Liikenne- ja viestintävaliokunta 14.2.2017
Neuvotteleva virkamies Pirkko Heikinheimo
Ympäristöneuvos Antti Irjala
Ympäristöministeriö

VNS 7/2016 vp Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030

Yleistä

Uusi energia- ja ilmastostrategia koskee pääasiassa Sipilän hallitusohjelman tavoitteita sekä EU:n vuoden 2030 päästötavoitteen saavuttamista. Strategiassa on esitetty linjauksia ja toimia, joilla nämä tavoitteet saavutetaan. Strategia tukee pitkän aikavälin tavoitteita siirtymisestä pois fossiilisista polttoaineista ja pyrkimyksiä kohti vähähiilistä yhteiskuntaa. Tiedämme kuitenkin että nyt esitetyt toimet eivät ole vielä riittäviä pitkän aikavälin tavoitteiden kannalta. Vuoden 2030 jälkeisellä ajalla tullaan tarvitsemaan entistä tehokkaampia toimia päästöjen vähentämiseksi kohti kansallista hiilineutraaliteettitavoitetta.

Päästökehitys

Strategian yhteydessä on tarkasteltu kasvihuonekaasujen päästökehitystä vuoteen 2030 asti kesällä 2016 laaditun perusskenaarion mukaisesti. Nykyiset toimet näyttäisivät juuri ja juuri riittävän vuoden 2020 päästötavoitteen saavuttamiseen. Päästöt vähenevät sekä päästökaupassa että sen ulkopuolisilla sektoreilla, mutta nopeammin päästökaupassa. Jatkoa ajatellen tämä tarkoittaa että selvästi yli puolet päästöistä syntyy päästökaupan ulkopuolella.

Nykyiset toimet eivät riitä saavuttamaan komission vuodelle 2030 Suomelle ehdottamaa 39 % päästövähennystavoitetta ns. taakanjakosektorille. Tilanne helpottuu jossain määrin, kun otetaan huomioon ns. kertaluontoinen siirto päästökaupasta taakanjakosektorille mutta siitä huolimatta tavoite jää nykytoimilla saavuttamatta. Selkeä johtopäätös on, että tarvitaan uusia, kustannustehokkaita toimenpiteitä ja nykyisten toimien voimistamista päästöjen vähentämiseksi.

Energia- ja ilmastostrategian ilmastotavoitteen lähtökohtana on toiminut EU:n komission Suomelle ehdottama taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite vuodelle 2030 eli 39 % verrattuna 2005 tasoon. Tämä on osa komission taakanjakoasetusehdotusta, joka perustuu EU:n sitoumukseen vähentää päästöjä vähintään 40 % vuoteen 2030 mennessä. Suomen kansallinen tavoite on selvästi kunnianhimoisempi kuin EU:n jäsenvaltioiden keskimääräinen vähennystaso 30 % taakanjakosektorin osalta. EU:n tavoitteen riittävyyteen pitkän aikavälin tavoitteiden (2050) näkökulmasta on erilaisia näkemyksiä. Keskeinen kysymys on mitä **vähintään** 40 % käytännössä tarkoittaa ja missä vaiheessa tavoitetta tarkastellaan uudelleen.

Uudet politiikkatoimet

Hallitusohjelmaan sisältyvä tuontiöljyn käytön puolittamisen tavoite sekä uusiutuvan energian lisäämistavoite ajavat tehokkaasti päästövähennyksiä myös päästökaupan ulkopuolella. Tavoitteiden kiristyessä on jatkossa on tarpeen entistä tarkemmin ottaa huomioon, miten ehdotetut toimet vaikuttavat eri sektoreilla. Päästökaupassa on EU-tasolla toimiva tavoite kun taas taakanjakosektorilla toimitaan kansallisen päästövelvoitteen puitteissa. Päästövähennystoimet yleensä kohdentuvat jommallekummalle sektorille, mutta joskus vaikutukset voivat koskea molempia sektoreita.

Liikennesektorilla on tarkoitus toteuttaa pääosa taakanjakosektorin päästövähennyksistä. Keskeisiä toimia ovat biopolttoaineiden kasvava käyttö, autojen energiatehokkuuden parantaminen sekä liikennejärjestelmän kehittäminen vähäpäästöisempään suuntaan. Tärkeä viesti on se että liikenteen vähähiilikehitys edellyttää monenlaisia toimia.

Sekoitusvelvoite on myös tarjolla keinoksi öljylämmityksen ja työkoneiden päästöjen vähentämiseksi. Erityisesti työkoneiden päästöihin yritetään kiinnittää entistä enemmän huomiota. Muiden sektoreiden päästöjen vähentyessä työkoneiden alalla ei ole vastaavaa kehitystä ollut nähtävissä. Biokaasun käyttöä halutaan edistää erityisesti liikenteessä mutta myös työkoneissa.

Rakennettu ympäristö

Rakennetussa ympäristössä muodostuu merkittävä osuus Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Energian loppukäytöstä rakennusten osuus on noin 38 prosenttia. Rakennettuun ympäristöön liittyvät ilmastonmuutoksen hillinnän toimet muodostuvat alueidenkäytöstä, energiatehokkaasta uudis- ja korjausrakentamisesta, rakennusten ylläpidosta, materiaalitehokkuudesta sekä uusiutuvan energian hyödyntämisestä ja edistämisestä. Alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen, koska infrastruktuuri muuttuu hitaasti.

Strategian mukaan uudisrakentamisen energiatehokkuusvaatimusten taso asetetaan ja ylläpidetään kustannusoptimaalisella tasolla. Lisäksi edistetään aurinkosähkön ja aurinkolämmön tuotantoa, älykkäiden järjestelmien ja sähkön kysyntäjouston käyttöönoton edellytyksiä uusissa rakennuksissa. Ympäristöministeriön asetus rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- ja muutostöissä annettiin vuonna 2013. Korjausrakentamisen merkitys kasvaa jatkossa ja siinä korostuu rakenteellinen energiatehokkuus, tekniset järjestelmät sekä niiden ylläpito, energian tuotantotapa ja energialähde sekä rakennusten käyttäjien toimet. Rakennusten ja rakennetun ympäristön ennakoiva, rakennusten ominaispiirteet huomioiva kunnossapito edistää kestävän kehityksen tavoitteita.

Alueidenkäytössä päästöjen vähentämistä koskevat merkittävimmät ratkaisut liittyvät kestävään kaupunkikehittämiseen: kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteeseen ja toimivuuteen, maankäytön ja liikenteen yhteen sovittamiseen, edellytysten luomiseen uusiutuvan energian tuotantoon sekä sellaisen elämäntavan mahdollistamiseen, missä päästöt ovat vähäisiä. Kaupunkiseuduilla nämä edellyttävät muun muassa hyviä joukkoliikennepalveluita ja kevyen liikenteen verkostoa, elävää ja toimivaa keskustaa sekä virkistys- ja viheralueiden hyvää saavutettavuutta. Kaupunkiseutujen toimivuus on edellytys elinkeinoelämälle ja Suomen kilpailukyvylle. Käytännön ratkaisut päästöjen vähentämiseksi voivat poiketa maan eri osissa merkittävästi toisistaan.

Liikennejärjestelmän energiatehokkuus ja alueidenkäytön suunnittelun ratkaisut nivoutuvat keskeisesti yhteen. Energiatehokkaan liikennejärjestelmän pohjana on toimiva yhdyskuntarakenne. Sekä joukkoliikenteen järjestäminen että kävelyn ja pyöräilyn edistäminen vaativat tuekseen tiivistä yhdyskuntarakennetta ja liikenteen ja maankäytön huolellista yhteensovittamista.

Energia- ja ilmastostrategian linjausten mukaan mm. kaupunkiseutujen alueidenkäytön ja liikkumisen toimivuutta edistetään kehittämällä lainsäädäntöä ja alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, uudistamalla valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä valtion ja kuntien välisillä sopimuksilla. Liikenteen infrastruktuurin toteuttaminen kytketään kaavoitukseen ja rakentamiseen siten, että päästöt vähenevät sekä varaudutaan liikkumistottumuksien muuttumiseen myös kaavoituksessa ja pysäköintinormeissa. Kasvavilla kaupunkiseuduilla uudisrakentaminen ohjataan ensisijaisesti olemassa olevien palveluiden ja joukkoliikenteen piiriin. Kasvavien keskusten ulkopuolella maankäytön ohjausta kehitetään huomioiden alueiden kehittämistarve, luonnonvaratalouden uudet kehityssuunnat ja pyrkimys paikalliseen energiatuotantoon. Maaseutujen keskuksia ja kyliä vahvistetaan palveluiden paikallisen saatavuuden turvaamiseksi.

Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma täsmentää strategian linjauksia

Rinnakkain energia- ja ilmastostrategian kanssa on valmistelu ilmastolain mukaista keskipitkän aikavälin suunnitelmaa, joka valmistuu nyt kevään aikana. Suunnitelma koskee erityisesti päästökaupan ulkopuolella tehtäviä päästövähennyksiä. Tarkoitus on että suunnitelmassa täsmennetään strategiassa esitettyjä päästövähennystoimia päästökaupan ulkopuolella. Yllä kuvatut liikenteen, työkoneiden ja rakennusten erillislämmityksen toimet ovat päästökaupan ulkopuolella ja strategian biopolttoainelinjaukset tuottavat ko. sektorien osalta merkittäviä päästövähenemiä.

Ilmastosuunnitelma perustuu varsin yksityiskohtaisiin sektorisuunnitelmiin, joissa on tarkasteltu kunkin sektorin päästökehitystä ja vähennystoimia. Suunnitelmassa on lisäksi tarkoitus kiinnittää erityistä

huomiota poikkileikkaaviin toimiin kuten kuluttajien ja kuntasektorin merkitykseen ilmastopolitiikassa. Toimenpidevalikoiman hahmottamisessa toimien kustannustehokkuus päästöjen vähentämisen näkökulmasta on yksi tärkeä kriteeri. Ilmastolain mukainen suunnitelma tuodaan selontekona eduskuntaan toukokuussa tänä vuonna.

Vaikutuksista

Strategian vaikutuksia on arvioitu lähinnä lisätoimenpiteiden vaikutusten osalta. Strategian vaikutusarviosta on julkaistu on laaja selvitys, joka on toteutettu ns. TEAS-hankkeena. Kyse on ns. WAM-skenaarion vaikutuksista verrattuna WEM-skenaarioon. Taloudellisia vaikutuksia on arvioitu mallilaskelmilla. Kuten kaikissa laskelmissa, ovat tehdyt oletukset tässäkin keskeisessä roolissa Merkittävimmät kansantaloudelliset vaikutukset syntyvät biopolttoaineiden tuotannosta sekä siihen liittyvistä investoinneista. Vaikutukset jäävät kuitenkin kansantalouden kannalta varsin pieniksi. Siirtyminen biopolttoaineisiin ja vähäpäästöisiin autoihin heijastuu selvästi myös valtion verotuloihin ajan myötä.

Kasvava bioenergian käyttö heijastuu metsätalouden nielujen kehitykseen sekä monimuotoisuuteen. Vaikutusarvio korostaa suojelutoimien välttämättömyyttä luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Kyse on myös kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen sitoumuksien noudattamisesta. Nielukehitys heikkenee perusskenaarioon verrattuna ainakin väliaikaisesti. Nielukehitys riippuu vahvasti siitä, mille tasolle hakkuukertymä asettuu. Ilmanlaadussa ei juuri tapahdu muutoksia politiikkaskenaariossa verrattuna perusskenaarioon. Ilmanlaadun kannalta pienhiukkaset ovat avainasemassa.