Eduskunnan valtiovarainvaliokunta, liikennejaosto 11.11.2019

Asia: HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020
https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+29/2019
Teema: Toimenpiteet sekä resurssien tarve kestävän liikenteen edistämiseksi

Lausunto kestävän liikenteen näkökulmasta valtion talousarviossa 2020

Tenure track –professori Heikki Liimatainen, Liikenteen tutkimuskeskus Verne, Tampereen yliopisto, Suomen Ilmastopaneeli

Tausta

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 todetaan, että ”Suomen tulisi olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Liikennealalla ilmastonmuutoksen hillintä vaatii suuria vähennyksiä hiilidioksidipäästöissä ja energian kulutuksessa.” Tämän johdosta esitetään liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle yhteiskunnalliseksi tavoitteeksi: ”Suomi on kehittynyt edelläkävijänä kohti hiiletöntä liikennettä”. Tähän liittyviä mittareita ovat liikenteen päästöjen vähenemä, liikenteen energiankulutus, vaihtoehtoisia käyttövoimia hyödyntävien autojen osuus sekä kestävien kulkutapojen suoritteet ja markkinaosuus.

Mainitut mittarit heijastelevat liikenteen päästöjen vähentämistoimenpiteiden yleisesti käytettyä jakoa liikennejärjestelmän tehostamiseen, ajoneuvojen energiatehokkuuden parantamiseen ja fossiilisten polttoaineiden korvaamiseen. Näiden näkökulmien kautta voidaan tarkastella tarvittavia toimenpiteitä ja resurssien tarvetta kestävän liikenteen edistämiseksi sekä näiden tarpeiden toteutumista talousarvioesityksessä vuodelle 2020.

Liikennejärjestelmän tehokkuuden kehittäminen: kestävien kulkutapojen suoritteet ja markkinaosuus

Liikenteen päästöjen puolittamiseen 2030 tähtäävässä skenaariossa suomalaisten matkustussuorite saisi kasvaa vain väestönkasvun verran, eli matkustussuoritteen per henkilö pitäisi pysyä nykyisellä tasolla. Lisäksi kestävien kulkutapojen kulkutapaosuuksien tulisi kasvaa 30 % vuoden 2016 tasosta, jolloin henkilöautoilun kulkutapaosuus pienenisi 21 %. Tavoitteen toteuttaminen vaatii tiivistyvää ja monipuolistuvaa maankäyttöä ja erityisesti voimakasta panostusta joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn infrastruktuuriin ja palvelutason parantamiseen, jotta matka-ajat kestävillä kulkutavoilla ovat entistä useammille kilpailukykyiset verrattuna matka-aikaan henkilöautolla.

Perusväylänpito

Liikennejärjestelmän kestävyyden näkökulmasta väyläverkon perusväylänpidon kasvavat resurssit hoidossa ja korjausvelan vähentämisessä ovat tervetulleita, erityisesti, jos resurssit kohdistetaan ensisijaisesti raideverkolle junaliikenteen täsmällisyyttä edistäviin korjausvelkakohteisiin ja talvihoitoon. Perusväyläpidon menot ja tulot liikennemuodoittain –taulukon perusteella radanpidon nettomenot ovat kasvamassa suhteellisesti enemmän kuin tienpidon, mutta euromääräisenä tiepidon menot kasvavat enemmän. Euromääräisesti tie- ja rataverkon korjausvelat ovat 1,3 mrd. € ja 1,1 mrd. € (Liikennevirasto 2017), joten väylänpidon resursseja tulisi suunnata nykyistä enemmän rataverkkoon.

Osallistuminen kuntien kestävän liikenneinfran investointeihin

Väyläverkon kehittämisinvestointien osalta avustukset kunnille raitiotie- ja pyöräilyhankkeisiin ovat kestävän liikenteen kehittämisen näkökulmasta erittäin hyviä. Raitiotiehankkeiden vaikutukset päästöihin tulevat esiin erityisesti pitkällä aikavälillä, koska ne mahdollistavat tehokkaan maankäytön ja luontaisesti korkean kestävien kulkutapojen markkinaosuuden. Pyöräilyväylien kehityshankkeilla on tutkimusten mukaan erittäin korkea hyöty-kustannussuhde (vähintään 5) pyöräilyn kansanterveyttä edistävien vaikutusten ansiosta. Tämän vuoksi kävelyn ja pyöräilyn edistämisohjelman ja hankkeiden määrärahoja tulisi olennaisesti nostaa noin 100 miljoonan euroon vuodessa. Tällä valtion panostuksella kuntien investoinnit olisivat samoin 100 miljoonaa euroa vuodessa. Esimerkiksi Jyväskylän pyöräilyn edistämisohjelmassa tavoitteena on pyöräilyn kulkutapaosuuden kaksinkertaistaminen, mutta investointitarve on ”Huippukuntoon” nimetyllä investointipaketilla vain 25 milj. € (Jyväskylän kaupunki 2015). Valtion ja kuntien 200 milj. € investointitasolla pyöräilyn laatukäytävät saataisiin siis nopeasti hyvälle tasolle.

Uudet valtakunnallisen väylähankkeet

Talousarvioesityksen mukaan uusina väylähankkeina on vain rataverkon hankkeita. Tämä on kiitettävä linjaus, jonka tulisi jatkua myös tulevina vuosina. Parlamentaarisen liikenneverkon rahoitusta arvioineen työryhmän (2018) yksimielisen loppuraportin mukaan henkilöautoliikenteen kasvu on taitettava kaupunkiseudulla ja koska väestö keskittyy kaupunkiseuduille, ei muuallakaan tieverkolla ole tulevaisuudessa tarvetta tieverkon kapasiteettia kasvattaville investoinneille. Näin ollen uusia tiehankkeita ei tule käynnistää, vaan kehittämisinvestoinnit on suunnattava edellä mainittuihin kuntien kestäviin väyläinvestointeihin ja valtakunnallisesti rataverkon kehittämiseen.

Julkisen henkilöliikenteen palvelujen ostot ja kehittäminen

Liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttaminen ratkaistaan suurelta osin kaupunkiseutujen työssäkäyntialueiden liikenteessä, jossa joukkoliikenteen merkitys on erittäin suuri. Matka-ajan joukkoliikenteellä tulisi olla kilpailukykyinen verrattuna matka-aikaan henkilöautolla. Tämän vuoksi vuorovälien tulee olla selvästi nykyistä lyhyemmät, eli palvelutason parempi. Nykyinen joukkoliikenteen ostojen ja kehittämisen määräraha on aivan liian pieni. Taso tulisi vähintään kaksinkertaistaa nykyisestä. Lentoliikenteen ostojen määrärahasta tulee luopua. Joukkoliikenteen määrärahan kasvattamista voitaisiin rahoittaa ottamalla käyttöön lentovero. Esimerkiksi Ruotsin lentoveron mukaisilla verotasoilla lentoveron kertymä olisi Suomessa nykyisillä koti- ja ulkomaan lentomatkojen määrillä noin 73 milj. € vuodessa.

Liikenne työsuhteen muuna luontoisetuna

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimenpiteiden lisäksi työsuhde-etujen verotuksella voidaan vaikuttaa liikennesuoritteeseen ja kulkutapajakaumaan siten, että henkilöautolla liikennesuorite saadaan käännettyä laskuun. Seuraavassa on esitetty Ilmastopaneelin lausunnossa Liikenteen verotuksen uudistamista selvittävälle työryhmälle ehdotettuja keinoja kulkutapajakaumaan vaikuttamiseksi:

1. Työpäivän aikana käytettävissä oleva työpaikan läheisyydessä sijaitseva autotalli tai muu auton säilytyspaikka ei ole veronalainen luontoisetu. Pysäköinnillä on merkittävä vaikutus kulkutapajakaumaan ja työpaikkojen sijoittumista palvelutasoltaan hyviä joukkoliikenneyhteyksien alueille on syytä edistää. Ilmastopaneeli ehdottaa, että työnantajan

tarjoama pysäköintipaikka on aina veronalainen luontoisetu ja edun arvo määrittyy pysäköinnin markkinahinnan mukaan, ollen kuitenkin aina vähintään 55 €/kk.

2. Verotettavaksi eduksi muuttuvan pysäköinnin vastapainoksi Ilmastopaneeli esittää, että joukkoliikenteen työsuhdematkaliput muutetaan verottomaksi eduksi 1700 euroon vuodessa asti. Verottomuuden taso on asetettu näin HSL-alueen 12 kk kausilipun hintatason mukaisesti. Työsuhdematkalippu luo merkittävän kannusteen siirtyä henkilöautosta joukkoliikenteen käyttöön, mikä parantaa joukkoliikenteen kehittämisen taloudellisia edellytyksiä ja siten nostaa palvelutasoa myös muille joukkoliikenteen käyttäjille, mikä edistää liikenteen kulkutapajakauman muuttamista työmatkoja laajemminkin.
3. Yhtenä autoedun vaihtoehtona on tarjota liikennepalvelupaketteja (MaaS) muuna luontoisetuna. Joukkoliikennelippuja sisältävät MaaS-palvelut ovat tällä hetkellä työsuhdematkalippuun verrattuna verotuksellisesti eriarvoisessa asemassa. Kohtelun yhdenmukaistamiseksi Ilmastopaneeli esittää, että myös joukkoliikennelippuja sisältävät MaaS-palvelut muutetaan verottomaksi eduksi 1700 euroon vuodessa asti.
4. Polkupyöräilyllä on merkittäviä terveyttä edistäviä vaikutuksia ja siten vaikutuksia terveyden- ja sairaanhoidon julkisiin menoihin. Pyöräilyn hyödyistä suuri osa saavutetaan myös sähköpyöriä käyttämällä ja sähköpyörä kasvattaa merkittävästi hyväksyttäväksi pyöräilymatkaksi koettua etäisyyttä. Työsuhdeverotuksessa polkupyöräilyn kohtelun tulisi olla verrattavissa joukkoliikenteen käyttöön. Ilmastopaneeli esittää, että työsuhdepolkupyörän hankinta on veroton etu 1700 euroon vuodessa ja vuokraus 140 €/kk asti.

Ajoneuvojen energiatehokkuuden kehittäminen: vaihtoehtoisia käyttövoimia hyödyntävien ajoneuvojen osuus

Ilmastopaneelin näkemyksen mukaan henkilöautokannan käyttövoimien muutoksen tulisi Suomessa edetä noin 745 000 sähköautoon ja 170 000 kaasuautoon vuonna 2030, jotta Suomi voisi saavuttaa hallitusohjelman tavoitteen hiilineutraaliudesta vuonna 2035 (Ilmastopaneeli 2019, https://www.ilmastopaneeli.fi/tiedotteet/suomen-hiilineutraaliustavoite-vuodelle-2035-on-mahdollinen-mutta-toimia-on-nopeutettava-ilmastopaneeli-laski-suomelle-paastovahennyspolun/).

Auto- ja ajoneuvovero

Suomessa ensirekisteröityjen autojen keskimääräisten hiilidioksidipäästöjen tason tulisi laskea jatkuvasti, jotta liikenteen päästötavoitteisiin voitaisiin päästä. Päästötasojen lasku on kuitenkin pysähtynyt ja kääntynyt jopa nousuun viime vuosina. Aiemmin päästöjen laskuun ohjannut autoveron ja ajoneuvoveron päästöporrastus ei enää riittävästi ohjaa päästöjen vähentämiseen. Näin ollen autoveron hiilidioksidipäästöperusteista porrastusta tulee merkittävästi kiristää, jotta ohjausvaikutus palautuu. Autoveron kiristyminen voi johtaa käytettyjen autojen maahantuonnin kasvuun, koska autovero kannetaan käytettynä tuoduille autoille ensirekisteröintivuoden Suomen autoveron mukaisesti. Näin ollen ajoneuvoveron käyttövoimaverotuksesta tulee luopua ja hiilidioksidiperusteisen osuuden päästöporrastusta kiristää merkittävästi, jotta vaikutus verokertymään on neutraali ja kannuste tuoda käytettynä selvästi nykyistä vähäpäästöisempiä autoja kasvaa.

Hankinta- ja konversiotuet

Osana tavoitteen saavuttamisessa sähköautojen hankintaa tulee edistää hankintatuella ja vanhojen autojen konvertointia kaasu- tai etanolikäyttöiseksi konversiotuella. Talousarvioesityksessä budjetoitu 6

milj. € määräraha on tasoltaan riittävä ja mahdollistaa vanhojen autojen konvertoinnin. Sähköautojen hankintahintojen ero polttomoottoriautoihin nähden pienenee jatkuvasti, ja sähköautot ovat elinkaarikustannuksiltaan jo nyt kilpailukykyisiä polttomoottoriautojen kanssa. Näin ollen sähköautojen hankintatuen määrää ei ole tarvetta nostaa. Latauspisteiden rakentamisen tuki taloyhtiöille on sen sijaan erittäin tärkeää. Sähköautojen osalta tulee erityisesti kehittää työsuhdeautojen verotusta siten, että työsuhdeautoiksi kannattaa hankkia pääsääntöisesti sähköautoja.

Sähköisen liikenteen ja biokaasun liikennekäytön infrastruktuurin edistäminen (TEM) ja Avustukset asuinrakennusten sähköisen liikenteen infrastruktuurin edistämiseen (YM)

Sähköauton käyttö edellyttää käytännössä kotilatauspisteen hankintaa. Suomessa juuri keskinopeiden (latausteho 7-22 kW) kotilatauspisteiden rakentamisella voidaan parhaiten kasvattaa sähköautojen käytön potentiaalia (Melliger et al. 2018, https://doi.org/10.1016/j.trd.2018.08.011). Sähköisen liikenteen infrastruktuurin tuen tulisi kohdistua kotilatauslaitteiden edistämiseen, erityisesti taloyhtiöissä, ja biokaasun osalta nesteytetyn biokaasun tankkausasemien määrän lisäämiseen, koska biokaasu kannattaa käyttää raskaissa kuorma-autoissa, joissa sähköistäminen ei ole mahdollista ilman johdinratkaisuja.

Autoetu

Ilmastopaneelilta pyydettiin lausuntoa Valtiovarainministeriön liikenteen verotusta arvoivan työryhmän työhön liikenteen työsuhde-etuja koskien. Tiivistetysti Ilmastopaneeli ehdotti lausunnossaan autoetuun seuraavia muutoksia:

1. Määritelmänsä mukaisesti perusvähennyksen tarkoituksena on tasoittaa käyttö- ja pääomakustannusten välisiä eroja. Näin ollen sitä tulisi käyttää sähköautojen korkeista pääomakustannuksista johtuvan autoedun verotusarvon tasaamiseen. Sähköautomallit ovat tyypillisesti hankintahinnaltaan yli kolmanneksen kalliimpia kuin vastaavat polttomoottorimallit. Ilmastopaneeli esittää, että perusvähennys poistetaan bensiini- ja dieselautoilta ja sähköautojen perusvähennys olisi jatkossa 50 % hankintahinnasta. Autoedun perusarvo olisi tällöin vuodessa polttomoottoriautoille 16,8 % hankintahinnasta ja sähköautoille 8,4 % hankintahinnasta. Esimerkiksi Hollannissa työsuhdeautojen verotusarvo on 22 % auton vähittäismyyntihinnasta, mutta täyssähköautoille 4 %.
2. Sähköauton käyttö edellyttää kotilatauslaitteen hankintaa. Latauslaitteen verotuksen taloudellinen merkitys on pieni, mutta laitteiden yleistymisen merkitys sähköautoilun lisäämiselle Suomessa on todella suuri. Näin ollen Ilmastopaneeli esittää kotilatauslaitteiden määrittelyä verottomaksi luontoiseduksi 2000 € hankintahintaan ja 20 €/kk vuokrauskustannukseen saakka. Tämä malli kannustaa kotilatauslaitteiden asennukseen vuokrauksen sijaan, millä on suotuisia pitkän aikavälin vaikutuksia latauslaitteiden yleistymiselle.
3. Työnantajan maksama sähköauton latauksen kotona käytetty sähkö on syytä pitää jatkossakin verotettavana etuna, mutta käyttöetuna olevan auton lataamisesta työpaikalla on syytä poistaa verotusarvo, joka on tällä hetkellä tasoltaan korkea ja monimutkaistaa sähköautojen verotusta.

Fossiilisten polttoaineiden korvaaminen: liikenteen energiankulutus ja sen jakauma fossiilisten ja uusiutuvien polttoaineiden kesken

Polttoaineverot

Liikennepolttoaineiden suunniteltu veronkorotus ylläpitää polttoaineverotuksen ostovoimakorjatun tason hallituskaudella. Dieselin ostovoimakorjattu hinta on kuitenkin veronkorotuksen jälkeenkin

selvästi alemmalla tasolla kuin 2010-luvun alkupuolella (Sitra 2018, https://www.sitra.fi/en/publications/harnessing-economic-instruments-tackle-climate-crisis/). Kestävän kehityksen näkökulmasta fossiilisten liikennepolttoaineiden verotuksen tulisi jatkuvasti nousta, jotta niiden hintaan muodostuisi pitkän aikavälin näkymä, jonka avulla kuluttajat voivat ennustettavasti tehdä valintoja auton käyttövoiman suhteen.

Liikennesektorin ympäristölle haitalliset tuet ovat noin 1,4 mrd. €, joka koostuu dieselin alemmasta verokannasta, työmatkakuluvähennyksestä ja työkoneiden kevyen polttoöljyn alemmasta verokannasta. Fossiilisen dieselin ja kevyen polttoöljyn alemmasta verokannasta ja parafiinisen dieselöljyn verotuesta tulee luopua. Polttoaineiden verotuksessa on jo käytössä hiilidioksidiperustainen komponentti, jota muuttamalla voidaan kompensoida fossiilisen polttoaineen verotuksen kiristymistä.

Energiatuki

Energiatukea voidaan myöntää liikenteen biopolttoaineiden tuotantoon tai käyttöön liittyvän teknologian demonstraatiohankkeisiin. Määrärahan tulisi suuntautua erityisesti bensiiniä korvaavien synteettisten polttoaineiden kehittämiseen, koska tällä hetkellä bensiinille ei ole uusiutuvaa vaihtoehtoa, minkä vuoksi biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen täyttäminen edellyttää suurta uusiutuvan dieselin osuutta.