

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä kesäkuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle ilmastolaiksi (HE 82/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Tuula Varis ja hallitussihteeri Sini Pietilä, ympäristöministeriö
- liikenneneuvos Saara Jääskeläinen, liikenne- ja viestintäministeriö

- johtava asiantuntija Anita Mäkinen, Liikenteen turvallisuusvirasto TraFi
- professori, johtaja Mikael Hildén, Suomen ympäristökeskus
- kehittämisspäälikkö Sami Rinne, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- nuorempi asiantuntija Christina Palmén, Suomen Varustamot ry
- kuljetusasiantuntija Jari Harju, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Ilmastofoorumi ry
- Polttava Kysymys.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksessä ehdotetun ilmastolain säätämällä pyritään luomaan edellytyksiä pitkäjänteisen, ennakoitavan ja yhtenäisen ilmastopolitiikan suunnittelulle ja toteuttamiselle. Esityksessä on kyse valtion viranomaisten toimintaa koskevaa puitelaista, joka ei sisällä eri toimialoja koskevaa aineellista, esimerkiksi ympäristötavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavia konkreettisia toimenpiteitä koskevaa sääntelyä. Lain säätämällä pyritään mm. korostamaan periaatteellisesti ilmastomuutoksen torjunnan merkitystä ja siihen sitoutumista sekä sitä, että muutoksen tor-

junta ja muutokseen sopeutuminen vaativat toimenpiteitä kaikilta valtionhallinnon toimijoilta.

Esityksessä säädettäisiin erityisesti ilmastopolitiikan valtakunnallisessa suunnittelussa ja seurannassa noudatettavista menettelytavoista. Esityksen myötä luotaisiin valtionhallinnolle järjestelmä, jonka avulla voidaan suunnitella, seurata ja raportoida erilaisista ilmastomuutokseen liittyvistä toimista ja niiden vaikutuksista. Tavoitteena on yhtenäisten menettelytapojen kautta mm. eri toimialojen yhteistyön kehittäminen kokonaisuuden kannalta kustannustehokkaiden, pitkäjänteisten ja yhtenäisten linjausten varmistamiseksi.

Esityksellä ehdotetaan asetettavaksi yleinen pitkän aikavälin vuoteen 2050 ulottuva päästövähennystavoite, joka perustuu ennen kaikkea Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin ja voimassa olevaan EU-sääntelyyn. Esitys ei muutoin koske päästökaupan piiriin kuuluvia päästöjä, mutta yleinen pitkän tähtäimen tavoite koskisi kaikkia sektoreita. Nykyisin Suomen ilmastopoliittikan keskeiset tavoitteet on määritelty pitkän aikavälin energia- ja ilmastostrategiassa, jolla on toimeenpantu EU:n ilmasto- ja energiapaketin vuoteen 2020 ulottuvat tavoitteet. Vuoden 2009 lopussa hyväksytyssä valtioneuvoston ilmasto- ja energiapoliittisessa tulevaisuusselonteossa tavoitteeksi on asetettu vuoden 1990 tasosta vähintään 80 prosentin päästövähennystavoite vuoteen 2050 mennessä. Tämä vastaa nyt ilmastolain tasolla asetettavaa yleistä pitkän tähtäimen tavoitetta. Valiokunta pitää tärkeänä esityksessä omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan ilmastolain säätämällä ei kiristetä nykyisiä päästövähennystavoitteita.

Laissa säädettäisiin myös ilmastopoliittikan keskipitkää ja pitkää aikaväliä koskevista suunnitelmista ja pyrittäisiin mahdollisimman pitkälle turvaamaan suunnitteluprossien avoimuus ja eri tahojen osallistumismahdollisuudet. Kukin ministeriö valmistelisi omaa toimialaansa koskevat suunnitelmat, ja valtioneuvosto hyväksyisi ne. Esityksen mukaan suunnitelmia tarkasteltaisiin tietyin väliajoin, jolloin olisi mahdollista tarvittaessa myös tarkistaa jo tehtyjä linjauksia. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille huoli siitä, että eräistä tehtävien jakoa koskevista ehdotuksista johtuen ilmasto- ja energiapolitiikka saattavat esityksen myötä eriytyä toisistaan nykytilanteeseen verrattuna. Valiokunta uskoo, että ilmastolain kautta on kuitenkin mahdollista kehittää eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja pyrkiä varmistamaan eri sektoreiden toimenpiteiden yhteensopivuus ja niiden vaikutusten optimaalisuus kokonaistavoitteiden toteutumisen kannalta. Valiokunta katsoo, että ilmastolaki voi olla myös omiaan edistämään ilmastoasioiden huomioon ottamista ja näiden asioiden aktiivisempaa pohdintaa eri sektoreilla. Ilmastolain tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin si-

tä, että suunnittelujärjestelmien ja käytäntöjen yhteensovittamisessa onnistutaan myös käytännössä riittävällä tavalla.

Eduskunnalle annettaisiin esityksen mukaan vuosittain ilmastovuosikertomus, jossa käsiteltäisiin päästökehitystä, päästövähennystavoitteiden toteutumista ja mahdollisia lisätoimia. Lisäksi eduskunnalle annettaisiin säännöllisesti selonteko asiasta ja sopeutumistoimista raportoitaisiin vähintään kerran vaalikaudessa. Valiokunta pitää hyvänä, että esityksessä on huomioitu eduskunnan informoiminen ja vaikutusmahdollisuudet. Valiokunta katsoo, että menettely antaa eduskunnalle nykyistä paremmin edellytyksiä arvioida asiaa kokonaiskuvan kannalta ja ottaa kantaa tältä pohjalta myös eri sektoreilla tarvittaviin linjauksiin. Valiokunta katsoo, että informoinnissa ja raportoinnissa tulee ottaa huomioon myös taloutta ja kilpailukykyä koskevat vaikutukset.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaa laki-esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Ilmastolain arvioidaan kuitenkin lisäävän jonkin verran viranomaisten työmäärää. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan täsmällistä rahamääräistä arviota nykyisistä suunnittelukustannuksista tai lain aiheuttamista lisäkustannuksista ei ole mahdollista esittää. Valiokunta pitää tätä hieman erikoisena, mutta toteaa, että suunnittelu- ja raportointijärjestelmien yhtenäistämisen kautta voi olla mahdollista pyrkiä kehittämään myös kustannusten kokonaisvaikutusten arviointia koskevia menettelyjä myöskin siten, että syntyvät kustannukset ovat oikeassa suhteessa toimenpiteistä saataviin hyötyihin nähden.

Liikenteen ympäristövaikutuksista. Päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden päästöistä olennainen osa aiheutuu liikenteestä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kotimaan liikenne tuotti vuonna 2013 noin 12,8 miljoonaa tonnia kasvihuonekaasupäästöjä, joka on 20 % kaikista päästöistä ja päästökauppasektorin ulkopuolisista päästöistä noin 40 %. Yli 90 % kotimaanliikenteen kasvihuonekaasupäästöistä syntyy tieliikenteestä, ja siitä noin 60 % aiheutuu henkilö-

autoilusta. Rautatieliikenteen osuus liikenteen päästöistä on noin 1 %, lentoliikenteen 2 % ja vesiliikenteen 4 %. Liikenteen niin sanotun valkoisen kirjan mukaan liikenteen CO₂-päästöjä tulee vähentää 60 % vuoteen 2050 mennessä. Suomen kasvihuonepäästöistä noin puolet on lähtöisin päästökauppasektorilta, johon liikennesektorilta kuuluu lentoliikenne. Valiokunta viittaa viimeaikaiseen EU-tasolla käytyyn keskusteluun ja toteaa, että se ei pidä tarkoituksenmukaisena, että päästökauppaa laajennettaisiin jatkossakaan lentoliikenteen lisäksi myös muihin liikennemuotoihin.

Kotimaan tieliikenteen kasvihuonekaasupäästöistä noin 36 % syntyy paketti- ja kuorma-auto-liikenteestä. EU-tason tavoitteissa ja kotimaasakin on pyritty painopisteen siirtämiseen pitkissä raskaan liikenteen kuljetuksissa rautateille. Valiokunta kuitenkin korostaa, että vielä tällä hetkellä tavaraliikenteen kuljetussuoritteesta noin kaksi kolmasosaa kulkee maanteitse ja jatkossa esimerkiksi sähköisen kaupankäynnin myötä lisääntyvä tavaraliikenne suoraan kuluttajille tulee osaltaan lisäämään ja korostamaan tiekuljetusten tarvetta. Erityisen tärkeää on näin ollen varmistaa Suomessa elinkeinoelämän kilpailukyvyyn kannalta tärkeiden jo nykyisin korkeiden kuljetuskustannusten pysyminen hallinnassa tarvittavista päästövähennystoimenpiteistä huolimatta.

Valiokunta pitää selvänä, että liikennesektorin keskeinen merkitys päästöjen määrässä tulee ottaa huomioon ja pyrkiä määrätietoisesti sektorin päästöjen vähentämiseen. Valiokunta pitää nykyisiä liikenteen päästöjen vähentämistä koskevia tavoitteita kuitenkin haastavina, erityisesti ottaen huomioon, että ennusteiden mukaan liikkumisen tarve tulee tulevaisuudessa kasvamaan.

Valiokunta korostaa, että se, millä toimenpiteillä ilmastolain asettamaan päästövähennystavoitteeseen päästään, on kokonaan erikseen ratkaistava kysymys. Ilmastolaki ei siten määritä suoraan ilmastopolitiikan sisältöä. Liikenteen päästöjen vähentämisessä veroilla ja maksuilla on keskeinen merkitys. Verotuksella on mahdollista pyrkiä ohjaamaan esimerkiksi ajoneuvojen

hankintaa vähemmän kuluttaviin ja vähemmän päästöjä aiheuttaviin malleihin. Käytännössä ilmaston muutoksen hillintään voidaan pyrkiä esim. vaihtoehtoisiin polttoaineisiin ja käyttövoimiin sekä niiden tarvitsemaan jakeluinfrastruktuuriin panostamalla taikka edistämällä uusiin vähemmän kuluttaviin moottori- yms. teknologioihin siirtymistä. Energiatehokkuuden parantaminen on valiokunnan saaman selvityksen mukaan yksi tehokkaimmista keinoista, joilla voidaan vähentää liikenteen öljyriippuvuutta ja päästöjä.

Ajoneuvojen sähköistämisen avulla on mahdollista pyrkiä vaikuttamaan päästöihin sekä henkilöautoilun osalta että erityisesti kaupunkiseutujen joukko- ja jakeluliikenteessä. Lisäksi joukkoliikenteen kehittämisellä ja joukkoliikenteen ja muun henkilöliikenteen tasapainon etsimisellä voidaan osittain pyrkiä vähentämään yksityisautoilua siellä, missä joukkoliikenteen palvelutaso sen mahdollistaa. Toimintojen sijoittamisella, alueiden ja yhteiskuntarakenteen suunnittelulla sekä eri liikennemuotojen yhteentoimivuuden edistämisen avulla voidaan optimoida kuljetusten ja liikkumisen tarvetta.

Älyliikenteeseen panostamisella on osaltaan mahdollista edistää ilmastotavoitteiden saavuttamista. Valiokunta korostaa, että uuden teknologian kehittämistä ja käyttöönottoa tulee tukea kaikin keinoin. Uusiin teknologioihin voi liittyä myös uusia liiketoimintamahdollisuuksia, jotka tulisi pyrkiä hyödyntämään määrätietoisesti edistämällä innovaatioita ja teknologian kehittämistä ja käyttöönottoa. Valiokunta korostaa, että tieto- ja viestintätekniikka tarjoaa jatkossakin huomattavia mahdollisuuksia kaikkien eri sektorien toiminnan tehostamiseksi ja päästöjen vähentämiseksi. Torjuntakeinojen ohella tarvitaan myös keinoja ilmastomuutokseen sopeutumiseen.

Valiokunta korostaa, että vaikutusarvioinneilla on oltava keskeinen rooli päästöjä koskevien strategisten linjausten tekemisessä. Liikenteen päästöjä koskevissa ratkaisuisissa on välttämätöntä huomioida esim. Suomen kylmästä ilmastosta aiheutuva suurempi polttoaineen kulutus, suuremman kalustokoon aiheuttama tehon tarve,

pitkien etäisyyksien vaatima liikkumisen tarve ja mm. vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa kulkumuotojakauman kehittymiseen esimerkiksi joukkoliikenteen tai raideliikenteen kuljetusten osuutta lisäämällä. Valiokunta toteaa, että tämän kaltaiset näkökohdat on keskeistä tuoda säännönmukaisesti ja voimakkaasti esille myös kansainvälistä sääntelyä koskevassa valmistelussa.

Valiokunta pitää erityisen tärkeänä, että päästöt ja vähentäviä toimenpiteitä ei arvioida pelkästään ilmaston muutoksen näkökulmasta vaan otetaan huomioon toimenpiteiden kokonaisvaikutukset ja eri sektoreiden, kuten esimerkiksi liikennepolitiikan, tarpeet. Vähentämistoimia harkittaessa tulee ottaa huomioon myös ajan tasalla oleva tieteellinen tutkimus ja tunnistaa myös toimenpiteisiin mahdollisesti liittyvät negatiiviset vaikutukset. Erityisesti valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että päästöjä koskevilla velvoitteilla ei saa aiheuttaa esimerkiksi yrityksille kohtuuttomia kustannusvaikutuksia tai hallinnollista taakkaa taikka muutoin heikentää kotimaisten yritysten kilpailukykyä suhteessa muiden maiden toimijoihin. Tavoitteena tulisi olla, että esim. EU-maat ja kaikki Itämeren alueen valtiot panostavat tasapuolisesti päästöjen vähentämiseen. Valiokunta korostaa globaalin

sääntelyn keskeistä merkitystä maailman kokonaispäästöjen vähentämisen kannalta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valiokunnan käsityksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on järjestetty ilmastoon liittyvä työskentely jo tällä hetkellä varsin hyvin toimivaan muotoon. Nykyisiä menettelytapoja ja mm. seurantaa koskevia prosesseja ei siten ole esim. liikennesektorilla tarpeen eikä järkevääkään kaikilta osin uudistaa. Valiokunta korostaa, että jatkossa on tärkeää hyödyntää myös nykyisin käytössä olevia vakiintuneita toiminta- ja raportointimalleja ja välttää kaikin tavoin kustannustehokkuutta heikentäviä päällekkäisiä tai työtä ja hallinnollista taakkaa lisääviä toimintoja.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa esityksen hyväksymistä edellä mainituin huomautuksin.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kalle Jokinen /kok
vpj. Osmo Kokko /ps
jäs. Mikko Alatalo /kesk
Thomas Blomqvist /r
Ari Jalonen /ps
Merja Kuusisto /sd
Suna Kymäläinen /sd
Raimo Piirainen /sd

Janne Sankelo /kok
Hanna Tainio /sd
Eila Tiainen /vas
Ari Torniainen /kesk
Reijo Tossavainen /ps
Oras Tynkkynen /vihr
Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula.