

Asia: VN/16951/2020

Lausuntopyyntö keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta

Lausunnonantajan lausunto

Lausunto

Lausun suunnitelmasta allaolevien alaotsikoiden alle

Mikäli vastasit yhtyäsi toisen tahon lausuntoon, täsmennä mistä tahosta on kyse

-

Suunnitelman tavoitteet

1 Suunnitelman tavoitteet - avovastaus

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa on pohdittu taakanjakosektorin päästövähennysmahdollisuuksia laaja-alaisesti ja kattavasti sekä esitetty niihin liittyvät kokonaistavoitteet selkeästi. Taakanjakosektorin päästöjen vähentäminen puoleen vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä on varsin haastavaa ja edellyttää mittavia toimia lyhyessä ajassa. On hyvä, että suunnitelma on ennakoivasti laadittu komission ehdottamalle uudelle päästövähennysvelvoitteelle eikä vain voimassa olevalle -39%:n velvoitteelle.

Vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen edellyttämiä päästövähennyksiä hallitus on vain suuntaantavasti jyvittänyt taakanjako- ja muiden sektoreiden kesken. Taakanjakosektorin vuoden 2030 velvoitteen täyttäminen antaa hyvän pohjan hiilineutraaliustavoitteeseen pääsulle, kuten suunnitelmassa todetaankin. Vuoden 2030 jälkeen tarvittaisiin parhaimmillaan vain vähän kokonaan uusia toimia tai aikaisemmin toimeenpantujen toimien vahvistamista, sillä tällä hetkellä etenkin päästökaupan ohjausvaikutus näyttää toteutuvan energiayhtiöiden ja muun teollisuuden tulevaisuuden suunnitelmissa.

Hiisi-hankkeen mallinnusten mukaan kunnianhimoiset ilmastotavoitteet nostavat päästövähennystoimien rajakustannukset varsin korkeiksi. Kustannustehokkuuden parantamiseksi EU sallii taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen täyttämässä erilaisten joustokeinojen hyödyntämistä. Joustokeinoilla voidaan alentaa ja myös tasoittaa kokonaiskustannuksia ajan yli. Yhdymme luonnoksessa esitettyyn näkemykseen, että Suomen tulisi pitää yllä valmiudet joustokeinojen hyödyntämiseen. Mahdollisuus joustokeinojen käyttöön on ensiarvoisen tärkeää

paitsi päästötavoitteiden saavuttamisen myös ilmastopolitiikan vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden kannalta.

Liikenne

2a Liikenteeseen suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

2b Liikenne - avovastaus

Suunnitelman sivulla 95 todetaan, että ” Myös tieliikenteen päästökauppa tulee toteutuessaan vaikuttamaan liikennejärjestelmään liittyvien tavoitteiden toteutumiseen, mutta sen vaikuttavuutta on arvioitu jäljempänä erikseen.” Luvun 6.2.1 lopussa todetaan liikenteen politiikkatoimien yhteisvaikutuksen olevan vuodelle 2030 1,3 Mt, joka ilmeisesti sisältää liikenteen EU-tason päästökauppavaikutuksen (0,3 – 0,4 Mt). Näiden toteamusten perusteella jää hieman epäselvä kuva siitä, miten menetellään, mikäli EU-tasoisesta päästökaupasta ei päästä sopuun riittävän pian vuotta 2030 ajatellen. Onko nopeasti käyttöön saatava kansallinen tieliikenteen päästökauppa mahdollinen harkittava lisätoimi vai toimi, jota hallitus on jo päättänyt esittää? Vai korvattaisiinko EU-päästökaupan puute joillakin muilla toimilla kuin kansallisella päästökaupalla?

Biokaasu on osa uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitetta. Sivulla 90 on mainittu, että ”Jos biokaasun käytöllä halutaan jatkossakin korvata fossiilisia polttoaineita eikä nestemäisiä biopolttoaineita, jakeluelvoitetta tulisi nostaa biokaasun arvioidun käyttömäärän mukaisesti”. TEM:n näkemyksen mukaan pelkkä jakeluelvoiteprosentin nostaminen ei kuitenkaan takaa, että nimenomaan biokaasun käyttö kasvaa vastaavasti, vaikkakin toimella toki on päästöjä vähentävä vaikutus.

Maatalous

3a Maataloutteen suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

3b Maatalous - avovastaus

Suunnitelman maataloutta käsittelevässä luvussa kuvataan Hiisi-hankkeen politiikkaskenaarion toimia. Suunnitelmasta ei kuitenkaan käy kaikkien toimien osalta ilmi, esittääkö myös hallitus nämä toimet täytäntöön pantaviksi ja jos, niin missä laajuudessa. Esim. aikooko hallitus rajoittaa pellonraivausta? Entä turvetuotantoalueiden siirtymistä maatalouskäyttöön?

Ilmastopolitiikan ennakoitavuuden takia olisi toivottavaa, että suunnitelma olisi selkeämpi tältä osin. Tämä huomio koskee myös muita kuin maataloustoimia.

Rakennusten erillislämmitys

4a Rakennusten erillislämmitykseen suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

4b Rakennusten erillislämmitys - avovastaus

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, ettei sektori-integraation edellytyksiä energijärjestelmätasolla heikennetä. Sektori-integraatio mahdollistaa myös osaltaan uusiutuvan energian lisäämistä. Siksi tulisi huolehtia siitä, etteivät kaupungeissa ja taajama-alueella sijaitsevat rakennukset siirtyisi liiallisessa määrin talokohtaisiin lämmitysjärjestelmiin, vaan että kaukolämpöjärjestelmä pysyisi kilpailukykyisenä vaihtoehtona. Suomessa kaukolämpöverkot toimivat sektori-integraatiota edistävinä alustoina mahdollistamalla esimerkiksi geolämmön, datakeskusten ja teollisuuden hukkalämpöjen laajamittaisen hyödyntämisen sekä rakennusten kysyntäjouston.

Vauhdittaessa öljylämmityksestä luopumista tulisi varmistaa, ettei kilpailua lämmitysmarkkinoilla vääristetä valtion toimesta liiallisilla tai huonosti suunnatuilla tuilla. Näemme tämän vartenotettavana riskinä suunnitelmassa esitetyillä politiikkatoimilla.

Rakennusten erillislämmityksen politiikkatoimien vaikutusarviointiin on sisällytetty EU-tasoisien päästökauppajärjestelmän käyttöönotto. Epäselväksi jää, aikooko hallitus esittää tilalle kansallista päästökauppaa, mikäli EU-tasoinen päästökauppa ei toteudu riittävän nopeasti tai mahdollisesti millä muilla toimilla se korvattaisiin.

Työkoneet

5a Työkoneisiin suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

5b Työkoneet - avovastaus

Työkoneita käsittelevässä luvussa esitetään kesällä 2022 päättyvässä tutkimushankkeessa selvitettäviä toimia. On kannatettavaa, että vielä selvityksessä olevista asioista ei jo päätettyjen linjausten lisäksi ole tehty enempää konkreettisia toimenpide-ehdotuksia, vaan nämä tehdään vasta selvitysten valmistuttua. Selvityksen alla esitettävien toimien osalta voisi tuoda esille selkeämmin, miten ja millä aikataululla näistä tullaan esittämään konkreettisia toimenpiteitä saatujen tutkimustulosten perusteella.

Suunnitelmassa esitetään myös työkoneiden politiikkatoimien vaikutusta päästöihin, vaikka suuri osa toimista on suunnitelman mukaan vasta selvitettävänä. Suunnitelmasta ei käy riittävän selvästi ilmi, mitä politiikkatoimia hallitus esittää toimeenpantaviksi ja missä laajuudessa. Esimerkiksi sivulla 12 on esitetty, että noin viidennes työkoneiden päästövähennyksistä perustuisi EU-tasoiseen päästökauppaan, jonka täytäntöönpano lähitulevaisuudessa on vielä epävarmaa. Näiltä osin suunnitelman soisi olla selkeämpi.

Jätehuolto

6a Jätehuoltoon suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

Yhdyn tämän osa-alueen esitettyihin lisätoimiin

6b Jätehuolto - avovastaus

-

F-kaasut

7a F-kaasuihin suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

Yhdyn tämän osa-alueen esitettyihin lisätoimiin

7b F-kaasut - avovastaus

-

Teollisuus ja muut päästöt

8a Teollisuuteen ja muihin päästöihin suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

8b Teollisuus ja muut päästöt - avovastaus

TEM katsoo, että rakennusten lämmityksen ja tieliikenteen EU-tasoisesta päästökauppajärjestelmästä nopea täytäntöönpano on epävarmaa. Lisäksi pidämme toimen lisävaikutusta taakanjakosektorin kaukolämmön tuotannon päästöihin erittäin pienenä, sillä ko. sektorilla käytetään ainoastaan pieniä kattiloita. Tällaiset peruskuormakattilat polttavat jo nykyisellään käytännössä joko energiapuuta tai turvetta, jonka saatavuus huononee jatkuvasti päästökauppasektorin aiheuttaman muutoksen seurauksena pakottaen myös pienet kattilat siirtymään energiaturpeesta muihin polttoaineisiin. Huippu- ja varakattilat puolestaan jatkavat lähitulevaisuudessa pienien huipunkäyttöaikojen vuoksi fossiilisten polttoaineiden käyttöä, vaikka niiden hinnat nousisivatkin.

On hyvä, että suunnitelmassa on nostettu esille energiatehokkuussopimusten ja -katselmusten jatkamisen tarve, sillä vapaaehtoisilla energiatehokkuussopimuksilla tullaan myös tulevaisuudessa kattamaan pääosa Suomen energiansäästövelvoitteesta. Energiatehokkuussopimukset sekä energiakatselmuksukset ovat tärkeimpiä keinoja saavuttaa EU:n energiatehokkuusdirektiivin (EED) mukaiset energiankäytön tehostamistavoitteet.

Kuntien ja alueiden ilmastotyö

9a Kunnille ja alueille suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

9b Kunnat ja alueet - avovastaus

Kunta-alan energiatehokkuussopimus (KETS) on merkittävä keino energiatehokkuuden edistämiseen ja tätä kautta päästöjen vähentämiseen, jonka vuoksi kuntien kannustaminen liittymiseen on tärkeää. KETS on työ- ja elinkeinoministeriön, Energiaviraston ja Kuntaliiton välinen sopimus energian tehokkaammasta käytöstä kunta-alalla. KETS kattaa energiatehokkuuden edistämisen

toimenpiteitä useilla kuntien toiminta-alueilla, kuten hankinnoissa, rakennuksissa, kunnossapidossa, kuljetuksissa, suunnittelussa ja viestinnässä.

Alueellinen energianeuvonta edistää energia- ja ilmastotavoitteiden toteuttamista. Energiaviraston rahoittama, koko Manner-Suomen kattava neuvonta tavoittaa kuluttajat, kunnat ja pk-yritykset paikallisesti. Energianeuvonta on tärkeä keino kuluttajille, kunnille sekä PK-yrityksille saada puolueetonta tietoa energiasta ja mahdollistaa sitä kautta energiatehokkuuden ja päästövähennysten tavoitteiden toteutumista. Energianeuvonnan resurssien turvaaminen jatkossa on tärkeää myös osana ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Kulutuksen hiilijalanjälki

10a Kulutukseen suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

10b Kulutus - avovastaus

Uusiutuva sähkö ja lämpö mainitaan suunnitelmassa kuluttajan eräänä keinona pienentää asumisen hiilijalanjälkeään. Kattavamman ja tasapuolisemman kuvan antamiseksi olisi mielestämme paikallaan mainita myös muut päästöttömät sähkön ja lämmön lähteet, kuten hukkalämmöt ja ydinenergia.

Motivan energianeuvonta on tärkeä keino kuluttajille saada riippumatonta tietoa energiasta ja energian säästämisestä ja mahdollistaa sitä kautta energiatehokkuus- ja ilmastotavoitteiden toteutumista. Alueellinen energianeuvonta edistää energia- ja ilmastotavoitteiden toteuttamista. Energiaviraston rahoittama, koko Manner-Suomen kattava alueellinen neuvonta tavoittaa kuluttajat, kunnat ja pk-yritykset paikallisesti. Luotettavalla, säännöllisellä ja kotitalouden mahdollisuudet huomioivalla energianeuvonnalla on tärkeä merkitys energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Energianeuvonnan resurssien turvaaminen jatkossa on tärkeää myös osana ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Suunnitelmassa mainittujen keinojen lisäksi kuluttajien hiilijalanjälkeä vähennetään myös ekosuunnitteludirektiivin nojalla annettavien tuoteryhmäkohtaisten asetusten sekä energiamerkintäasetuksen nojalla annettavien energiamerkintäsäädösten avulla. Ekosuunnitteluasetuksilla asetetaan energiaa käyttäville ja energiaan liittyville tuotteille vaatimuksia, jotka parantavat tuotteiden energiatehokkuutta tai vähentävät tuotteiden muita negatiivisia ympäristövaikutuksia. Energiamerkinnän tavoitteena on informoida kuluttajia tuotteen energiankulutuksesta ja sen muista ominaisuuksista sekä auttaa kuluttajaa näin tekemään harkittuja kulutusvalintoja.

Julkiset hankinnat

11a Julkisiin hankintoihin suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

11b Julkiset hankinnat - avovastaus

Suunnitelmassa mainittujen seikkojen lisäksi Energiatehokkuusdirektiivistä (EED) tulee valtion keskushallinnolle velvoite tehdä energiategokkaita hankintoja. Komission EED recast ehdotuksen myötä velvoite energiategokkaisiin julkisiin hankintoihin laajenee koskemaan mm. kunta- ja maakuntasektoria. Energiategokkuuden huomioiminen julkisissa hankinnoissa edistää osaltaan ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Muut poikkisektorit

12a Muille poikkisektoreille suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

Yhdyn näiden osa-alueiden esitettyihin lisätoimiin

12b Muut poikkisektorit - avovastaus

-

Toimenpideohjelma tavoitteiden saavuttamiseksi

13a Toimenpideohjelman vaikuttavuus

-

13b Toimenpideohjelma - avovastaus

Suunnitelmassa on pyritty etsimään päästövähennyskohteita laajalti ja identifioidut kohteet sisältävät myös rakenteellisia muutoksia, jotka vähentäisivät päästöjä pysyvästi. Useassa kohtaa suunnitelmaa luetellaan potentiaalisia tai tietyn ehdoin mahdollisia toimia. Kuten suunnitelman luvussa 6.1 todetaan, kaikista uusista toimista ei ole vielä tässä vaiheessa lopullisia päätöksiä siten, että niiden edellyttämä rahoitus olisi jo lyöty lukkoon. Toimien rahoituspäätöksiin on tarkoitus palata tulevissa valtion talousarvioissa sekä julkisen talouden suunnitelmien laadinnassa. Osa lisätoimista on tässä vaiheessa muutenkin linjattu varsin yleisellä tasolla, joten niiden sisällöstä tarvitaan jatkovalmistelussa tarkentavia päätöksiä.

Tästä huolimatta toimenpideohjeiden tekstin perusteella jää epäselväksi, mitkä suunnitelman toimista hallitus on jo päättänyt toteuttaa, mitkä toimista on tarkoitus päättää toteutettaviksi myöhemmin, mitkä ovat tässä vaiheessa pelkästään virkakunnan pohdintaa ja mille päästötasolle valtioneuvoston loppujen lopuksi päättämällä toimilla arvioidaan pääsevän. Päästötavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi suunnitelmassa olisi olennaista esittää riittävä määrä sellaisia konkreettisia toimia, joita valtioneuvosto on myös valmis hyväksymään ja tarvittaessa rahoittamaan valtion talousarviosta. Tähän liittyen, sekä vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden arvioimiseksi, linjattavien toimien kustannusten tulisi olla kattavasti ja riittävän täsmällisesti arvioituja.

Fit for 55 -paketissa ehdotettujen EU-tason instrumenttien sisällyttämiseen suunnitelmaan ennen niiden hyväksymistä liittyy merkittäviä epävarmuuksia ko. toimien toteutumisen, täsmällisen sisällön sekä kustannusten osalta. Relevanttiin EU-sääntelyyn laajemminkin liittyvät haasteet olisi perusteltua kuvata suunnitelmassa.

13c Mitä lisätoimia ehdotatte tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi?

Mikäli kaikki suunnitelmassa pohditut toimet aiotaan toteuttaa, välittömille lisätoimille ei liene tarvetta. Tämä ei ole suunnitelman tekstin perusteella kuitenkaan täysin selvää, jolloin lisätoimienkin tarpeen arvioiminen on haasteellista.

Suunnitelman ympäristö-, talous- ja sosiaaliset vaikutukset

14 Suunnitelman ympäristö-, talous- ja sosiaaliset vaikutukset

Liikenteen ja rakennusten osalta esitetään joitakin euromääräisiä tietoja politiikkatoimien kustannuksista ja tukisummista, mutta muuten suunnitelmassa on hyvin vähän tietoa yksittäisten toimien ja toimikokonaisuuksien kustannuksista valtiolle ja toisaalta yksityishenkilöille ja yrityksille.

Suunnitelman johdannossa kerrotaan, että päästövähennystoimien määrittelyssä on kiinnitetty huomiota toimien kustannustehokkuuteen. Varsinaisessa suunnitelmassa kustannuksista ja kustannustehokkuudesta löytyy kuitenkin varsin vähän analyysiä tai tietoa.

Muita huomioita

15 Muita huomioita

-

16 Voiko organisaationi osaltaan edistää ilmastosuunnitelman tavoitteiden saavuttamista?

Kyllä

Huttunen Riku
Työ- ja elinkeinoministeriö

Lemström Bettina
Työ- ja elinkeinoministeriö