Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta 7.10.2022

Asia: VNS 6/2022 vp Valtioneuvoston selonteko Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen ilmasto- ja energiastrategia / VNS 4/2022 vp Valtioneuvoston selonteko Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035

Lausunto liikenteen näkökulmista ilmasto- ja energiastrategiassa ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa

Professori Heikki Liimatainen, Liikenteen tutkimuskeskus Verne, Tampereen yliopisto

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta esittää lausuntoni ilmasto- ja energiastrategiasta ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta. Lausuntoni on rakennettu strategian pohjalta, koska siinä on käsitelty eri teemoja monipuolisemmin, mutta sisältää myös KAISUn kannalta olennaiset seikat. Olennainen lähtökohta on kiteytetty Ilmasto- ja energiastrategian ensimmäisessä lauseessa: ”Ilmastonmuutoksen hidastaminen ja pysäyttäminen edellyttävät pitkäjänteistä ja johdonmukaista politiikkaa sekä konkreettista toimintaa”. Tämä on syytä pitää mielessä kaikessa ilmasto- ja energiapoliittisessa päätöksenteossa. Lausunnossani pyrin konkretisoimaan niitä toimia, jotka ovat pitkäjänteistä ja johdonmukaista politiikkaa liikenteen päästöjen vähentämiseksi ilmastolain, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman ja fossiilittoman liikenteen tiekartan mukaisesti, ottaen huomioon EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan pääperiaatteet, eli kestävyys, toimitusvarmuus ja kilpailukykyinen energian hinta, sekä energiatehokkuus ensin ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus.

Liikenneköyhyys ja oikeudenmukainen siirtymä

Liikennesektori on keskeisessä roolissa taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa. Liikenteen osalta fossiilittoman liikenteen tiekartassa painottuvat taloudellisen ohjauksen keinot, joiden tehokkuus päästövähennysten aikaansaamisessa on kyseenalainen, koska vuoden 2022 tammi-kesäkuussa aikana nähty yli 40 %:n nousu liikennepolttoaineiden hinnassa vähensi bensiinin kysyntää 11 % ja dieselin kysyntää 7 % vuoden 2019 tammi-kesäkuun kysyntään verrattuna (Tilastokeskus 2022). Vuoden 2022 alun hintashokin vähäinen vaikutus liikennepolttoaineiden kysyntään korostaa auton käyttöön lukkiutuneiden asenteiden ja yhdyskuntarakenteen merkitystä liikenteen päästöjen vähentämistä hidastavana tekijänä.

Strategia nostaa esiin energiaköyhyyden, mutta ei liikenneköyhyyttä ja siihen liittyvää liikenteen kohtuuhintaisuutta, joka on noussut julkiseen keskusteluun vuoden 2022 aikana. Tilastokeskuksen mukaan polttoaineiden osuus kotitalouksien kulutusmenoista on vuosina 1985–2012 ollut keskimäärin 3,8 prosenttia. Vuoden 2016 kulutustilastossa osuus oli kuitenkin laskenut 3 prosenttiin, mikä selittyi sillä, että polttoaineiden hinnat olivat vuonna 2016 alhaisemmat kuin vuonna 2012, vaikka elinkustannusindeksi kokonaisuutena oli noussut. Alimmassa tuloviidenneksessä osuus vuonna 2016 oli 2,1 prosenttia, keskituloisilla 3,2 prosenttia ja ylimmässä tuloviidenneksessä 2,7 prosenttia. On kuitenkin huomattava, että kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden mukaan tuloluokkien keskiarvot kätkevät erittäin laajan hajonnan yksittäisten kotitalouksien välillä. Historiallisesti poikkeuksellisen alhaiset polttoaineen hinnat ovat kärjistäneet vuoden 2022 alun hinnannousua. Nähty hinnannousu ennakoi uusiutuvien polttoaineiden sekoitevelvoitteen korottamisen vaikutuksia polttoaineiden hintoihin. Vaikutukset erityisesti alimman tuloluokan kotitalouksien kokonaiskulutukseen ovat merkittävät, sillä polttoainekustannusten osuus nousee erittäin suureksi suhteessa kotitalouksien tuloihin. Alimmassa

tuloluokassa autoa käytetään muutenkin vain välttämättömiin matkoihin, jolloin kulutusta on vaikea vähentää. Näin ollen voi olla tarpeen kompensoida kohonneita polttoainekustannuksia alimmalle tuloluokalle. Alimman tuloviidenneksen kotitalouksille siis joukkoliikennepalvelut ovat erittäin tärkeitä päivittäisessä liikkumisessa muihin tuloviidenneksiin verrattuna. Tämän vuoksi joukkoliikenteen kehittäminen on hyvin tärkeää liikenneköyhyyden torjumisessa, ja polttoaineiden hinnan noustessa sen merkitys kasvaa entisestään. Julkisen keskustelun ja poliittisen päätöksenteon painopisteen olisi syytä siirtyä pois polttoaineen hinnan nousuun keskittymisestä ja keskiöön tulisi nostaa kestävän liikenteen kehittäminen palveluverkkoa laajentamalla sekä yhdyskuntarakennetta ja liikennejärjestelmää määrätietoisesti kehittämällä. Tarvitaan siis jokapäiväisiä tekoja, joilla edistetään kestävää liikennejärjestelmää kaikilla suunnittelun ja päätöksenteon tasoilla ja aikajänteillä. Kestävien liikennemuotojen, eli kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen, edistämisellä vähennetään päästöjä ja parannetaan kansanterveyttä samalla kun edistetään liikenneturvallisuutta ja vähennetään liikenneköyhyyden riskiä.

Ilmasto- ja energiastrategian poliittiset linjaukset liikenteen osalta

Uusiutuvan energian edistämisen osalta ilmasto- ja energiastrategian uutena linjauksena esitetään, että uusiutuvia liikennepolttoaineita edistetään jatkossakin ensi sijassa jakeluvelvoitteella ja pyritään ohjauskeinoilla ja tukiohjelmilla edistämään uusien ympäristöllisesti kestävien raaka-aineiden ja tuotantoteknologioiden kaupallistamista. Määräaikainen uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen alentaminen 7,5 %:lla vuosina 2022 ja 2023 on vahvasti ristiriidassa tämän linjauksen ja strategian alussa mainitun pitkäjänteisen ja johdonmukaisen politiikan tavoitteen kanssa. On myös kummallista, että jakeluvelvoitteen nostoa 34 % vuoteen 2030 mennessä ei tehty samassa yhteydessä määräaikaisen alentamisen kanssa, kun jakeluvelvoite oli muutosten kohteena. Muuttuvat velvoitetasot heikentävät yritysten mahdollisuuksia ennakoida toimintaympäristön muutoksia, mikä on välttämätöntä tuotantolaitosten ja logistiikan investointipäätösten tekemiseksi. On myös jo nyt selvää, että uusiutuvien polttoaineiden sekoitevelvoitetta liikenteessä tulee nostaa vähintään 5 % vuodessa vuosina 2030–2044, jotta saavutetaan ilmastolaissa ja fossiilittoman liikenteen tiekartassa asetetut päästövähennykset liikenteen osalta. Nämä päätökset tulee tehdä samalla, kun vuoden 2030 jakeluvelvoitteen tavoitetasoa muutetaan. Pitkän aikavälin näkymä on tärkeä sekä kotitalouksille että kuljetusyrityksille uusien ajoneuvojen hankinnassa, jotta pitkän aikavälin kustannuksia eri käyttövoimilla voidaan vertailla.

Biokaasun osalta uuden kotimaisen biokaasutuotannon on ajateltu Suomessa kohdistuvan liikennekäyttöön erityisesti raskaassa tieliikenteessä. Venäjän aloittama sota Ukrainassa ja siihen liittyvä irtautuminen venäläisestä maakaasusta on kuitenkin muuttanut kaasun käytön tulevaisuuden näkymää ratkaisevasti. Kotimaiselle biokaasulle on kysyntää teollisuudessa yli tuotantokapasiteetin ja tilanne on Euroopassa laajasti samanlainen. Näin ollen on erittäin epätodennäköistä, että EU-tasolla tehtäisiin biokaasun liikennekäyttöä tukevia ratkaisuja. Biokaasun tuotannon kasvattamista tulee siis tukea edelleen, mutta biokaasun käyttö liikenteessä jää todennäköisesti vähäiseksi. Tämä korostaa sähkön, uusiutuvan dieselin ja sähköpolttoaineiden tarvetta liikenteessä.

Sähköpolttoaineiden osalta ilmasto- ja energiastrategiassa linjataan tavoitteeksi 3 % osuus liikennepolttoaineista vuoteen 2030 mennessä. Tavoite tukee teknologista kehitystä ja pitää samalla tavoiteltavan osuuden sopivan maltillisena. Sähköpolttoaineiden ongelma on erittäin huono kokonaishyötysuhde. Vain noin 5 % alkuperäisestä puhtaasta sähköenergiasta saadaan liikuttamaan

ajonauvoja, kun sähköllä tehdään elektrolyysillä vetyä ja edelleen synteettistä metaania, bensiiniä tai dieseliä, joihin liittyy polttomoottorien heikko hyötysuhde. Uusiutuva sähkö tulee siksi käyttää mahdollisimman suuressa määrin ajoneuvojen liikuttamiseen sähköenergiana, johdinsähkön, akkusähkön tai vetypolttokennojen kautta. Heikon kokonaishyötysuhteen vuoksi myös sähköpolttoaineiden kustannukset ovat hyvin korkeat.

Kuten edellä käy ilmi, uusiutuviin ja sähköpolttoaineisiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia ja kustannuksia. Tämän vuoksi liikenteessäkin painopisteen tulee olla energiatehokkuuden parantamisessa, jolloin vaihtoehtoisia liikennepolttoaineita tarvitaan kokonaisuutena vähemmän. Energiatehokkuuden osalta ilmasto- ja energiastrategiassa linjataan, että edistetään autokannan uudistumista entistä energiatehokkaammaksi ja koko liikennejärjestelmän energiatehokkuuden paranemista kehittämällä liikenteen palveluita, kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita sekä maantiekuljetusten energiatehokkuutta. Linjaukset ovat oikean suuntaisia, mutta niistä puuttuu konkretia ja mitattavissa olevat tavoitetasot. Autokannan energiatehokkuus tulee erityisesti sähköistymisen sivutuotteena, mutta autojen koon ja massan kasvu heikentää tehostumista. Autojen koon sääntely olisi EU-tasolla otettava myös keskusteluun. Liikennejärjestelmän energiatehokkuuden osalta liikenteen palvelut kätkevät sisälleen joukkoliikenteen palvelutason merkittävän parannustarpeen ja tätä tukevan yhdyskuntarakenteen kehittämisen pitkällä aikavälillä kaavoitusratkaisuilla. Strategiassa esiin nostettu tarve 150 000 auton ensirekisteröintimäärästä on vahvasti ristiriitainen liikennejärjestelmän energiatehokkuuden kehittämisen kanssa, jonka myötä kulkutapajakaumaa pitää saada muutettua vahvasti pois henkilöauton käytöstä ja siten henkilöautojen liikennesuoritetta vähennettyä nykytasosta. Kuljetusten energiatehokkuudessa on unohdettu konkreettiset toimenpiteet, joilla parannetaan mahdollisuuksia siirtää kuljetuksia teiltä rautateille ja vesikuljetuksiin. Käytännössä tarvitaan todennäköisesti investointeja rataverkkoon, esimerkiksi ratojen sähköistykseen ja junaliikenteen luotettavuutta parantavia investointeja.

Energian toimitus- ja huoltovarmuuden osalta strategiassa linjataan hyvin liikenteen sähköistymisen mahdollisuuksista hajautettujen järjestelmien älykkyyden ja joustomahdollisuuksien edistämisestä sekä fossiilisten polttoaineiden varmuusvarastojen hyödyntämisen painopisteen siirtämisestä kriittisen meriliikenteen ja sähköjärjestelmän toiminnan varmistamiseen, tosin myös raskaan kuljetuskaluston tarpeet huoltovarmuuden kannalta pysyvät pitkään suurina.

Tutkimukseen, innovointiin ja kilpailukykyyn liittyvät strategian linjaukset painottavat vahvasti teknologian kehittämistä ja unohtavat energiatehokkuuden kehittämisen, josta löytyvät kustannustehokkaimmat ja nopeimmat päästöjen vähennyskeinot.

Verotukseen strategiassa ei esitetä uusia linjauksia ja liikenteen verotuksen uudistamista selvittäneen työryhmän raportti ohitetaan toteamalla verotulojen merkittävät vähenemät. Raportti toi kuitenkin selkeästi esille tarpeen verotuksen uudistamiseksi kilometripohjaisen verotuksen suuntaan ja kilometriverotuksen suuret vaikutukset henkilöautojen liikennesuoritteen kasvun estäjänä. Lisäksi verotuksella voidaan edistää kulkutapasiirtymää tuomalla liikkumisen palvelupaketit (jotka voivat sisältää esim. sähköpotkulautoja, kaupunkipyöriä, joukkoliikennelippuja, taksin tai yhteiskäyttöauton käyttöä, jne.) työnantajien ja työntekijöiden kannalta yhtä yksinkertaisiksi ratkaisuiksi työsuhdeautojen verokäytäntöjen kanssa.

Ilmasto- ja energiastrategian vaikutusarviot

Kuten strategiassa todetaan, taakanjakosektorin päästövähennysten keskeisin epävarmuus liittyy liikenteen päästöihin, joiden tulisi puolittua 2030 mennessä ja vähentyä noin 65 % vuoteen 2035 mennessä. Tämä tarkoittaa noin 6 Mt päästötasoa vuonna 2030 ja noin 4 Mt vuonna 2035. Vähennyksiä on vaikea saavuttaa ajoneuvokannan uudistumiseen liittyvien hitaustekijöiden vuoksi. Vaikka autokannan uudistuminen nopeutuisi merkittävästi nykyisestä noin 150 000 uuteen autoon vuodessa vuonna 2030, vuonna 2022 ensirekisteröitävistä autoista lähes kaikki ovat liikenteessä vielä vuonna 2030 ja noin 80 % vuonna 2035. Vuoden 2035 henkilöautosuoritteesta noin 25 % ajetaan henkilöautoilla, jotka ovat jo nyt autokannassamme. Pelkästään jo nyt käytössä olevien henkilöautojen päästöt ovat 1–1,5 Mt, eli noin kolmannes liikenteen enimmäispäästöistä vuonna 2035. Koska kuorma-autojen päästöjen ennakoidaan olevan vähintään 2 Mt, linja- ja pakettiautojen päästöjen noin 0,5 Mt ja vesiliikenteen myös noin 0,5 Mt vuonna 2035, ei vuosina 2022–2035 rekisteröitävien henkilöautojen käyttöön jää lainkaan päästöjä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jo nyt on selvää, että 1) henkilö- ja kuorma-autojen liikennesuorite ei saa kasvaa nykytasosta, 2) muiden kuin täyssähköhenkilöautojen myynti on saatava loppumaan mahdollisimman pian ja 3) uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitetta tulee korottaa vuoden 2030 tasosta.

Valtiontalousvaikutuksissa nostetaan esiin sähköautojen hankintatuet. Hankinnan tukemisen sijaan tulee tukea latausinfrastruktuurin rakentamista, koska hankintatuki kohdistuu vain yksittäiseen valintatilanteeseen, mutta latausinfran kehittäminen on systeeminen muutos, joka muuttaa oletuksia sähköautojen käyttökelpoisuudesta useissa tulevaisuuden valintatilanteissa. Strategiassa nostetaan esiin, että joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen on vuoden 2022 budjetissa varattu 113 milj. €, mutta on syytä huomata, että valtaosa tästä on joukkoliikenteen kriisitukea pandemian vuoksi ja kulkutapasiirtymän edistämiseksi rahoituksen tulisi säilyä tällä tasolla eikä antaa laskea valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa mainitulle rahoitustasolle.

Strategian SOVA-arvioinnissa mainitaan vain lyhyesti kävellen ja pyörällä tehtävien matkojen fyysiseen aktiivisuuteen liittyvät monipuoliset terveyshyödyt. Myös joukkoliikenteeseen liittyy merkittävät terveyshyödyt koska pysäkeille liikutaan useimmiten kävellen. Liikkumattomuuden kustannukset ovat 3,2–7,5 mrd. €, joten kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen käyttöä kasvattavien kulkutapamuutosten hyödyt ovat erittäin suuret ja vastaavasti autoilua kasvattavien kulkutapamuutosten terveyshaitat ja -kustannukset erittäin suuret (Vasankari et al. 2018).

Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksissa nostetaan esiin liikkumisvapaus. On kuitenkin huomattava, että Suomessa liikkuminen vapaasti onnistuu laajoilla alueilla vain henkilöautolla, mikä sulkee pois liikkumisvapauden piiristä merkittävän osan kansalaisista, joten autottomat kotitaloudet ovat alttiita saavutettavuusköyhyydelle palveluverkon harventuessa. Liikkumisköyhyyden tutkimus korostaa, että toimiva joukkoliikenne on erityisen tärkeää niille ryhmille, jotka kokevat haasteita liikkumisessa. Näin ollen panostukset joukkoliikenteeseen lisäävät näiden ryhmien hyvinvointia suoraan. Joukkoliikennettä kehittämällä myös estetään liikkumisen hintaa kohoamasta kohtuuttomaksi, ja polttoaineiden hinnan noustessa tämä merkitys kasvaa entisestään (Liimatainen 2022).

Sukupuolivaikutusten osalta nostetaan esiin teknologisten muutosten kohdistuminen enemmän miehiin. Kulkutapamuutokset tuovat uusia työpaikkoja joukkoliikenteen kuljettajatehtäviin miehille ja edistävät sukupuolten tasa-arvoa liikkumiseen kuluvan ajan suhteen, koska naiset käyttävät enemmän joukkoliikennettä, jolla liikkuminen on ollut hitaampaa kuin henkilöautolla.

Energiatehokkuus

Liikennevälineiden energiatehokkuus edistyy pääosin sähköistymisen myötä, kuten strategiassa todetaan. Strategiassa nostetaan esiin autojen myynnin merkittävä lisäystarve autokannan nuorentamiseksi. Autokantaa voi kuitenkin nuorentaa myös vähentämällä vanhojen autojen määrää ja rekisterissä olevien autojen keski-ikää olennaisempaa päästöjen kannalta on ns. tehollinen keski-ikä, eli minkä ikäisillä autoilla ajetaan puolet liikennesuoritteesta. Näihin seikkoihin voidaan vaikuttaa esimerkiksi romutuspalkkioilla ja päästöihin sidotulle kilometriverotuksella.

On hyvin valitettavaa, että strategia ottaa annettuna, että ”auto on monelle ihmiselle välttämätön liikkumisväline nyt ja tulevaisuudessa”. Nykytilanne on toisen maailmansodan jälkeen toteutetun määrätietoisen henkilöautoon perustuvan yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän suunnittelun tulosta. Tulevaisuuden tilanne on täysin erilainen, jos tulevina vuosikymmeninä tehdään yhtä määrätietoisesti kävelyyn, pyöräilyyn ja joukkoliikenteeseen ohjaavaa yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän suunnittelua. Strategia tunnistaa tämän, mutta toteaa, että ”Digitalisaatio ja liikenteeseen liittyvä tieto ovat tässä ratkaisevassa roolissa”. Näin ei todellakaan ole. Kulkutapasiirtymiä ei saada aikaan digitalisaatiolla, vaan infrastruktuurin muuttamisella.

Lähteet

Liimatainen 2022. Liikenneköyhyyden ilmenemismuodot ja miten ongelmiin voidaan puuttua. https://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/kss-liikennekoyhyys6-web.pdf

Tilastokeskus 2022. Öljytuotteiden myynti kotimaahan. https://pxweb2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__ehk/statfin_ehk_pxt_11t2.px

Vasankari et al. 2018. Liikkumattomuuden lasku kasvaa – vähäisen fyysisen aktiivisuuden ja heikon fyysisen kunnon yhteiskunnalliset kustannukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 31/2018. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-535-8