

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035 (VNS 4/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten ympäristövaliokunnalle. Määräaika: 2.12.2022.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- johtava asiantuntija Anna Salminen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Markku Kinnunen, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Esa Vakkilainen, Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT
- tutkimusprofessori Raisa Mäkipää, Luonnonvarakeskus
- johtaja Heikki Väisänen, Energiavirasto
- johtaja Pia Oesch, Huoltovarmuuskeskus
- ilmastopanelisti Antti Arasto, Suomen ilmastopaneeli
- professori Jyri Seppälä, Suomen ympäristökeskus
- tutkija, dosentti Tere Vadén, BIOS-tutkimusyksikkö
- johtaja Jussi Jyrinsalo, Fingrid Oyj
- toimialapäällikkö Tage Fredriksson, Bioenergia ry
- kehitysjohtaja Juha Turkki, Climate Leadership Coalition ry
- johtava asiantuntija Janne Peljo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Jari Kostama, Energiateollisuus ry
- energia- ja ilmastopäällikkö Ahti Fagerblom, Metsäteollisuus ry
- johtava asiantuntija Mariko Landström, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- suojeleasiantuntija Hanna Aho, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- toiminnanjohtaja Tapio Tuomi, Suomen Lähienergialiitto ry
- puheenjohtaja Ari Rehnfors, Suomen Omakotiliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

Valiokunnan lausunto TaVL 65/2022 vp

- Suomen Luontopaneeli
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Ilmatieteen laitos
- Suomen Kiertovoima ry - KIVO
- Motiva Oy
- Suomen sähkökäyttäjät ry
- Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- Akava ry
- Keskuskauppakamari
- Kuluttajaliitto ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Paikallisvoima ry
- Sahateollisuus ry
- STTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- Suomen Tuulivoimayhdistys ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Teknologiateollisuus ry
- WWF Suomi
- dosentti Priit Tammeorg

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta ja arvioinnin lähtökohdat

Valtioneuvosto on vuoden 2022 aikana antanut kolme keskeistä ilmastopolitiikkaa koskevaa selontekoa: keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman (VNS 4/2022 vp), kansallisen ilmasto- ja energiastrategian (VNS 6/2022 vp) ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (VNS 7/2022 vp). Hankkeita on valmisteltu osin rinnakkaisesti, ja niissä on hyödynnetty samaa tietopohjaa. Talousvaliokunta on arvioinut selontekoja samassa aikataulullisessa ja asiallisessa yhteydessä pyrkimyksensä hahmottaa ilmasto- ja energiapolitiikan kokonaisuutta ja eri suunnitelmien välisiä kytkentöjä. Tässä lausunnossaan talousvaliokunta arvioi keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaa (KAISU) toimialansa näkökulmasta.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja siitä seurannut energiakriisi merkitsevät ilmasto- ja energiapolitiikan sektoreilla poikkeuksellisen nopeita toimintaympäristön muutoksia. Tämä on ollut haastavaa myös selontekojen valmistelun ja ajantasaisuuden kannalta. Talousvaliokunta on vuoden 2022 aikana arvioinut ilmasto- ja energiapolitiikan alaan kuuluvia kysymyksiä lukuisissa EU:n ilmastopakettia ja energiansektorin hätätoimia koskevissa lausunnoissaan. Talousvaliokunta on lisäksi antanut vuosittain lausuntonsa ilmastovuosikertomuksesta, jolla seurataan keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman toteuttamista. Nämä arviot muodostavat osaltaan taustaa myös nyt esitettäville arvioille.

Valiokunnan lausunto TaVL 65/2022 vp

Suunnitelman tavoitteet ja linjaukset

Nyt käsiteltävä ilmastolakiin perustuva keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma on järjestyksessä toinen, ja sen lähtökohtina ovat EU:n komission ehdottama vuoden 2030 kiristynyt päästövähennysvelvoite sekä Sanna Marinin hallitusohjelman ilmastolinjaukset.

Ilmastosuunnitelma koskee ns. taakanjakosektoria eli päästökaupan ulkopuolisia sektoreita maankäyttösektoria lukuun ottamatta. Taakanjakosektoriin kuuluvat muun muassa liikenteen, rakennusten erillislämmityksen, maatalouden, jätehuollon ja työkoneiden kasvihuonekaasut. Suunnitelmaan on sisällytetty päästövähennystoimia kaikilta suunnitelmaan kuuluvilta sektoreilta.

Suunnitelman lähtökohtana olevan komission ehdotuksen mukaan Suomen kasvihuonekaasujen päästövähennysvelvoitetta taakanjakosektorille vuodelle 2030 kiristetään 39 prosentista 50 prosenttiin verrattuna vuoden 2005 tasoon. Suomen velvoitetta vastaava päästötaso vuodelle 2030 olisi 17,2 Mt CO₂-ekv. Ehdotuksen mukaan Suomen velvoite kiristyy 3,8 Mt CO₂-ekv. toistaiseksi voimassa olevan lainsäädännön päästövähennysvelvoitteeseen verrattuna. EU:n asettama velvoite muodostuu käytännössä lineaarisesta päästövähennyspolusta jaksolla 2021—2030. Taakanjakosektorin päästöjen tulee edelleen vähentyä vuoden 2030 jälkeen hiilineutraaliuden saavuttamiseksi. Taakanjakosektorin päästöjen tulisi 15 vuodessa miltei puolittua vuoden 2020 tasosta.

Taakanjakosektorin päästökehitys nykyisillä toimilla ei riitä saavuttamaan asetettuja päästötavoitteita. Tavoitellun päästötason saavuttamiseksi vuonna 2030 tarvitaan vähintään 5,6 miljoonan tonnin edestä uusia toimia. Nämä uudet lisätoimet muodostavat suunnitelman toimenpideohjelman. Vuoden 2030 tavoitteen ja vuoden 2035 oletetun tavoitetason välillä on puolestaan 2,7 miljoonan tonnin ero, josta osa voidaan kattaa nykytoimilla ja osa uusilla politiikkatoimilla. Talousvaliokunta korostaa myös tältä kannalta ilmasto- ja energiapolitiikan kokonaisuuden merkitystä: Vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen riippuu paitsi nyt käsiteltävänä olevan taakanjakosektorin kehityksestä myös siitä, miten maankäyttösektori sekä päästökauppa kehittyvät. Ilmastosuunnitelman toimenpideohjelmassa hyödynnetään vuoden 2030 tavoitteen osalta EU-lainsäädännön sallimia joustoja. Päästövähennystoimien kustannustehokkuuden kannalta joustojen hyödyntäminen olisi tärkeää, mutta viimeaikaisen kehityksen valossa on epävarmaa, miten maakäyttö- ja taakanjakosektorin päästö- ja nielukehitys ylipäänsä mahdollistaa joustojen käytön.

Energiasektorin toimet — rakennusten erillislämmitys ja energiatehokkuus

Talousvaliokunta käsittelee energia- ja ilmastopolitiikan kysymyksiä erikseen laajemmin ilmastoto- ja energiastrategiaa koskevasta selonteosta (VNS 6/2022 vp) annettavassa mietinnössään. Nyt tarkasteltavalle taakanjakosektorille kuuluvat kuitenkin rakennusten erillislämmityksen päästöt ja päästökaupan ulkopuolisen teollisuuden päästöt. Rakennusten erillislämmityksen päästöt aiheutuvat polttoaineiden kiinteistökohtaisesta lämmityskäytöstä asuinrakennuksissa, liike- ja palvelurakennuksissa, julkisissa rakennuksissa sekä maatalouden tuotantorakennuksissa ja kuivureissa. Suurin osa polttoaineista on kevyttä polttoöljyä, mutta erillislämmityksen päästöjä syntyy jonkin verran myös turpeesta, maakaasusta ja raskaasta polttoöljystä. Lisäksi päästöihin laskeaan puun pienpolton metaani- ja dityppioksidipäästöt.

Valiokunnan lausunto TaVL 65/2022 vp

Rakennusten erillislämmityksen päästöt ovat olleet trendinomaisesti laskusuunnassa viime vuosina, mutta vuosittaista vaihtelua esiintyy muun muassa sään vuoksi. Erillislämmityksen päästöjen laskevan trendin syynä ovat öljylämmityksen väheneminen ja rakennusten energiatehokkuuden paraneminen.

Energiasektorin toimintaympäristö on viime vuoden aikana muuttunut tavalla, jota nyt käsiteltävän selonteon valmistelussa ei ole voitu ottaa huomioon. Vaikka suunnitelman tavoitteet ja keinot ovat edelleen ajankohtaisia, lähivuosien toimia määrittävät myös kansallisen energiahuoltovarmuuden ja kuluttajien aseman turvaaminen nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Tältä kannalta tärkeää on asuinrakennusten energia-avustusten jatkaminen.

Energiatehokkuuden osalta talousvaliokunta korostaa keinojen kustannustehokkuuden näkökulmaa ja sitä, että energiatehokkuustavoitteet tulisi pyrkiä toteuttamaan ensi sijassa vapaaehtoisilla toimilla; energiatehokkuussopimukset ja energiakatselmukset ovat tässä keskeisimpiä keinoja. Samalla on tärkeää, ettei uusiutuvan energian vähimmäisvaatimukseen liittyvillä ohjauskeinoilla heikennetä sektori-integraation edellytyksiä.

Liikennesektori

Taakanjakosektorille lasketaan kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöt kotimaan lentoliikennettä lukuun ottamatta. Kotimaan liikenteen päästöihin lasketaan tieliikenteen, dieselmäärävoimaisen raideliikenteen ja kotimaan vesiliikenteen päästöt kalastusaluksia lukuun ottamatta. Sähkökäyttöisen raide-, tie- ja vesiliikenteen päästöt lasketaan osaksi sähköntuotannon päästöjä päästökauppasektorille, ja kotimaan lentoliikenteen päästöt käsitellään omana päästölähteenään.

Valtioneuvosto hyväksyi toukokuussa 2021 periaatepäätöksen (LVM/2021/62) kotimaan liikenteen päästöjen vähentämisestä eli fossiilittoman liikenteen tiekartan. Tiekartan tavoitteena on kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen puolittaminen vuoden 2005 tasosta vuonna 2030 ja päästöjen poistaminen kokonaan vuoteen 2045 mennessä.

Kokonsa vuoksi liikennesektori on keskeisessä asemassa taakanjakosektorin tavoitteiden toteuttamisessa. Keskeiset päästövähennyskeinot liittyvät autokannan uudistamiseen, liikennejärjestelmän tehostamiseen, digitalisaatioon sekä jakeluvaihtoehdon nostoon. Talousvaliokunta pitää suunnitelmassa esitettyjä toimia perusteltuina, mutta korostaa, että muuttuva taloudellinen toimintaympäristö ja kustannusten kasvu edellyttävät suunnitelman taloudellisten vaikutusten ja keinovalikoiman tarkempaa arviointia tulevien vuosien aikana. Talousvaliokunta korostaa lisäksi, että ilmastosuunnitelman sisältämissä liikennealan toimituksissa tulisi jatkossa ottaa kattavammin huomioon myös innovaatioiden ja investointien vaikutusketjut ja vientipotentiaali. Liikennesektorilla näitä liittyy esimerkiksi bio- ja sähköpolttoaineisiin, akkuteknologiaan ja vetytalouteen.

Talous ja vähähiiliset ratkaisut muuttuvassa toimintaympäristössä

Talousvaliokunta pitää myönteisenä, että suunnitelmaan sisältyy yleiskatsaus politiikkatoimien taloudellisista vaikutuksista. Samalla valiokunta pitää kuitenkin suunnitelmassa esitettyjä arvioita vaikeatulkintaisina ja yleispiirteisinä. Toimien vaikutukset ulottuvat laajasti ja läpileikkaavasti talouden eri sektoreille. Toimien kansantalouteen kohdistuvien vaikutusten on arvioitu syntyvän

Valiokunnan lausunto TaVL 65/2022 vp

ennen kaikkea lisäinvestoinneista energiateknologiaan mutta myös energiatehokkuuden lisäämisestä ja tuotantoprosesseista sekä muun muassa liikenteen sähköistymisestä.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että olosuhteet ovat jo selonteon antamisen jälkeen muuttuneet monilta osin tavalla, joka edellyttäisi vähintäänkin suunnitelmassa esitettyjen arvioiden tarkistamista ja päivittämistä. Venäjän hyökkäyssodan myötä muuttunut toimintaympäristö ja siitä seurannut energiakriisi vaikuttavat lähivuosien ajan olennaisesti koko taloudelliseen toimintaympäristöön. Samalla se merkitsee myös energiamurroksen edellyttämien päästöttömien ratkaisujen ja investointien potentiaalın kasvua. Talousvaliokunta pitää myönteisenä, että suunnitelmassa on käsitelty poikkileikkaavia teemoja, kuten kiertotaloutta, biotaloutta, kulutuksen hiilijalanjälkeä ja julkisia hankintoja. Talousvaliokunta on aiemmin, mm. ilmastovuosikertomusta arvioidessaan korostanut paitsi hiilijalanjäljen myös päästöttömien ratkaisuiden muodostaman hiilikädenjäljen huomioon ottamista ilmastopolitiikan suunnitelmissa ja toimenpiteitä sen vahvistamiseksi.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta on useissa aiemmissä asiayhteyksissä korostanut ilmastopolitiikan — sekä EU:n että kansallisen tason — toimien kokonaiskuvan merkitystä. Tämänhetkinen sektorikohtainen tarkastelu, joka ei mahdollista yksittäisten sääntelykeinojen ristikkäis- ja kokonaisvaikutusten hahmottamista, on ongelmallinen. Myös Suomen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä on monimutkainen ja kaipaava virtaviivaistamista. Suunnittelujärjestelmän monimutkaisuus vaikeuttaa tavoitteiden toimeenpanoa, lisää hallinnollisia kustannuksia ja heikentää järjestelmän läpinäkyvyyttä. Kokonaiskuvan ja ilmastopolitiikan kustannusten hahmottamiseksi olisi keskeistä sisällyttää ilmastopolitiikan suunnitelmiin myös arviot eri päästövähennystoimien marginaalikustannuksista. Eri sektoreilla toteutettavien erillisten selontekojen, suunnitelmien ja kertomusten laadinnan sijaan keskeisempää olisi resurssien keskittäminen uusien ratkaisujen hakemiseen ja nykyistä ennakoivampaan EU-vaikuttamiseen. Myös sektori-integraatio puoltaisi prosessien yhdistämistä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 65/2022 vp

Helsingissä 12.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

jäsen Tuula Väättäinen sd (tilapäinen puheenjohtaja)

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Joakim Strand r

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Johannes Yrttiaho vas

varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen