Lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö
Energiaosasto
Neuvotteleva virkamies Juhani Tirkkonen

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN ASIANTUNTIJAKUULEMINEN 4.10.2017

Asia: VNS 7/2017 vp Valtioneuvoston selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030

Valtioneuvosto on saanut valmiiksi selonteon keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030. Suunnitelmassa asetetaan keskipitkälle aikavälille eli käytännössä vuodelle 2030 kasvihuonekaasujen päästövähennystavoite päästökaupan ulkopuoliselle sektorille sekä määritellään millä toimilla on tarkoitus varmistaa tavoitteen saavuttaminen ja yhdenmukaisuus pitkän aikavälin ilmastotavoitteen kanssa. Tavoitteen asettamisen lähtökohtana toimii EU:n vuoden 2030 päästövähennystavoite, joka on vähintään 40 prosenttia verrattuna vuoden 1990 päästötasoon.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Työ- ja elinkeinoministeriö on tyytyväinen, että keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma on haastavassa ja nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä saatu valmiiksi. Suunnitelma panee toimeen Ilmastolain (609/2015) mukaisesti rinnakkaisena prosessina yhdessä vuoden 2016 lopulla valmistuneen vuoteen 2030 ulottuvan kansallisen energia- ja ilmastostrategian kanssa toimeen hallitusohjelman ilmastopolitiikan tavoitteet. Keskipitkän aikavälin suunnitelma täsmentää ja täydentää energia- ja ilmastostrategiassa määriteltyjä toimia päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöjen vähentämiseksi. Suunnitelmassa otetaan huomioon strategian energiapoliittiset toimet, jotka heijastuvat päästökehitykseen. Suunnitelman laatimisen perustana on vuoden 2016 kesällä valmistunut perusskenaario, joka toimii myös energia- ja ilmastostrategian laatimisen perustana.

Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma tukee osaltaan myös pitkän aikavälin eli vuoden 2050 päästövähennystavoitetta. Suunnitelmassa on pyritty etsimään päästövähennyskohteita hyvin laajalti ja identifioidut kohteet sisältävät myös rakenteellisia muutoksia, jotka vähentävät päästöjä pysyvästi. Nämä ovat edellytyksiä mahdollisesti yhä kiristyvien tavoitteiden

täyttämiselle sekä pitkän ajan päästövähennyksille. Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän mukaisesti pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma tullaan laatimaan työ- ja elinkeinoministeriön johdolla seuraavalla vaalikaudella. Suunnitelma tulee sisältämään vuoteen 2050 ulottuvan kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteen.

Lisäksi tähän on nivottava EU:n energiaunionin hallintomallin mukainen kansallinen integroitu energia- ja ilmastosuunnitelma, joka on ehdotettu annettavaksi vuoden 2019 alkuun mennessä ja myös se kattaa kauden 2021-2030 sekä keskittyy EU:n energia- ja ilmastopaketin tavoitteisiin. Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman toteutumista tullaan seuraamaan vuosittaisissa ilmastovuosikertomuksissa. Ilmastolaki edellyttää myös uutta keskipitkän aikavälin suunnitelmaa seuraavalla vaalikaudella.

Tilanne, jossa keskipitkän aikavälin suunnitelma laaditaan, on poikkeuksellisen haastava. Päätökset keskipitkän aikavälin suunnitelmasta tehdään, ennen kuin saadaan lopullinen varmuus komission taakanjako ja LULUCF-asetuksen sekä ns. talvipaketin (erityisesti uusiutuvan energian direktiivi RED II) sisällöstä. Tämä aiheuttaa epävarmuutta sekä päästövähennyspolun tarkan määräytymisen että käytössä olevien päästöjen vähennyskeinojen ja joustokeinojen osalta. Esitettyjen päästövähennystoimien vaikuttavuuteen ja ajoitukseen liittyy siis epävarmuutta, joka kuitenkin vähenee toimeenpanon edetessä ja EU-säädösten täsmentyessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö haluaa kiinnittää erityistä huomiota biopolttoaineiden rooliin päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa. Suunnitelmassa biopolttoaineilla on keskeinen rooli paitsi liikenteen päästötavoitteiden saavuttamisessa, myös suunnitellun kevyen polttoöljyn sekoitusvelvoitteen kautta rakennusten erillislämmityksessä ja työkoneissa lasketuissa päästöjen vähentämisessä. Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että komission ns. talvipaketin myötä biopolttoaineiden tulevaan asemaan liittyy vielä ratkaisemattomia kysymyksiä, jotka voivat muuttaa tai hidastaa alan kotimaisia investointisuunnitelmia. Investointipäätöksiä syntyy pääsääntöisesti vasta, kun regulaatio on valmis. Mikäli oletettu toimintaympäristö biopolttoaineiden osalta oleellisesti muuttuu, joudutaan keskipitkän aikavälin suunnitelmassa esitettyjä biopolttoaineisiin tukeutuvia toimia arvioimaan tulevissa suunnitelmissa uudelta perustalta.

Erilaisten epävarmuustekijöiden aiheuttamien riskien vuoksi työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että keskipitkän aikavälin ensimmäinen ilmastosuunnitelma on alkupiste Ilmastolain edellyttämälle päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästövähennysten jatkuvalle tarkastelulle. Suunnitelmaa tullaan seuraamaan vuosittaisten vuosikertomusten kautta ja uusi suunnitelma tullaan laatimaan jo seuraavalla hallituskaudella eli varsin pian. Edessä on jatkuva prosessi. Tämä on antanut mahdollisuuden päättää käsillä olevan ensimmäisen suunnitelman osalta lähestymistavasta, jossa toimien suhteen on tietoisesti väljyyttä, jotta tulevina vuosina ilmastosuunnitelman reunaehtojen täsmentyessä voitaisiin vähitellen tehdä oikeansuuntaiset kustannustehokkaat päästövähennystoimet Suomelle asetettujen velvoitteiden täyttämiseksi.

Teknologinen kehitys erilaisissa päästövähennystoimissa voi olla nopeaa ja pyrähdyksenomaista, joten toimien varhainen sitominen pitkälle tulevaisuuteen ei välttämättä ole tehokkain ja kustannustehokkain tapa saavuttaa päästövähennykset. Esimerkiksi sähköautojen ja niiden ympärillä kehittyvän infrastruktuurin kehitys ja yleistyminen on sellaisessa tilanteessa, että niiden roolin hahmottaminen jo muutaman vuoden tähtäimellä on erittäin vaikeaa juuri nyt. Taloudel-

lisen kasvun ja kilpailukyvyn kannalta toimien painopisteet voivat muuttua kauden kuluessa nopeastikin, joten väljyyttä tarvitaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että suunnitelmassa tehdyt herkkyystarkastelut on osuvasti valittu ja niiden tulokset kuvaavat hyvin sitä epävarmuutta, joka eri toimiin sisältyy. Suunnitelmassa on myös identifioitu riittävästi päästövähennyskohteita. Jos kaikki luetellut toimet alkaisivat tuottaa päästövähennyksiä heti vuonna 2021 ja vuosittaiset päästövähennykset kasvaisivat lineaarisesti kohti vuoden 2030 arvioitua päästövähennystä, niin taakanjakosektorin yksiköiden kumulatiivinen ylijäämä koko kaudella olisi 11,2 Mt. Sen sijaan käytettävissä olevia keinoja jouduttaneen tulevina vuosina täsmentämään. On odotettavissa myös kustannuksia niin valtiolle kuin muillekin osapuolille. Käytettävien keinojen valintaa tehtäessä kustannuslaskelmat ja keinojen kustannustehokkuudenvertailu tulisi olla selkeä. Merkittävä osa esitetyistä toimista perustuu kansalaisten ja yritysten informointi- ja neuvontatyöhön. Näiden keinojen rahoitus ja muu resursointi on varmistettava.

Osana velvoitekauden riskien hallintaa tulee myös varautua EU:n lainsäädännön mahdollistamien joustokeinojen käyttöön. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että joustokeinojen käytöstä tehdään erillinen, yksityiskohtainen suunnitelma viimeistään heti velvoitekauden alussa, jolloin maakohtaiset päästövähennysprosentit on asetettu ja joustoihin liittyvien sääntöjen yksityiskohdat on sovittu.

Keskipitkän ajan ilmastosuunnitelmassa tarkastellaan myös sektoreiden välisiä kytkentöjä ja poikkileikkaavia teemoja, kuten kulutuksen ja paikallisen ilmastotyön merkitystä. Erityisesti näiden osalta työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että ilmastolaki on luonteeltaan valtion viranomaisia koskeva tavoitteellinen puitelaki, johon ei sisälly eri toimialoja koskevaa aineellista lainsäädäntöä, mikä onkin onnistuttu ottamaan huomioon ilmastosuunnitelman viimeistelyssä.