



21.4.2017

YM 59/04/2017

Viite
Hänvisning

Asia
Ärende Sidosryhmäkuuleminen liikenteen päästövähennyksistä; YM lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman parlamentaarisen työryhmän sidosryhmäkuulemisessa pyydetään näkemyksiä kuuteen kysymykseen. Ympäristöministeriön lausunnossa keskitytään liikennejärjestelmän energiatehokkutta ja liikenteen ympäristövaikutuksia koskeviin kysymyksiin.

YM koordinoi parhaillaan keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman valmistelua. Työssä on alustavasti identifioitu toimia, joilla taakanjakosektorilla tarvittavia päästövähennyksiä saadaan aikaan. Ilmastosuunnitelma lähtee lausunnoille toukokuun alussa.

Kysymys 1) Ovatko energia- ja ilmastostrategian toimenpiteet liikenteen osalta tasapainossa tavoitteiden kanssa? Tarvitaanko lisätoimenpiteitä?

Energia- ja ilmastostrategian lähtökohtana on päästöjen vähentäminen EU:n sitoumusten mukaiselle tasolle vuoteen 2030. Päästökaupan ulkopuolisen sektorin osalta tämä tarkoittaa 39 %:n päästövähennystä (komission ehdotus) vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon.

Strategian mukaan liikennesektorin päästöt vähentyisivät noin puolella vuoteen 2030 mennessä. Strategiassa ei ole kuitenkaan yksilöity kaikkia tarvittavia päästövähennystoimia liikennesektorilla. Ilmastolain mukaisessa keskipitkän aikavälin suunnitelmassa onkin tarkoitus esittää täsmennyksiä ja täydennyksiä päästövähennystoimien osalta. Valtion toimien ohella ilmastosuunnitelmassa käsitellään poikkileikkaavina aiheina kuntien ja kulutuksen merkitystä päästövähennyksissä. Ilmastosuunnitelmassa ei aseteta kunnille velvoitteita, mutta suunnitelmassa käsitellään keinoja, joilla valtio ja kunnat voivat yhdessä edistää tavoitteita (esim. sopimusten kautta). Liikenteellä on näissäkin tarkasteluissa keskeinen rooli.

Liikenteen osuus taakanjakosektorilla tarvittavista päästövähennyksistä on suurempi kuin muilla sektoreilla. Tämä johtuu siitä että liikennesektorin päästöt ja päästövähennyspotentiaali on tehdyissä selvityksissä todettu selvästi suuremmaksi kuin muilla sektoreilla. Liikennesektorin vähähiilikehitykseen liittyy myös teollisuuspoliittisia intressejä jotka tukevat vähennystoimien kohdentumista liikenteeseen.

Kysymys 2) Onko raskas kalusto huomioitu strategiassa riittävästi?

Raskas kalusto ja siihen liittyvät päästövähennykset on jossain määrin huomioitu energia- ja ilmastostrategiassa, vaikkei tähän kategoriaan ole kohdistettu varsinaista toimenpidepakettia. Voisi olla perusteltua tarkastella erikseen raskaan kaluston tilannetta ja kehitysnäkymiä päästöjen osalta. Biokomponentin osuuden kasvattaminen dieselissä on kuitenkin juuri raskaaseen kalustoon kohdistuva toimi. Liikennejärjestelmätasolla on todettu että tavarankuljetusten ja logistiikan energiatehokkuutta parannetaan digitalisaation, liikenne palveluna -toimintatavan ja kuljetusyritysten omien toimien ja tilaajapuolen aktiivisuuden avulla. Lisäksi hyödynnetään Suomessa hyväksytyt suuremmat mitat ja massat kuljetuksissa.

Strategiassa on huomioitu EU:n komission suunnitelmat raja-arvojen asettamisesta tulevaisuudessa raskaan kaluston keskimääräisille hiilidioksidipäästöille. Komissio lienee antamassa tätä koskevan ehdotuksen vuoden 2018 kuluessa. On tärkeää ennakkovaikuttaa komissioon aktiivisesti siten, että tuleva EU-tason sääntely aidosti tukee sekä Suomen että muiden EU-maiden toimia liikenteen päästövähennyksien aikaansaamiseksi.

Kysymys 3) Onko biopolttoainevelvoite ja toimet tasapainossa keskenään? Tarvitaanko lisätoimenpiteitä?

Liikennesektorin keskeisin päästövähennystoimi on biopolttoaineen osuuden kasvattaminen. Tällä toimella päästöjä on tarkoitus vähentää 1,5 Mt vuoteen 2030 mennessä. Tavoite on kunnianhimoinen ja edellyttää n. 30 % sekoitussuhdetta liikennepolttoaineissa. Tavoitteen käytännön toimeenpanoon liittyy kuitenkin epävarmuustekijöitä erityisesti riittävän biopolttoainetarjonnan aikaansaamisen suhteen. Jos tavoitteeseen halutaan päästä pelkästään kotimaisen tuotannon turvin, tämä edellyttäisi nykyisen tuotantokapasiteetin merkittävää kasvattamista.

Aikataulun kannalta on myös oleellista että biopolttoaineosuuden kasvu voisi käynnistyä heti vuodesta 2021 tai aikaisemmin, muuten vuotuisten päästövähennysvelvoitteiden kanssa voi syntyä ongelmia. Tällä hetkellä liittyy kuitenkin epävarmuutta aikatauluun, jolla uutta kapasiteettia saadaan ja siihen, minkälaisia tukitoimia tarvitaan. Energia- ja ilmastostrategioissa on kuitenkin varauduttu siihen että valtio tukee tarvittavia biojalostamoinvestointeja.

Kysymys 4) Millä keinoin autoilun päästöjä voidaan vähentää?

Autokannan uudistamiseen kannustetaan nykyisin verotuksen kautta. Autovero ja ajoneuvovero kannustavat siirtymään vähäpäästöisempiin autoihin, koska niiden verotus on selvästi lievempi kuin vanhojen enemmän päästöjä aiheuttavien autojen verotus. Autoihin kohdistuvan verojärjestelmän ohjaavuutta olisi kuitenkin mahdollista parantaa entisestään. Tämä olisi mahdollista vahvistamalla verotuksen CO₂-ohjausta ja näin tehdä vähäpäästöisen auton hankinta entistä houkuttelevammaksi. Ohjaavuuden vahvistaminen olisi mahdollista toteuttaa nykyisen verojärjestelmän puitteissa.

Uusien teknologioiden yleistymisen nopeuttamiseksi tarvitaan olemassa olevien toimien lisäksi myös uusia toimia. Edellä kuvattu verotuksen ohjaavuuden vahvistaminen vauhdittaisi kehitystä. Tässä yhteydessä olisi myös syytä pohtia yhtenä vaihtoehtona ns. bonus-malus -järjestelmää osana verotusta.

Uusien teknologioiden kannalta on myös tarpeen edistää niiden käytön edellytyksenä olevan infran synnyttämistä. Tätä asiaa on analysoitu perusteellisesti jakeluinfratyöryhmän työssä ja sen työn tuloksia on syytä hyödyntää.

Olemassa olevan autokannan päästöjen vähentäminen on mahdollista drop-in polttoaineiden kuten biopolttoaineiden avulla mutta myös vaikuttamalla liikennejärjestelmän energiatehokkuuteen eli käytännössä ajosuoritteeseen. Molemmat keinot sisältyvät energia- ja ilmastostrategiaan ja nämä keinot ovat myös keskeisiä valmisteilla olevassa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa. Siinä on myös mainittu käytössä olevien autojen konvertointi kaasu- tai etanolikäyttöisiksi mikä on nykyisin mahdollista, mutta saattaa edellyttää jonkinlaista vauhdittamista.

Kysymys 5) Millä keinoin voidaan henkilöliikenteen kasvu pysäyttää kaupunkiseuduilla? Miten aikaansaadaan henkilöautojen täyttöasteen parantuminen? Entä kävely – ja pyörämatkojen määrän kasvu 30 prosentilla? Mitä muita keinoja tarvitaan?

Henkilöautoliikenteen kehityksen voidaan vaikuttaa kaupunkiseuduilla:

- edistämällä eheämpää ja liikennetarvetta vähentävää sekä vähähiilistä liikkumista mahdollistavaa yhdyskuntarakennetta
- parantamalla joukkoliikenteen tarjontaa ja palvelutasoa
- lisäämällä kävelyn ja pyöräilyn houkuttelevuutta
- vähähiiliseen liikkumiseen ohjaavalla informaatiolla ja muulla liikkumisen ohjauksella
- kehittämällä uusia digitalisaatiota hyödyntäviä älykkäitä liikkumispalveluja, jotka vähentävät henkilöauton omistamisen tarvetta ja parantavat käyttöastetta
- liikenteen hinnoittelulla.

Edellä mainitut toimet liittyvät osin toisiinsa tukien toistensa vaikutuksia. Niitä tulisi tarkastella kokonaisuutena eikä vain yksittäisinä, erillisinä toimenpiteinä.

Kaupunkiseuduilla tarvittavat keskeiset yhdyskuntarakenteeseen kohdistuvat toimet ovat:

- ohjataan kasvavilla kaupunkiseuduilla työpaikkoja ja palveluita keskuksiin, alakeskuksiin ja hyvän palvelutason joukkoliikenteen solmukohtiin
- edistetään täydennysrakentamista sekä luodaan ja hyödynnetään uudisrakentamisessa hyviä sijainteja (mm. keskusta-alueet ja niiden välittömät lähialueet, alakeskukset ja hyvän palvelutason joukkoliikennekäytävät).
- vähähiilisen liikkumisen mahdollisuuksia parannetaan joukkoliikennereittien toimivalla sijoittelulla kaupunkirakenteessa, liityntäpysäköintiä kehittämällä, parantamalla kävelyn ja pyöräilyn infraa ja olosuhteita sekä ottamalla yhdyskuntarakenteen suunnittelussa huomioon henkilöautojen yhteiskäyttö ja uudenlaiset liikkumisen palvelut

Em. toimenpiteillä mahdollistetaan entistä suurempi osuus arki- ja vapaa-ajan liikkumisesta kävelen, pyöräillen tai joukkoliikenteellä sekä tuetaan liikkumisvalintojen kohdistumista henkilöautoa ympäristöystävällisempiin kulkutapoihin. Yhdyskuntarakennetoimien toteuttamisessa avainasemassa ovat kuntien kaavoitus sekä sopimus pohjainen kaupunkiseutujen ja valtion yhteistyö (MAL), mutta ne liittyvät myös muihin tässä kohdassa esitettyihin toimiin.

Henkilöautojen täyttöasteen parantamisessa avainasemassa ovat erilaiset älykkäät digitalisaatiota hyödyntävät liikkumisen palvelut. Eheä yhdyskuntarakenne osaltaan tukee näiden palvelujen muodostumista mahdollistamalla riittävän käyttäjäpotentiaalinalueiden toiminta-alueella. Lisäksi on selvitetty ja purettava taloudellisia, mm. verotuksellisia esteitä em. palveluiden käytölle (mm. työmatkakulujen verovähennysoikeus). Liikenteen hinnoittelu, ml. pysäköintipolitiikka ovat myös keskeisiä keinoja.

Pyöräilyä voidaan lisätä edellä mainittujen yhdyskuntarakennetoimien lisäksi parantamalla pyöräilyn infrastruktuuria (mm. pyöräilyn laatuvaylät, pyöräkadut, pyöräkaistat), pyöräliikenteen käyttämien väylien talvikunnossapitoa kehittämällä, selkeyttämällä liikennejärjestelyjä keskusta-alueilla pyöräilyä suosivammiksi, hillitsemällä moottoriajoneuvoliikenteen määrää ja nopeustasoa ja kehittä-

tämällä pyöräpysäköintiä erityisesti joukkoliikenteen solmukohtien ja muiden keskeisten kohteiden yhteydessä. Tärkeää on myös parantaa työpaikoilla työmatkapyöräilijöiden palveluja (pukuhuoneet ja peseytymistilat, pyörien turvallinen säilytys jne). Informaatio-ohjauksella on myös tärkeä rooli pyöräilyn houkuttelevuuden parantamisesta (pyöräilyn eduista tiedottaminen, reitti-, sää- yms informaatio).

Kävelyn osalta pätevät osittain edellä mainitut pyöräilyn edistämistoimet. Toimintojen sijoittelu kaupunkien keskustoissa ja alakeskuksissa kävelyetäisyydelle on olennaista. Viihtyisä, esteetön ja turvalliseksi koettava ympäristö kannustaa kävelemään matkoja, jotka muuten mahdollisesti tehtäisiin autolla tai joukkoliikenteellä.

Liikenteen hinnoittelulla voidaan vaikuttaa ajoneuvoliikenteen määrään ja kulkumuotojakaamaan sekä sen ajalliseen jakautumiseen ja sijoittumiseen liikenneverkolla. Suoriteperusteinen hinnoittelu, jota voidaan säätää ajan ja paikan mukaan ohjaa liikennesuoritetta kestäviin kulkumuotoihin ja tehostaa olemassa olevan väyläkapasiteetin käyttöä. Kaupunkiseduilla pysäköinnin hinnoittelu on lisäksi tärkeä ohjauskeino.

Kaupunkiseutujen liikennejärjestelmien energiatehokkuuden parantamisessa tärkeä keino ovat myös investoinnit joukkoliikenteeseen. Suuremmilla kaupunkiseuduilla raideliikennettä kehittämällä mahdollistetaan suurien asukas- ja työpaikkamäärien saaminen hyvän joukkoliikenteen palvelutason piiriin (esim. Raide-Jokeri, Tampereen ja Turun raitiotiet). Näiden hankkeiden suunnittelun tulisi aina kytkeytyä yhteen maankäytön suunnittelun kanssa täysimääräisen hyödyn saamiseksi. MAL-sopimukset kaupunkiseutujen ja valtion välillä ovat olleet näiden hankkeiden edistämässä tärkeässä roolissa. Keskisuurilla ja pienemmillä kaupunkiseuduilla tulee etsiä keinoja busseihin perustuvan joukkoliikenteen palvelutason ja houkuttelevuuden parantamiseksi. Kutsuohjatut ja käytäjälähtöiset palvelut voisivat mahdollistaa joukkoliikenteen käytön lisääntymisen ja autoriippuvuuden vähenemisen näillä seuduilla.

Kysymys 6) Mitä muita ympäristövaikutuksia liikenteen päästöjen vähentämisellä on?

Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiselle on asetettu haastavat tavoitteet, erityisesti liikenteen osalta. Ne eivät kuitenkaan ole ainoat liikenteen negatiiviset ympäristövaikutukset, vaan lisäksi on huomioitava muut päästöt, katupöly, melu, liikennealueiden tilantarve ja niiden aiheuttama estevaikutus sekä ympäristön viihtyisyyden ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen.

Moniin edellä mainituista negatiivisista ympäristövaikutuksista voidaan vaikuttaa kohdassa 5 esitetyillä toimilla, jotka vähentävät erityisesti henkilöautoliikenteen tarvetta ja suuntaavat sitä joukkoliikenteeseen, kävelyn ja pyöräilyyn. Myös sähköiset ajoneuvot ja vähähiiliset polttoaineet auttavat osaan edellä mainituista ongelmista, mutta esimerkiksi melu- ja tilantarvekysymyksiin ne eivät tuo ratkaisua.

Yhdyskuntarakenteita tiivistettäessä kohdassa 5 esitetyillä toimilla on huolehdittava mm. ilmanlaadun parantamisesta ja ylläpidosta, meluntorjunnasta sekä viher- ja virkistysalueiden riittävydestä ja saavutettavuudesta.

Vaikka ilmanlaatu on Suomessa keskimäärin hyvä, aiheutuu ilmansaasteista merkittäviä terveyshaittoja. Yhdyskuntailman pienhiukkaset (PM_{2,5}) ja typpidioksidi (NO₂) ovat haitallisista yhdisteistä tärkeimmät ja liikenne on erityisesti kaupunkialueilla niiden suurin päästölähde. Kohdassa 5 esitetyillä toimilla voidaan vähentää myös ilmanlaatua heikentäviä liikenteen ns. lähipäästöjä (typenoksidit, hiukkaset, hiilimonoksidi ja VOC-yhdisteet (haihtuvat orgaaniset hiilivedyt ml. bentseeni)).


Liikenteen aiheuttamiin ilmanlaatuongelmiin tarvitaan ratkaisuja nopeasti, koska Suomi on tilanteessa, jossa ilmassa olevan typpidioksidin EU-lainsäädäntöön perustuva raja-arvo ylittyy Helsingissä ja Suomea uhkaa virallisen valvontamenettelyn käynnistyminen ja taloudelliset sanktiot. Komissio on käynnistänyt vastaavia menettelyjä jo yli kymmenessä jäsenmaassa. Merkille pantavaa on se, että komission mukaan paikallisten toimien ohella tarvitaan alueellisia ja/tai kansallisia toimia ilmanlaadun parantamiseksi.

Liikenteen hinnoittelu laajana käsitteenä, tietullit, ympäristövyöhykkeet (LEZ = Low Emission Zone) ja mahdolliset rajoitukset eniten saastuttaville ajoneuvoille ovat keinoja, joita useissa EU-maissa on otettu käyttöön. Erityisenä ongelmana pidetään dieselautojen osuuden kasvua ja sitä, että dieselautojen suorat typpidioksidipäästöt (NO₂) ovat hiukkaspäästöjen jälkikäsitteilytekniikan kehittymisen vuoksi nousseet, minkä lisäksi autojen todelliset ajonaikaiset typenoksidipäästöt (NO_x = NO+NO₂) ovat huomattavasti korkeampia kuin tyyppitestauksen raja-arvot.

Typpidioksidin raja-arvojen ylittymisen vuoksi Helsingin kaupunki on laatinut ympäristönsuojelulain mukaisen ilmansuojelusuunnitelman vuosille 2017–2024 (<http://www.hel.fi/static/ymk/ilmansuojelu/ilmansuojelusuunnitelma.pdf>), joka on jatkoa 2008 – 2016 toimintaohjelmalle. Toimenpide-ehdotuksissa on mukana muun muassa ajoneuvoliikenteen hinnoittelun käyttöönoton edistäminen (Toimenpiteet L1.1 – L1.3).

Kansallisella tasolla lainsäädäntöä tulisi tarkastella ja selvittää, onko meillä lainsäädännöllisiä esteitä tehokkaiden toimenpiteiden käyttöönotolle ja mahdollisuuksia edistää tehokkaita toimia typenoksidipäästöjen vähentämiseksi ja typpidioksidipitoisuuksien alentamiseksi. Samassa yhteydessä on kuitenkin muistettava, että terveyden kannalta merkittävin haaste ovat ulkoilman pienhiukkaset (PM_{2,5}), joiden osalta EU:n löysät raja-arvot eivät ohjaa politiikkatoimia.


Hannele Pokka
Kansliapäällikkö


Tuula Varis
Ylijohtaja

