Eduskunnan ympäristövaliokunta 11.12.2024

Asia: K 16/2024 vp Valtioneuvoston ilmastovuosikertomus 2024

Lausunto Ilmastovuosikertomuksesta 2024

Professori Heikki Liimatainen, Liikenteen tutkimuskeskus Verne, Tampereen yliopisto

Yhteenveto

Kiitän mahdollisuudesta lausua Ilmastovuosikertomuksesta 2024. Keskityn lausunnossani toimien riittävyyteen päästövähennysvelvoitteiden täyttämiseksi ja lisätoimien tarpeeseen liikennesektorilla.

Ilmastovuosikertomuksen 2024 mukaan on todennäköistä, ettei Suomi saavuta velvoitteita 2030 ja myös hiilineutraalisuustavoitteen saavuttaminen 2035 edellyttää merkittäviä lisätoimia. Näin siitä huolimatta, että päästöskenaariot perustuvat nykytoimiin, joissa ei ole otettu huomioon Orpon hallituksen liikenteen päästöjä kasvattavia toimia. Liikennesektorilla tehdyt ja kaavaillut toimenpiteet, erityisesti uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen alentaminen 2024–2027, vaarantavat koko taakanjakosektorin velvoitteiden saavuttamisen, koska vastaavia päästövähennyksiä on käytännössä mahdotonta saavuttaa vaihtoehtoisilla keinoilla. Erityisesti huomio tulisi kiinnittää tiekuljetusten päästöjen vähentämiseen, koska niiden osuus liikenteen päästöistä kasvaa henkilöautokannan sähköistyessä.

Perustelut

Tausta

Liikenteen päästöjen tulisi puolittua 2030 mennessä vuoden 2005 tasosta ja vähentyä noin 65 % vuoteen 2035 mennessä, jotta Suomi voisi olla ilmastolain mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta 2035. Tämä tarkoittaa liikenteelle noin 6,3 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 75 000 uudesta autosta noin 150 000 uuteen autoon vuodessa vuonna 2030, vuoden 2035 henkilöautosuoritteesta noin 25 % ajetaan henkilöautoilla, jotka ovat jo nyt autokannassamme. Vuonna 2023 ensirekisteröidyistä 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 täyssähköautojen myynti on saatava loppumaan heti
3) sähkökuorma-autojen markkinan avautumista on nopeutettava
4) uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitetta tulee korottaa nykylainsäädännön mukaisesta (34 %) vuoden 2030 tasosta.

Fossiilisten polttoaineiden korvaaminen

Liikenteen päästöjen ja Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden saavuttamisen kannalta uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen alentaminen hallitusohjelman mukaisesti myös vuosina 2024–2027 on katastrofaalinen muutos, koska liikenteen päästöt kasvavat perusennusteeseen, eli nykyisen uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen tasojen mukaisiin päästöihin, verrattuna 1,4 Mt vuonna 2024 ja 3,9 Mt vuosina 2025–2030. Uusiutuvan julkisesti ladatun liikennesähkön sisällyttäminen jakeluvelvoitteeseen kasvattaa liikenteen päästöjä vielä 1,1 Mt lisää vuosina 2025–2030. Yhteensä jakeluvelvoitteen muutokset kasvattavat siis päästöjä 5 Mt vuosina 2025–2030, kun otetaan huomioon alemman polttoaineen hinnan hidastava vaikutus liikenteen sähköistymiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen.

Tiedämme, että LULUCF-sektori ei ole saavuttamassa tavoitteitaan, joten valtio voi joutua hankkimaan yksiköitä tai tekemään lisäisiä toimia sekä taakanjako- että LULUCF-sektorilla, jotta vaje katetaan. Hallituksen esityksessä käytetyn taakanjakosektorin päästöyksikön hintahaarukan (30–300 €/t) mukaisesti jakeluvelvoitteen muutoksen aiheuttaman 5 Mt päästölisän kustannus on 0,15–1,5 mrd. €. Päätöksenteossa tuleekin huomioida päästövähennystoimista luopumisen taloudelliset seuraukset.

Ajoneuvojen energiatehokkuuden kehittäminen

Ilmastovuosikertomuksen mukaan tavoitteena on, että liikenteessä olisi 750 000 sähkökäyttöistä henkilöautoa ja 4 600 sähkökäyttöistä kuorma-autoa ja bussia vuonna 2030. Henkilöautojen osalta täyssähköautojen osuus on kasvanut voimakkaasti yltäen kolmannekseen ensirekisteröinneistä vuoden 2023, mutta ladattavien hybridien osuus on vakiintunut noin 20 % osuuteen. Henkilöautojen myynti on kuitenkin ollut selvästi perusennustetta matalammalla tasolla, minkä vuoksi täyssähköautojen osuuden ennakoitua nopeampi kasvu ei välttämättä johda tavoiteltuun sähköautomäärään vuoteen 2030 mennessä. Henkilöautojen osalta tulee erityisesti kehittää työsuhdeautojen sääntelyä siten, että työsuhdeautoiksi voisi hankkia vain täyssähköautoja, koska työsuhdeautojen osuus ensirekisteröinneistä on merkittävä. Sähköautojen hankintatuelle ei henkilöautoissa ole tarvetta ja ne olisivat kustannustehokkuudeltaan selvityksemme mukaan erittäin heikkoja (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164944/VNTEAS_2023_38_HEETRA.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Hallituksen esityksen päästöjä kasvattavat vaikutukset välittyvät myös vuoden 2030 jälkeiseen aikaan, koska sähköautokanta jää pienemmäksi jakeluvelvoitteen alentamisen vuoksi. Hallituksen esityksen seurauksena tällä vuosikymmenellä sähköajoneuvojen tilalle tulevat polttomoottoriajoneuvot nostavat päästötasoa 2030-luvulla 2 Mt verran. Jos tämä arvotetaan hallituksen esityksessä käytetyn taakanjakosektorin päästöyksikön hintahaarukan (30–300 €/t) mukaisesti, sen arvo olisi 60–600 miljoonaa euroa.

Paikallisliikenteen busseissa sähköbusseista on tullut ensisijainen ratkaisu ja sähkön osuus bussien ensirekisteröinneistä nousi 10 %:sta 70 %:iin vuosina 2020–2022. On oletettavaa, että kaupunkiliikenteessä käytettävien jakelukuorma-autojen osalta muutos tulee olemaan myös nopea, kun sähkökuorma-autojen tuotanto lähtee kunnolla käyntiin ja hankintahinta asettuu enintään noin kaksinkertaiseksi dieselkuorma-autoon nähden. Myös EU:n tuleva raskaan kaluston raja-arvoasetuksen päivitys ohjaa vahvasti sähköistykseen, tosin se ei välttämättä vaikuta merkittävästi Suomen päästöjen

kannalta olennaisimpien raskaiden täysperävaunuyhdistelmien päästöihin. Näin ollen Ilmastovuosikertomuksessa mainitun sähkökuorma-autojen ja bussien määrällisen tavoitteen saavuttaminen vaikuttaa mahdolliselta. Kuorma-autojen osalta on syytä pitää mielessä, että keskimääräinen jakelukuorma-auto tuottaa noin 40 t hiilidioksidia vuodessa ja perävaunulliset kuorma-autoyhdistelmät kukin yli 100 t hiilidioksidia vuodessa, kun keskimäärin henkilöautot tuottavat 2–3 tonnia. Kuorma-autojen käyttövoimavalinnoilla on siten huomattavasti suurempi merkitys kuin henkilöautojen. Selvityksemme (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164944/VNTEAS_2023_38_HEETRA.pdf?sequence=1&isAllowed=y) perusteella sähkökuorma-autojen hankintatuki on erittäin kustannustehokas päästövähennystoimenpide, tosin päästövähennys vuonna 2030 olisi vain noin 0,02 Mt ja yhteensä 0,17 Mt vuosina 2024–2030. Raskaan kaluston osalta sähköistyminen on vasta lähdössä käyntiin ja raskaan liikenteen latausverkosto puuttuu Suomesta täysin, mikä rajoittaa myös hankintatukien vaikuttavuutta.

Liikennejärjestelmän kehittäminen: liikennesuoritteet ja kestävien kulkutapojen osuus

Ilmastovuosikertomuksen mukaan tavoitteena on, että henkilöautolla ajettujen kilometrien määrä ei enää 2020-luvulla kasva ja kestävien kulkumuotojen (kävely, pyöräily, joukkoliikenne) suoritteet kasvaisivat kukin 10 % vuoteen 2030 mennessä.

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 ovat edelleen pääteillä pienemmät kuin ennen pandemiaa ja Tietilaston mukaan kaikkien autojen liikennesuoritteet ovat edelleen pienemmät kuin vuonna 2019. Henkilöautosuoritteiden pieneneminen edesauttaa päästövähenemiä ja mahdollistaa kestävien kulkutapojen nopeamman edistämisen esimerkiksi katutilan uudelleenjakamisen avulla.

Ilmastovuosikertomuksessa arvioidaan myös polttoaineiden hintojen vaikutusta liikennesuoritteisiin. 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. EU:n uusi tieliikenteen päästökauppa alkaa vuonna 2027. Arviomme (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164944/VNTEAS_2023_38_HEETRA.pdf?sequence=1&isAllowed=y) mukaan liikenteen päästökauppa aiheuttama 0,13 €/l nousu polttoaineiden hinnoissa vähentäisi henkilöliikenteen päästöjä 0,3 Mt ja kuorma-autojen päästöjä 0,02 Mt vuonna 2030. Uusissa Ilmastopaneelin skenaarioissa päästökauppa kuitenkin sisältyy sekä nykytoimiskenaarioon että politiikkaskenaarioon, joten päästökauppa ei sinällään takaa päästövähennyksiä. Päästökaupan hintatasoon liittyy erittäin suuri epävarmuus, ja useissa arvioissa on esitetty päästöoikeuden ja siten polttoaineiden pumppuhintojen voivan nousta jopa kolme kertaa arviotamme suuremmaksi. Tämän vuoksi on tärkeää kommunikoida selkeästi polttoaineiden hintojen nousevan, jotta kansaiset ja yritykset voivat ottaa tämän huomioon investointipäätöksissään.

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. Julkisen henkilöliikenteen palvelujen ostojen vähentämiseen johtava harkinnanvaraisten ilmastoperusteisten toimenpiteiden rahoituksen poisto yhdessä joukkoliikenteen arvonlisäveron noston kanssa uhkaa nostaa paikallisjoukkoliikenteen lippujen hintoja 5–20 %. Tämä katastrofaalista liikenneköyhyyden näkökulmasta, koska pienituloisin viidennes käyttää yhtä paljon rahaa joukkoliikenteeseen kuin polttoaineisiin. Joukkoliikenteen edistämisen tulee olla ensisijainen käyttötarkoitus päästökauppatulojen kohdentamisessa, koska joukkoliikenteellä edistetään samanaikaisesti päästövähennyksiä, liikenneturvallisuutta ja liikenneköyhyyden poistamista.

Arvio liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttamisesta vuonna 2030 ja 2035

Uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen alentamisen vuoksi on erittäin todennäköistä, että liikenteen päästöt kasvavat perusennusteeseen verrattuna yli 1,4 Mt vuonna 2024 ja yhteensä jakeluvelvoitteen muutokset kasvattavat päästöjä 5 Mt vuosina 2025–2030. Tämä vaarantaa liikennesektorin päästövähennystavoitteiden lisäksi koko taakanjakosektorin päästövelvoitteiden täyttämisen, mikä voi tulevina vuosina lisätä valtion menoja taakanjakosektorin päästöyksiköiden hankinnasta tai vähentää päästöyksiköiden myynnistä saatavia tuloja. Liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttaminen vuonna 2030, mutta erityisesti vuonna 2035 edellyttävät samanaikaisesti sekä liikennesuoritteen vähenemistä, täyssähköautojen myynnin merkittävää kasvua kaikissa autoryhmissä että uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen merkittävää kasvattamista. Näitä kaikkia tulee edistää ennustettavasti ja määrätietoisesti pitkän aikavälin näkymän luomiseksi sekä kansalaisille että yrityksille. Hallitusohjelman kirjaukset ja toteutetut toimenpiteet antavat päinvastaisen signaalin ja vaarantavat merkittävästi liikenteen päästövähennysten keskipitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamisen.