28. helmikuuta 2024
Kirjallinen asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta
Verojaosto

Asia: O 9/2024 vp Autoilun verotuksen kokonaisuus

Lausunnon pääsanomat:

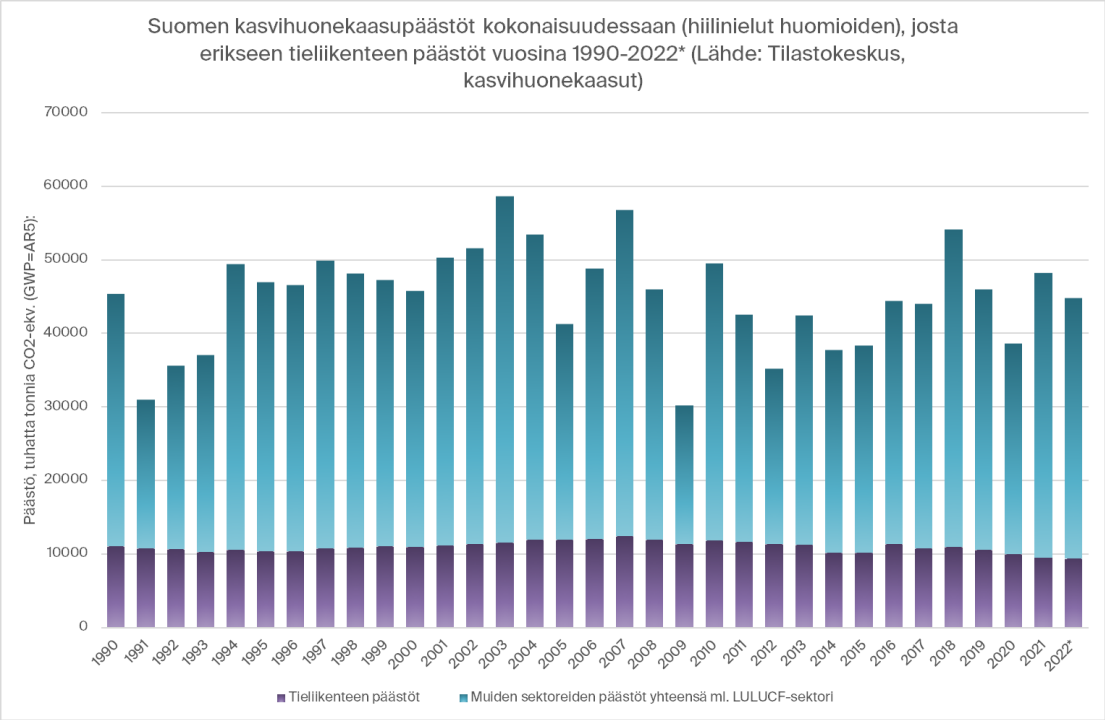
- Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen (nettotasolla) on kaikkien yhteiskuntien ylisukupolvisen olemassaolon edellytys. Liikenteen päästövähennykset ovat välttämättömiä, jotta Suomi voi tulevina vuosina ja vuosikymmeninä saavuttaa kansallisesti asetetut ja kansainvälisten sopimusten edellyttämät päästövähennykset.
- Fossiilisista polttoaineista luopumisen kielteiset vaikutukset kansalaisten talouteen, liikkumiseen ja alueelliseen tasa-arvoon tulee hoitaa oikeudenmukaisen siirtymän toimin, mukaan lukien kohdennetut tuet, jotka edistävät rakennemuutosta kohti vähähiilistä yhteiskuntaa.

  Liikennejärjestelmien kestävyyssiirtymä edellyttää siirtymäpolitiikkaa, joka on kokonaisvaltaista, suunnitelmallista ja luovaa sekä toteuttaa eri osajärjestelmien (mm. julkinen ja kevyt liikenne, henkilöautoilu, sähköistäminen, muut käyttövoimamahdollisuudet) kokonaiskoordinaation.

Kiitämme mahdollisuudesta lausua eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle autoilun verotuksen kokonaisuudesta. Lausunnossamme tarkastelemme asiaa erityisesti ympäristövaikutusten näkökulmasta.

YK:n hallitustenvälisen ilmastopaneelin raportit kertovat, että ilmakehän hiilidioksidipitoisuus on yhä kasvanut. Raportit korostavat, että mahdollisuus Pariisin sopimuksen mukaiseen pyrkimykseen alle 1,5°C lämpenemisen tavoittamiseen – mihin Suomi muiden mukana on sitoutunut – vaatii koko ajan nopeampia ja syvällisempiä toimia.[1] Uudemmat tieteelliset konsensusraportit[2] ovat huomioineet myös ilmastonmuutoksen kytkeytymisen laajempiin ympäristökriiseihin, kuten luontokatoon. Nykyään ymmärretään entistä paremmin, että ilmastonmuutoksen syyt kietoutuvat monin tavoin yhteiskuntien taloudellisiin, sosiaalisiin ja materiaalisiin rakenteisiin.

Kuvio 1. *Kasvihuonekaasupäästöt Suomessa vuosina 1990-2022, josta eriteltynä tieliikenteen päästöt (Lähde: Tilastokeskus)*



Kuviossa 1 on kuvattu kasvihuonekaasupäästöjen kehitystä Suomessa vuosien 1990 ja 2022 välisenä aikana. Viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana Suomessa ei ole

[1] IPCC AR6 Synthesis Report, https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf
[2] IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change; IPBES and IPCC. DOI:10.5281/zenodo.4782538

onnistuttu vähentämään nettomääräisiä kasvihuonekaasupäästöjä käytännössä lainkaan. Vaikka myös päästöjä leikkaavia toimenpiteitä on onnistuttu tekemään, haitallinen vaikutus ilmastoon ei ole vähentynyt. Kun ilmastotavoitteet tästä eteenpäin koventuvat, tarvitaan sekä politiikassa että yhteiskunnallisessa murrosvauhdissa harppausta tulevina vuosina.

Kuviosta nähdään, että myöskään tieliikenteen osalta päästöjen riittävän voimakkaassa vähentämisessä ei ole onnistuttu. Vaikka liikenteen taakanjakosektorille laskettavat päästöt ovatkin vuoden 2007 jälkeen tasaisesti vähentyneet, vauhti ei ole ollut tarpeeksi nopea.

Lisäksi on syytä todeta, että liikennesuoritteiden kohtuullistamiselle on muitakin syitä kuin päästövähennykset. Luonnonvarojen kulutus on kansainvälisesti ja kansallisesti kestämättömällä tasolla. Liikenteen vaikutus raaka-aineiden ja maapinta-alan käyttöön on merkittävä, ja sitä on pyrittävä vähentämään.

Ekologisesta näkökulmasta kaiken päätöksenteon on huomioitava päätösten vaikutus sekä ilmastonmuutoksen ja muiden ekologisten kriisien torjuntaan että päätösten yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, niin että mahdollistetaan oikeudenmukainen siirtymä taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen rakenteeseen, jota on mahdollista ylläpitää ylisukupolvisesti.

Tavoite koskee luonnollisesti myös liikennettä, jossa sääntelyn on yhtä aikaa sekä toteutettava ilmastonmuutosta hillitseviä päästövähennyksiä että luotava pitkäjänteisesti riittävän henkilö- ja tavaraliikenteen edellytykset.

Päästövähennyksille Suomessa asetettu tavoite on puolittaa liikenteen päästöt vuoden 2005 päästömääriin verrattuna vuoteen 2030 mennessä. Tämän taakanjakosektorin päästötavoitteen merkitystä korostaa edelleen tieto, että maankäyttösektorin (LULUCF) nielumenetyksistä on koitumassa lisätoimien tarve taakanjakosektorille ja/tai lisäkustannuksia valtiolle. Merkitystä korostaa myös hallituksen toteuttama jakeluvelvoitteen alentaminen, joka ennakoidusti[3] johtaa liikenteen päästöjen kasvuun.

EU:n yhteinen ja Suomen ilmasto- ja ympäristöpolitiikka ylipäätään perustuvat “saastuttaja maksaa” -periaatteelle, joka johtaa pyrkimykseen markkinaehtoisesti ohjata kuluttajien käyttäytymistä pääosin hintainformaatiolla. Tällöin keskeinen julkisen vallan politiikkakeino on verotus, jolla voidaan suunnata kulutusta vähäpäästöisempään liikenteeseen. Mitä enemmän polttoaineiden hintaohjaukseen luotetaan (esimerkiksi rajoitusten ja kieltojen sijaan) liikenteen päästövähennysten tavoittelussa, sitä suuremmaksi veronkorotusten tarve muodostuu.

[3] AFRY, Selvitys hallitusohjelman uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitetta koskevien kirjausten vaikutuksista sekä RED III-direktiivin kansallisesta toimeenpanosta, https://tem.fi/documents/1410877/196402993/Jakeluvelvoiteselvitys_HO_REDIII_12022024_AFRY.pdf/208d520a-0daf-5700-8522-ee119c64ed10?t=1707744320788

Suomi on taakanjakosektorin ilmastopolitiikassa tavoitellut liikenteen päästövähennyksiä myös velvoittamalla jakelijoita lisäämään bio-peräisiä jakeita fossiilisiin polttoaineisiin. Keinoa voidaan käyttää kuitenkin vain siinä määrin, kuin kestävästi tuotettuja raaka-aineita bioperäisille jakeille on saatavissa. Määrä on joka tapauksessa rajallinen. Viime vuosina havaittu maankäyttösektorin hiilinielukato kertoo, että biojakeiden jalostusta kotimaisesta puuraaka-aineesta ei kestävästi ole mahdollista suuressa määrin lisätä ilman muun puunkäytön rajaamista. Kaikilla tuontijakeilla on myös ekologiset, sosiaaliset ja taloudelliset rajansa. Biopolttoaineiden käytön lisääntymisen vaikutukset luontokatoon kotimaassa ja rajojen ulkopuolella tulee tarkasti huomioida Suomen tulevaisuuden energiankäytön kokonaisuutta luotaessa. Biokaasun kestävälle tuotannolle kotimaassa on lisämahdollisuuksia, joita voidaan edistää kansallisen biokaasuohjelman mukaisesti. Tässäkin on kuitenkin huomioitava, että biokaasulle on esimerkiksi maataloudessa käyttökohteita, joiden energiatase (lämmön ja sähkön yhteistuotanto) ja synergiahyödyt (sijainti, tarvittava infrastruktuuri) ovat liikennekäyttöä korkeampia.

Fossiilisista polttoaineista luovuttaessa on samalla huolehdittava alueellisesta tasa-arvosta, liikkumisen mahdollisuuksien tasapuolisesta toteutumisesta ja riittävän taloudellisen toimeliaisuuden mahdollistavasta liikennejärjestelmästä. Alueellinen tasa-arvo ja kansalaisten taloudellinen toimeentulo tulee kestävyyssiirtymässä taata kohdennetuin toimin, niin yhteiskunnan infrastruktuurin kuin taloudellisen ohjauksen keinojenkin tasolla. Esimerkiksi alhainen polttoaineiden verotus kohdistuu kaikkeen polttoaineen käyttöön, siten tukien vallitsevaa tilannetta ja hidastaen kestävyyssiirtymää. Kustannusten oikeudenmukaisen jaon kannalta tarvitaan tarkempia ja täsmällisemmin kohdentuvia toimia. Käytännössä liikenteen osalta nämä toimet sisältävät kevyen liikenteen ja joukkoliikenteen kehittämistä, uusia jaetun liikkumisen muotoja, yhdyskuntarakenteen muokkaamista ja viime kädessä suoria taloudellisia tukia kansalaisille ja yrityksille, joiden liikkumistarpeita ei muuten voida tyydyttää. Tässä yhteydessä Ranskassa saadut poikkeuksellisen positiiviset kokemukset valtion sosiaalisin ehdoin tukemasta sähköautojen vuokraamisesta olisi syytä tutkia.[4]

Liikenteen kestävyyssiirtymän vakautta ja ennakointia olisi mahdollista parantaa esimerkiksi erilaisilla “perälauta”-toimilla, kuten Ilmastopaneelin esittämällä kotimaisen liikenteen päästökaupan valmistelulla.[5] Valmiiksi suunniteltu päästövähennyskeino, joka tiettyjen ehtojen täyttyessä otetaan käyttöön, toimii ennakoitavana perälautana, joka mahdollistaa toimien suuntaamisen sekä vahvistaa tavoitteen saavuttamista.

Kansalaisten hyvinvoinnista ja sen yhdenvertaisesta jakautumisesta pidetään parhaiten huolta laaja-alaisilla, suunnitelluilla ja hyvin koordinoiduilla ekologisen jälleenrakennuksen toimilla, jotka muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden ja

[4] https://www.ecologie.gouv.fr/lancement-du-leasing-des-voitures-electriques-100-euros-mois, https://www.ecologie.gouv.fr/mon-leasing-electrique

[5] Ilmastopaneeli, Tieliikenteen kansallisen päästökaupan toteuttaminen ja vaikutukset, https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/10/ilmastopaneelin-raportti-4-2022-tieliikenteen-paastokauppa.pdf

siirtymäpolun kohti vähähiilistä yhteiskuntaa. Liikenteen kestävyyssiirtymän näkökulmasta huomion kohdistaminen pelkästään polttoaineiden verotukseen ja säätelyyn on liian kapea näkökulma. Liikenne ja laajempi liikkumisen järjestelmä on monipuolinen ja monimutkainen kokonaisuus, jonka eri osat kytkeytyvät toisiinsa moninaisin ristikkäisvaikutuksin. Kuten muunkin ekologiseen kestävyyteen tähtäävän siirtymäpolitiikan, myös liikenteen siirtymäpolitiikan pitäisi jatkossa olla tämän vuoksi kokonaisvaltaisempaa, suunnitelmallista ja eri osajärjestelmien kokonaiskoordinaatioon pyrkivää. On todennäköistä, että Suomen ilmastotavoitteita ja muita ekologisen kestävyyden tavoitteita ei tulla saavuttamaan, ellei yhteiskuntapolitiikassa ja yhteiskunnallisten järjestelmien ohjauksessa pystytä siirtymään tämän kaltaiseen systeemiseen ohjaukseen.

Suunnitelmallinen järjestelmäohjaus edellyttää uudenlaista tiedontuotantoa, sektorirajojen ylittämistä, koordinaatiota sekä monipuolista yhteistyötä siirtymäpolitiikan keskeisten toimijoiden kesken. Eduskunnan ja valtionhallinnon olisi tästä eteenpäin kiinnitettävä entistä enemmän huomiota tällaisen toiminnan resurssointiin ja sen edellytysten parantamiseen Suomessa. Kuten muillakin kestävyyssiirtymän aloilla, myös liikenteen siirtymä vaatii paitsi määrätietoista otetta myös innovaatioita ja uusia tuote- ja palvelukokonaisuuksia. Suomen on mahdollista toimia suunnannäyttäjänä ja kokeilualustana, josta nousee kansainväliseen kysyntään vastaavia hyväksi koettuja ratkaisuja.

Kunnioittavasti,

BIOS-tutkimusyksikkö
contact@bios.fi

BIOS on itsenäinen monitieteinen tutkimusyksikkö, joka tutkii ympäristö- ja resurssitekijöiden vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntaan – talouteen, politiikkaan, kulttuuriin – ja kehittää päättäjien ennakointikykyä. BIOS pyrkii tutkimustyöllään tukemaan ekologisen jälleenrakennuksen edellytyksiä Suomessa ja maailmassa.