriisistä irtautuminen ja jälkihoito

1 Johdanto

Sitra kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi 2021-2024. Ohessa päähuomiot selontekoon:

- Ilmastokriisi, luontokato ja luonnonvarojen ehtyminen ovat yhä yhtä kiireellisiä ja vakavia ongelmia kuin ennen koronaepidemiaa ja ne etenevät huolestuttavaa vauhtia.
- Ilmastotoimiin tarvittavat, laajat yksityiset investoinnit vähähiilisiin teknologioihin ovat vaarassa hidastua koronaviruksen aiheuttaman talouslaman takia, ellei julkinen valta lähde tukemaan niitä.
- Talouslaman toipumiseen tarvitaan taloutta ja työllisyyttä nostavia toimenpiteitä, jotka tulisi suunnitella samalla tukemaan ilmastokriisin ja muiden kestävyysongelmien hillitsemistä.
- Kaikkia jälkihoitosuunnitelman toimia on arvioitava siltä kannalta, miten ne tukevat hallitusohjelman tavoitteita siirtyä hiilineutraaliin kiertotalouteen ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseen.
- Hiilineutraalin kiertotalouden saavuttaminen vaatii lisäinvestointeja sekä panostuksia tutkimukseen, kehittämiseen sekä innovaatioihin. Kiertotalouden edistämiseksi esitetyistä määräaikaista kiertotalouden investointi- ja innovaatiotuista tulisi tehdä pysyviä.
- Suunnitelmassa mainittujen kestävä kehityksen verosiirtymään kuuluvien veromuutosten ei voida katsoa takaavan tarpeeksi suuria ja nopeita päästövähennyksiä verrattuna tarvittaviin ilmastotoimiin.

2 Koronakriisistä toipumiseen tarvitaan kestäviä elvytyskeinoja

Koronaviruksen aiheuttama pandemia on ennennäkemätön. Julkisen talouden suunnitelmassakin näkyvä merkittävä taloudellinen panostus koronakriisin terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten minimoimiseksi on kriittistä. Kuten valtioneuvoston suunnitelmassa on todettu, kriisi voi pahimmillaan aiheuttaa pitkäaikaisenkin taloudellisen taantuman globaalin kysynnän laskun ja hajautuneisiin globaaleihin arvoketjuihin liittyvien haasteiden myötä.

Vaikka liikuttamisen rajoitukset ja taloudellisen tuotannon supistuminen ovat vähentäneet energian kulutusta ja päästöjä, koronakriisin ympäristöhyödyt ovat kuitenkin pääosin väli- ja lyhytaikaisia. Parhaimmillaankin hyödyt jäävät myös mittaluokaltaan vaatimattomiksi. Tuoreiden arvioiden mukaan koronakriisin seurauksena maailman hiilidioksidipäästöt saattaisivat laskea kuluvana vuonna kahdeksan prosenttia edellisen vuoteen verrattuna.¹ Ilmakehän hiilidioksidipitoisuus jatkaa kuitenkin kasvuaan kuumentaen ilmastoa, koska huolimatta mittavista rajoitteista päästöjen arvioidaan olevan tänä vuonna noin 30 Gt CO₂. **Ilmastokriisi, luontokato ja luonnonvarojen**

¹ https://www.carbonbrief.org/iea-coronavirus-impact-on-co2-emissions-six-times-larger-than-financial-crisis?utm_source=Web&utm_medium=contentbox&utm_campaign=Covid-box

ehtyminen ovat yhä yhtä kiireellisiä ja vakavia ongelmia kuin ennen epidemiaa ja ne etenevät huolestuttavaa vauhtia.

Nopeiden ja kunnianhimoisten päästövähennysten saavuttamiseksi kaivataan toimia kaikilla yhteiskunnan sektoreilla, jotta Suomi saataisiin hallituksen linjausten mukaisesti hiilineutraaliksi vuonna 2035. Erityisesti taakanjakosektorin ja maankäytön päästöihin sekä hiilinielun vahvistamiseen tähtääviä toimia on ohjattava kansallisilla ohjauskeinoilla. Näistä keskeisimpiä olisivat toimet liikenteen ja maatalouden päästöjen vähentämiseen sekä kiertotalousratkaisujen ja hiilinielujen vahvistamiseen. Toisaalta päästökauppasektorin kiristäminen on myös kriittistä energiantuotannon ja energiantensiivisten toimialojen päästöjen laskemiseksi ja siihen tarvittavien kiristystoimenpiteiden saaminen poliittisesti läpi tarpeeksi nopeasti näyttää nyt epävarmemmalta kuin aiemmin. Täten kotimaisia ilmastotoimia tultaneen tarvitsemaan joka sektorilla.

Koronakriisin tuomat taloudelliset haasteet jarruttavat tarvittavia ilmastotoimia. Erityisesti **tarvittavat, laajat yksityiset investoinnit vähähiilisiin teknologioihin ovat vaarassa hidastua, ellei julkinen valta lähde tukemaan niitä erikseen**, koska sekä yritykset että kotitaloudet vähentävät erityisesti investointimenoja taloustaantumissa.

Kun pahin tautivaihe on ohitettu ja liikkumis- ja elinkeinorajoitukset poistettu, **tarvitaan taloutta ja työllisyyttä nostavia toimenpiteitä. Ne kannattaa suunnitella alusta alkaen niin, että samalla pystytään ratkaisemaan ilmastokriisiä ja muita polttavia kestävyysongelmia.** Koska kunkin julkisen euron voi käyttää vain kerran, olisi tärkeää huolehtia siitä, että talouden ja työllisyyden tukemiseen ohjatut varat vauhdittavat samalla välttämätöntä siirtymää kohti hiilineutraalia ja monimuotoisuutta varjelevaa kiertotaloutta. Johtavat taloustieteilijät vahvistavat, että kestävä elvytys on myös talouden kannalta tehokkain tie toipumiseen².

On epärealistista olettaa, että kaikilla toimenpiteillä olisi positiivisia ympäristövaikutuksia. Toisaalta merkittävälläkään työllisyyttä tukevalla hankkeella ei saisi olla merkittäviä negatiivisia vaikutuksia ilmastoon, luonnonvarojen käyttöön tai biodiversiteettiin. Tätä periaatetta tulisi soveltaa kaikkiin julkisilla varoilla tuettaviin elvytystoimenpiteisiin.

Mikäli kriisin jälkihoidossa päätetään tukea hallituksen hiilineutraalisuustavoitteen ja luonnon köyhtymisen pysäyttämisen kannalta haittaavia toimenpiteitä, tämän tulisi olla vakavan harkinnan tulos. Tukien vastineeksi tulee edellyttää esimerkiksi kestävyyspitoumuksia. Esimerkki vastikkeellisuudesta on tuensaajan sitoutuminen päästöjen vähentämiseen kohti hiilineutraaliutta³ tai luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen vähentämiseen.

Ympäristöministeri Krista Mikkosen asettama Kestävä elvytyksen työryhmä on laatinut kestävän elvytyksen kriteeristön, jolla voidaan arvioida yksittäisten elvytystoimenpiteiden vaikutuksia ilmastokriisin hillintään, luonnonvarojen kestävään käyttöön sekä luonnon monimuotoisuuteen ja ympäristön tilaan.⁴

Työryhmä on lisäksi tehnyt ehdotuksen kestävästä elvytystoimista kolmanteen lisätalousarvioon:⁵

- Rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen tukemalla muun muassa yksityisille ja julkisille tahoille öljylämmityksestä luopumisista, koulujen ja päiväkotien remontoimista

² <https://www.carbonbrief.org/leading-economists-green-coronavirus-recovery-also-better-for-economy>

³ Tässä voidaan hyödyntää olemassa olevia työkaluja, kuten [Science Based Targets](#) ja [vapaaehtoiset Green Deal-sopimukset](#).

⁴ <https://media.sitra.fi/2020/05/08110136/kestavaelvytysarviointikriteerit08052020.pdf>

⁵ <https://www.sitra.fi/uutiset/kestava-elvytys-tyoryhma-koronakriisin-jalkitoimilla-kiritettava-investointeja-paastojen-vahentamiseksi-kaikkien-toimien-ilmasto-ja-luontovaikutukset-syyta-selvittaa/>

energiatehokkaiksi ja vähäpäästöisiksi, tai korottamalla kotitalousvähennystä energiatehokkuuskorjauksiin;

- Vauhdittamalla entisestään tuulivoiman rakentamisen lupapäätöksiä ja tukemalla voimakkaammin uuden teknologian demonstraatiohankkeita tukemaan energiamurrosta;
- Lisäpanostuksilla kuntien kestävään infraan, kuten kevyen liikenteen väyliin;
- Lisätuella sähkö- ja kaasuasemien latausinfraan rakentamiseksi vauhditettaisiin siirtymää kestävämpiin käyttövoimiin;
- Tukipaketilla lähivirkistyskohteiden, kuten luontopolkujen ja muiden ulkoilukohteiden rakenteiden kunnostukseen ja hoitoon; sekä
- Tutkimus- ja kehitystoiminnan tukemisella vauhdittamaan uusien ratkaisujen käyttöönottoa ja luomaan pohjaa tuleville päästövähennyksille sekä Suomen kilpailukyvyille.

3 Kestävä elvytys julkisen talouden suunnitelmassa

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021-2024 sisältää jonkin verran määrärahoja, joiden voidaan arvioida edistävän hallitusohjelman hiilineutraaliustavoitetta. **Hallituksen päätös olla muuttamatta päätöspäätösteisesti kestäväan kehitykseen varattuja määrärahoja on vastuullinen.** Lisäksi esimerkiksi suunniteltu ilmastorahaston perustaminen voi toimia hyvänä tukena vähäpäästöisille ratkaisuille. Rahaston toimintamekanismit tulisikin määrittää nopeasti, jotta rahasto saadaan tukemaan myös koronapandemian elvytystoimia. Kestävän kehityksen toimiin varattujen määrärahojen varsinainen vaikutus kasvihuonekaasupäästöihin (khk-päästöihin), hiilinieluihin tai luonnon monimuotoisuuden suojeluun on kuitenkin epäselvä. Ekologisen kestävyyskriisin hillitsemiseksi vaadittujen toimien kiireellisyys takia olisi oleellista, että kaikkien julkisten toimien ilmasto- ja ympäristövaikutuksia arvioitaisiin jo budjettilaskelmissa niin paljon kuin mahdollista.

Lisäksi julkisen talouden suunnitelmat vuosille 2021-2024 vaikuttavat osin olevan ristiriidassa kestäväan kehityksen tavoitteiden kanssa. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kehyskaudella mainittu vähennys 'Uudistumisen ja vähähiilisyyden määrärahoihin' 1171 milj. eurosta 846 milj. euroon "koronavirustilanteen vuoksi lisätyn yritysrahoituksen maksatusten sekä hallitusohjelman kertaluonteisten lisäysten poistumisen takia" ei ole linjassa tulevina vuosina tarvittavien yrityssektorin merkittävien vähähiilisyysinvestointitarpeiden tukemisen kanssa.

4 Kiertotalous osaksi kestävyyskriisin ratkaisua

Siirtyminen hiilineutraalin kiertotalouteen on välttämätöntä ilmastonmuutokseen ja luonnon monimuotoisuuden heikkenemiseen vastaamiseksi. Tämän saavuttaminen edellyttää lisäpanostuksia vähäpäästöisiin teknologioihin ja ratkaisuihin sekä materiaali kierron mahdollistavaan infrastruktuuriin.

Ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen ja luonnonvarojen ylikulutus ovat valtavia haasteita, ja nämä aiheuttavat painetta sekä muutostarpeita myös julkiselle taloudelle. Arviolta puolet kasvihuonepäästöistä ja noin 90 prosenttia luontokadosta aiheutuu materiaalien käyttöönotosta ja prosessoinnista.⁶ Kiertotalouden päästövähennyspotentialiaali on etenkin raskaassa teollisuudessa hyvin merkittävä. Euroopassa noin puolet teräs-, alumiini-, muovi-, ja

⁶ <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook>

sementin tuotannon päästöistä voitaisiin vähentää kiertotalousratkaisuiden avulla vuoteen 2050 mennessä.⁷ Materiaalien kiertoasteen noustessa luonnon monimuotoisuuteen kohdistuva paine vähenee.

Hiilineutraali kiertotalous säästää luonnonvaroja ja lisää yritysten raaka-aine/resurssiomavaraisuutta lisäten samalla resilienssiä ja tuomalla kilpailukykyä talouteen. Kiertotalouden ratkaisuja on jo markkinoilla paljon, mutta ei riittävästi. **Hiilineutraalin kiertotalouden saavuttaminen vaatiikin lisäinvestointeja sekä panostuksia tutkimukseen, kehittämiseen sekä innovaatioihin. Kiertotalouden edistämiseksi esitetyistä määräaikaista kiertotalouden investointi- ja innovaatiotuista tulisi tehdä pysyviä.**

5 Hiilineutraalius vaatii suunniteltua laajempia veromuutoksia

Verotusta on mainittu uudistettavan julkisen talouden suunnitelmassa hallituskauden aikana tehtävän kestävä kehityksen verouudistuksen avulla. Uudistus koostuu energiaverotuksen uudistuksesta, liikenteen verotuksen uudistuksesta, kiertotalouden edistämisestä sekä päästöperusteisen kulutusveron selvittämisestä. Osaksi tätä kestävä kehityksen verouudistusta on lueteltu julkisen talouden suunnitelmassa energiasäästöisen teollisuuden energiaveron palautuksen poistaminen, jota korvataan alentamalla II veroluokan sähköveroa EU:n sallimaan minimitasoon, yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon verotuen alentaminen, lämmityspolttoaineiden veronkorotus yhteensä 100 milj. eurolla vaalikauden aikana, sekä lämpöpumppujen ja konesalien sähköveron alentaminen veroluokkaan II. Jo tänä vuonna tulee voimaan liikenteen polttoaineiden veronkorotus 250 milj. eurolla. Lisäksi osana hallitusohjelmaan sisältyvää yritystukien leikkausta on päätetty poistaa asteittain parafiinisen dieselöljyn tuottovaikutukseltaan 120 milj. euron suuruinen laatuporrastus.

Verotus voi tehokkaasti vähentää päästöintensitiivisten energiamuotojen käyttöä ja näin vauhdittaa päästövähennyksiä. **Osiossa 5.7 mainittujen kestävä kehityksen verosiirtymään kuuluvien veromuutosten ei voida katsoa takaavan tarpeeksi suuria ja nopeita päästövähennyksiä Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi.** Koljonen ym. (2019)⁸ tulosten mukaan **erityisesti turpeen verotuen poistaminen on kriittistä tarvittavien päästövähennysten aikaansaamiseksi.** Lisäksi liikenteen verotus tulee uudistaa ja tämä tulee vaikuttamaan julkisen talouden pidemmän aikavälin kehitykseen. Kiertotalouden edistämiseksi verouudistuksen tulisi myös suuntautua laajemmin päästöjen ja luonnonvarojen kulutuksen verotukseen.

Veromuutosten tekeminen sosiaalisesti hyväksyttävällä tavalla on kriittistä. Tämän vuoksi kestävä kehityksen verouudistuksissa alennetaan esimerkiksi työn verotusta tai lisätään tulonsiirtoja päästö- ja luonnonvaraverojen nousun rinnalla. Liikenteen ja energiaverojen uudistus tulisi tehdä myös mahdollisimman vaikuttavaksi päästöjen vähentämisen kannalta ja kustannustehokkuuden näkökulmasta. Ottaen huomioon tämän hetkisen taloustilanteen, **laajimmat muutokset olisi hyvä toteuttaa vasta pahimpien kriisivaiheiden hieman hellitettyä.** Näissä muutoksissa tulisi myös huomioida raakaöljyn hinnan lasku ja sen aiheuttamat muutokset vähittäishintoihin.

Helsingissä 8.5.2020

⁷ <https://www.sitra.fi/en/publications/circular-economy-powerful-force-climate-mitigation/>

⁸ Koljonen ym. (2019), 'Energiantuotannon valmisteverotuksen kehittäminen Suomessa - Vero-ohjauksen arviointia hiilineutraalisuustavoitteen näkökulmasta', VTT TECHNOLOGY 359.

Mari Pantsar

Mari Pantsar
Johtaja