Kansalaisaloitteen otsikko

Lakialoite turpeen energiakäytön lopettamiseksi

Aloitteen päiväys

20.8.2020

Aloitteen muoto

Lakiehdotus

Aloitteen sisältö

Laki turpeen energiakäytön lopettamiseksi

1 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan voimalaitoksiin ja lämpölaitoksiin, joissa tuotetaan sähköä tai lämpöä kiinteillä, kaasumaisilla tai nestemäisillä polttoaineilla, joiden polttoaineteho on vähintään 1 megawatti sekä teolliseen tuotantoon, rakennusten erillislämmitykseen, lämmitykseen maataloussektorilla ja energiakäyttöön soveltuvan polttoaineen tuottamiseen.

2 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Tätä lakia ei sovelleta valmiuslain (1552/2011) 45 §:n mukaisissa tilanteissa.
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 601/2012 säädetään päästöselvityksestä.

3 §

Määritelmät

Turpeella tarkoitetaan tässä lainsäädännössä polttoaineluokituksen luokkia jyrsinturve, palaturve sekä turvepelletit ja -briketit. Lisäksi tarkoitetaan polttoaineita, jossa on osasekoituksena turvetta tai turvejalosteita.
Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tosiasiallisesti määrää voimalaitoksen tai lämpölaitoksen toiminnasta.

4 §

Turpeen energiakäytön kieltäminen

Turpeen käyttäminen polttoaineena tai polttoaineen tuotantoon 1 § mukaisesti on kielletty 31 päivästä toukokuuta 2025 lähtien.

5 §

Turpeen energiakäytön kieltämisen käsittely

Käsiteltäessä turpeen energiakäytön kieltoa asiassa noudatetaan, mitä laissa hiilen energiakäytön kieltämisen (416/2019) 4, 9-16 §:ssä säädetään, jollei tästä laista muuta johdu.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan xx päivänä xxkuuta 202x.

Perustelut

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki turpeen energiakäytön kieltämiseksi.

Esityksen mukaan turpeen polttamisesta energiaksi luovutaan 31 päivästä toukokuuta vuoteen 2025 mennessä. Käytännössä muutos tarkoittaisi siirtymistä muihin energiatuotantomuotoihin. Kiellosta olisi kuitenkin poikkeuksia sähkön ja lämmön tuotannon huoltovarmuuden turvaamiseksi. Kiellon vastaisesta turpeen käytöstä määrättäisiin seuraamusmaksu.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Muutosten tarkoituksena on edistää Marinin hallituksen tavoitteita hiilineutraalista Suomesta vuoteen 2035 mennessä, hiilinegatiivisuudesta sen jälkeen ja pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen sekä parantaa vesistöjen tilaa.

Yleisperustelut

Johdanto

Suomi on sitoutunut ilmaston kuumenemisen hillintään 1,5 asteeseen, Pariisin ilmastosopimukseen sekä YK:n biodiversiteettisopimukseen. Marinin hallitus tavoittelee fossiilivapautta. Kivihiilen energiakäytön kieltämisestä säädettiin vuonna 2018, mutta vastaavat päästöt omaavan turpeen energiakäytölle ei ole vielä asetettu päättymispäivää.

Tämän lain tavoitteena on toteuttaa Suomen ilmasto- ja monimuotoisuustavoitteita eli varmistaa osaltaan riittävät toimet ilmaston kuumenemisen rajoittamiseksi 1,5 asteeseen ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi. Lisäksi lailla osaltaan edesautetaan Suomen ja EU:n tavoitteita, joita ovat vesipuitedirektiivin mukaisesti vesien hyvä ekologinen ja kemiallinen tila.

Tavoitteiden saavuttamiseksi säädettäisiin laki turpeen energiakäytön kieltämiseksi.

Lainsäädäntö ja käytäntö

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kivihiilen energiakäyttö loppuu Suomessa 31 toukokuuta 2029 mennessä. Muiden polttoaineiden osalta ei ole määritetty energiakäytön päättymispäivää. Nykylainsäädäntö ei kohtele polttoaineita tasapuolisesti perustuen niiden kasvihuonekaasupäästöihin. Fossiilisiin polttoaineisiin ja turpeeseen sovelletaan energiaverotusta sekä päästökauppaa, jotka ohjaavat niiden käyttöä. Kuitenkin turpeen kohdalla lämmityspolttoaineiden verotuskäytännöstä

poiketaan. Lisäksi kiinteät ja kaasumaiset biomassat ovat kokonaan verottomia.

1.2. Nykytilan arviointi

1.2.1. Suomen ilmastotavoitteet

Suomi on sitoutunut YK:n ilmastopuitesopimukseen ilmastokriisin hillitsemiseksi sekä Pariisin ilmastosopimukseen, jossa pyritään rajaamaan lämpeneminen alle 1,5 asteeseen.

Suomessa lähes kaikki eduskuntapuolueet ovat sitoutuneet 1,5 asteen mukaiseen politiikkaan joulukuussa 2018. Sanna Marinin hallituksen tavoitteena on, että Suomi on hiilineutraali vuonna 2035 ja hiilinegatiivinen sen jälkeen. Marinin hallitus tavoittelee myös fossiilivapautta. Kuitenkin Suomen ilmastopaneelin arvion mukaan hallituksen ilmastotavoitteen saavuttaminen vaatii poliittisia lisätoimia noin 19 miljoonan hiilidioksiditonnin edestä.
Hallitusohjelman mukaan turpeen energiakäyttö vähintään puolitetaan vuoteen 2030 mennessä, mutta ohjauskeinoja tätä varten ei ole asetettu. Vuonna 2018 turpeen poltosta ja kaivuusta aiheutuvat päästöt olivat 8,4 miljoonaa tonnia. Turpeen polton päästöt vastaavat 12 prosenttia Suomen päästöistä.

1.2.2. Suomen monimuotoisuustavoitteet

Muun muassa pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttäminen YK:n biodiversiteettisopimuksen mukaisesti. Edellinen Euroopan Unionin biodiversiteettistrategia tavoitteli monimuotoisuuden häviämisen pysäyttämistä vuoteen 2020 mennessä. Koska tavoitetta ei saavutettu tavoitevuoteen mennessä, julkaistiin toukokuussa 2020 EU:n uusi biodiversiteettistrategia, joka tähtää vuoteen 2030. Aloite koskee EU:n tavoitteita liittyen maailmanlaajuiseen biodiversiteettiviitekehykseen, joka oli tarkoitus hyväksyä YK:n biodiversiteettikokouksessa lokakuussa 2020. Strategiassa todetaan muun muassa, että jo ilmastonkin näkökulmasta turvemaat tulisi tiukasti suojella.
Suomen lajien uhanalaisuusarvion mukaan soiden lajiston uhanalaistuminen on nopeaa. Suurin osa negatiivisesta kehityksestä koskee soiden perhoslajistoa. Uhanalaisia suolajeja on yhteensä 120 eli 4,5 prosenttia uhanalaisista lajeista. Soiden linnuista 29 prosenttia on uhanalaisia ja 57 prosenttia on Suomen lajien Punaisella listalla. Pääasiallisia syitä uhanalaistumiselle sekä merkittävin uhkatekijä suolajistolle ovat ojitus ja turpeen otto. Myös aiempien ojitusten negatiiviset vaikutukset jatkuvat.

Suoluontotyyppien uhanalaisuus painottuu Etelä-Suomeen. Koko maan tasolla on suoluontotyypeistä uhanalaisia yli 50 prosenttia ja Etelä-Suomessa yli 80 prosenttia. Lähiajan kehityssuunta suoluontotyypeille on heikkenevä 78 prosentilla soista. Tämä negatiivinen suunta johtuu esimerkiksi ojituksien aiheuttamista häiriöistä soiden vesitaloudessa. Soiden luontotyyppiyhdistelmistä koko maan tasolla on uhanalaisia 63 prosenttia. Etelä-Suomessa kaikki luontotyyppiyhdistelmät luokitellaan uhanalaisiksi. Merkittävin uhanalaistumisen syy sekä luontotyyppi- että luontotyyppiyhdistelmätasolla on metsäojitus. Merkittävää soiden uhanalaisuudelle on myös pelloiksi raivaaminen.

Turpeenoton vaikutus suoluontotyypeille on vaihdellut. Uhanalaisuusarviossa todetaan, että se voi edelleen olla uhka laajempien suoalueiden ojittamattomille osille ja uhkaa erityisesti eteläisiä kilpi- ja viettokeitaita, rahkarämeitä, keskiboreaalisia aapasoita ja eteläisiä pohjoisboreaalisia aapasoita. Tulevaisuuden uhkina soille mainitaan arviossa lisäksi esimerkiksi ilmastonmuutos sekä rahkasammalen keruu.

1.2.3. Suomen vesistötavoitteet

Suomen ja EU:n tavoite on vesipuitedirektiivin mukaisesti pinta- ja pohjavesien hyvä ekologinen ja kemiallinen tila. Vesipuitedirektiivi on Suomessa pantu täytäntöön vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla. Vesipuitedirektiivin tavoitteet olisi pitänyt saavuttaa vuonna 2015. Tällä

hetkellä tähän pyritään käytännössä vuoteen 2027 mennessä, jolloin kolmas vesienhoitosuunnitelmien kausi päättyy. Vuonna 2019 julkistetun arvion mukaan suuret järvet ja erityisesti Pohjois-Lapin vesistöt ovat ekologiselta tilaltaan pääosin hyviä tai erinomaisia, kun taas maamme pienet järvet kärsivät rehevöitymisestä ja virtavedet liettymisestä. Rannikkovesien tila on arvion mukaan heikentynyt, ja pohjavesien riskialueiden määrä on pysynyt melko samana edelliseen arvioon verrattuna.

Vesipolitiikan puitedirektiivin lisäksi on useita muita vesiensuojelun kannalta keskeisiä direktiivejä, jotka vaikuttavat kansallisiin toimiin.

1.2.4. Turpeen kaivuu Suomessa

Vuonna 2008 noin 35 prosenttia globaalista turpeen tuotannosta ja yli 45 prosenttia turpeen energiakäytöstä tapahtui Suomessa. Turpeen ottoon on käytetty yli 100 000 hehtaaria soita. Vuonna 2018 turvetuotannossa oli yhteensä 63 000 ha ja turvetuotantoon kunnostettavana 2300 ha. Vuosien 2020-2050 aikana turvetuotantoon arvioidaan tarvittavan tuotantopinta-alaa minimissään noin 100 000 hehtaaria. Turpeen tuotannosta suurin osa, noin 75 prosenttia, on tapahtunut aiemmin metsätalouskäyttöön kuivatulla turvemaalla. Noin 25 prosenttia turvetuotantoon otetuista alueista on ollut luonnontilaisia soita.

1.2.5. Turpeen käyttökohteet

Energiaturpeen osuus turpeen käytöstä on yli 90 prosenttia. Kasvuturpeena käytetään hieman yli 6 prosenttia. Lisäksi turvetta käytetään ympäristöturpeena sekä mm. aktiivihiilen valmistukseen. Muiden kuin polttoturpeen osalta turpeen käytöllä on kasvunäkymiä negatiivisista ympäristövaikutuksista huolimatta.
Energiantuotannossa vuonna 2017 käytetystä turpeesta arviolta 82 prosenttia kohdentui lämmöntuotantoon. Lämmöntuotannossa osa päästöoikeuksista jaetaan edelleen maksutta, eivätkä kaikki laitokset kuulu päästökauppaan, joten turpeen kasvihuonekaasupäästöt eivät tule huomioiduiksi sen hinnassa. Lisäksi turvetta käytetään esimerkiksi rakennusten erillislämmityksessä sekä maataloussektorilla, joka ei kuulu päästökauppaan.

Vuonna 2019 turpeen osuus koko lämmöntuotannosta oli 14 prosenttia ja sähköntuotannosta 3 prosenttia. Turpeen osuus energian kokonaiskulutuksesta oli 5 prosenttia vuonna 2018 Turpeen energiakäyttö keskittyy Keski- ja Pohjois-Suomeen.

1.2.6. Turpeen energiakäytön verotus

Turpeen verotus poikkeaa muiden fossiilisten polttoaineiden verotuksesta lämmöntuotannossa. Turpeen verotaso ei määräydy muiden lämmityspolttoaineiden tapaan energiasisällön ja hiilidioksidipäästöjen mukaan, vaan turpeelle on asetettu oma alhainen energiaveronsa (3 €/MWh vuodesta 2019 lähtien). Energialähteiden vero CO2-tonnia kohden on turvetta lukuun ottamatta noussut huomattavasti vuosina 2011-2019. Mikäli turvetta verotettaisiin kuten muita lämmityspolttoaineita, sen vero olisi kymmenkertainen nykyiseen verrattuna. Jos turpeen veroetuun ei kosketa lainkaan, sen kilpailuetu suhteessa muihin polttoaineisiin paranee entisestään. Turpeen verotuki on kasvanut vuodesta 2014 lähtien, ja valtion talousarvioesityksessä sen arvioidaan olevan 172 miljoonaa euroa vuonna 2020.

Valtioneuvoston teettämän arvion mukaan turpeen verotuen poisto puolittaisi energiaturpeen käytön nopeasti, ja energiaturpeen käyttö loppuisi vuoteen 2030 mennessä. Verotuen poisto parantaisi lämpöpumppujen kilpailukykyä ja kiihdyttäisi lämmityksen sähköistymistä, mutta ilman lisätoimia voisi johtaa metsäbiomassan käytön lisääntymiseen ja kasvavaan tuontiin Suomen ulkopuolelta

VTT arvioi, että turpeen energiakäytön loppuminen vaatisi turpeen verotuksen nostamista lähes 30 euroon /MWh sekä sähköistämisen vauhdittamista. Verotuesta luopumisesta huolimatta turpeen poltosta syntyisi yhä päästöjä vuonna 2050. Mikäli turpeen veroedusta ei luovuta, päästöoikeuden verrattain matalana pysyvä hinta ja päätös luopua kivihiilen käytöstä vuonna 2029 säilyttävät tai jopa parantavat turpeen kilpailukykyä energiantuotannossa vuoden 2030 jälkeen, kun fossiilisten polttoaineiden maailmanmarkkinahinnat nousevat ja niiden globaali kysyntä jatkaa kasvuaan. Tässä tapauksessa turpeen polton päästöt olisivat vuonna 2050 suuremmat kuin vuonna 2020.

1.2.7. Päästökauppa

Päästökauppalain (311/2011) tarkoituksena on edistää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. Lailla pannaan täytäntöön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY (jäljempänä päästökauppadirektiivi).

Päästökauppalakia sovelletaan turvetta polttoaineena käyttäviin laitoksiin, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on yli 20 megawattia. Suomessa myös lämpöteholtaan alle 20 MW laitokset osallistuvat päästökauppaan, mikäli ne on kytketty kaukolämpöverkkoon, jossa on yli 20 MW:n tuotantolaitoksia. Päästökaupan piiriin kuuluvissa laitoksissa päästövähenemää vastaava määrä päästöoikeuksia jää käyttämättä kyseisiltä toimijoilta. Nämä päästöoikeudet voidaan hyödyntää jossain muualla EU:ssa, joten vaikutus kokonaispäästöihin ei ole EU-tasolla yhtä suuri kuin laitoksen päästövähenemä. Markkinavakausvarannon käyttöönoton on tarkoitus vaikuttaa tähän ilmiöön jossain määrin.

Päästökauppalain mukaan laitoksella on oltava kasvihuonekaasujen päästölupa. Luvan myöntää Energiavirasto, jonka tehtävänä on myös valvoa lain noudattamista.

Päästökaupan alaisissa laitoksissa päästöoikeuden hinta ohjaa turpeen energiakäyttöä. Päästöoikeuden hinta oli 23-25 €/t CO2 alkuvuonna 2020. Se notkahti koronakriisin vuoksi 15 €/t CO2, ja VTT on arvioinut sen pysyvän tasolla 25 €/t CO2 vuoteen 2030 asti.

Sitra on arvioinut, että päästöoikeuden hinnan 25–30 euroa per tonni ei voida odottaa automaattisesti johtavan turpeen käytön puolittumiseen 2025 tai edes 2030 mennessä, vaikkakin päästöoikeuden hinta on yksi turpeen taloudelliseen kannattavuuteen vaikuttavista tekijöistä.

1.2.8. Päästöjen rajoittaminen

Ympäristönsuojelulain (527/2014) tarkoituksena on muun muassa ehkäistä ja vähentää päästöjä sekä torjua ilmastonmuutosta. Ympäristönsuojelulain nojalla turvetta polttoaineena käyttävillä voimalaitoksilla ja lämpölaitoksilla tulee olla ympäristölupa. Ympäristöluvassa annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöjen ja toiminnan tarkkailusta. Lisäksi polttolaitosten määräyksissä (PIPO-asetus eli Valtioneuvoston asetus keskisuurten energiantuotantoyksiköiden ja -laitosten ympäristönsuojeluvaatimuksista (1065/2017) ja suurten polttolaitosten parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmät) on suoraan rajat päästöille ilmaan. Turpeella on paljon korkeammat raja-arvot kuin hiilellä, öljyllä tai kaasulla.

Ympäristönsuojelulain mukaisella ympäristöluvalla on myös ohjattu turpeen kaivuuta eli turpeenoton sijaintipaikkoja luontoarvoihin perustuen, mutta sillä ei voida suoraan kieltää tai muuten pystytä vaikuttamaan turpeen tai joidenkin muiden polttoaineiden käyttöön ilmaan kohdistuvien päästöjen osalta.

KHO on todennut esimerkiksi päätöksessä KHO 2016:36, ettei ilmastonmuutoksen vaikutuksia voi ottaa yksittäisissä turvetuotantoa koskevissa ympäristönsuojelulain mukaisissa ympäristölupapäätöksissä huomioon. Tämä on ristiriidassa lain tavoitteiden kanssa, joista yksi on ilmastonmuutoksen hillintä. Kuitenkin Marinin hallitusohjelman mukaisesti hiilinielujen ja varastojen kasvattamiseksi selvitetään mahdollisuus ottaa ilmastovaikutusten arviointi osaksi ympäristölupamenettelyä.

1.2.9. Muu turvetuotannon sääntely

Turvetuotannon sääntely perustuu tällä hetkellä useampaan lakikokonaisuuteen. Tällaisia lakeja ovat erityisesti ympäristönsuojelulaki ja -asetus, maankäyttö- ja rakennuslaki sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, luonnonsuojelulaki ja -asetus, laki ja asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, vesilaki sekä vesienhoitolaki. Näiden lisäksi on niin sanottuja pehmeitä ohjauskeinoja, kuten ympäristöviranomaisten ohjeistuksia ja oppaita. Nämä ohjauskeinot eivät kuitenkaan ratkaise tarvetta luopua turpeen energiakäytöstä.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1. Uudistuksen tavoitteet

Tämän lain tarkoituksena on varmistaa, että Suomi saavuttaa Marinin hallituksen ilmasto- ja monimuotoisuustavoitteet. Lisäksi tavoitteena on yhdenmukaistaa turpeen kohtelua kivihiilen kanssa ja varmistaa, että turpeen energiakäytöstä luovutaan hallitusti ilmaston kuumenemisen edellyttämässä aikataulussa, oikeudenmukaisen siirtymän periaatteet huomioiden.
OECD-maissa kivihiilestä ja sen kaltaisista polttoaineista on luovuttava vuoteen 2030 mennessä, jotta pysyisimme 1,5 asteen mukaisella päästövähennyspolulla. Turpeen päästöt ovat suuremmat kuin kivihiilellä energiayksikköä kohti, joten siihen pitäisi soveltaa vähintään samaa aikataulua. Suomen tulisi osoittaa edelläkävijyyttä EU:ssa, joten aiempi ajankohta on perusteltu. Turpeesta luopuminen vuoteen 2025 mennessä edistäisi huomattavasti Suomen ilmastotavoitteita ja siirtymistä hiilinegatiiviseen yhteiskuntaan. Ilmastotavoitteiden saavuttamisessa tulee vauhdittaa erityisesti fossiilisista polttoaineista ja turpeesta luopumista, sillä hiilinielujen kehitykseen ja poliittiseen sääntelyyn liittyy yhä epävarmuuksia.

Kivihiilen energiakäytön kieltävä laki lopettaa hiilen polton Suomessa vuonna 2029, mutta lain yhteydessä sovittu tukipaketti kannustaa energiayhtiöitä luopumaan hiilestä vapaaehtoisesti jo vuoteen 2025 mennessä. Ylen energiayhtiöille teettämän kyselyn perusteella kivihiilen poltto loppuu Helsinkiä ja mahdollisesti Pietarsaarta lukuunottamatta jo vuoteen 2025 mennessä.
Verrokkimaista Irlannissa turpeen energiakäyttö loppuu vuonna 2023 ja turpeen kaivuu kasvuturpeeksi vuonna 2030. Ruotsissa turvetuotantolupahakemuksista vain noin yksi kymmenestä saa myönteisen päätöksen eikä uusia alueita enää avata turpeen tuotannolle. Lisäksi turpeen kaivuuta rajoitetaan vero-ohjauksella.

2.2. Toteuttamisvaihtoehdot

Turpeen energiakäytön lopettaminen voisi teoriassa olla mahdollista myös turpeen hinnoitteluun vaikuttamalla verotuksen tai päästökaupan kautta. Käytännössä hintaohjauksen vaikutus on kuitenkin ajallisesti vaikeammin hallittavissa kuin lainsäädännöllisen ohjauksen. Siksi myöskään hiilen käytöstä luopumista ei haluttu jättää pelkän hintaohjauksen varaan, vaan siirtymäaika haluttiin selkeyttää lailla, joka varmistaa, että hiilen poltto loppuu 2029 mennessä, mikäli hintaohjaus ei ole sitä jo lopettanut.

Muun muassa Sitra on suositellut hallittua siirtymää, jonka osana harkitaan turpeen energiakäytön kieltämistä lailla. Laki turpeen energiakäytön kieltämiseksi loisi siirtymälle selkeän kansallisesti

määritellyn aikataulun ja mahdollistaisi hallitun, omaehtoisen siirtymän.

Energiaverotusta kiristämällä ei käytännössä ole mahdollista vaikuttaa kaikkeen turpeen energiakäyttöön, koska energiaverodirektiivin mukaan sähköntuotannon polttoaineet on vapautettava polttoaineverosta. Kansallista liikkumavaraa asiassa ei ole.

Päästöoikeuden hinnan nousu vahvistaisi päästökauppajärjestelmän ohjausvaikutusta. Kansallisesti on kuitenkin vain erittäin rajallisesti mahdollista vaikuttaa tähän kehitykseen. Lisäksi kaikki turvetta käyttävät laitokset eivät kuulu päästökauppajärjestelmään.

Kielto voitaisiin teoriassa toteuttaa ympäristönsuojelulain tai sähkömarkkinalain kautta. Kuitenkin hallituksen esityksessä kivihiilen energiakäytön kieltämiseksi (HE200/2018) todetaan, että kiellon sisällyttäminen sähkömarkkinalakiin ei lain rajatumman soveltamisalan vuoksi olisi soveltuva tapa toteuttaa tehokkaasti kivihiilen energiakäytön kielto. Esityksessä todetaan myös, että ympäristönsuojelulaki on yleislaki, ja soveltuu siksi huonosti tiettyä polttoainetta sekä siihen liittyviä kieltoja ja rajoituksia koskevaan erityissääntelyyn.

2.3. Keskeiset ehdotukset

Lakia sovellettaisiin sellaisiin voimalaitoksiin ja lämpölaitoksiin, joissa tuotetaan sähköä tai lämpöä kiinteillä, kaasumaisilla tai nestemäisillä polttoaineilla sekä teolliseen tuotantoon, rakennusten erillislämmitykseen, lämmitykseen maataloussektorilla ja energiakäyttöön soveltuvan polttoaineen tuottamiseen. Turpeen energiakäyttö olisi kielletty 31 päivästä toukokuuta 2025 lähtien. Laissa turpeella tarkoitettaisiin palaturvetta, jyrsinturvetta, turvepellettejä ja -brikettejä sekä polttoaineita, jossa on osasekoituksena turvetta tai turvejalosteita.
Lainvastaisesta turpeen energiakäytöstä määrättäisiin seuraamusmaksu. Energiavirasto valvoisi lain noudattamista ja hoitaisi muut laissa säädetyt tehtävät.

Esityksessä on otettu huomioon sähkön ja lämmön huoltovarmuuden turvaaminen.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Turvekattiloiden keskimääräinen käyttöikä on 40 vuotta ja monet vanhat kattilat vaativat teknisesti turvetta tai jonkin muun rikkipitoisen aineksen (kuten jäteliemi) lisäystä poltettavan biomassan sekaan korroosion ehkäisemiseksi. Uusissa kattiloissa on tyypillisesti mahdollista polttaa sataprosenttisesti puubiomassaa, ja niihin on mahdollisuus syöttää rikkiä kattilaan estämään korroosiota. Vanhoissa laitoksissa on usein puun polton lisäämiselle teknisiä rajoitteita, joita voidaan kuitenkin monissa tapauksissa poistaa tai pienentää suhteellisen pienillä investoinneilla rikinsyöttölaitteiston asentamiseen.

Näin ollen ehdotus aikaistaisi monien turvekattiloiden sulkemista tai muuttamista ennen niiden teknisen käyttöiän päättymistä, joten ehdotus tarkoittaisi ainakin osalle turvetta käyttävistä energiayhtiöistä investointitarpeita ja kariutuneita kustannuksia. Kuitenkin taloudelliset vaikutukset energiayhtiöille ovat todennäköisesti pienemmät kuin turpeen huomattavalla veronkorotuksella tai päästöoikeuden hinnan nousulla. Mikäli päästöoikeuden hinta nousee ja korvaavat investoinnit ovat kohtuuhintaisia, turpeesta luopuminen voi olla myös energiayhtiölle kokonaistaloudellisesti järkevää. Lakiesitys tuo alalle ennakoitavuutta, vauhdittaa investointeja kestävämpiin energiantuotantomuotoihin ja näin varmistaa energiajärjestelmän pitkän aikavälin kannattavuuden.

EU:n vihreän kehityksen ohjelman osana on oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (Just Transition

Fund, JTF) , josta on tarkoitus rahoittaa kestävää ja oikeudenmukaista siirtymää myös Suomessa. Osa rahoituksesta voidaan kohdistaa turpeen käytöstä luopumiseen eli energiainvestointeihin sekä vaihtoehtoisiin elinkeinoihin. Rahoituksen tarkoituksena on vähentää talouden hiili-intensiivisyyttä ja monipuolistaa paikallista taloutta. Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto mahdollistaa Suomelle yhteensä satojen miljoonien kokonaisrahoituksen kaudelle 2021-2027, josta osa tulisi suoraan reilun siirtymän rahastosta. Rahoituksen saamisen edellytyksenä on, että siirtymä tosiasiallisesti etenee. Jäsenvaltion tulee tehdä suunnitelma rahojen käytöstä ja komission hyväksyä se. Lisäksi jäsenvaltion tulee sitoutua kohdentamaan myös kansallista rahaa suunnitelmassa esitetyille hankkeille. Rahoituksen hyödyntäminen turpeesta luopumiseen helpottaisi tämän lain toteuttamista.
Suomen ympäristökeskuksen mukaan turpeesta luovuttaessa investointitarve kattilavaihtoihin, yhteistuotantolaitoksia korvaaviin lämpölaitoksiin, lämpöpumppuihin ja tuulivoimakapasiteettiin on 1-1,6 miljardia euroa. Esityksen taloudellisia vaikutuksia energiayhtiöille voidaan lievittää kohdistamalla turpeesta luopuville yhtiöille investointituki polttoon perustumattomiin uusiutuviin lämmitysmuotoihin. Vastaava tukipaketti (30 miljoonaa euroa vuonna 2020 ja 60 miljoonaa euroa vuonna 2021) on kohdistettu kivihiilestä vuoteen 2025 mennessä luopuville yhtiöille. Tukipaketti takaisi yhtiöiden tasavertaisen kohtelun ja varmistaisi, että turpeen poltosta ei siirryttäisi pelkästään biomassan polttoon vaan polttoon perustumattomat lämpöratkaisut saisivat etusijan. Siirtymistä pelkästään puubiomassan polttoon voitaisiin ehkäistä myös asettamalla biomassalle vero joko energiasisällön tai ilmastolle haitallisten jakeiden käytön osalta. Tämä vähentäisi energiakäytön kilpailua raaka-aineesta korkeamman jalostusasteen tuotteiden kanssa.

Mikäli puubiomassan energiakäyttöä ei rajoiteta uusin ohjauskeinoin, hiilinielun pieneneminen saattaa johtaa Suomen päästövähennysvelvoitteiden kasvuun taakanjakosektorilla, millä olisi kustannusvaikutuksia. Jos Suomi ei pysy EU:n LULUCF-asetuksen mukaisessa metsien käytön vertailuarvossa, vastaavaa ilmastohyötyä on haettava muista maankäyttöluokista tai taakanjakosektorilta.
Turvetta voidaan korvata energiantuotannossa monilla kotimaisilla uusiutuvan energian ratkaisuilla. Näitä ovat esimerkiksi lämpöpumput, energiatehokkuus, tuulivoima, aurinkolämpö, lämmön varastointi, syvälämpö ja geoterminen lämpö. Globaalilla tasolla Suomen hiilikädenjäljen kannalta erityisen kiinnostavia ovat esimerkiksi älykkäät ratkaisut energiajärjestelmän optimointiin sekä sähkön, lämmön ja jäähdytyksen sektorikytkentään, sillä maailmanmarkkinoilla on näille ratkaisuille suuri kysyntä ja Suomessa on korkeatasoista osaamista niistä. Näiden ratkaisujen kehittäminen loisi siis taloudellisia mahdollisuuksia, mutta niiden kehittäminen vaatii toimivat kotimarkkinat.

Ehdotuksen myötä turpeen verotuki muuttuisi tarpeettomaksi. Turpeen ympäristölle haitallinen verotuki on vuonna 2020 arviolta 172 miljoonaa euroa. Vuosittainen turvetuki on kasvanut huomattavasti vuodesta 2014 lähtien.
Turpeen polton tuottama kansantalouden arvonlisäys oli 181 milj. euroa vuonna 2018. Työvoiman tarve turvetuotannossa painottuu tuotantokauden ajalle eli touko-elokuulle. Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) Sitralle tekemän selvityksen kansantalousmallinnuksen perusteella turvealan työllistävä vaikutus oli vuonna 2015 yhteensä noin 2 500 henkilötyövuotta (ml. suora vaikutus ja epäsuorat vaikutukset muilla toimialoilla), toisin sanoen 0,1 prosenttia Suomen kokonaistyöllisyydestä.

Vertailun vuoksi Turvetuottajat ry:n mukaan suora vaikutus on noin tuhat työntekijää ja lisäksi välillisesti yli 2500. Koneyrittäjät ja Bioenergia ry arvioivat turpeen tuotannon vaikutuksen työllisyyteen olevan vuonna 2018 yhteensä noin 4200 henkilötyövuotta.

SYKE:n mallinnuksien perusteella uudet investoinnit energiasektorilla lisäsivät työllisyyttä 393-490 henkilötyövuotta per vuosi. Kokonaistyöllisyys heikkenisi pessimistisessä arviossa, mutta talouden arvonlisä kasvaisi, sillä turpeen kaivuun arvonlisä on pieni suhteessa korvaaviin investointeihin. Tosiasiallisesti työpaikkojen arvioidaan siirtyvän muille aloille. Turvetuotannon lopettamisesta

suurimmat negatiiviset työllisyysvaikutukset kohdentuvat Etelä- ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntiin.

Aluetalous

Työllisyysvaikutukset vaihtelevat paljon alueittain, ja joissakin maakunnissa on selvitetty alueiden kehittämismahdollisuuksia ilman turvetta sekä sitä, onko turpeen käyttö ristiriidassa alueen muiden elinkeinojen ja niiden kehittämisen kanssa.

Maakunnista merkittävimmät työllisyysvaikutukset ovat Pohjois-Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla (kummassakin yli 450 henkilötyövuotta vuonna 2015). Pohjois-Pohjanmaalla turpeen noston työllisyys oli 0,33 prosenttia alueen kokonaistyöllisyydestä ja vastaavasti Etelä-Pohjanmaalla 0,56 prosenttia. Tämä tulee ottaa huomioon mahdollisten siirtymäajan tukien suuntaamisessa.
Mahdollisuuksia siirtää aluetaloudellista painopistettä turvetuotannosta muihin toimialoihin on selvitetty esimerkiksi Etelä-Savossa ja Keski-Suomessa. Oleellista on huomioida, millaisia kehitysmahdollisuuksia alue tarjoaa elinkeinotoiminnan kehittymiselle, sekä niiden toimien vaikutuksia, joilla pyritään ehkäisemään turvetuotannon lopettamisesta aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia aluetaloudelle. Turvetuotannon aiheuttamia vesistövaikutuksia on tuotu kyselytutkimuksessa esiin negatiivisesta näkökulmasta alueen muulle elinkeinolle kuten matkailulle. On huomattava, että turpeen käytön lopettaminen ei poistaisi sähkön ja lämmön tuotantotarvetta kohdealueilla. Turvetta korvaamaan tarvitaan monipuolinen uusiutuvan energian paletti, jossa etusija annetaan uusille polttoon perustumattomille vaihtoehdoilla.

Turpeen energiakäyttöä sähköntuotannossa voidaan korvata joiltain osin tuulivoimalla, jonka tuotanto on kasvussa jokatapauksessa. Kotimainen tuulivoimateknologia työllisti vuonna 2018 noin 2 000 henkilöä. Kevääseen 2019 mennessä rakennetun noin 2000 MW tuulivoimakapasiteetin elinkaaren aikaisen kokonaistyöllisyysvaikutuksen on arvioitu olevan jopa 55 800 henkilötyövuotta, josta osa on paikallista työvoimaa. Tuulivoimaan liittyviä työpaikkoja syntyy eri alueille ympäri Suomea, tosin tällä hetkellä painotus on länsirannikolla. Tuotannon lisäys kasvattaa myös kiinteistöverotuloja. Mikäli tuulivoiman määrä viisinkertaistuu vuoteen 2030 mennessä (39 TWh), uusia työpaikkoja syntyisi vuositasolla 5970 tuulivoimaloiden käyttövaiheeseen (poislukien suunnittelu, rakennus ja purku).

Soilla on merkitys aluetaloudelle myös matkailumielessä. Metsähallitus arvioi vuonna 2011, että suorikkaiden kansallispuistojen kokonaistulovaikutus oli yhteensä 62,8 miljoonaa euroa ja kokonaistyöllisyysvaikutus 817 henkilötyövuotta.

3.2. Ympäristövaikutukset

3.2.1. Monimuotoisuusvaikutukset

Suokokonaisuudet muodostuvat tuhansien vuosien kuluessa. Suot jaetaan suoluontotyyppeihin ja suoyhdistelmätyyppeihin, joista jokaisella on omanlaisensa kasvillisuus, ravinteikkuus ja vesitalous. Soista ja niiden käytöstä puhuttaessa onkin otettava huomioon turpeen kaivuun vaikutukset erilaisille suoluontotyypeille sekä suoluonnon alueellinen uhanalaisuus. Kun suolle perustetaan turpeenkaivuualue, suo ojitetaan, kuivataan ja kasvillisuuskerros poistetaan. Tämä tarkoittaa suon alkuperäisen luonnon häviämistä peruuttamattomasti.

Vuoden 2019 uhanalaisuusarvioinnin mukaan lajien uhanalaistuminen jatkuu kaikissa elinympäristöissä, mutta soilla erityisen nopeasti. Suurin negatiivinen muutos on tapahtunut soiden perhosilla, joita uhkaavat lähinnä ojitus ja turpeenotto. Myös suolintujen kannoissa tapahtuu laskua, ja aiemmin tehdyistä ojituksista johtuva soiden kuivuminen jatkuu edelleen.

Suoluontotyypeistä yli puolet on uhanalaisia. Luontotyyppien uhanalaisuuden arvioinnissa 2018

yhdenkään suoluontotyypin kehityssuunnan ei arvioitu olevan myönteinen. Uhanalaisuuden syitä ovat mm. turpeen kaivaminen, ojittaminen, pelloksi raivaaminen ja metsähakkuut. Huonoin tilanne on hemi-, etelä- ja keskiboreaalisilla metsäkasvillisuusvyöhykkeillä, joilla suoluontotyypeistä 83 % on uhanalaisia. Turvetuotantoalueet sijaitsevat erityisesti keskiboreaalisella vyöhykkeellä. Suoluontotyypit esiintyvät usein vierekkäisinä yhdistyminä tai suosysteemeinä. Turvetuotanto vaikuttaakin kaivuualuetta laajemmalle alueelle ympäröiviin suoluontotyyppeihin ja vesistöihin. Turvetuotantoalueiden keskittyneisyyden takia lajien valtakunnallisen uhanalaisuuden lisäksi on tärkeää tarkastella myös alueellista uhanalaisuutta.

Turpeen kaivuun vesistökuormituksella on vaikutuksia alapuolisen vesistön luontotyyppeihin sekä lajistoon. Erityisen herkkiä muun muassa turvetuotannon aiheuttamille vesistövaikutuksille ovat arvokkaat pienvedet, vesistöjen muutoin luonnontilaisina säilyneet latvavedet, lintuvedet, kirkasvetiset ja karut vedet tai muut erityisiä luonnonarvoja sisältävät vesistöt. Myös tuotantoalueiden viereiset järvet kuormittuvat ilmaperäisestä pölykuormituksesta.

Turpeen kaivuun loputtua alueen monimuotoisuutta voidaan parantaa esimerkiksi ennallistamalla alue lintukosteikoksi. Alueen palauttaminen ennalleen on kuitenkin mahdotonta.

Turpeen käytöstä luopumisen monimuotoisuusvaikutukset riippuvat myös siitä, millä turvetta korvataan. Turpeesta luovuttaessa on kiinnitettävä huomiota monimuotoisuuden kannalta ohjaaviin investointitukiin sekä biomassan verotukseen, sillä lisääntyvä energiapuun korjuu hankaloittaa metsistä riippuvaisten lajien ja metsäluontotyyppien uhanalaistumisen pysäyttämistä.

3.2.2. Vesistövaikutukset

Turvetuotanto muuttaa koko alueen vedenkierron. Turvetuotanto kuormittaa vesistöjä ravinteilla, raudalla, kiintoaineella ja humuksella. Turvetuotannon kuormitus vaihtelee vuosittain ja eri vuodenaikoina. Kuormitus on suurimmillaan voimakkaiden virtaamien, kevättulvien ja rankkasateiden, aikana. Myös tuotannon sijainti vaikuttaa kuormitukseen. Ravinne- ja kiintoainekuormitus voi olla paikallisesti hyvin merkittävää.

Vesistöpäästöjä syntyy, koska ojituksen, kasvipeitteen poiston ja suon kuivatuksen seurauksena valunta kasvaa. Lisäksi kuivatusojista ja turpeen korjuusta aiheutuu hienojakoisen orgaanisen aineen eroosiota, sen nopeutuvaa hajoamista ja kulkeutumista vesistöihin.

Turpeen kaivamista varten kaivuualue ojitetaan. Ojituksen jälkeen pohjaveden pinta laskee suon maatuneisiin kerroksiin lisäten ainakin ojituksen alkuvaiheessa maaperän veden varastointi kapasiteettia. Veden virtaus suon ylimmässä eli elävässä kerroksessa lakkaa ja vesi virtaa suon maatuneen kerroksen läpi sekä ohjautuu kuivatusojiin. Valunta kulkeutuu nopeammin pois ojitusalueelta, koska valunta ohjautuu suoraan ojiin ja osa sadannasta sataa suoraan ojaverkostoon. Suurin muutos suon hydrologiassa kuivatuksen jälkeen ovat veden muuttuneet suotautumisreitit. Kun turvetta on kaivettu alueelta pidempään turvekerros pienentyy ja turve tiivistyy. Tällöin huomattavan suuret ylivalumat ovat mahdollisia.

Turvetuotannon osuus vesistöön tulevasta fosfori- ja typpikuormituksesta ei valtakunnallisessa tarkastelussa esimerkiksi maatalouteen verrattuna ole kovin suuri, mutta sillä voi olla alueellisesti ja paikallisesti merkittäviä vaikutuksia vesistöjen tilaan. Kiintoainekuormitus puolestaan aiheuttaa alapuolisissa vesissä kalojen kutupaikkoina toimivien järvenrantojen sekä puro- ja jokiuomien pohjien liettymistä ja muita elinympäristön muutoksia. Tämän lisäksi se aiheuttaa veden samentumista. Humuskuormitusta mitataan epäsuorasti, mikä lisää kuormitusarvioiden epäluotettavuutta. Vesistövaikutukset kohdistuvat usein herkimpiin latvavesiin.

Turpeen kaivuulla on vaikutusta pohjavesiin. Niihin rajoittuva tai niiden lähellä tapahtuva kaivuu voi heikentää pohjavesialueiden veden laatua ja alentaa pohjaveden korkeutta. Ojituksen ulottuminen mineraalimaahan voi muuttaa pohjaveden virtaussuuntia kaivuualueella ja sen lähellä. Ojitus voi aiheuttaa myös pohjaveden purkautumista tuotantoalueelle. Tyypillisiä vaikutuksia pohjaveteen ovat esimerkiksi rauta-, mangaani- tai humuspitoisuuden lisääntyminen.

Erityisesti tuotannon loppuvaiheessa, kun turvekerros on ohut, turvetuotanto voi aiheuttaa sulfiittimailla happamia ja metallipitoisia valumavesiä, jotka ovat haitallisia alapuolisen vesistön eliöstölle, virkistyskäytölle, talousvedelle ja infrastuktuurille. Happamuusriskit olisikin siirtymäaikana otettava huomioon tuotantoalueiden jälkikäytössä.

Turvetuotannon kuormitus vesistöön jatkuu koko tuotantoajan eli jopa 20-30 vuotta. Sen jälkeen asiaan vaikuttaa alueen jälkikäyttö, joka voi kuormittaa vesistöjä (esimerkiksi intensiivinen maatalous) tai vähentää niitä (esimerkiksi ennallistus). Energiaturpeen polttamisen lopettaminen ja siihen tähtäävä siirtymäaika tulisikin suunnitella siten, että käytön lopettamisen vesistövaikutukset minimoidaan.

3.2.3. Ilmastovaikutukset

Energiayksikköä kohden laskettuna turpeen polttaminen aiheuttaa 100 vuoden aikajänteellä suuruusluokaltaan kivihiilen polttamiseen verrannollisen ilmastovaikutuksen. Kasvu-, kuivike-ja ympäristöturpeen elinkaaripäästöt ovat samaa suuruusluokkaa energiaturpeen kanssa.

Turpeen polton päästöt olivat 6,6 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuonna 2018, minkä lisäksi turpeen kaivuun maaperäpäästöt olivat 1,8 miljoonaa tonnia. Tällä hetkellä turvetuotantoalueiden päästöistä 15 prosenttia aiheutuu kasvu,- kuivike ja ympäristöturpeen kaivuusta. Näin ollen turpeen energiakäytöstä luopuminen tämän lain mukaisesti vähentäisi Suomen kasvihuonekaasupäästöjä noin 8,1 miljoonalla tonnilla hiilidioksidia vuoteen 2025 mennessä. Laki toisi ennakoitavuutta turpeesta luopumiseen.

Uusin ohjauskeinoin on varmistettava, että metsäbiomassan käyttöä turpeen korvaajana rajoitetaan. Polttoon ei tulisi ohjata metsähaketta, joka on valmistettu runkopuusta, jalostamiskelpoisesta kuitupuusta, lahopuusta tai kannoista tai tuontibiomassasta, joka on peräisin EU:n ulkopuolelta tai jonka alkuperän kestävyyttä ei voida varmistaa.

Jotta turpeesta luopumisen ilmastovaikutus olisi toivottu, tarvitaan rajoituksia biomassan polttoon ja turpeen käyttöön muihin turvetuotteisiin, turpeen kaivuualueiden ennallistamista sekä mahdollisesti toimia päästöoikeuksien mitätöimiseksi.

Biomassan energiakäyttö on Suomessa kaksinkertaistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Useissa tutkimuksissa on arvioitu metsäenergian ilmastovaikutuksia. Puuenergiasta vapautuu enemmän hiilidioksidia synnytettyä energiaa kohti kuin mitä vapautuu fossiilisista polttoaineista. Suomen ilmastopaneelin sekä Euroopan ympäristöakatemioiden mukaan metsäbiomassan käyttö ei ole hiilineutraalia.

Esimerkiksi kantojen ja hakkuutähteiden keräyksen on havaittu pienentävän metsien hiilivarastoa ja näin pienentävän oleellisesti metsäbiomassan käytön päästövähennyksiä. Lisäksi hakkuutähteiden keräys vaikutti alueiden kykyyn toimia elinympäristönä Suomen lajien Punaisen listan lahopuusta riippuvaisille lajeille. Erityisen haitallista ilmastolle ja luonnolle on runkopuun, jalostamiskelpoisen kuitupuun, lahopuun ja kantojen energiakäyttö, jota tulisi rajoittaa. Suomi on toimeenpannut EU:n uusiutuvan energian direktiivin lailla biopolttoaineista ja bionesteistä, mutta siinä ei esitetä sääntelyä ilmastolle haitallisten biomassajakeiden energiakäytön rajoittamiseksi. Biomassan kasvava käyttö energian tuotantoon ja turpeen korvaaminen biomassalla lisäisivät osaltaan puun kysyntää, mikä

heijastuisi myös metsien käyttöön ja metsätalouteen.

Mikäli turpeen energiakäyttö korvattaisiin pääasiassa metsäbiomassalla, metsien hiilinielu voisi pienentyä 1-6 Mt CO2 vuodessa (riippuen käytetyistä biomassajakeista), arvioi Sitra. Tämä vähentäisi oleellisesti turpeen poltosta luopumisen ilmastohyötyä vuosikymmeniksi tai jopa sadaksi vuodeksi. Metsähakkeen tarve kasvaisi erityisesti Etelä-Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla, Pohjanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla, joissa latvusmassan ja pienpuun yhteenlaskettu lisäyspotentiaali on selvityksen skenaarioiden tarvetta alhaisempi. Tilanne voisi johtaa tuontipuun, kantojen tai kuitupuun polttoon. Sitra suosittaakin vauhdittamaan polttoon perustumattomien energiamuotojen käyttöönottoa ja selvittämään tarvittavaa ohjausta, kuten verotusta ja korvauksia nielu- sekä monimuotoisuushyötyjen tuottamiseen. Esimerkiksi biomassan verottomuudesta tai investointituista voitaisiin luopua.

Jotta turpeen korvautumista biomassalla voidaan rajoittaa, tarvitaan investointituki polttoon perustumattomiin uusiutuviin lämmitysmuotoihin. Kivihiilestä vuoteen 2025 mennessä luopuville energiayhtiöille on jo tarjolla vastaava tuki, joka on 30 miljoonaa euroa vuosina 2020-2022. Turpeen kaivuun päättymisen jälkeinen alueen käyttö esimerkiksi ennallistamalla voi vähentää kasvihuonekaasupäästöjä erityisesti pidemmällä aikavälillä. Tällä olisi myös positiivisia monimuotoisuus, vesistö ja työllisyysvaikutuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut hallitusohjelman mukaisesti työryhmän selvittämään, miten turpeen käyttöä voidaan suunnata hallitulla tavalla polton sijasta korkeamman jalostusasteen innovatiivisiin tuotteisiin, kun turpeen energiakäyttö hallitusohjelman mukaisesti vähintään puolittuu vuoteen 2030 mennessä.

Turpeen käyttöä muiden tuotteiden, kuten kasvuturve ja aktiivihiili, valmistukseen on jo alettu laajentaa. Kuitenkin muidenkin turvetuotteiden tuotannosta aiheutuu päästöjä, sillä päästöt turpeen kaivuusta sekä turvetuotteista jatkuvat.

Myös pitkäikäiset turvetuotteet hajoavat suhteellisen nopeasti verrattuna turpeen muodostumisaikaan, joka on tuhansia vuosia. Sitran työpaperissa todetaan, että ympäristöturvetuotteiden ilmastovaikutukset poikkeavat energiaturpeesta vain, mikäli turpeen sisältämästä hiilestä merkittävä osa pysyy sitoutuneena pitkän aikaa (esimerkiksi 50–100 vuotta). Käytännössä tällaisia tuotteita voivat olla pitkäikäiset rakennusmateriaalit, kuten esimerkiksi routa- ja lämpöeristeet tie- ja maarakennuksessa. Jotta turpeen käyttöä voidaan vähentää ympäristöturvetuotteissa, käytössä olevien korvaavien materiaalien osuutta tulee kasvattaa ja mahdollisesti kehittää uusia korvaavia tuotteita ja materiaaleja. Myös korvaavien materiaalien arvioinnissa on syytä ottaa huomioon niiden ympäristövaikutukset koko elinkaaren ajalta, suosittelee Sitran työpaperi. Mikäli turpeen energiakäyttö korvautuu muilla turvetuotteilla, turpeen kaivuun haitat eivät lopu. Näin ollen tulee varmistettava, että turpeen käytössä ei siirrytä muihin tuotteisiin, vaan turpeen kaivuu vähenee.

Jotta turpeesta luopumisen vaikutus ilmastoon olisi toivottu, Suomen kannattaisi selvittää tarve ja aikataulu mitätöidä käyttämättä jääviä päästöoikeuksia yhteistuotannon osalta, kuten kivihiililain yhteydessä tehtiin, jolloin varmistetaan lain positiivinen ilmastovaikutus koko EU:n alueella. Tarve päästöoikeuksien mitätöinnille ja ajankohdalle riippuu markkinavakausvarannon tulevasta toiminnasta, minkä ennakointi on haastavaa.

3.2.4. Vaikutukset ilmanlaatuun

Ilmansaasteet vaikuttavat sekä paikallisella, alueellisella että globaalilla tasolla. Paikallisesti ilmanlaatu vaikuttaa ihmisten terveyteen. Ilmansaasteet voivat olla kaasuja tai pienhiukkasia, jotka kulkeutuvat hengitettäessä keuhkoihin ja verenkiertoon. Ne voivat altistaa esimerkiksi sydän- ja verisuonisairauksille sekä hengityselinsairauksille. Jotkin ilmansaasteet, kuten rikkidioksidi ja

typenoksidit, kulkeutuvat pitkiä matkoja ja aiheuttavat esimerkiksi happamoitumista ja rehevöitymistä.

Turpeen energiakäytön loppumisella olisi positiivisia vaikutuksia ilmanlaatuun ja ihmisten terveyteen, sillä turpeen poltossa ja kaivuussa syntyy hiilidioksidin lisäksi rikkipäästöjä (SO2), typen oksideja (NO2), hiukkaspäästöjä (PMtot) ja raskasmetallipäästöjä.

3.3. Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

3.3.1. Turvekonfliktit

Turpeen kaivuu aiheuttaa yhteiskunnallisia konflikteja ja jännitteitä eri elinkeinomuotojen, esimerkiksi matkailun, kanssa. Nämä paikalliset konfliktit vähenisivät oleellisesti lakimuutoksen myötä.

Eerika Albrechin väitöstutkimuksen perusteella turpeenkaivuu on herättänyt vastustusta 1960-luvulta lähtien, mutta laaja vastustus ja oikeudelliset prosessit ovat etenkin 2000-luvun ilmiö. Turvekiistat ovat tiiviisti kytköksissä maaseudun muutokseen, sillä maalla asujat haluavat elää lähellä luontoa ja virkistyä. Tapaustutkimuksissa Keski-Pohjanmaan Julkunevan ja Pohjois-Karjalan Viurusuon vuosikymmeniä kestäneistä konflikteista luonnonsuojelutoiminta rinnastuu oman elintilan puolustamiseen ja kyläyhteisön hyvinvoinnin turvaamiseen.

Saarijärven reitin alueen pysyville ja vapaa-ajan asukkaille tehdyn laajan kyselytutkimuksen perusteella turpeen kaivuu oli menettänyt alueella sosiaalisen toimilupansa. Alueen asukkaat kokevat järvillä ja joilla olevan suuri merkitys heidän viihtyvyydelleen. Asukkaat ovat havainneet veden laadun huonontuneen ja he ovat huolissaan vesien puhtaudesta. Suurimpana vesien likaantumisen syynä asukkaat pitävät turvetuotantoa. Kyselyn perusteella ihmisten kannanmäärityksissä taloushyödyt eivät tänä päivänä voita ympäristöhaittoja. Lähes puolet vastanneista oli ainakin jokseenkin samaa mieltä väitteen ”Turvetuotanto tulisi lopettaa kokonaan” kanssa, ja vain alle neljännes eri mieltä. Turpeen kaivuun hyödyt koskevat suoraan suhteellisen harvoja, mutta turvepäästöjen haitoista kärsivät monet.

Vapon aikeet aloittaa turpeenkaivuu Seinäjoen Karvasuolla sai aikaan paikallista vastustusta. Lähiasukkaille tehdyn kyselyn perusteella vastaajat esittivät useimmiten (26 % vastauksista), ettei hanketta voida toteuttaa millään ehdolla. Vastaajat olivat erityisen huolissaan pölyhaitoista asutukselle, luontoarvoista sekä turpeen energiakäytön vaikutuksista. Vuonna 2010 asukkaat keräsivät yli tuhat nimeä adressiin, jolla vastustettiin suon avaamista.

3.3.2. Huoltovarmuus

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992), jäljempänä huoltovarmuuslaki, tarkoituksena on poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät (huoltovarmuus).
Huoltovarmuuslaissa valtuutetaan valtioneuvosto asettamaan huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet sekä päättämään valtion varmuusvarastojen käyttöönotosta. Valtuuden nojalla on annettu valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013). Sen mukaan energiahuoltovarmuuden lähtökohtina ovat toimivat energiamarkkinat, pitkäjänteinen ja selkeä investointeja kannustava energiapolitiikka sekä energiatehokkuus.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta mukaisesti turpeella ei ole samanlaista merkitystä huoltovarmuuteen ja toimintavarmuuden kannalta kuin kivihiilellä, koska turve ei ole kivihiilen tavoin helposti varastoitava. Turpeen saatavuus voi vaihdella muun muassa sääolosuhteiden

vaikutuksesta merkittävästi vuodesta toiseen, eikä sitä toisaalta voida varastoida vastaavalla tavalla. Turvetta voidaan varastoida 3-5 vuotta. Turvetta käyttävät voimalaitokset sijaitsevat yleensä lähellä turvetuotantoalueita ja turvevarastot sijaitsevat tuotantoalueiden vieressä, mikä korostaa turpeen huoltovarmuusroolin paikallisuutta.

Esitys ei välittömästi vaikuttaisi sähkön ja lämmön tuotannon huoltovarmuuteen tai toimitusvarmuuteen. Esityksen mukaisesta kiellosta riippumatta yleisen kehityksen ja Marinin hallituksen tavoitteiden seurauksena turpeen energiakäytöstä tullaan monissa laitoksissa luopumaan joka tapauksessa. Esitys tekisi muutoksesta ja sen aikataulusta kuitenkin ennakoitavamman. Yleisellä kehityksellä voidaan arvioida olevan huomattavasti suurempi vaikutus huoltovarmuuteen ja toimitusvarmuuteen kuin esityksen mukaisella kiellolla.
Suomen huoltovarmuus perustuu erityisesti monipuoliseen energiapalettiin ja muuttuu energiajärjestelmän muutosten myötä. Huoltovarmuuteen vaikuttaa se, kuinka turvetta korvaavia polttoon perustumattomia uusiutuvan energian muotoja otetaan käyttöön erityisesti turpeesta luopuvilla alueilla. Tuotantopotentiaalia erilaisille ratkaisuille löytyy, mutta käyttöönotossa on pullonkauloja erityisesti investointien määrän osalta. Energiatehokkuus on myös huoltovarmuutta edistävä tekijä. Sähköistymisen myötä riittävä siirtokapasiteetti ja sähköntuotannon luotettavuus korostuvat huoltovarmuudessa.
Puupolttoaineiden heikompi säilyvyys (noin vuoden) ja pienempi energiatiheys tekee siitä turpeeseen verrattuna heikomman huoltovarmuuden näkökulmasta, mutta toisaalta metsähakkeen saatavuus on valtakunnallisesti ja eri vuodenaikoina tasaisempaa. Turpeen korvaaminen vain metsäenergialla ei olisi huoltovarmuuden kannalta optimaalista, sillä se yksipuolistaisi energiantuotantoa.

Sitran mukaan kotimaisten ja vähäpäästöisten energialähteiden osuus energiajärjestelmässä kasvaa tulevaisuudessa, ja niillä voidaan turvata huoltovarmuutta (esimerkiksi maa-, vesi- ja ilmalämpö, tuuli- ja aurinkovoima yhdistettynä synteettisiin polttoaineisiin). Energiahuoltovarmuutta edistävät toimenpiteet muuttuvat energiajärjestelmän mukana ja niitä on suositeltavaa arvioida säännöllisesti. Koska biomassan, kuten metsäteollisuuden sivutuotepuun ja metsähakkeen, käytön odotetaan tulevaisuudessa jatkuvan energiantuotannossa, huoltovarmuuden kannalta voi olla perusteltua selvittää, olisiko biomassan varastointi tarpeellista.

3.3.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Turpeen energiakäytön kielto tulisi voimaan 31 päivänä toukokuuta 2025. Vastaavasti Energiavirastolle aiheutuisi tarvetta vuodesta 2025 alkaen kohdentaa resursseja lain noudattamisen valvontaan ja muihin laissa säädettyihin tehtäviin. Osa valvonnasta olisi mahdollista käytännössä toteuttaa osana päästökauppalain noudattamisen valvontaa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Lakiehdotusten perustelut

1 §

Lain soveltamisala

Lain soveltamisala kattaisi käytännössä lähes kokonaisuudessaan turpeen energiakäytön Suomessa. Turvetta käytetään sekä yhdistetyssä sähkön- ja lämmöntuotannossa, erillisessä lämmöntuotannossa, erillisessä sähköntuotannossa, teollisuudessa, maataloudessa että pienkäytössä kiinteistöissä. Energiaturpeen käyttäjiä on Suomessa yhteensä noin 1 000, joista 75 % on pienkäyttäjiä.

2 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Pykälän 1 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi, kun valmiuslain 2 luvun nojalla viranomaisten poikkeusoloja koskevat toimivaltuudet ovat käytössä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ottaa lain 45 § mukaiset valtuudet käyttöönsä. Tavoitteena olisi varmistaa sähkön ja lämmön tuotannon huoltovarmuus poikkeusoloissa niin, että ELY-keskuksella on mahdollisuus toimia valmiuslain mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa olisi viittaus komission päästöjen tarkkailuasetukseen, jossa säädetään päästöselvityksestä. Toiminnanharjoittaja, jonka laitos kuuluu päästökaupan soveltamisalaan, on velvollinen toimittamaan kalenterivuosittain Energiavirastolle todennetun päästöselvityksen.

3 §

Määritelmät

Pykälän 1 kohdassa määriteltäisiin erilaiset turvelaadut sekä turpeesta tehdyt valmisteet ja puolivalmisteet. Määritelmät perustuvat Tilastokeskuksen polttoaineluokituksen mukaisiin määritelmiin. Turpeella tarkoitetaan tässä lainsäädännössä polttoaineluokituksen luokkia jyrsinturve, palaturve sekä turvepelletit ja -briketit.

Pykälän 2 kohdassa toiminnanharjoittaja määriteltäisiin luonnolliseksi henkilöksi tai oikeushenkilöksi, joka tosiasiallisesti määrää voimalaitoksen tai lämpölaitoksen toiminnasta. Keskeistä olisi, kuka tai mikä taho vastaisi laitoksen käytöstä tai ohjaisi laitoksen toimintaa käytännössä. Pelkällä yhtiöoikeudellisella järjestelyllä eriytetty toiminta ei poistaisi tosiasiallista määräysvaltaa käyttävän toiminnanharjoittajan velvollisuuksia. Tosiasiallinen määräysvalta laitokseen voi muuttua esimerkiksi yrityskauppojen tai fuusioiden yhteydessä taikka omistusosuuksien muuttuessa. Käytännössä laissa tarkoitetut toiminnanharjoittajat olisivat energiayhtiöitä taikka hiiltä energiantuotannon polttoaineena käyttäviä teollisuusyrityksiä. Toiminnanharjoittajaa koskeva määritelmä olisi vastaava kuin päästökauppalain 6 §:n 8 kohdassa.

4 §

Turpeen energiakäytön kieltäminen

Pykälän mukaan turpeen käyttäminen polttoaineena tai polttoaineen tuotannossa on kielletty 31 päivästä toukokuuta 2025 lähtien. Kielto koskisi lain 3 §:n 1 kohdassa säädettyjen määritelmien mukaisia turvelaatuja ja turpeesta tehtyjä valmisteita tai puolivalmisteita.

Turpeen energiakäytön kieltämiselle on perusteltua asettaa lyhyempi siirtymäaika kuin esimerkiksi kivihiilen energiakäyttökieltoa koskevan lain 10 vuoden siirtymäaika, sillä tosiasiallisesti valtaosasta kivihiilen käyttöä luovutaan vuoteen 2025 mennessä. Lyhyempi siirtymäaika on perusteltu myös yhteiskunnallisista muutoksista ja Suomen ilmastotavoitteiden kiristymisestä johtuen.

Vuoden 2015 jälkeen tapahtunut yhteiskunnallinen muutos on merkittävästi vahvistanut Suomen kansainvälisiä ja ylikansallisia ilmastonmuutoksen hillinnästä johtuvia velvollisuuksia. Lisäksi vuoden 2018 IPCC:n raportti 1,5 asteesta on vahvistanut erityisesti kansallisia ilmastotavoitteita ja aiheuttanut muutospaineita EU-säätelyyn, mikä on tapahtunut vuoden 2017 kivihiililain valmistelun jälkeen. Edellä mainitut velvollisuudet vahvistavat ympäristöperusoikeuden vaikutusta omaisuuden suojan rajoituksiin niin, että entistä pidemmälle menevät omaisuuden käyttökiellot ovat mahdollisia, kun arvioidaan turpeen energiakäytön vaikutusta ympäristövastuun toteutumisen näkökulmasta.

Turpeen energiakäyttöä tuetaan vuositasolla määräytyvillä veroeduilla. Turpeen energiakäytön verotus poikkeaa suuresti kivihiilen ja muiden fossiilisten polttoaineiden verotuksesta turpeen energiakäytölle myönnettyjen verohelpotusten takia.

Edellisestä seuraa, ettei elinkeinonharjoittaja, jonka toiminta perustuu merkittävissä määrin verotukien jatkumiselle, tässä tapauksessa turpeen energiakäyttäjä, voi nauttia yhtä suurta luottamuksen suojaa elinkeinotoimintansa jatkumiselle samanlaisena yhteiskunnan odotusten muuttuessa kuin elinkeinonharjoittaja, kuten kivihiilen energiakäyttäjä, joka toimii markkinaehtoisesti. Turpeen osalta suunnitteilla oleva Euroopan unionin oikeudenmukaisen siirtymän rahasto korvaa osittain aikaisemman veronkevennysten muodossa saadun tuen poistumista.

Niille toiminnanharjoittajille, jotka luopuvat kivihiilen käytöstä vuoteen 2025 mennessä, voidaan myöntää tukea uusiin investointeihin kivihiilestä luopumiseksi. Vuoden 2020 budjetissa valtio ohjaa uusiin investointeihin 30 miljoonaa euroa.

Suomi neuvottelee parhaillaan EU-komission kanssa oikeudenmukaisen siirtymän rahaston hyödyntämismahdollisuuksista Suomessa. Alustavasti rahaston avulla voitaisiin vivuttaa satoja miljoonaa euroa vuosien 2021-2027 aikana muun muassa turpeesta luopumiseen. Tämä mahdollistaisi sosiaalisesti oikeudenmukaisen siirtymän varmistamisen Marinin hallitusohjelman mukaisesti ja vastaavan tuen maksamisen turpeesta luopuville energiayhtiöille, kuten kivihiilen kohdalla on tehty.

Verrokkimaista Irlannin kansallinen turveyritys Bord na Móna aikoo luopua turpeen energiakäytöstä vuoteen 2028 mennessä, mutta muutoksen arvioidaan tapahtuvan jo vuonna 2023.

Ehdotettua pitempi siirtymäaika vaikeuttaisi Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamista kustannustehokkaasti ja nopeita päästövähennyksiä olisi etsittävä muilta sektoreilta, kuten liikenteestä.

5 §

Turpeen energiakäytön kieltämisen käsittely
Pykälän viittaussäännöksen mukaan turpeen energiakäytön kieltoasiassa noudatetaan, mitä laissa hiilen energiakäytön kieltämisestä (416/2019) 4, 9-16 §:ssä säädetään, jollei tästä laista muuta johdu.

6 §

Voimaantulo
Tämä laki tulee voimaan xx päivänä xxkuuta 202x.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

1.1. Suhde perustuslakiin

1.1.1 Yleisesti ilmastonmuutoksen vaikutuksesta perusoikeuksiin

Perustuslain 22 § mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ilmastonmuutoksen ja perus- ja ihmisoikeuksien välinen suhde on vakiintuneesti tunnustettu, sillä YK:n eri toimielimet ovat katsoneet vakiintuneesti, että ilmastonmuutos vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksia. YK:n erityisraportoija nosti raportissaan esiin syy-seuraussuhteita ilmastonmuutoksen ja muun muassa seuraavien oikeuksien välillä: oikeus elämään, oikeus terveyteen, oikeus ruokaan, oikeus puhtaaseen veteen ja sanitaatioon, lasten oikeudet, oikeus puhtaaseen

ympäristöön ja haavoittuvien ryhmien ihmisoikeudet.

Esimerkiksi Hollannin korkein oikeus on linjannut Urgenda-tuomiossa, että ilmastonmuutos vaarantaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklan 2 ja 8 turvaamisen, ja valtiolla on velvollisuus tehdä riittävän tehokkaita päästövähennystoimenpiteitä (ECLI:NL:HR:2019:2006).

Ilmastonmuutoksella on kytkös esimerkiksi seuraaviin perustuslain perusoikeuksiin: 2 § (osallistuminen), 6 § (lasten osallistuminen), 7 § (oikeus elämään ja turvallisuuteen), 12 § (sananvapaus ja julkisuus), 13 § (kokoontumis- ja yhdistymisvapaus), 14 § (vaali- ja osallistumisoikeudet), 15 § (omaisuudensuoja), 17 § (alkuperäiskansan oikeudet), 18 § (elinkeinovapaus), 19 § (asuminen), 20 § (vastuu ympäristöstä, ml. tulevien sukupolvien oikeudet), 21 § (oikeusturva) ja 22 § (perusoikeuksien turvaaminen). Näiden edellä mainittujen perus- ja ihmisoikeuksien osalta valtiolla on positiivisia toimintavelvoitteita, jotka edellyttävät ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyä ja valvontaa (EIT, Budayeva ja muut v. Venäjä, 20.3.2008, kohdat 101, 117, 132, 163). Näihin lukeutuu ympäristövaikutusten arviointi, riittävän lainsäädännön turvaaminen ja viranomaisvalvonta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt, että julkisen vallan käyttäjät tekevät riittävät riski- ja ympäristövaikutusten arvioinnit (EIT, Giacomelli v. Italia, 2.11.2006, kohta 89), sääntelevät teollisuutta (EIT, Tătar v. Romania, 27.1.2009, kohta 88) ja varmistavat riittävät evakuointi- ja varoitusprosessit.

1.1.2 Turpeen energiakäytön vaikutuksen huomioiminen perusoikeuksien toteutumisen kannalta

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on turpeen energiakäytön kiellon kaltaisia, ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan ja elinkeinon vapauden rajoituksia tarkasteltu vakiintuneesti kiinnittäen erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp, PeVL 38/1998 ja PeVL 21/1996 vp). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut 2010-luvulla erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa voidaan pitää ilmeisenä, että turpeen energiakäytön kiellolle on esitettävissä perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen kiinnittyviä hyväksyttäviä perusteita. Kiellolla on näin ollen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti varsin painavat perusteet. Kiellosta omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoituksia voidaan pitää tarkoitukseltaan hyväksyttävinä, eivätkä ne mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon kiellon taustalla tältä osin oleva yhteiskunnallisen intressin painavuus omistusoikeuteen puuttumiseen. Lisäksi oikeasuhtaisuuden näkökulmasta lakiehdotus sisältää poikkeamismahdollisuuden valmiuslain nojalla, mikäli yleinen etu energian huoltovarmuuden kannalta sitä vaatii ja ehdotettu rajoitus kohdistuu vain yhteen omaisuuden käyttötarkoitukseen, joka sinänsä voi kohteen luonne huomioon ottaen olla taloudellisesti merkittävin omaisuuden käyttötapa. Tässä yhteydessä on syytä myös korostaa kiellon kytkentää EU-oikeudesta ja kansainvälisistä sopimuksista, kuten vuonna 2015 solmitusta Pariisin ilmastosopimuksesta, juontuviin valtion velvoitteisiin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ihmisoikeuksien rajoitustoimet voidaan toteuttaa siten, että ne tehdään yleisen edun nimissä lakiperusteisesti, ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa ja oikeasuhteisia, eivätkä siten loukkaa yksilön perusoikeuksia. Euroopan

ihmisoikeustuomioistuin linjasi tapauksessa Hamer v. Belgia (2007) talouden ja ympäristön suhteesta. Sen mukaan taloudellisille näkökulmille tai edes tietylle perusoikeukseille, kuten omistus, ei tule antaa etusijaa ympäristönsuojelun kustannuksella, erityisesti jos valtio on säädellyt asiaa. Tällä hetkellä aloitteessa esitetyin perustein Suomessa ei ole voimassa eikä ole ryhdytty valmistelemaan kansallisia säädöksiä tai muita ohjauskeinoja, joilla voitaisiin turvata Suomen ilmastonmuutoksen hillintään liittyvien ylikansallisten ja kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen velvoitteissa asetettujen tiukkojen aikarajojen sisällä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön edellyttämällä tehokkaalla tavalla.

Perustusvaliokunta arvioi tuoreessa lausunnossa PeVL 55/2018 vp, joka koski lakia kivihiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamista, yhden raaka-aineen energiakäytön kieltämisen perustuslaillisia edellytyksiä. Kivihiilen energiakäytön kiellon perusoikeusvaikutuksia arvioitiin ennen kaikkea omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden yhteensovittamisen näkökulmasta. Lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoo, että kokonaisuutena arvioituna kiellosta seuraavat omaisuudensuojan rajoitukset ovat paitsi hyväksyttäviä myös oikeasuhtaisia, ennen kaikkea esityksen ilmasto- ja ympäristönsuojeluun liittyvien tavoitteiden ja siten perustuslain 20 §:n kannalta.

Perustuslain sisäinen johdonmukaisuus ja perusoikeusjärjestelmän koherenssi vaativat toteutuakseen, että omaisuuden suojan rajoituksia arvioidaan eri perusoikeuskonfliktitilanteissa samoilla yleisillä rajoittamisperusteilla, kuitenkin niin, että soveltamistilanteiden tapauskohtaiset erityispiirteet huomioidaan.
Turpeen energiakäytön kieltämistä on perusteltu perusoikeuksien lisäksi samoilla ja samansuuntaisilla syillä kuin hiilen energiakäytön kieltoakin. Omaisuuden suojan horisontaalivaikutuksen huomioiminen vastaavassa asemassa olevien eri toiminnanharjoittajien toiminnanharjoittamisen edellytyksiin edellyttää kivihiilen ja turpeen käytön osalta, että turpeen energiakäyttöä kohdellaan hiilen energiakäyttöä vastaavasti lainsäädännössä, kun painavia vastasyitä turpeen energiakäytölle ei voida perusoikeuksista johtuvista syistä esittää.

Arvioitaessa ehdotuksen voimaantulon ja turpeen energiakäytön kiellon siirtymäajan suhdetta perustuslain 15 §:n 2 momentin lunastukseen rinnastuvana omaisuuden suojan rajoituksena, jonka perusteella aiheutunut haitta tulisi korvata, tulee muistaa, että turpeen energiakäyttöä tuetaan jo tällä hetkellä vuositasolla määräytyvillä veroeduilla. Turpeen osalta suunnitteilla oleva Euroopan unionin oikeudenmukaisen siirtymän rahasto mahdollistaa yrityksille ja maanomistajille rahoituksen korvaaviin investointeihin, elinkeinon laajennukseen sekä koulutus- ja työllistymistukea. Edellisistä johtuen turpeen energiakäytön kiellon siirtymäajan pituus ei muodosta muutoin korvattavaa lunastustilanteeseen rinnastuvaa haittaa omaisuuden suojan kannalta, koska mahdollisiin haittoihin on mahdollista vastata edellä mainitun rahaston avulla.
Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa voidaan pitää ilmeisenä, että myös esityksen merkitsemää rajoitusta perustuslain 18 §:n turvaamaan elinkeinovapauteen voidaan pitää aloitteessa esitetyistä syistä hyväksyttävänä. Elinkeinovapauteen kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuuden suhteen esityksen perusteluissa on viitattu ennen kaikkea siihen perustuslakivaliokunnan käytännössä usein toistettuun seikkaan, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 7/I). Lakiehdotuksen perusteluissa esitetyn selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että kiellon vaikutukset kohdistuvat lähinnä sellaisiin toimijoihin, joille turpeen energiankäyttö ei ole ainoa tulonlähde.

Kivihiilikieltolain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, ettei perusteita kiellosta johtuvien haittojen korvaamiselle ole, sillä yritykset ja muut elinkeinonharjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana. Yhtiöiden ja muiden toimijoiden tulee itse ennakoida alalla mahdollisesti tapahtuvia muutoksia.

Viimeistäänkin Pariisin ilmastosopimuksen solmimisen ja kivihiililain säätämisen jälkeen toimialalle on täytynyt olla selvää, että energiamurros ja päästöjen vähentäminen tulee tarkoittamaan myös turpeen energiakäytöstä luopumista.
Säätämisjärjestys

Ehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, sillä se on vaikutuksiltaan ja sisällöltään yhteneväinen hiilen energiakäytön kieltämistä (416/2019) koskevan lain tiedonsaantia, salassapitoa, viranomaisten tarkastusoikeutta, rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisua, seuraamusmaksua, muutoksenhakua, maksuja sekä seuraamusmaksujen ja muiden maksujen takaisin perimistä koskevien säädösten kanssa ja sisältää sellaisia tarkennuksia valmiuslain (1552/2011) soveltamisalaan, joilla ei arvioida olevan sellaisia vaikutuksia, jotka edellyttäisivät lain säätämistä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Muiltakaan osin ehdotus ei sisällä rajoituksia perustuslain (731/1999) suojaamiin perusoikeuksiin, kuten omaisuudensuojaan tai elinkeinovapauteen, jotka olisivat perusoikeuksien rajoittamisen yleisten edellytysten vastaisia ja siten edellyttäisivät säätämistä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Vastuuhenkilöt

Harri Hölttä

Rauha Hannonen

Esko Saari

Hanna Aho

Päivi Lundvall

Hannu Saari

Valto Paavola