Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

Emilia Suomalainen

Yhdyskuntaratkaisut, asuminen ja liikenne 23.10.2023 SYKE/2023/1852

Eduskunnan Liikenne- ja viestintävaliokunta Julkinen

Viite: Liikenne- ja viestintävaliokunta torstai 26.10.2023 klo. 12:00 K 17/2023 vp Ilmastovuosikertomus 2023 / Asiantuntijalausuntopyyntö

Asia: **K 17/2023 vp Ilmastovuosikertomus 2023**

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus (Syke) kiittää mahdollisuudesta lausua liikenne- ja viestintävaliokunnalle ilmastovuosikertomuksesta 2023. Ilmastovuosikertomus raportoi ilmastolain mukaisesti vuosittain tiedot päästökehityksestä, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman (KAISUn) ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toteutumisesta sekä etenemisestä kohti asetettuja päästövähennystavoitteita. Ilmastovuosikertomuksen keskeisenä tehtävänä on tarkastella yleistä kasvihuonekaasujen päästökehitystä ja suunniteltujen toimien riittävyyttä asetettujen kansallisten ja EU-tason tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ilmastovuosikertomuksen sisältö kuvaa kevään 2023 tilannetta, jolloin Petterin Orpon hallituksen linjauksia ei ollut vielä tiedossa. Ilmastolain mukaan ilmastovuosikertomuksessa on kuitenkin katsottava myös suunniteltujen toimien riittävyyttä. Tästä syystä tämä asiantuntijalausunto kommentoi vuoden 2023 ilmastovuosikertomusta ja ilmastotavoitteiden toteutumista myös Petteri Orpon hallitusohjelman kirjausten näkökulmasta. Lausunto käsittelee erityisesti liikenteen tulevaisuusnäkymiä päästövähennystavoitteiden saavuttamisen suhteen ja hahmottelee ilmastovuosikertomuksen mahdollisia kehityssuuntia.

Liikenteen päästötavoitteiden saavuttamisesta

Liikenteen ilmastopäästöjen vähentäminen ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi on välttämätöntä. EU-velvoitetaso edellyttää taakanjakosektorin päästöjen vähentämistä 50 %:lla vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasosta. Hiilinielujen romahtaminen maankäyttösektorilla lisää painetta voimakkaampiin päästövähennyksiin taakanjakosektorilla. KAISUssa oli laskettu sen varaan, että Suomi ylittää maankäyttösektorin tavoitteensa ja pystyy sen myötä siirtämään 4,5 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin ($MtCO_2$-ekv) maankäyttösektorin jouston taakanjakosektorin päästöjen vähentämiseksi vuosina 2021–2030. Nykyisessä tilanteessa näin ei kuitenkaan ole tapahtumassa. Päästövähennysvajeen myötä on syytä varautua siihen, että liikenteen päästöjä on tarpeen vähentää voimakkaammin kuin KAISUssa arvioitiin. Liikenteen päästöt ovat laskeneet vain hyvin rajallisesti vuodesta 2021, huolimatta siirtymästä takaisin joukkoliikenteen käyttöön koronapandemia jälkeen ja polttoaineiden korkeista hinnoista vuonna 2022.

Liikennesektorin huolestuttava päästökehitysnäkymä vuoteen 2030 mennessä on hyvin tiivistetty ilmastovuosikertomuksen sivulla 43.

Ilmastovuosikertomus ei julkistamisajankohtansa takia käsittele hallitusohjelmassa listattuja toimenpiteitä ja hallituksen esityksiä, joilla olisi toteutuessaan negatiivinen vaikutus liikenteen päästökehitykseen ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseen, liittyen mm. jakeluvelvoitteiseen ja liikkumisen kustannuksiin. Jakeluvelvoitteen nosto, joka tuli voimaan vuoden 2023 alussa, oli merkittävin yksittäisistä fossiilittoman liikenteen tiekartassa listatuista liikennesektorin toimenpiteistä (0,3–1 $MtCO_2$-ekv vuonna 2030). Jakeluvelvoitteen muokkaus hallituksen esityksen mukaisesti tuo arviomme mukaan noin 4,6 $MtCO_2$-ekv lisää päästöjä aikavälillä 2024–2027 nykyiseen jakeluvelvoitteeseen verrattuna. Tämä on merkittävä heikennys liikenteen lähivuosien päästökehitykseen ja johtaa selvään poikkeamaan KAISUssa ennakoidusta kehityksestä.

Liikenne- ja viestintäministeriö arvioi tammikuussa 2022 (s. 35), että fossiilittoman liikenteen tiekartan kolmatta vaihetta ei olisi tarve toteuttaa, jos kaikki ensimmäisen ja toisen vaiheen toimenpiteet toteutuvat täysimääräisesti ja päästövähennykset saavutetaan oletetusti. Kaikki toimenpiteet eivät ole toteutumassa nykyisen tilannekuvan perusteella. Sen sijaan hallituksen esitykset polttoaineiden ja ajoneuvojen verotuksen alentamisesta vievät toteutuessaan päästökehitystä väärään suuntaan. Tarvitaan kiireellisesti tilanteen uudelleenarviointia. Taakanjakosektorin päästöjen puolittaminen vuoteen 2030 EU-velvoitteiden mukaisesti vaatii laajan keinovalikon taloudellista ohjauskeinoista ja muusta sääntelystä ja rajoituksista infran kehittämiseen.

Ajoneuvokannan uusiutuminen on hidasta (vuosittain myytyjen uusien ja käytettynä maahantuotujen henkilöautojen osuus koko autokannasta on vain n. 5 %) ja siksi nykyinen ajoneuvokanta määrittää suurilta osin tulevien vuosien päästötason sähköistymisen kiihtymisestä huolimatta. Vaihtoehtoisilla käyttövoimilla toimivia ajoneuvoja on nykyisin vain n. 6 % henkilöautokannasta. KAISUssa ajoneuvokannan sähköistyminen näyttelee keskeistä roolia liikenteen päästötavoitteen saavuttamisessa. Vuosikertomuksessa todetaan hyvin, että riski sähköautojen myynnin vähentymiseen toivottuun kehitysuraan nähden on olemassa.

Sähköistymisen tapaan myös ajoneuvojen energiatehokkuuden kehittyminen on riippuvainen ajoneuvokannan uusiutumistahdista. Tästä syystä suoritteiden ja siten polttoaineenkulutuksen kehityksellä sekä vähäpäästöisten polttoaineiden käytön osuuksilla on suuri vaikutus lähivuosien päästökehitykseen. Yksi KAISUn kuvaaman kehityskulun vahvimmista oletuksista onkin, ettei henkilöautoilun ajosuorite enää kasvaisi 2020-luvulla.

Ilmastovuosikertomuksessa tunnistetaan, että vuosille 2022–2023 osoitettu toimenpiteiden rahoitus ei ole ollut fossiilittoman liikenteen tiekartan esittämällä tasolla. Puutteita on ollut erityisesti siinä, kuinka liikenteen päästöjä voidaan vähentää ohjaamalla liikkumista kestävämpiin kulkumuotoihin kaupunkiseuduilla. Tämä on liikennepolitiikan keskeinen tavoite. Noin 73 % suomalaisista asuu kaupunkialueilla (Syke 2023). Kuitenkin henkilöliikennetutkimuksen 2022 mukaan kestävien kulkutapojen osuus matkasuoritteesta on pienentynyt vuodesta 2016. Joukkoliikenne ja aktiivinen liikkuminen (kävely ja pyöräily) ovat kaupunkiseutujen kestävän liikenteen perusta. Ilmastovuosikertomuksessa todetaan, ettei joukkoliikenteen ja kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman rahoitus ole toteutunut suunnitellulla tavalla.

Liikenteen kysynnän hillitseminen ja siirtymä kestävimpiin kulkumuotoihin on tärkeää ilmasto- ja muiden kestävyystavoitteiden saavuttamiseksi (ITF Transport Outlook 2023). Liikennesektorin

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: mailto:kirjaamo.syke@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | **http://www.syke.fi/**

päästövähennystoimissa tällaista keinovalikkoa tulisi alleviivata enemmän myös Suomessa. Tehostamisen lisäksi tarvitaan toimia kestävämpiin kulkumuotoihin siirtymiseen kannustamiseksi ja moottoriliikenteen vähentämiseksi. Tämä vähentäisi moottoriliikenteen ulkoisvaikutuksia (ilmansaasteet, melu, liikennekuolemat ja loukkaantumiset, paikallanolo ja liikkumattomuus, jne.) ja hyödyttäisi kansanterveyttä sekä vähentäisi liikenteen ulkoisvaikutuksista aiheutuvia kansantaloudellisia kustannuksia. UKK-instituutti on esimerkiksi arvioinut, että liikkumattomuudesta ja paikallaanolosta aiheutuu vuosittain yli 3,2–7,5 miljardin euron kustannukset (Kolu et al. 2022).

Ilmastovuosikertomuksen ja päästöjen ennakoinnin kehitysmahdollisuuksista

Ilmastovuosikertomus on kehittynyt vuodesta 2022 kattavammaksi ja siihen on lisätty mm. erityisen tarpeellinen osio lisätoimien tarpeesta. Ilmastovuosikertomus avaa näköaloja eri politiikka-alueiden vuorovaikutuksiin ja keskinäiseen johdonmukaisuuteen. Tilanteessa, jossa epävarmuudet ovat suuria ja tilanteet muuttuvat nopeasti, tulisi kuitenkin kehittää dynaamisempaa ja ajantasaisempaa päästöjen kehityksen ja ennakoinnin seurantaa (digitaalinen palvelu), joka mahdollistaa nopeidenkin korjaustoimien valmistelun. Päästöjen seurantaa ja ennakointia tulisi kehittää strategisempaan suuntaan korostamalla toimintavaihtoehtojen hahmottamista erilaisten tulevaisuuksien ja oletusten valossa. Ajantasaisen tiedon tulisi luoda mahdollisimman selkeät perusteet toimille, jotka voidaan ottaa käyttöön päästökehityksen tai muiden päästöihin vaikuttavien tapahtumien poiketessa oletetusta.

Liikennesektorin osalta ilmastovuosikertomusta ja päästöjen ennakointia tulisi kehittää edelleen muun muassa liikennejärjestelmän, maakäytön ja yhdyskuntarakenteen yhteyksien osalta. Olisi myös hyvä ottaa huomioon yhdyskuntarakenteen trendien vaikutukset: väestöstä yhä suurempi osa asuu suurilla kaupunkiseuduilla, kaupunkiseutujen autovyöhykkeillä asuvan väestön määrä on edelleen kasvussa ja kestävillä kulkumuodoilla kuljettavissa olevien työmatkojen osuus kaupunkiseuduilla on seurannut laskevaa, vaikkakin tasaantuvaa trendiä (Syke 2023). Toisaalta suurimmissa kaupungeissa yhdyskuntarakennetta on tiivistetty uusien joukkoliikenneinvestointien avulla siten, että uutta rakennuskantaa on rakennettu monipuolisten liikkumisvaihtoehtojen alueille. Kaupungistuminen ja yhdyskuntarakenne vaikuttavat erityisesti kulkumuotojakaumiin sekä matkojen pituuksiin kaupunkiseuduilla. Väljän yhdyskuntarakenteen pitkät autolla kuljetut etäisyydet kertautuvat päivittäisessä liikenteessä joka päivä aiheuttaen suorana vaikutuksena tiivistä rakennetta enemmän ajosuoritetta ja päästöjä.

Päästöjen ennakoinnissa tulisi nykyistä paremmin huomioida trendejä liittyen mm. autonomistukseen ja ajoneuvokannan kokoon, henkilöautojen painokehitykseen ja kulutusperäiseen hiilijalanjälkeen tuloluokittain. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutusten huomioiminen on tärkeää: pienituloiset kärsivät sekä liikenneköyhyydestä että liikenteen negatiivisista ulkoisvaikutuksista ja ilmastonmuutoksen tuomista haitoista muuta väestöä enemmän. Yksilöiden henkilöauto- ja lentoliikenteeseen liittyvä hiilijalanjälki korreloi myös vahvasti tulotason kanssa.

Ilmastovuosikertomuksen lisäksi tarvitaan holistisempaa arviointia liikenteen ja muiden yhteiskunnan sektorien kestävyyskehityksestä esimerkiksi planetaaristen rajojen, ekologisen kantokyvyn rajat ja sosiaalisen kestävyyden yhdistävän talousmallin tai planetaarisen terveyden -viitekehikkojen pohjalta. Nykyinen vahvasti moottoriajoneuvoliikenteeseen ja etenkin

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: mailto:kirjaamo.syke@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | **http://www.syke.fi/**

henkilöautoiluun pohjautuva liikennejärjestelmä tuottaa monia negatiivisia ulkoisvaikutuksia ilmastopäästöjen lisäksi. Siirtymällä kestävämpään liikennejärjestelmään olisi mahdollista parantaa liikkumisen ympäristö-, terveys- ja kestävyysvaikutuksia ja vähentää niihin liittyviä kansantaloudellisia kustannuksia.

Yhteenveto

Ilmastovuosikertomus kertoo hyvin kevään 2023 tilanteen päästökehityksestä ja maankäyttösektorin kehityksestä. Taakanjakosektorin vuoden 2030 tavoitteiden saavuttaminen on jo haasteellista maankäyttösektorin joustomahdollisuuksien käytön häviämisen myötä. Vuosikertomuksen julkistamisen jälkeen tulleet Petteri Orpon hallituksen liikennesektorin linjaukset eivät paranna taakanjakosektorin tilannetta, koska näköpiirissä olevat toimenpiteet eivät ole fossiilittoman liikenteen tiekartan esittämällä tasolla. Erityisesti jakeluvelvoitteen alentaminen johtaa siihen, että liikennesektorilla tarvitaan kiireisesti uusia toimenpiteitä, joilla voidaan vähentää päästöjä lyhyellä aikavälillä. Tässä liikenteen sähköistyminen ja ajosuoritteiden määrään vaikuttaminen näyttelevät tärkeää roolia. Tämän lisäksi tarvitaan pitkän aikavälin toimia, joilla tuetaan siirtymää kestävämpään kulkumuotojakaumaan henkilöautoilusta kohti joukko- ja aktiivista liikennettä.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet johtava tutkija Emilia Suomalainen, erityisasiantuntija Karoliina Auvinen, erikoistutkija Ville Helminen ja yksikönjohtaja, professori Jyri Seppälä.

Lähteet

ITF (2023). ITF Transport Outlook 2023. https://www.itf-oecd.org/itf-transport-outlook-2023

Kolu P. et al. (2022). Economic burden of low physical activity and high sedentary behaviour in Finland, J Epidemiol Community Health 76:677–684. https://doi.org/10.1136/jech-2021-217998

Syke (2023). Alueidenkäytön vuosikatsaus 2022. https://www.syke.fi/Alueidenkayton_vuosikatsaus

Jakelu

liv@eduskunta.fi

Kopio

kirjaamo@syke.fi

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: mailto:kirjaamo.syke@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | **http://www.syke.fi/**