



18.01.2019

§ 10

Kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaoston lausunto kaupunginhallitukselle ympäristöministeriön lausuntopyynnöstä koskien kansallista ilmansuojeluohjelmaa 2030

HEL 2018-013400 T 11 00 01

Lausunto

Kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaosto antoi kaupunginhallitukselle ehdotuksesta Kansalliseksi ilmansuojeluohjelmaksi 2030 seuraavan lausunnon:

Ympäristöministeriön lausuntopyynnössä on pyydetty vastaamaan erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

Ovatko luvussa 6 esitetyt toimenpiteet vaikuttavia?

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

Helsingissä liikenteen päästöt heikentävät ilmanlaatua ja aiheuttavat terveyshaittoja erityisesti kantakaupungissa ja vilkasliikenteisten väylien varrella. EU:n yhteinen, valtioneuvoston asetuksella asetettu typpi-dioksidin 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 ympäristönsuojelulain 147 §:n mukaisesti laadittava uusi ilmansuojelusuunnitelma, joka sisältää ne toimenpiteet, joilla liikenteen päästöt vähenevät niin, että typpi-dioksidin 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.



18.01.2019

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 kynnyksarvoa.

Luvussa 6 esitetyt toimenpiteet tukevat Helsingin kaupungin sekä muiden kuntien ilmansuojelutoimenpiteiden toteuttamista, sekä ilmastonmuutoksen torjumistyötä. Toimenpiteet pohjautuvat suurelta osin ajoneuvoteknologian kehittämiseen, millä on suuri vaikutus päästöjen vähentämiseen. 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 jakeluinfraan 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 en-



18.01.2019

nalta 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 levittämistä 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 säätötila, maantieteellinen sijainti, poltettava materiaali, ja lisäksi kiukaiden ja takkojen lämmittäminen on satunnais- ta ja ennakoimatonta. Haitta on monesti jo ohi, kun tarkastajat pääsevät tarkastuksille.

Kunnissa on erilaisia valvontakäytäntöjä. Kuntien ympäristön- ja terveydensuojeluviranomaisten tarve saada yhtenäisiä ohjeita ja valvontatyökaluja savuhaittojen arvioimisessa onkin ensisijaisen tärkeää. Valviran ohjeen päivittäminen olisi siksi priorisoitava korkealle toimenpideilistas- sa. Esimerkiksi Helsingissä savuhaittoja valvovat pääsääntöisesti ympäristötarkastajat, joten tärkeää olisi ottaa ohjeen valmistelutyöryh- mään kuntien terveydensuojeluviranomaisten lisäksi myös kuntien ympäristönsuojeluviranomaisia. Ohje on tarpeen laatia hyvin laajassa yhteistyössä eri tahojen kanssa, ja valmistelutyössä tulee huomioida kuntien erilaiset lähtökohdat ja tarpeet. Kuntien valvojat tarvitsevat lisää työkaluja savuhaittojen selvittämiseen ja todentamiseen, esimerkiksi päästöjen mittaushetken mahdollisuuden. 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.



Ovatko luvussa 6 esitetyt toimenpiteet riittävän kustannustehokkaita?

Vaikka ilmanlaadun raja-arvojen ylityksiä ei ole mitattu muualla kuin Helsingissä, aiheuttavat ilman epäpuhtaudet kuitenkin merkittäviä terveyshaittoja ja sitä kautta myös huomattavia kustannuksia koko maassa. Ilmanlaatuhaittojen pienentäminen tuo huomattavia säästöjä terveydenhoitokustannuksissa. Ilmansuojeluohjelmassa tulisikin kustannustehokkuutta arvioitaessa tuoda vahvemmin esiin ilmalaatuhaittojen aiheuttamat terveystaloudelliset kustannukset. 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. Näiden aiheuttamat taloudelliset menetykset ovat maassamme EU:n selvityksen mukaan useita miljardeja euroja joka vuosi.

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.

Puuttuuko jokin merkittävä toteuttamiskelpoinen toimenpide?

On hyvin tärkeää, että kansallinen ohjelma tarjoaa selkänöjaa kuntien tekemälle ilmansuojelutyölle. 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. Lisäksi lainsäädännöllä tulisi mahdollistaa tiemaksuilla saatavien tulojen kohdentaminen kyseisen alueen liikennejärjestelmän kehittämiseen. Ajoneuvoliikenteen hinnoittelujärjestelmän käyttöönotto on myös Helsingin seudun MAL-työssä todettu tehokkaaksi henkilöautoliikenteen suorit-



18.01.2019

teen ja päästöjen vähentämiskeinoksi 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 ilmastopoliitiikan työryhmän joulukuussa 2018 julkaistussa loppuraportissa (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 13/2018). Ajoneuvoliikenteen hinnoittelujärjestelmä 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 laaja-alaista 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 tulisivikin nostaa voimakkaammin mukaan. Myös nastarenkaiden alueellinen käyttökielto tai -maksu tulisi mahdollistaa.

Valtion vastuulla olevat pääväylät vaikuttavat merkittävästi useiden taajamien 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 hieman 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



18.01.2019

tietoa muun muassa päästöistä ja niiden kehittymisestä sekä ilma-
saastepitoisuuksista nyt ja tulevaisuudessa. Myös ilmanlaadun mallin-
nusta on syytä kehittää.

Onkin jokin toimenpide ilmansuojelun näkökulmasta tarpeeton tai toteuttamiskelvo-
ton?

Ilmansuojeluohjelman luonnoksessa ei ole tarpeettomia toimenpiteitä.

Mahdolliset muut kommentit ohjelmaluonnoksesta?

Ohjelma on laaja ja ottaa hyvin huomioon eri toimenpiteiden tarpeelli-
suutta. Kuitenkin osan toimenpiteistä toivoisi olevan hieman konkreetti-
sempia, jotta niille löytyisi vastuutaho ja niiden toteutuminen varmistui-
si. On tärkeää, että toimenpiteiden toteuttamiseen varataan myös riittä-
västi resursseja.

Ilmansuojeluohjelmassa tulisi tuoda vahvemmin esiin ilmalaatuhaittojen
aiheuttamat terveystkustannukset. Ilmanlaatuhaittojen pienentämisellä
on mahdollista saavuttaa huomattavia säästöjä terveydenhoitokustan-
nuksissa.

Luonnoksessa on hyvin kattavasti kuvattu kansallisen ilmansuojelun
toimintaympäristö. Lainsäädäntö, ilmaisaastekomponentit, päästöläh-
teet, pitoisuuksien ja päästöjen kehitys, haasteet ja tavoitteet on kaikki
koottu yhteen tarjoten hyvin kokonaisvaltaisen katsauksen kansalliseen
ilmansuojeluun. Tärkeää on, että myös yhtymäkohdat ilmastotavoittei-
siin ja –lainsäädäntöön on huomioitu ja kuvattu selkeästi.

Esittelijä

ympäristöjohtaja
Esa Nikunen

Lisätiedot

Suvi Haaparanta, ympäristötarkastaja, puhelin: +358 9 310 32061
suvi.haaparanta(a)hel.fi

Liitteet

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

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Lausuntoehdotus



18.01.2019

Lausunto on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Ympäristöministeriö pyytää Helsingin lausuntoa luonnoksesta kansalliseksi ilmansuojeluohjelmaksi. Lausunto pyydetään antamaan viimeistään 25.1.2019.

Ympäristöministeriö asetti joulukuussa 2017 laajapohjaisen työryhmän valmistelemaan kansallista ilmansuojeluohjelmaa 2030. Ehdotuksen tuli kattaa päästökattodirektiivissä (EU) 2016/2284 ilmansuojeluohjelmalle asetetut vaatimukset ja muut ilmanlaadun parantamiseksi tarvittavat toimet. Lisäksi tehtävänä oli tukea arktiselle neuvostolle tehtävän mustahiili 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 päästöjänsä direktiivin velvoitteiden mukaisesti. Hengitettävät hiukkaset (PM10) eivät kuulu päästökattodirektiivin vähennysvelvoitteiden piiriin, mutta niiden päästömäärät pitää raportoida vuosittain komissiolle. Velvoitteet ovat jatkoa ensimmäisen päästökattodirektiivin mukaisille päästöjen vähennysvelvoitteille. Direktiivi edellyttää, että jäsenmaat laativat kansallisen ilmansuojeluohjelman päästöjen vähentämisestä.

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.

Lisäksi ohjelmassa tarkastellaan mustahiilen ja metaanin päästöjen kehitystä myös osana ilmastomuutoksen hillintää erityisesti arktisella alueella. Näille epäpuhtauksien päästöille ei kuitenkaan ole asetettu päästökattodirektiivissä vähentämisvelvoitteita. Mustahiilipäästöt tulee sen sijaan raportoida osana päästökattodirektiivin EU-raportointia. Mustahiilipäästöjen vähentämistä koskevat arktisen neuvoston päästöjen vähentämistavoitteet ja –suositukset.

Ilmansuojeluohjelman valmistelussa on otettu huomioon eri politiikka-sektoreilla, kuten energia- ja ilmastopolitiikassa, liikenteessä ja maata-



18.01.2019

loudessa, tehdyt ja valmisteilla olevat strategiat, ohjelmat ja hankkeet sekä niiden puitteissa tehtävät toimet.

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

Esittelijä

ympäristöjohtaja
Esa Nikunen

Lisätiedot

Suvi Haaparanta, ympäristötarkastaja, puhelin: +358 9 310 32061
suvi.haaparanta(a)hel.fi

Liitteet

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

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Tiedoksi

Kaupunginhallitus