



18

**Lausunto ympäristöministeriölle luonnoksesta kansalliseksi ilman-
suojeluohjelmaksi 2030**

Pöydälle 28.01.2019

HEL 2018-013400 T 11 00 01

VN/7112/2018; YM

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus antaa ympäristöministeriölle luonnoksesta kansalliseksi ilmansuojeluohjelmaksi seuraavan lausunnon:

Toimenpiteiden vaikuttavuus

Ilmanlaadun parantamiseksi tarvitaan laaja-alaisia toimenpiteitä. Vaikka lainsäädännössä asetetut raja-arvot alittuvat Suomessa useimpien ilmansaastekomponenttien osalta, aiheutuu niistä tästä huolimatta haittaa terveydelle ja viihtyisyydelle sekä ympäristölle. Luonnoksen tavoitteet päästöjen ja pitoisuuksien vähentämiseksi ovat kannatettavia. Määrätietoista ilmansuojelutyötä tulee jatkaa.

Helsingissä liikenteen päästöt heikentävät ilmanlaatua ja aiheuttavat terveyshaittoja erityisesti kantakaupungissa ja vilkasliikenteisten väylien varrella. EU:n yhteinen, valtioneuvoston asetuksella asetettu typpidioksidin vuosikeskiarvopitoisuuden raja-arvo 40 µg/m³ ylittyy tai on vaarassa ylittyä usean kilometrin matkalla. Vuosiraja-arvo piti saavuttaa 1.1.2010, ja EU on ryhtynyt valvontamenettelyyn useita jäsenmaita kohtaan ilmanlaatudirektiivin raja-arvojen ylitysten vuoksi. Helsingin kaupunki sai ympäristöministeriöltä ympäristönsuojelulain 149 §:n mukaisesti ja Euroopan komission suostumuksella typpidioksidiraja-arvon noudattamiselle jatkoaikaa niin, että raja-arvo ei saisi ylittyä enää vuonna 2015. Koska tähän ei päästy, oli kaupungin laadittava ympäristönsuojelulain 147 §:n mukaisesti uusi ilmansuojelusuunnitelma, joka sisältää ne toimenpiteet, joilla liikenteen päästöt vähenevät niin, että typpidioksidin vuosiraja-arvo ei enää ylity. Helsingin ympäristölautakunta hyväksyi 1.11.2016 Ilmansuojelusuunnitelman vuosille 2017 - 2024. Helsingin suunnitelma sisältää toimenpiteitä paitsi pakokaasuperäisten päästöjen, myös katupölyn ja puun pienpolton päästöjen vähentämiseksi. On tärkeää, että Helsingin ilmansuojelusuunnitelma ja kansallinen ohjelma tukevat toisiaan.

Pienhiukkaspitoisuudet eivät ylitä raja-arvoa Helsingissä, mutta tutkimusten mukaan niillä on merkittäviä terveysvaikutuksia myös täällä. Pienhiukkasille asetettu raja-arvo on hyvin korkea verrattuna WHO:n



ohjearvoon. Nykytietämyksen mukaan niiden pitoisuudelle ei voida osoittaa terveyden kannalta haitatonta kynnsarvoa.

Luonnoksen luvussa 6 esitetyt toimenpiteet tukevat Helsingin kaupungin sekä muiden kuntien ilmansuojelutoimenpiteiden toteuttamista, sekä ilmastomuutoksen torjumistyötä. Toimenpiteet pohjautuvat suurelta osin ajoneuvoteknologian kehittymiseen, millä on suuri vaikutus päästöjen vähenemiseen. Tieliikenteen osalta raskaalle liikenteelle sekä henkilö- ja pakettiautoille asetetut raja-arvot EU-tasolla ovat tehokkaasti vähentäneet uusien autojen päästöjä. Raja-arvojen kehittämistä ja asteittaista tiukentamista on syytä tukea edelleen, jotta varmistetaan myönteinen kehitys.

Markkinaehtoisten uusien liikkumispalveluiden toimintaedellytyksiä parantamalla voidaan kehittää liikennejärjestelmän energiatehokkuutta ja vähentää oman auton omistamisen tarvetta. Erityistä huomiota tulee kuitenkin kiinnittää siihen, että uudet liikkumisen palvelut parantavat liikennejärjestelmän energiatehokkuutta eivätkä ohjaa käyttäjiä vähemmän kestäviin kulkumuotoihin.

Helsingin hiilineutraalisuustavoite nojaa liikenteen osalta sähköautojen määrän ripeään kasvuun vuoteen 2035 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen vaatii autokannan nykyistä nopeampaa uusiutumista ja riittävän kattavaa latausinfraa. Yleisesti tieliikenteen vähäpäästöisiä käyttövoimia tulee tukea ja edistää kansallisella tasolla muun muassa mahdollistamalla maantieteellisesti riittävän kattavan ja yhtenäisen jakeluinfra toteutuminen siten, ettei jakeluinfra puute rajoita tai estä vähäpäästöisten käyttövoimien yleistymistä tieliikenteessä. Vähäpäästöisten käyttövoimien yleistymisen kannalta on hyvin tärkeää myös edesauttaa autokannan entistä nopeampaa uudistumista esimerkiksi liikenteen verotusta kehittämällä.

On erittäin hyvä, että ohjelmassa on huomioitu paitsi liikenteen pako-kaasupäästöt, myös katupöly ja puun pienpoltto, joiden vaikutukset paikalliseen ilmanlaatuun ovat ajoittain hyvin suuria.

Katupölyn eli hengitettävien hiukkasten raja-arvot eivät ole ylittyneet Helsingissä viime vuosina, mutta ylitysriski on edelleen olemassa erityisesti vilkasliikenteisissä katukuiluissa, ja katupöly heikentää yleisesti ilmanlaatua etenkin keväisin. Ilman tehokkaita pölyntorjuntatoimenpiteitä ja niiden jatkuvaa kehittämistä raja-arvo ylittyisi edelleen. Ilmansuojeluohjelman toimenpiteissä tulisi tuoda vahvemmin esiin katupölyn ennalta ehkäisyn merkitystä. Katujen kunnossapidolla voidaan vaikuttaa jo muodostuneen katupölyn poistamiseen katutilasta. Tulisi olla kuitenkin mahdollista vaikuttaa katupölyn syntyyn, erityisesti edistämällä kitkarenkaiden käyttöä. Tiedonvaihtoa ja parhaiden käytäntöjen levittä-



mistä edistävät toimenpiteet ovat kannatettavia. Helsingissä on muun muassa laajojen tutkimushankkeiden yhteydessä tunnistettu hyviä käytäntöjä liukkaudentorjuntaan, pölynsidontaan ja kadunpuhdistukseen. Käytännöt ovat sovellettavissa muihin kuntiin ja valtion maanteihin.

Puun pienpolton osalta tarvitaan sekä suoraan päästöihin vaikuttavia toimia että myös työkaluja haittoihin puuttumiseen eli valvonnan tehostamiseen. Kuluttajien takka- ja erityisesti kiuasvalintojen tueksi tarvitaan helposti ymmärrettävää tietoa ja ohjausta.

Pienpolton savuhaittojen ehkäisemisessä valvonnan rooli korostuu sitä mukaa kun vanhojen talojen tulisijat ja niiden käyttäjät ikääntyvät, asukkaat vaihtuvat ja asuinalueet tiivistyvät. Helsingissä myös yleiset grillipaikat kaupunkialueella yleistyvät, mikä lisää valvontatarvetta. Nykyinen savuhaittojen valvontakäytäntö on runsaasti resursseja kuluttavaa, sillä monesti valvontakäyntejä joudutaan tekemään useita eikä terveys- tai viihtyisyyshaittaa pystytä kuitenkaan todentamaan. Haitan suuruuteen vaikuttaa hyvin paljon säätily, maantieteellinen sijainti, poltettava materiaali, ja lisäksi kiukaiden ja takkojen lämmittäminen on satunnais- ta ja ennakoimatonta. Haitta on monesti jo ohi, kun tarkastajat pääse- vät tarkastuksille.

Kunnissa on erilaisia valvontakäytäntöjä. Kuntien ympäristön- ja tervey- densuojeluviranomaisten tarve saada yhtenäisiä ohjeita ja valvontatyö- kaluja savuhaittojen arvioimisessa onkin ensisijaisen tärkeää. Valviran ohjeen päivittäminen olisi siksi priorisoitava korkealle toimenpidelistas- sa. Esimerkiksi Helsingissä savuhaittoja valvovat pääsääntöisesti ym- päristötarkastajat, joten tärkeää olisi ottaa ohjeen valmistelutyöryh- mään kuntien terveydensuojeluviranomaisten lisäksi myös kuntien ym- päristönsuojeluviranomaisia. Ohje on tarpeen laatia hyvin laajassa yh- teistyössä eri tahojen kanssa, ja valmistelutyössä tulee huomioida kun- tien erilaiset lähtökohdat ja tarpeet. Kuntien valvojat tarvitsevat lisää työkaluja savuhaittojen selvittämiseen ja todentamiseen, esimerkiksi päästöjen mittaushetkellä. Yhteistyötä nuohoojien kanssa tässä asiassa on tarpeen kehittää edelleen. Pääkaupunkiseudulla ja Turussa on käynnistymässä siihen liittyvä pilottihanke, jonka tuloksia kannattaa hyödyntää.

Puun polton päästöjen terveysvaikutuksista sekä ilmastonmuutosta kiihdyttävästä mustahiilestä viestiminen kansallisella tasolla on hyvin tärkeää.

Toimenpiteiden kustannustehokkuus

Vaikka ilmanlaadun raja-arvojen ylityksiä ei ole mitattu muualla kuin Helsingissä, aiheuttavat ilman epäpuhtaudet kuitenkin merkittäviä ter- veyshaittoja ja sitä kautta myös huomattavia kustannuksia koko maas-



sa. Ilmanlaatuhaittojen pienentäminen tuo huomattavia säästöjä terveydenhoitokustannuksissa. Ilmansuojeluohjelmassa tulisikin kustannustehokkuutta arvioitaessa tuoda vahvemmin esiin ilmalaatuhaittojen aiheuttamat terveystaloudelliset. Päästökattodirektiivin tavoitteena on, että päästövähennysten ansiosta ilman epäpuhtauksien aiheuttamat ennenaikaiset kuolemat Euroopassa vähenisivät lähes puolella vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tilanteeseen. Suomessakin ilmansaasteiden arvioidaan aiheuttavan lähes 2000 ennenaikaista kuolemaa vuosittain ja lisäksi erittäin huomattavan määrän sairastumisia ja sairauksien pahenemisia.

Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelmaa valmisteltaessa liikenteen hinnoittelun arvioitiin olevan ilmastopäästövähennysten näkökulmasta liikenteen osa-alueen sekä vaikuttavin että kustannustehokkain toimenpide. Liikenteen hinnoittelun kokonaisuus koostuu pysäköinnin hinnoittelusta, joukkoliikenteen hinnoittelusta sekä ajoneuvoliikenteen hinnoittelujärjestelmästä.

Luonnoksessa esitetyt toimenpiteet voidaan suurelta osin toteuttaa kustannustehokkaasti kehittämällä muun muassa hankintakriteereitä ja verotusta. Hankinnoissa on tärkeää huomioida koko elinkaaren aikaiset kustannukset.

Mahdolliset muut toimenpiteet

On tärkeää, että valtio ja kansallinen ohjelma tukee kuntien ja kaupunkien tekemää ilmansuojelutyötä ja ottaa huomioon erilaisten kuntien erilaiset lähtökohdat. Kuntien ja valtion yhteistyö sekä yhteiset tavoitteet ja toimenpiteet ovat välttämättömiä. Kunnalla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa alueellaan useisiin ilmanlaatuun vaikuttaviin asioihin.

Ajoneuvoliikenteen hinnoittelujärjestelmän käyttöönotto nostettiin Helsingin ilmansuojelusuunnitelmassa 2017 – 2024 tehokkaimmaksi keinoksi vaikuttaa vilkasliikenteisten katujen ilmanlaatuun. Tällä hetkellä lainsäädäntö ei kuitenkaan mahdollista maksujen asettamista. Jos tällaista lainsäädäntöä annetaan, olennaisen tärkeää on, että tiemaksuilla saatavat tulot voidaan kohdentaa kyseisen alueen liikennejärjestelmän kehittämiseen. Ajoneuvoliikenteen hinnoittelujärjestelmän käyttöönotto on myös Helsingin seudun MAL-työssä todettu tehokkaaksi henkilöautoliikenteen suoritteiden ja päästöjen vähentämiseksi ja sen käyttöönoton selvittäminen sisältyy toimenpiteenä myös Hiilineutraali Helsinki 2035 –toimenpideohjelmaan. Myös kansallisella tasolla ajoneuvoliikenteen hinnoittelujärjestelmät kaupunkiseuduilla on tunnustettu tärkeäksi toimenpiteeksi liikenteen päästöjen vähentämiseksi esimerkiksi liikenteen ilmastopolitiikan

työryhmän joulukuussa 2018 julkaistussa loppuraportissa (Liikenne- ja



viestintäministeriön julkaisuja 13/2018). Ajoneuvoliikenteen hinnoittelu-järjestelmä mahdollistaisi myös muun muassa kannusteiden luomisen vähäpäästöisille ajoneuvoille ja elinkeinoelämän kuljetuksille.

Autojen tekniikan kehittyminen ja käyttövoimien muuttuminen eivät vähennä katupölyn muodostumista. Pääkaupunkiseuduilla tehdyissä laajoissa tutkimushankkeissa on havaittu, että noin puolet katupölystä on peräisin tienpintojen päällysteestä. Suurin osa tästä aineksesta on nastarenkaiden kuluttamaa. Rengasvalinnoilla onkin erittäin merkittävä vaikutus katupölyn muodostumiseen, ja kitkarenkaiden edistäminen on nostettu Helsingin ilmansuojelusuunnitelmassa tärkeäksi toimenpiteeksi. Kitkarenkaiden lisääminen turvallisesti edellyttäisi kuitenkin laajaa laista yhteistyötä. Liukkaudentorjuntaa tulisi kehittää yhteistyössä sekä kuntien että valtion vastuulla olevilla teillä kitkarenkaiden laajamittaisemman käytön mahdollistamiseksi. Myös viestintää asiasta olisi hedelmällisintä tehdä yhteistyössä laaja-alaisesti. Kansalliseen ohjelmaan kitkarenkaiden edistäminen tulisikin nostaa voimakkaammin mukaan. Myös nastarenkaiden alueellinen käyttökielto tai -maksu tulisi mahdollistaa.

Valtion vastuulla olevat pääväylät vaikuttavat merkittävästi useiden taa-
jamien ilmanlaatuun ja niiden pölyntorjunta on hyvin keskeinen toimi katupölyhaittojen vähentämisessä. Tutkimushankkeissa ja kaupunkien käytännön työssä on havaittuja tehokkaita käytäntöjä ja toimenpiteitä, joista viestimistä ja niiden jalkauttamista laajemmin kannattaa tehostaa. Ilmansuojeluohjelman luonnoksessa viitataan pääväylien osalta ainoastaan Pölyävät maantiet –hankkeen suositusten toteuttamiseen. Niitä olisi syytä avata, konkretisoida ja vastuuttaa tarkemmin.

Katupöly ei ole pelkästään viihtyisyyshaitta vaan aiheuttaa hyvin merkittäviä terveyshaittoja. Kaikkia sen haittamekanismeja ja vaikutuksia ei vielä tunneta. Tutkimuksia vaikutuksista ja torjumiskeinoista onkin syytä edelleen jatkaa.

Kaupunkien tiivistyessä on riskinä, että vilkasliikenteisten katujen ilmanlaatu heikkenee tuulettumisen heikentyessä. On tärkeää tutkia ja selvittää ilmansaasteiden ulko-sisäilmasiirtymää ja mahdollisuuksia tehokkaasti vaikuttaa siihen, sekä kehittää muita keinoja ihmisten altistumisen vähentämiseksi. Maankäytön suunnittelun tueksi tarvitaan lisäksi tietoa muun muassa päästöistä ja niiden kehittymisestä sekä ilmansaastepitoisuuksista nyt ja tulevaisuudessa. Myös ilmanlaadun mallinnusta on syytä kehittää.

Muita havaintoja

Ilmansuojeluohjelman luonnoksessa ei ole tarpeettomia toimenpiteitä.



Ohjelma on laaja ja ottaa hyvin huomioon eri toimenpiteiden tarpeellisuuden. Kuitenkin osan toimenpiteistä tulisi olla konkreettisempia ja vastuutettuja, jotta niiden toteutuminen varmistuisi. On tärkeää, että valtio varaa toimenpiteiden toteuttamiseen riittävästi resursseja.

Ilmansuojeluohjelmassa tulisi tuoda vahvemmin esiin ilmalaatuhaittojen aiheuttamat terveystaloudelliset kustannukset. Ilmanlaatuhaittojen pienentämisellä on mahdollista saavuttaa huomattavia säästöjä terveydenhoitokustannuksissa.

Luonnoksessa on hyvin kattavasti kuvattu kansallisen ilmansuojelun toimintaympäristö. Lainsäädäntö, ilmansaastekomponentit, päästölähteet, pitoisuuksien ja päästöjen kehitys, haasteet ja tavoitteet on kaikki koottu yhteen tarjoten hyvin kokonaisvaltaisen katsauksen kansalliseen ilmansuojeluun. Tärkeää on, että myös yhtymäkohdat ilmastotavoitteisiin ja -lainsäädäntöön on huomioitu ja kuvattu selkeästi.

Esittelijän perustelut

Lausuntopyyntö

Ympäristöministeriö pyytää Helsingin kaupungin lausuntoa luonnoksesta kansalliseksi ilmansuojeluohjelmaksi 2030 lausuntoa. Lausuntoa on pyydetty 25.1.2019 mennessä. Lausunnon antamiselle varattua määräaikaa on pidennetty 5.2.2019 asti. Lausunnot on pyydetty antamaan lausuntopyynnöt.fi:ssä julkaistua lausuntopyyntöön.

Kansallinen ilmansuojeluohjelma

Ympäristöministeriö asetti joulukuussa 2017 laajapohjaisen työryhmän valmistelevaan kansallista ilmansuojeluohjelmaa 2030. Ehdotuksen tuli kattaa päästökattodirektiivissä (EU) 2016/2284 ilmansuojeluohjelmalle asetut vaatimukset ja muut ilmanlaadun parantamiseksi tarvittavat toimet. Lisäksi tehtävänä oli tukea arktiselle neuvostolle tehtävän muistio- ja metaani -selvityksen valmistelua.

Päästökattodirektiivi hyväksyttiin joulukuussa 2016. Direktiivin tavoitteena on, että päästövähennysten ansiosta ilman epäpuhtauksien aiheuttamat ennenaikaiset kuolemat Euroopassa vähenisivät lähes puolella vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tilanteeseen. Direktiivi edellyttää, että jäsenmaat vähentävät rikkidioksidin, typen oksidien, ammoniakkin, pienhiukkasten ja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden pois lukien metaani, päästöjään. Hengitettävät hiukkaset (PM10) eivät kuulu päästökattodirektiivin vähennysvelvoitteiden piiriin, mutta niiden päästömäärät pitää raportoida vuosittain komissiolle. Veloitteet ovat jatkoa ensimmäisen päästökattodirektiivin mukaisille päästöjen vä-



hennysvelvoitteille. Direktiivi edellyttää, että jäsenmaat laativat kansallisen ilmansuojeluohjelman päästöjen vähentämiseksi.

Kansallinen ilmansuojeluohjelma ulottuu vuoteen 2030 ja sisältää ne toimenpiteet, joiden avulla direktiivin päästövähennysvelvoitteet toteutetaan sekä kansallisesti tarvittavat lisätoimet ilmanlaadun parantamiseksi ja huonolle ilmanlaadulle altistuvien ihmisten määrän vähentämiseksi. Ohjelmassa tarkastellaan mustahiilen ja metaanin päästöjen kehitystä myös osana ilmastomuutoksen hillintää erityisesti arktisella alueella. Näille epäpuhtauksille päästöille ei kuitenkaan ole asetettu päästökattodirektiivissä vähentämisvelvoitteita. Mustahiilipäästöt tulee raportoida osana päästökattodirektiivin EU-raportointia. Mustahiilipäästöjen vähentämistä koskevat arktisen neuvoston päästöjen vähentämistavoitteet ja -suositukset. Lausuntopyynnön mukaan ohjelman valmistelun valmistelussa on otettu huomioon eri politiikkasektoreilla, kuten energia- ja ilmastopolitiikassa, liikenteessä ja maataloudessa, tehdyt ja valmisteilla olevat strategiat, ohjelmat ja hankkeet sekä niiden puitteissa tehtävät toimet.

Ilmansuojeluohjelman on otettu huomioon eri politiikkasektoreilla, kuten energia- ja ilmastopolitiikassa, liikenteessä ja maataloudessa tehdyt ja valmisteilla olevat strategiat, ohjelmat ja hankkeet sekä niiden puitteissa tehtävät toimet.

Kansallisen ilmansuojeluohjelman tavoitteet on esittää Suomen ilmansuojelun nykytilanne, sen tavoitteet ja velvoitteet sekä toimenpiteet ilmanlaadusta aiheutuvien terveys- ja ympäristöhaittojen vähentämiseksi. Ilmansuojeluohjelma hyväksytään valtioneuvostossa.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Timo Lindén, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36550
timo.linden(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö 21.12.2018, kansallinen ilmansuojeluohjelma 2030, Ympäristöministeriö
- 2 Kansallinen ilmansuojeluohjelma 2030 - luonnos

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Postiosoite
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



Ympäristöministeriö

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566