Lausunto
13.11.2023

Eduskunta
valtiovarainvaliokunnan liikennejaosto
kaisa.iso-sipila@eduskunta.fi

Asiantuntijapyyntö 6.11.2023

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 (HE 41/2023 vp)

Valtiovarainvaliokunnan liikennejaosto on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 (HE 41/2023 vp), teemasta vesiväylien, erityisesti meriliikenteen tilannekuva ja mahdolliset kipupisteet erityisesti talousarvioesityksen osalta, ottaen huomioon mm. huoltovarmuuden ja elinkeinoelämän tarpeet.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Vesiliikenteen tilannekuva (*Liikennejärjestelmäanalyysi (Traficom)*)

Suomen meri- ja sisävesikuljetusten määrät ovat vaihdelleet viime vuosina 95–112 miljoonan tonnin välillä. Tästä selvästi suurin osuus (90–95 %) on ulkomaankuljetuksia.

Kansainvälisen tilanteen muuttuminen on aiheuttanut merkittäviä muutoksia logistisiin virtoihin, jotka vaikuttavat suoraan tai epäsuorasti vesiväylien palvelutasoon ja niihin liittyviin haasteisiin. Tällaisia tekijöitä ovat mm.:

- Raaka-aineiden tuonnin päättyminen Venäjältä on siirtänyt tuonnin merisatamien kautta tapahtuvaksi merikuljetukseksi, sekä lisännyt Vuoksen vesistössä uittoa ja raakapuun laivakuljetuksia
- Raakapuun saatavuuden varmistaminen ja tuonnin suuntautuminen uusia logistisia reittejä pitkin
- Transito-liikenteen merkittävä väheneminen
- Saimaan kanavan liikenteen seisahtuminen
- Konttiliikenteessä ja satamien ruuhkautumisessa tilanne on muuttunut hieman paremmaksi, mutta merkittäviä epävarmuustekijöitä (kuten Kiinan koronatilanne) on yhä olemassa
- Kansainvälisesti satamien ruuhkautuminen on vähentynyt, mutta ruuhkautuminen voi yhä vaikuttaa Suomeen suuntautuvaan meriliikenteeseen ja tilanne on yhä hyvin häiriöherkkä.

Suomessa strategiseen tilannekuvaan vaikuttavia muutoksia ovat huoltovarmuuden sekä valmius- ja varautumisnäkökohtien merkityksen kasvu. Inkooseen sijoittuvan maakaasunhuoltovarmuutta turvaavan LNG-terminaalialuksen täyttökuljetusten toimivuus on varmistettava myös talviolosuhteissa. Balticconnector-kaasuputki on ollut poissa käytöstä aamuyöstä 8.10.2023 lähtien, mutta huoltovarmuuden näkökulmasta tilanne on vakaa. Kaasun saanti on turvattu Inkoon LNG-terminaalin kautta.

Energian saatavuuden turvaaminen ja kotimaisen puhtaan energian tuotannon lisääminen on johtanut merkittävän laajojen tuulipuistoalueiden tutkimiseen ja suunnitteluun Pohjanlahden alueella sekä Suomen että Ruotsin talousvyöhykkeellä. Toteutuessaan näillä tulisi olemaan merkittävää vaikutusta merenkulkuun.

Saimaan kanavan liikenteen ja Venäjältä tapahtuneen tuonnin sekä transiton pysähtyminen ovat vaikuttaneet merkittävästi joidenkin satamien liikennemääriin ja tavaralajeihin. Saimaan eteläosan teollisuus on tukeutunut kuljetuksissaan pääosin HaminaKotkan satamaan ja pohjoisosan teollisuus Kokkolan satamaan.

Suomeen suuntautuvan meriliikenteen aluskalustossa on nähtävissä kehitys kohti suurempia ja entistä selkeämmin avovesiolosuhteisiin suunniteltuja aluksia kohti. Ensimmäiset uuden polven, aikaisempaa merkittävästi suuremmat roro-alukset ovat tulleet liikenteeseen ja pidentyneet kuljetusmatkat ovat kasvattaneet niihin käytettävien bulk-alusten kokoa. Entistä suurempi osa uudesta aluskalustosta suunnitellaan IA-luokkaan, jolloin ne eivät enää kykene jäissäkulkuun vaikeissa jääolosuhteissa yhtä hyvin kuin IAS-luokka. Uusien alusten mittasuhteiden, runkomuodon ja konetehon yhteisvaikutus on heikentänyt niiden jäissäkulkuominaisuuksia.

Tulevaisuuden ennustekuva ja haasteet

Suomessa vesiliikenteen strategiseen tilannekuvaan vaikuttavia muutoksia ovat huoltovarmuuden sekä valmius- ja varautumisnäkökohtien entistä keskeisempi merkitys. Mahdollinen hybridivaikuttaminen voi aiheuttaa häiriöitä koko kuljetusjärjestelmän toimivuudelle.

Talvimerenkulun palvelutason turvaaminen muodostuu merkittäväksi haasteeksi tulevaisuudessa. Inkooseen sijoittuvan maakaasun huoltovarmuutta turvaavan LNG-terminaalialuksen merkitys maakaasun saatavuudelle on keskeinen ja sen täyttökuljetusten toimivuus on varmistettava myös talviolosuhteissa. LNG-terminaalialuksen täyttökuljetusten toimivuuden turvaaminen vaikeina jäätalvina voi sitoa kaksi jäänmurtajaa tähän avustustoimintaan merkittäväksi ajaksi avustuskaudella, mikä heikentää muuta talvimerenkulun palvelutasoa.

Toteutuessaan Pohjanlahden alueelle suunnitellut tuulipuistot rajoittavat alusliikenteen käytössä olevaa merialuetta, mikä johtaa kuljetusmatkojen pidentymiseen ja mahdollisesti myös väylämuutosten tarpeeseen. Merkittävin vaikutus näillä tuulipuistolla tulisi olemaan talvimerenkulkuun, koska liikennettä ei enää voitaisi nykyiseen tapaan ohjata kulkemaan jääolosuhteiltaan helpoimpia alueita pitkin, vaan sen tulisi kulkea merenkululle varattuja reittejä pitkin jääolosuhteista huolimatta. Vaikeissa jääolosuhteissa merenkululle varattujen reittien kapeus johtaisi siihen, ettei aluksia turvallisuussyistä johtuen voitaisi ohjata kulkemaan itsenäisesti näitä reittejä pitkin. Kaikkiaan tämä yhdessä alusten jäissäkulkuominaisuuksien heikkenemisen myötä johtaisi merkittävään avustustarpeen kasvuun, mikä heikentäisi talvimerenkulun palvelutasoa merkittävästi. Osaltaan palvelutasoa voi heikentää myös riski vanhenevan jäänmurtokaluston heikentyvästä toimintavarmuudesta.

Elinkeinoelämällä on käynnissä tai suunnitteilla useita merkittäviä investointeja, jotka voivat vaikuttaa meriliikenteeseen. Osa näistä hankkeista voi tuoda liikenteeseen entistä suurempia aluksia ja osa muuttaa liikennekuvaa siten, että käytettävät aluskoot pienenevät raaka-aine- ja toimitusketjujen muuttuessa, mutta aluskäyntien määrä kasvaa. Nämä muutokset saattavat osaltaan lisätä avustustarpeen määrää.

Tärkeimpien merikuljetusreittien ja -väylien edellyttää nykyisen jäänmurtokaluston modernisointia ja resurssien turvaamista pitkäjänteisesti. Palvelutason varmistaminen kuljetusten ja vesiliikenteen tarpeiden mukaisesti edellyttää päätöstä uudesta jäänmurtokalustosta.

Kansainvälisen tilanteen kiristyminen on kuitenkin tuonut mukanaan merkittäviä epävarmuustekijöitä, joiden vaikutusten ennustaminen on tällä hetkellä haastavaa. Näitä ovat mm.:

- Konttiliikenteen mahdolliset häiriöt voivat johtaa kuljetusten siirtymisiin eri laivausmuotoihin ja satamiin, mikä vaikuttaa myös maakuljetuksiin
- Kuljetusmatkat ovat pidentyneet ja osin kuljetuksissa eletään globaalia murroskautta, mikä heijastuu myös Suomeen
- Satamien liikennemäärien ja tavaralajien merkittävät muutokset transiton ja Venäjän raaka-ainetuonnin päättymisen myötä
- Maakuljetusten resurssiongelma sekä kaluston että kuljettajien saatavuudessa heijastuvat myös meriliikenteeseen.

Jäämurto

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallituskaudella varmistetaan talvimerenkulun toimintaedellytykset, uudistetaan jäänmurron järjestämistapa ja käynnistetään jäänmurtajien pitkäjänteinen uusimisohjelma. Jäänmurron järjestäminen on liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalaan kuuluvan Väyläviraston lakisääteinen tehtävä. Väyläviraston tehtävänä on tilata koko maan alueella tarvittavat jäänmurtopalvelut. Väylävirasto hankkii Suomen talvimerenkulun toiminnan näkökulmasta kriittisen jäänmurtopalvelun pääasiassa valtio-omisteiselta kaupallisesti toimivalta Arctia Icebreaking Oy:lta. Hankintamenettelyssä sovelletaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016). Arctia omistaa Suomen jäänmurrossa käytettävän murtajakaluston ja toimii valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksessa. Jäänmurron järjestämistapamallin tulisi ensisijaisesti pitää yllä Suomen meriliikenneyhteyksien toimivuutta mahdollisimman kustannustehokkaasti ja riskittömästi. Kansainvälistä yhteistyötä erityisesti Ruotsin mutta myös Viron kanssa tulee pitää yllä. Tulevaisuuden jäänmurrossa pitää varmistaa, että resurssit kohdennetaan Suomelle kriittisen jäämurron perustehtävän hoitamiseen. Väylävirasto on esimerkiksi vuosina 2018–2022 maksanut rannikon jäänmurtopalveluista ja murtajien käyttämästä polttoaineista 51–66 miljoonaa euroa vuodessa.

Suomen käytössä oleva yhdeksän aluksen jäänmurtajalaivasto koostuu yhdestä 1950-luvulla, kahdesta 1970-luvulla, kahdesta 1980-luvulla, kolmesta 1990-luvulla ja yhdestä vuonna 2016 valmistuneesta murtajasta. Laivaston vanhin murtaja, 1950-luvulla valmistunut Voima, on 70-luvulla tehdystä elinkaari-investoinnista huolimatta luotettavuudeltaan ja suorituskyvyltään nykypäivän tarpeisiin sopimaton. Nykytiedon valossa pohjoisen Itämeren, erityisesti Perämeren sekä itäisen Suomenlahden satamat tulevat tarvitsemaan jäänmurtoa vielä tämän vuosisadan loppupuoliskolle asti, minkä vuoksi jäänmurtajakapasiteettia on oltava varattuna myös normaalin talven tarpeisiin. Murtajien uudistamistarvetta suunniteltaessa tulisi varmistaa, että korvaavat murtajat ovat ominaisuuksiltaan ensisijaisesti Suomen olosuhteisiin ja perusjäänmurtoon optimaalisesti soveltuvia aluksia.

Talousarvioesitys 2024

Investoinnit

Vuoden 2024 talousarvioesityksessä perusväylänpidon momentille esitetään1,5 mrd euroa. Tästä vesiväylänpidon osuus on n. 109 miljoonaa euroa, josta rahoitetaan hoito ja käyttö, korjaukset sekä talvimerenkulku (jäänmurto n. 72 milj. euroa). Lisäksi meriliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluihin käytetään n. 21 milj. euroa/v.

Vuoden 2024 talousarvioesitys ei sisällä yhtään uutta käynnistettävää vesiväylähanketta. Vuoden 2023 toisessa lisätalousarviossa on esitetty käynnistettäväksi Koverharin meriväylän syventäminen. Käynnissä olevat hankkeita ovat Kemin Ajoksen meriväylän syventäminen, Tornion meriväylän geometrian parantaminen ja Vaasan meriväylän sisäosan leventäminen.

Lisäksi hallituksen riihitiedotteessa kerrottiin, että kiireellisesti edistettäviin suunnittelukohteisiin kuuluu (alustava päätöksentekoajankohta): Vaasan meriväylän syventäminen (2026).

LVM:n hallinnonalan merenkulun tuet

Keskeinen osa Suomen merenkulun tukijärjestelmää on lakisääteinen työvoimakustannustuki (nk. miehistötuki). Miehistötuki on tarkoitettu työvoimakustannusten alentamiseen ja sitä voivat saada Suomen kauppa-alusluettelossa olevien lasti- ja matkustaja-alusten varustamot. Valtio maksaa meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta annetun lain (1277/2007) mukaisena merenkulun tukena takaisin työnantajille työnantajan eläkevakuutusmaksun, työnantajan tapaturmavakuutusmaksun ja työntekijöiden ennakonpidätykset. Meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamiseen varataan vuodelle 2024 89 miljoonaa euroa.

Vuodelle 2024 ja 2025 varataan yhteensä 600 000 Ahvenanmaan huoltovarmuuskriittisen tavaraliikenteen turvaamiseksi. Naantali—Ahvenanmaa yhteysvälille kohdistettavalla tuella varmistetaan huoltovarmuuden kannalta kriittisen vaarallisten aineiden kuljetusten jatkuminen. LVM koordinoi tuen myöntämisen yhdessä Ahvenmaan maakunnan kanssa.

Hallitusohjelmassa on varattu 2 miljoonan euron vuosittainen tuki hallituskauden ajaksi merenkurkun laivaliikenteen tukemiseen. Hallitusohjelman mukaan Merenkurkun laivaliikennettä tuetaan päästökaupan tuomien kustannusten vähentämiseksi samalla tai saaripoikkeusta vastaavalla tavalla. Hallituksen esityksessä päästökauppalaiksi esitetään otettavaksi käyttöön saaripoikkeus, jonka myötä matkustaja-aluksille ei muodostuisi päästöoikeuksien palauttamisvelvoitetta Ahvenanmaan ja mannermaan välisten matkojen osalta ennen vuotta 2031. LVM selvittää yhdessä hallinnonalan viranomaisten kanssa toimenpiteitä, joilla tuki voidaan myöntää merenkurkun yhteysväleille.

Väylämaksu

Väylämaksu on kannettu puolitettuna vuodesta 2015 alkaen. HE 51/2023 esittää puolituksen jatkamista edelleen tuleville vuosille. Käynnissä on myös säädöshanke väylämaksun puolittamiseksi pysyvästi hallitusohjelman mukaisesti.

Väylämaksun taso on alun perin mitoitettu vertailulla valtion menoihin, joita ovat rannikon kauppamerenkulun väylänpito ja väyläinvestoinnit, meriliikenteen ohjaus, jäänmurto ja merenmittaus. Nämä menot ovat olleet vuosina 2020–2022 yhteensä noin 90–110 milj. euroa (Väyläviraston tilinpäätös). Puolitetun väylämaksun tulot ovat olleet vastaavasti noin 45–52 milj. euroa. Laskennallinen väylämaksutulojen vaje on vuodesta riippuen noin 43–58 milj. euroa. Väylämaksutulon ja tarkasteltujen menojen vaihtelua selittävät ennen kaikkea vuodesta toiseen vaihteleva alusliikenteen määrä (perityt väylämaksut) ja jäänmurtopalvelujen tarve (murtajien operointipäivät) polttoainekuluineen. Väylämaksu on kuitenkin yleiskatteellinen vero. Vertailukohtana olevat menot rahoitetaan täysimääräisesti valtion yleisistä varoista osana perusväylänpidon rahoitusta.

Valtion vuoden 2023 talousarvioon väylämaksutuloja on budjetoitu yhteensä 45 milj. euroa. Tullista saadun kuluvan vuoden tilannetiedon mukaan väylämaksun ensikanto ylittää budjetoidun tulon, joskin niukasti. Vertailukohtana olevien valtion menojen toteutumista ei ole arvioitu kesken vuoden, joskaan jäänmurto ei ollut edellisenä talvena erityisen vaikeaa, eikä kuluvan vuoden jäänmurtokausi ole vielä alkanut.

Vuoden 2024 talousarvioon väylämaksutuloja on budjetoitu 51 milj. euroa.

Verkkojen Eurooppa väline (CEF)

Verkkojen Eurooppa välinettä koskevassa asetuksessa (Connecting Europe Facility, ns. CEF-asetus, 15.7.2021) on määritelty käytettävissä oleva rahoitus ja menettelytapasäännöt EU-rahoituksen hakemiseen ja saamiseen TEN-T-verkolla toteutettaville hankkeille.

Rahoitus perustuu EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (Multiannual Financial Framework eli ns. MFF-asetus (2020) vuosille 2021-2027. CEF-välineestä suomalaiset toimijat ovat saaneet rahoitusta CEF 1-kauden eli vuosien 2014-2020 osalta merenkulun projekteihin yhteensä 122,10 milj. euroa ja myös vuonna 2021 alkaneella CEF 2-kaudella merenkulun hankkeisiin on saatu jo yli 42 milj. euroa. Suomalaiset toimijat (satamat, yritykset) ovat tehneet runsaasti menestyneitä hakemuksia sekä ydin- ja kattavan verkon satamien hankkeisiin.

Vesiväylähankkeet

Vesiväylähankkeiden merkitystä tarkastellaan Liikenne12-suunnitelmassa ja sen päivittämisen yhteydessä. Muun muassa turvallisuuden, huoltovarmuuden ja sotilaallisen liikkuvuuden muuttuneet tarpeet tullaan huomioimaan suunnitelman päivittämien yhteydessä. Väyläviraston investointiohjelma sisältää strategiseen tilannekuvaan ja Liikenne 12-suunnitelman tavoitteiden kannalta keskeiset vesiväylähankkeet. Väyläviraston investointiohjelmassa hankkeet on jaettu toteutusvalmiuden mukaisesti 1A (heti käynnistettävissä) ja 1B (myöhemmin käynnistettävissä) koreihin.

Väyläviraston investointiohjelmassa (vuosille 2024-2031):

- Inkoon meriväylän parantaminen (hankekori 1A)
- Väylien pienten kehittämishankkeiden hankekokonaisuus (1A)
    - Oulun väylän sisimmän osan leventäminen
    - Eckerön väylän syventäminen 5,0 m:stä 7,0 m kulkusyvyyteen

    - Färjsundin väylän syventäminen 5,2 m:stä 6,0 m kulkusyvyyteen)
    - Koverharin väylän syventäminen 12,0 m:stä 14,0 m kulkusyvyyteen (2. LTAE 2023)
    - Saimaan raakapuun kuljetuksiin käytettävien väylien parantaminen
- Loviisan väylän syventäminen (1B)
- Raahen väylän syventäminen (1B)
- Vaasan väylän syventäminen (1B)

EU:n ilmastolainsäädäntö

EU:n päästökauppadirektiivi ja uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käyttöä meriliikenteessä koskeva nk. FuelEU Maritime -asetus edellyttävät alusten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä. Päästökauppalakiehdotuksen käsittely on parhaillaan käynnissä eduskunnassa. Päästökauppalakiehdotukseen liittyvät viranomaisten lisäresurssitarpeet on sisällytetty valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen.

Päästökauppadirektiivin muutokset vaikuttavat jäsenvaltioiden huutokauppatuloihin. Meriliikenteen sisällyttäminen soveltamisalaan kasvattaa huutokaupattavaa päästöoikeusmäärää noin 10 prosentilla, mutta muista syistä jäsenvaltioille tilitettävien päästökauppatulojen määrän arvioidaan vuosikymmenen loppupuolelta alkaen vähenevän. Jäsenmaiden tulee käyttää huutokauppatulot tai niitä vastaava summa päästöjä vähentäviin toimiin. Huutokauppatuloja olisi siten mahdollista käyttää myös meriliikenteen päästövähennysten edistämiseen. Saaripoikkeuksen soveltaminen ei vaikuta Suomen osuuteen huutokauppatuloista. Huutokauppatulojen lentoliikenteestä on arvioitu kasvavan.