

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030 (VNS 7/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Pirkko Heikinheimo, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Johanna Kentala-Lehtonen, ympäristöministeriö
- liikenneneuvos Saara Jääskeläinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Juhani Tirkkonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Teija Lahti-Nuuttila, Innovaatiorahoituskeskus Tekes
- professori Jyri Seppälä, Suomen ilmastopaneeli
- johtaja Mikael Hildén, Suomen ympäristökeskus
- asiantuntija Lotta Mattsson, Suomen Kuntaliitto
- toimialajohtaja Risto Huhta-Koivisto, Finpro Oy
- liiketoimintajohtaja Elias Pöyry, Liikennevirta Oy
- tiimipäällikkö Tiina Koljonen, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- toimitusjohtaja Harri Laurikka, Bioenergia ry
- toiminnanjohtaja Jouni Keronen, Climate Leadership Council ry
- johtava asiantuntija Mikael Ohlström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Esa Niemelä, Energiateollisuus ry
- johtava asiantuntija Janne Peljo, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- suojeluasiantuntija Otto Bruun, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- ekonomisti Sampo Seppänen, Suomen Yrittäjät ry
- johtava asiantuntija Martti Kätkä, Teknologiateollisuus ry
- työllisyyspoliittinen asiantuntija Leila Kurki, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

Valiokunnan lausunto TaVL 49/2017 vp

- Metsäteollisuus ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Selonteon lähtökohdat ja tavoitteet

Selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030 (KAISU) liittyy kiinteästi vuoden 2016 lopulla valmistuneeseen kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan. Nämä selonteot yhdessä panevat toimeen hallitusohjelman ilmastopolitiikan tavoitteet. Nyt käsiteltävä keskipitkän aikavälin suunnitelma täsmentää ja täydentää energia- ja ilmastostrategiassa määriteltyjä toimia päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöjen vähentämiseksi.

Talousvaliokunta korostaa, että energia- ja ilmastopolitiikka ovat kokonaisuus, ja viittaa energia- ja ilmastaselonteosta antamaansa mietintöön (TaVM 8/2017 vp — VNS 7/2016 vp). Seuraavassa esitetty on osa samaa jatkumoa ja aiemmin lausuttuun liittyvää tai sitä täydentävää. Talousvaliokunta on arvioinut nyt käsiteltävää selontekoa toimialansa mukaisesti ja keskittyen erityisesti ilmastopolitiikan ja talouden välisiin yhteyksiin.

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman laatimisesta on säädetty ilmastolaissa (609/2015). Suunnitelma muodostaa alkupisteen ilmastolain edellyttämälle päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästövähennysten jatkuvalla tarkastelulla. Siinä asetetaan keskipitkälle aikavälille, vuodelle 2030, kasvihuonekaasujen päästövähennystavoite ja määritellään, millä toimilla tavoitteen saavuttaminen ja yhdenmukaisuus pitkän aikavälin ilmastotavoitteen kanssa varmistetaan. Lähtökohdiana on EU:n vuoden 2030 päästövähennystavoite, joka on vähintään 40 % verrattuna vuoden 1990 päästötasoon.

Suunnitelmassa on pyritty löytämään myös sellaisia päästövähennyskohteita ja ratkaisuja, jotka tukevat pitkän aikavälin eli vuoden 2050 päästövähennystavoitetta. Seuraavalla hallituskaudella tulee ajankohtaiseksi pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman laadinta. Pariisin sopimuksessa määritellyt pitkän aikavälin tavoitteet edellyttävät lisää päästövähennyksiä ja toimia taakanjakosektorilla. KAISUssa hiilineutraaliuden tavoite on asetettu vuoteen 2045. Toimintaympäristön ennakoitavuuden kannalta tulevaa, vuosisadan puoliväliin ulottuvaa tavoitteenasettelua koskeva pohdinta ja pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman laadinta tulee aloittaa riittävän aikaisin. Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää ei voida myöskään tarkastella vain kansallisista lähtökohdista. Tältä osin talousvaliokunta korostaa toisaalta EU-tason kehityksen ja toisaalta erityisesti pohjoismaisen yhteistyön merkitystä.

Suunnitelman vaikutuksista

Selonteon taustalla on laaja ja monitieteinen vaikutusarviointi, jonka lähtökohdiana ovat energia- ja ilmastostrategian vaikutusarviot. KAISUn vaikutusarvioissa on tarkennettu ja laajennettu analyysijä erityisesti taakanjakosektorin toimien osalta ja keskitytty kustannusten arviointiin. Suurimmat päästövähennyspotentiaalit ovat liikenteessä: päästöjen tulisi puolittua vuoden 2005 tasoon verrattuna. Samalla liikenteen päästöjen vähennyksiin ja niistä aiheutuviin vaikutuksiin ja kustannuksiin liittyvät suurimmat epävarmuudet. Epävarmuustekijöiden aiheuttamia riskejä taas

Valiokunnan lausunto TaVL 49/2017 vp

voidaan pyrkiä hallitsemaan varautumalla joustokeinojen käyttöön ja määrittämällä riittävästi päästövähennystoimia.

Suunnitelman vaikutukset kansantalouteen on arvioitu verrattain vähäisiksi: vuoden 2030 kasvun tasosta on arvioitu menetettävän suunnitelman myötä vain 0,51—0,66 prosenttia. Suurimmat vaikutukset näkyisivät tuonnin ja viennin 1—2 prosentin pienenemisenä. Talousvaliokunta painottaa, että asiaa tulisi arvioida myös kasvupotentiaalin näkökulmasta: esimerkiksi kiertotalouden ja cleantech-klusterin kasvun myötä kasantuote saattaa myös kasvaa. Talousvaliokunta korostaakin, että samalla, kun tarkastellaan päästövähennystoimien kustannuksia, tulisi yhtä lailla tarkastella niiden Suomelle tuomaa kasvupotentiaalia. Tämä mahdollisuuksien näkökulma olisi ollut perusteltua ottaa selkeämmin ilmastosuunnitelman lähtökohdaksi.

Talousvaliokunta korostaa, että suunnitelman kustannusten arviointiin liittyy kaiken kaikkiaan merkittävää epävarmuutta. KAISUn linjaukset edistävät kotimaisen puuperäisen raaka-aineen käyttöä energian ja liikenteen polttoaineisiin. Samalla EU-sääntely voi merkittävästi vaikuttaa investointeihin, markkinoiden kehittymiseen ja energia- ja ilmastotavoitteiden toteutumiseen. Erityisesti biopolttoaineiden kestävyyskriteerien määrittäminen ja maankäyttösektoria koskeva ns. LULUCF-asetus voivat aiheuttaa merkittävän riskin Suomelle aiheutuvien kustannusten ja suunnitelman toteutumisen kannalta. Näillä säädöksillä on ratkaiseva merkitys sille, miten metsäbiomassoja voidaan ja kannattaa käyttää ilmastotavoitteiden täyttämiseksi. Lisäselvityksiä suunnitelman vaikutuksista ja arvioiden päivittämistä tulee joka tapauksessa tehdä riittävän usein sääntely-ympäristön kehitys huomioiden.

Kiertotalous ja biotalous: innovaatiot ja vientipotentiaali

Ilmastotoimilla on selkeä yhteys kiertotalouden toimiin. Vuonna 2016 valmistuneen Suomen kiertotalouden tiekartan toimilla voitaisiin samanaikaisesti sekä leikata päästöjä että parantaa teollisuuden kilpailukykyä. Monet kiertotalouden ratkaisut voivat avata merkittäviä vientimahdollisuuksia: kiertotalouden kokonaispotentiaaliksi EU:n alueella vuoteen 2030 mennessä on arvioitu 1 800 miljardia euroa. Talousvaliokunta kiinnittää edelleen huomiota tarpeeseen lähestyä kiertotaloutta läpileikkaavasti kaikilla lainsäädännön ja talouden sektoreilla ja tunnistaa ne EU:n ja kansallisen tason lainsäädännölliset ja muut keinot, joilla asiaan voidaan vaikuttaa.

Kiertotalouden ja puhtaiden teknologioiden viennin edistämisessä toimivilla kotimaisilla pilotti-, demonstraatio- ja referenssikohteilla on olennainen merkitys. Perusedellytyksenä tälle on julkisen tutkimus- ja kehitysrahoituksen riittävyys. Talousvaliokunta pitää tästä näkökulmasta Teke-sin energia- ja ympäristötavoitteisiin liittyvien projektien rahoituksen laskua ongelmallisena.

Rahoituksen lisäksi tarvitaan kuitenkin laajaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta ja rohkeiden kokeilujen toteuttamista. Innovatiivisia julkisia hankintoja tulee hyödyntää entistä laajemmin referenssien synnyttämiseksi. Valiokunta korostaa erityisesti nämä elementit toisiinsa kytkevän Kasvumoottorit-kumppanuusmallin merkitystä. Valiokunta pitää myönteisenä, että kuntien rooli merkittävänä ilmastotoimijana ja valtion ja kuntien ilmastotyön yhteys on nostettu selonteossa esille. Valiokunta korostaa lisäksi kunta- ja aluetason toimien merkitystä paitsi ilmastotavoitteiden toteuttamisen myös referenssien synnyttämisen näkökulmasta. Talousvaliokunta korostaa tästä näkökulmasta myös kuntasektorin energiatehokkuussopimusten merkitystä.

Valiokunnan lausunto TaVL 49/2017 vp

Kiertotalous on monilta osin liitännäinen ja päällekkäinen ilmiö biotalouden kanssa. Siten edellä kiertotalouden osalta todettu on olennaista myös biotalouden edistämisen kannalta. Biotalouden osalta valiokunta korostaa lisäksi metsäbiotalouden merkittävää kasvupotentiaalia. Valiokunta pitää kannatettavana myös asiantuntijakuulemisen yhteydessä esille tuotua suunnitelmaa biotalouden sijoitusrahaston luomisesta. Rahasto sijoittaisi ensisijaisesti biotalouden ja toissijaisesti cleantech-sektorin start-up-yrityksiin. Kyse olisi yrityksistä, joiden tuotteilla ja palveluilla olisi suuri kansainvälinen kasvupotentiaali. Talousvaliokunta painottaa, että hankkeessa olisi tärkeää hyödyntää tehokkaasti EU-rahoitusta ja yksityistä pääomaa.

Kuluttajan asema ja merkitys

Talousvaliokunta on aiemmin ilmasto- ja energiaselonteosta antamassaan mietinnössä korostanut kuluttajan nostamista energiapolitiikan keskiöön energijärjestelmän murroksessa. Kuluttajan rooli korostuu niin energian säästössä, energiatehokkuuden edistämisessä kuin ympäristöystävällisten tuotteiden valinnassa. Tähän kehitykseen liittyvät niin liikenteen digitalisaatio, automaatio ja sähköistyminen kuin rakennusten energiankäyttö ja älykkäät sähköverkot. Vaikka näkökulma on nyt käsiteltävässä selonteossa huomioitu erityisesti liikenteen ja rakennusten energiatehokkuuden osalta, asian eteenpäin vieminen jää vielä varsin yleiselle tasolle. Konkreettiset toimenpiteet taloudellisten ohjauskeinojen ja neuvonnan osalta ovat tässä ratkaisevassa asemassa. Selonteko ei kuitenkaan ota kantaa näiden ohjauskeinojen toteuttamiseen käytännössä. Myös selonteossa mainitut toimet kansalaisten hiilijalanjäljen vähentämisen ja rakennusten energiatehokkuuden osalta jäävät vielä melko avoimiksi.

Liikenteen kehityssuunnat

Keskkipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman toimet koskevat erityisesti taakanjakosektoria, jolla käytännössä merkittävien liikkumavara ja keskeisimmät politiikkavalinnat liittyvät liikenteeseen. Liikenne tuottaa Suomessa noin 40 prosenttia ei-päästökauppasektorin kasvihuonekaasupäästöistä. Tavoitteeksi on asetettu vähentää liikenteen päästöjä vuoteen 2030 mennessä 50 prosenttia vuoden 2005 tilanteesta. Toimet kohdistuvat erityisesti tieliikenteeseen. Vähentämistoimet jaotellaan kolmeen kokonaisuuteen: 1. fossiilisten öljypohjaisten polttoaineiden korvaaminen uusiutuvilla ja vähäpäästöisemmällä polttoaineilla, 2. ajoneuvojen energiatehokkuus ja 3. liikennejärjestelmän energiatehokkuuden parantaminen.

Nyt käsiteltävät toimet liittyvät läheisesti jo aiemmin valtioneuvoston energia- ja ilmastoselonteossa tehtyihin linjauksiin. Talousvaliokunta on energia- ja ilmastostrategiaa koskevassa mietinnössään arvioinut liikenteeseen liittyviä linjauksia erityisesti biopolttoaineiden kannalta. Liikenne-sektorin osalta eduskunta edellytti tuolloin mietinnön mukaisesti, että valtioneuvosto käynnistää toimet liikenteen sähköistymiseen valmistautumiseksi ja tämän kehityksen vaikutusten arvioimiseksi biotalouden ja sähkömarkkinoiden kannalta. Lisäksi eduskunta edellytti, että strategian jatkovalmistelussa selvitetään esitetyn 30 prosentin biopolttoaineiden jakeluvuoroituksen kustannusvaikutuksia kuluttajille, elinkeinoelämälle ja kilpailukyvyille. Talousvaliokunta esittää lisäksi seuraavia täydentäviä huomioita.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden näkemykset eroavat suhteellisen merkittävästikin nyt esitettyjen valintojen toimivuudesta, riittävydestä ja riskeistä. Liikenteen sähköistymiseen liit-

Valiokunnan lausunto TaVL 49/2017 vp

tyviä toimia sinänsä on pidetty konkreettisina ja selkeinä, mutta erityisesti niiden riittävyys on herättänyt kysymyksiä. Tämä koskee erityisesti sähköautojen hankintatukea, jonka määrän ei ole arvioitu riittävän pitämään sähköajoneuvokannan kasvua Suomessa Euroopan edelläkävijämaiden tasolla. Samoin autojen romutuspalkkion maksimipäästörajaa on pidetty korkeana, ja tuen on arvioitu esitetyssä muodossaan kohdistuvan liiaksi perinteisiin bensiini- ja dieselautoihin. Energia- ja ilmastostrategian lähtökohtana oli liikenteen uusien polttoaineiden ja jakeluasemaverkoston ja sähköautojen latauspisteverkoston rakentaminen pääasiassa markkinaehtoisesti. Talousvaliokunta pitää myönteisenä, että liikenneverkon rahoitusta pohtivan parlamentaarisen työryhmän väliraportin linjausten mukaisesti nyt käsiteltävään ilmastosuunnitelmaan on sisällytetty määräraha sähköautojen latauspisteverkoston ja biokaasun liikennejakelun kehittämiseen.

Talousvaliokunta korostaa edelleen, ettei biopolttoaineiden ja liikenteen sähköistymisen kehittämistä pidä nähdä toisilleen vastakkaisina tavoitteina. On arvioitu, että uusiutuvien polttoaineiden lisääminen on nopea tapa vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä. Valiokunta yhtyy kuitenkin arvioon siitä, että biopolttoaineiden painotukseen liittyy erityisesti asiaa koskeva EU-tason sääntely huomioon ottaen riskejä. Myös globaalisti liikenteen sähköistyminen on voimakas kehityssuunta, eikä yksinomaan biopolttoaineilla voida tuottaa riittävästi energiaa liikenteen tarpeisiin. Valiokunta pitää perusteltuna kohdistaa biopolttoaineita yhä laajemmin erityisesti raskaaseen liikenteeseen sekä meri- ja lentoliikenteeseen, joissa sähköistämisen mahdollisuudet ovat rajatumpia.

Talousvaliokunta pitää liikenteen 50 prosentin päästövähennystavoitetta vuoteen 2030 hyvin haastavana. Parhailtaan käynnissä oleva parlamentaarinen liikennetyöryhmä on linjannut väliraportissaan, että liikenteen päästöjä tulee jatkossa tarkastella säännöllisin väliajoin ja toimenpiteitä tarkistaa, jos näyttää siltä, että asetettuihin tavoitteisiin ei päästä. Samoin työryhmä totesi, että vähäpäästöisten ajoneuvojen hankintaa tulee edistää verotuksen keinoin. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että verotuksellisia keinoja ei ole kirjattu nyt käsiteltävään suunnitelmaan. Talousvaliokunta pitää selvänä, että liikenteen päästövähennystavoitteen kunnianhimoisuuden vuoksi keinovalikoimaa tulee tarkastella säännöllisesti ja edelleen täydentää nyt esitetystä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok

Valiokunnan lausunto TaVL 49/2017 vp

jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen