Eduskunnan ympäristövaliokunta 9.10.2023

Asia: HE 41/2023 vp valtion talousarvioksi vuodelle 2024

Teema: Vähäpäästöinen liikkuminen, energiamurros

Lausunto vähäpäästöisen liikkumisen ja energiamurroksen näkökulmasta valtion talousarviossa 2024

Professori Heikki Liimatainen, Liikenteen tutkimuskeskus Verne, Tampereen yliopisto

Yhteenveto

Kiitän mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä valtion talousarvioiksi vuodelle 2024 vähäpäästöisen liikkumisen ja energiamurroksen näkökulmasta. Hallitusohjelman mukaan: ”Liikennepolitiikalla tuetaan kasvua, investointeja ja työllisyyttä, laajennetaan työssäkäyntialueita, edistetään kestävien liikennemuotojen käytön mahdollisuuksia ja vähennetään päästöjä.”

Talousarviossa ehdotetut muutokset, erityisesti polttoaineveron alennus, eivät edistä kestävien liikennemuotojen käyttöä vaan kasvattavat päästöjä. Ehdotetuista päästöjä kasvattavista muutoksista, eli ajoneuvoveron perusveron alentamisesta, julkisen liikenteen harkinnanvaraisten ilmastoperusteisten toimenpiteiden rahoituksen poistosta, lentoliikenteen ostoista, kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen edistämisen rahoituksen alentamisesta, julkisen liikennesähkön ja -kaasun lataus- ja tankkausinfrastruktuurin tuen alentamisesta, asuinrakennusten sähköisen liikenteen infrastruktuurin avustuksen poistosta ja erityisesti polttoaineveron alentamisesta sekä sen perusteena olevasta ehdotuksesta uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen alentamiseksi, tulee luopua.

Perustelut

Tausta

Liikenteen päästöjen tulisi puolittua 2030 mennessä ja vähentyä noin 65 % vuoteen 2035 mennessä, jotta Suomi voisi olla ilmastolain mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta 2035. Tämä tarkoittaa liikenteelle 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 90 000 uudesta autosta noin 150 000 uuteen autoon vuodessa vuonna 2030, vuoden 2035 henkilöautosuoritteesta noin 25 % ajetaan henkilöautoilla, jotka ovat jo nyt autokannassamme. Vuonna 2023 ensirekisteröitävistä autoista lähes kaikki ovat liikenteessä vielä vuonna 2030 ja noin 80 % vuonna 2035. Pelkästään jo nyt käytössä olevien henkilöautojen päästöt ovat 1–1,5 Mt vuonna 2035, eli noin kolmannes liikenteen enimmäispäästöistä tuona vuonna. 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 2024–2035 rekisteröitävien henkilöautojen käyttöön jää lainkaan päästöjä. Käytännössä on siten jo nyt 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 nykylainsäädännön mukaisesta vuoden 2030 tasosta.

Ehdotetut muutokset

Talousarvioehdotuksessa vähäpäästöisen liikenteen ja energiamurroksen kannalta keskeisimpiä muutoksia tuloarviossa ovat polttoaineveron alentaminen, autoveron kertymän aleneminen, ajoneuvoveron perusveron alentaminen, fossiilisten polttoaineiden alan voittovero (https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2023/20230363) sekä matkakuluvähennyksen omavastuun korottaminen. Keskeisiä muutoksia menoarviossa ovat julkisen henkilöliikenteen palvelujen ostojen vähentäminen/ harkinnanvaraisten ilmastoperusteisten toimenpiteiden rahoituksen poisto, lentoliikenteen ostojen kasvattaminen, kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen edistämisen rahoituksen alentaminen, julkisen liikennesähkön ja -kaasun lataus- ja tankkausinfrastruktuurin tuen alentaminen, energiatuen kasvattaminen (liikenteen biopolttoaineiden ja muiden uusiutuvien energialähteiden tuotannon ja käytön uuden teknologian pilotointi- ja demonstraatiohankkeisiin) sekä asuinrakennusten sähköisen liikenteen infrastruktuurin avustuksen poistaminen, HSL:n ottaminen koulumatkatukitaksan piiriin. Kokonaisuutena muutokset vaikuttavat päästöihin ja valtion tuloihin ja menoihin seuraavasti (*Liikenteen tutkimuskeskus Vernen oma arvio kursiivilla)*:

Muutos	Budjettivaikutus	Päästövaikutus
polttoaineveron alentaminen	*-172 milj. €*	*+0,1 Mt*
jonka perusteena jakeluvelvoitteen alentaminen	*+136 milj. €*	*+1.4 Mt (2024–2027: 4,1 Mt)*
ajoneuvoveron perusveron alentaminen	-15 milj. €	*+0,0005 Mt*
fossiilisten polttoaineiden alan voittovero	?	?
matkakuluvähennyksen omavastuun korottaminen	27 milj.€	vähentää hieman
joukkoliikenteen harkinnanvaraisten ilmastoperusteisten toimenpiteiden rahoituksen poisto	13 milj. €	lisää hieman
lentoliikennepalvelujen ostot	-15 milj. €	lisää hieman
kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen edistämisen rahoituksen alentaminen	0,5 milj. €	lisää hieman
julkisen liikennesähkön ja -kaasun lataus- ja tankkausinfrastruktuurin tuen alentaminen	11,5 milj. €	lisää kohtalaisesti
asuinrakennusten sähköisen liikenteen infrastruktuurin avustuksen poistaminen	9 milj. €	lisää kohtalaisesti
HSL:n ottaminen koulumatkatukitaksan piiriin	-19 milj. €	vähentää hieman
energiatuen kasvattaminen	?	?

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 todetaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimintaympäristöstä, että ”Fossiilittomaan liikenteeseen siirtyminen on vaatinut ja vaatii jatkossakin merkittäviä toimia. Kehitys on ollut oikean suuntaista, mutta siirtymässä on vielä tehostamisen varaa.” Yhteiskunnallisissa vaikuttavuustavoitteissa esitetään arvioksi vuoden 2024 liikenteen päästöistä 8,2 Mt. Arvio perustuu vuonna 2022 tehtyyn perusskenaarioon, jossa biopolttoaineiden osuus on 28 % liikenteen energiasta vuonna 2024.

Liikenteen päästöjen vähentämistoimenpiteiden yleisesti käytettyä jakoa liikennejärjestelmän tehostamiseen, ajoneuvojen energiatehokkuuden parantamiseen ja fossiilisten polttoaineiden korvaamiseen on hyödynnetty seuraavassa arvioitaessa toimenpiteiden ja resurssien tarvetta

vähähiilisen liikenteen edistämiseksi sekä näiden tarpeiden toteutumista talousarvioesityksessä vuodelle 2024.

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

Vähähiilisen liikenteen ja energiamurroksen näkökulmasta fossiilisten liikennepolttoaineiden verotuksen tulisi jatkuvasti nousta, jotta niiden hintaan muodostuisi pitkän aikavälin näkymä, jonka avulla kuluttajat voivat ennustettavasti tehdä valintoja auton käyttövoiman suhteen. Vastoin tätä periaatetta polttoaineveroa ollaan laskemassa, ja talousarvioehdotuksessa 2024 todetaankin, että: ”Liikennepolttoaineiden valmisteverotuksen alentaminen laskee päästöohjausta liikenteessä”.

Liikenteen päästöjen ja Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden saavuttamisen kannalta uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen alentaminen (HE53/2023) on katastrofaalinen muutos, koska liikenteen päästöt kasvavat 1,4 Mt vuonna 2024 ja yhteensä 4,1 Mt vuosina 2024–2027. TEMin arvion mukaan ilman kompensoivia päästövähennystoimenpiteitä päästöjen nousu voi tulevina vuosina lisätä valtion menoja taakanjakosektorin päästöyksiköiden hankinnasta tai vähentää päästöyksiköiden myynnistä saatavia tuloja 50–480 milj. € kertaluonteisesti.

Polttoaineveron ja jakeluvelvoitteen alentamisen yhteisvaikutuksena liikenteen päästöt kasvavat vuonna 2024 noin 1,5 Mt. Polttoaineverot kasvaisivat jakeluvelvoitteen alentamisella 172 milj. €, mutta liikenteen kokonaiskustannukset yrityksille ja kotitalouksille alenevat fossiilisen polttoaineen uusiutuvaa alhaisemman hinnan vuoksi noin 440 milj. €, jakautuen noin puoliksi kotitalouksien ja kuljetusyritysten kesken. Polttoaineveron alentaminen vähentää liikenteen verokertymää 136 milj. €, eli 36 milj. € enemmän kuin uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen alentaminen verokertymää kasvattaa.

Lisäksi on huomattava, että liikennesektorin ympäristölle haitalliset verotuet ovat noin 1,4 mrd. €, joka koostuu dieselin alemmasta verokannasta, henkilöautoiluun kohdistuvasta työmatkakuluvähennyksestä ja työkoneiden kevyen polttoöljyn alemmasta verokannasta.

Liikennejärjestelmän tehokkuuden kehittäminen: kestävien kulkutapojen suoritteet ja markkinaosuus

Liikenteen päästöjen puolittamisen 2030 saavuttavassa skenaariossa suomalaisten matkustussuorite saisi kasvaa vain väestönkasvun verran, eli matkustussuoritteen per henkilö pitäisi pysyä nykyisellä tasolla. COVID-19 -pandemian myötä suomalaisten liikkuminen näyttää muuttuneen pysyvästi. Valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen mukaan suomalaiset tekevät selvästi vähemmän matkoja ja päivittäinen matkustussuorite henkilöautolla on laskenut merkittävästi. Myös liikenteen automaattisten mittauspisteiden tuottaman datan mukaan liikennemäärät olivat vuonna 2022 pääteillä noin 8 % pienemmät kuin ennen pandemiaa.

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. Talousarvioesityksessä 2024 väitetään, että ”Joukkoliikenteen palvelujen kehittämiseen kohdennetaan määrärahoja, mikä mahdollistaa henkilöliikenteen määrän ja siitä aiheutuvien päästöjen vähentämisen etenkin

kaupunkiseuduilla.” Toisaalta muutama rivi myöhemmin todetaan, että: “Liikenteen osalta määrärahat alenevat 51 milj. eurolla vuoteen 2023 verrattuna johtuen vuoden 2023 lopussa päättyvistä edellisen hallituksen kertaluonteisten määrärahojen päättymisestä (sähköautojen latausinfraverkosto) sekä hallitusohjelmaan sisältyvistä säästöistä kohdistuen esimerkiksi joukkoliikenteen ilmastoperusteiseen määrärahaan.” Lentoliikennepalvelujen ostoon kohdistetaan 15 milj. €, mikä kasvattaa päästöjä riippumatta näiden palvelujen todellisesta tarpeesta ja matkustajamäärästä. Ehdotetut muutokset kokonaisuutena estävät kulkutapamuutosten edistämisen.

Osallistuminen kuntien kestävän liikenneinfran investointeihin

Väyläverkon kehittämisinvestointien osalta avustukset kunnille raitiotie- ja pyöräilyhankkeisiin ovat kestävän liikenteen kehittämisen näkökulmasta erittäin tarpeellisia, mutta kävelyn ja pyöräilyn edistämisen avustuksia esitetään alennettavaksi 0,5 milj. €. 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 alentamisen sijaan olennaisesti nostaa.

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. Talousarviossa esitetään julkisen henkilöliikenteen palvelujen ostojen vähentämistä harkinnanvaraisten ilmastoperusteisten toimenpiteiden rahoituksen poistolla. Nykyinen joukkoliikenteen ostojen ja kehittämisen määräraha on jo aivan liian pieni. Taso tulisi kymmenkertaistaa nykyisestä, koska joukkoliikenteellä edistetään samanaikaisesti päästövähennyksiä, liikenneturvallisuutta ja liikenneköyhyyden poistamista.

Uudet valtakunnallisen väylähankkeet

Parlamentaarisen liikenneverkon rahoitusta arvioineen työryhmän (2018) yksimielisen loppuraportin mukaan henkilöautoliikenteen kasvu on taitettava kaupunkiseudulla. 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.

Ajoneuvojen energiatehokkuuden kehittäminen: vaihtoehtoisia käyttövoimia hyödyntävien ajoneuvojen osuus

Auto- ja ajoneuvovero

Suomessa ensirekisteröityjen autojen keskimääräisten hiilidioksidipäästöjen tason tulisi laskea jatkuvasti, jotta liikenteen päästötavoitteisiin voitaisiin päästä. Polttomoottoriautojen päästötasojen lasku on kuitenkin pysähtynyt ja kääntynyt jopa nousuun viime vuosina, vaikka sähköautojen kasvavan osuuden myötä kokonaispäästötaso on merkittävästi alentunut. 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. Sähköautojen osalta tulee erityisesti kehittää työsuhdeautojen verotusta siten, että työsuhdeautoiksi voisi hankkia vain sähköautoja.

Latausinfrastruktuurituet: Sähköisen liikenteen ja biokaasun liikennekäytön infrastruktuurin edistäminen ja Avustukset asuinrakennusten sähköisen liikenteen infrastruktuurin edistämiseen

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 henkilöautoliikenteen infrastruktuurin tuen tulisi kohdistua kotilatauslaitteiden edistämiseen, erityisesti taloyhtiöissä, eikä siitä tule luopua, kuten talousarviossa ehdotetaan.

Selvityksemme (Liimatainen et al. 2023, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164944/VNTEAS_2023_38_HEETRA.pdf?sequence=1&isAllowed=y) perusteella sähkö- ja kaasukuorma-autojen hankintatuki on erittäin kustannustehokas päästövähennystoimenpide. Raskaan kaluston osalta sähköistyminen on vasta lähdössä käyntiin ja raskaan liikenteen latausverkosto puuttuu Suomesta täysin. Myös biokaasun osalta nesteytetyn biokaasun tankkausasemien määrän lisääminen on tärkeää, koska biokaasu kannattaa käyttää raskaissa ajoneuvoyhdistelmissä, joissa sähköistäminen on hidasta. Näin ollen sähkö- ja kaasu kuorma- ja pakettiautojen hankintatukea ja julkisen liikennesähkön ja -kaasun lataus- ja tankkausinfrastruktuurin tukea ei tule alentaa, kuten talousarviossa ehdotetaan, vaan kasvattaa.