



Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite: Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 15.1.2021, VN/9996/2019

LAUSUNTO LUONNOKSESTA VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖKSEKSI KOTIMAAN LIIKENTEEN KASVIHUONEPÄÄSTÖJEN VÄHENTÄMISESTÄ – FOSSIILITTOMAN LIIKENTEEN TIEKARTTA

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikon luonnoksesta. Luonnos liittyy pääministeri Marinin hallitusohjelmaan, jonka mukaisesti hallituskaudella laaditaan tiekartta fossiilittomaan liikenteeseen. Tiekartassa esitetään keinoja, joilla kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöt puolitetaan vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon ja liikenne muutetaan nollapäästöiseksi viimeistään vuoteen 2045 mennessä. Fossiilittoman liikenteen tiekartan toimenpiteet kohdentuvat ensisijaisesti tieliikenteeseen, josta aiheutuu valtaosa liikenteen päästöistä.

Luonnos periaatepäätökseksi perustuu tiekarttaan ja koostuu kolmesta vaiheesta. Ensimmäisessä vaiheessa edistettäisiin fossiilisten polttoaineiden korvaamista, ajoneuvokannan uudistamista ja liikennejärjestelmän energiatehokkuutta erilaisin tuin ja kannustimin. Päätökset tuista ja kannustimista tehtäisiin alkuvuodesta 2021. Toisessa vaiheessa arvioitaisiin keinoja, joiden vaikutuksista päästöihin tarvitaan lisää tietoa ennen päätöksentekoa. Vaikutusarviointit valmistuisivat viimeistään syksyllä 2021. Viimeinen vaihe on ehdollinen. Syksyllä 2021 hallitus arvioisi sitä, riittävätkö ensimmäisen ja toisen vaiheen keinot sekä EU-tasolla tehtävät päätökset Suomen liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen puolittamiseen vuoteen 2030 mennessä. Jos tavoite ei näyttäisi toteutuvan, hallitus tekisi päätökset muista tarvittavista toimista. Päätöstä tehtäessä huomioitaisiin päästövähennysten kustannustehokkuus, vaikutus kilpailukykyyn sekä alueellinen ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Lisäksi periaatepäätöksen toteuttamiseksi ehdotetaan liikenne- ja viestintäministerin, työ- ja elinkeinoministerin, valtiovarainministerin ja ympäristöministerin valtiosihteereistä koostuvaa ohjausryhmää ja sille sihteeristöä.

Valtioneuvoston periaatepäätös on tarkoitus antaa keväällä 2021.

Valtiovarainministeriön lausunto

Lausuttavana oleva periaatepäätös pohjautuu pitkälti liikenne- ja viestintäministeriön asettaman fossiilittoman liikenteen työryhmän loppuraporttiin ja sen suosituksiin. Työryhmässä valtiovarainministeriön edustaja jätti loppuraporttiin täydentävän lausuman, jonka mukaan liikenteen perusennustetta, jonka perusteella tarvittava päästövähennemä määritellään, tulisi päivittää ennen kuin tehdään päätöksiä tarvittavista päästöjen vähennystoimista. Sekä toteutunut liikennesuorituksen kehitys että muuttuneet pitkän aikavälin projektiot talouskasvusta jo ennen koronapandemian vaikutuksia viittaavat siihen, että valmistelun

pohjana käytetyn nykyisen perusennusteen mukaiset liikennesuorite-ennusteet ovat liian suuria. Lisäksi lataushybridien ja täyssähköautojen osuuden merkittävä kasvu ensirekisteröidyissä autoissa vuonna 2020 viittaa siihen, että perusennusteessa sähköautojen osuus on aliarvio. Valtiovarainministeriön tietojen mukaan onkin ryhdytty toimiin tieliikenteen perusennusteen uudelleentarkastelua varten niin, että tulokset olisivat käytettävissä kuluvan vuoden syksyllä. Jatkossa perusennustetta olisi syytä päivittää vähintään vuosittain ottaen huomioon teknologisen kehityksen nopeuteen liittyvä epävarmuus ja koronapandemian aiheuttaman kriisin mahdolliset pysyvät, mutta vielä epävarmat vaikutukset etätöiden yleistymiseen ja liikennesuoritteiden määrään.

Päätösluonnoksen mukaan päätökset vähennystoimien käyttöönotosta tehtäisiin vaiheittain. Valtiovarainministeriö pitää vaiheittaista lähestymistapaa kannatettavana, koska se mahdollistaisi loppukeväästä 2021 valmistuvan liikenteen verotusta selvittävän työryhmän työn huomioon ottamisen samoin kuin toimien mitoittamisen tarkentuvien päästöennusteiden mukaan. Vaiheittainen eteneminen olisi perusteltua myös EU:n mahdollisten taakanjakoasetusta koskevien muutosten huomioimiseksi kansallisessa päätöksenteossa. Päästövähennysten kustannustehokkuuden näkökulmasta voi kuitenkin pitää ongelmallisena, että päätösluonnoksen ensimmäisessä vaiheessa ehdotetaan linjattavaksi useita päästövähennysten näkökulmasta kalliita ja kustannustehottomia toimia.

Päätösluonnoksessa todetaan, että joitakin toimia on päädytty esittämään osaksi kokonaisuutta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden perusteella, vaikka niiden vaikutus päästöihin olisi muita toimia pienempi. Päätösluonnoksessa ei kuitenkaan esitetä, mitkä toimenpiteet on esitetty juuri sosiaalisen oikeudenmukaisuuden perusteella ja millaisilla kriteereillä sosiaalista oikeudenmukaisuutta on arvioitu. Siten näiden toimenpiteiden tehokkuutta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta on vaikea arvioida.

Periaatepäätösluonnoksessa esitetään useita toimenpiteitä, joilla on määräraha-vaikutuksia. Tämän johdosta selvitykseen tulee lisätä seuraava teksti:

Periaatepäätöksen toimia toteutetaan valtion budjettiraamien sekä olemassa olevien määrärahojen puitteissa. Määrärahalisäyksiä tai muita budjettivaikutuksia vaativista toimenpiteistä päätetään erikseen valtiontalouden kehitysissä ja vuosittaisissa talousarvioissa.

Päästövähennystavoitteiden kustannustehokkuus

Päätösluonnoksessa tavoitteeksi on asetettu muun muassa se, että fossiilisten liikennepolttoaineiden myynti kotimaan liikenteeseen loppuu vuonna 2045. Lisäksi todetaan, että jos liikenteessä vuonna 2045 edelleen käytetään fossiilisia polttoaineita, tavoite fossiilittomasta liikenteestä ei voi toteutua. Valtiovarainministeriö katsoo, että tavoitteen tiukka noudattaminen voisi tarkoittaa sitä, että viimeisimpien fossiilisten polttoainelitrojen saaminen pois markkinoilta voisi olla erittäin kallista. Vuoteen 2045 mennessä ilmaston lämpenemisen ehkäisemiseksi voisi olla löydettävissä huomattavasti tätä tehokkaampia keinoja. Päästövähennysten kustannustehokkuuden näkökulmasta olisikin perusteltua välttää ehdottomia sektorikohtaisia tavoitteita ohjaamaan päästövähennystoimia ja mahdollistaa sektoreiden välinen jousto päästövähennysten aikaansaamiseksi mahdollisimman pienin kustannuksin.

Päätösluonnokseen sisältyy useita muitakin alatavoitteita liikenteen päästövähennysten toteuttamiselle, kuten kaasautojen määrä, sähköautojen määrä tai

liikennesuoritteiden taso. Valtiovarainministeriö katsoo, että erillisten alatavoitteiden asettaminen ja toimien mitoittaminen alatavoitteiden perusteella heikentää taakanjakosektorin päästövähennysten kustannustehokkuutta ja siksi niiden asettamiselle tulisi olla vahvat perustelut, kuten esimerkiksi ilmaston lämpenemisen hillitsemisen painottaminen taakanjakosektorin laskennallisten päästövähennysten sijaan.

Päästövähennystoimet ja niiden kustannustehokkuus

Päätösluonnoksen ensimmäisessä vaiheessa esitetään 19 toimenpidettä toteutettavaksi vuoden 2021 kevään aikana. Toimien päästövähennyskustannuksia arvioidaan valtion suorien fiskaalisten kustannusten näkökulmasta, mikä onkin tärkeää julkisen talouden kestävyuden kannalta. Fiskaalisten kustannusten perusteella ei kuitenkaan voida arvioida systemaattisesti eri toimien tehokkuutta. Päätösluonnoksen merkittävimmälle päästövähennystoimenpiteelle, biopolttoaineiden jakeluelvoitteen nostamiselle, ei ole arvioitu suoraa fiskaalista kustannusta ollenkaan. Biopolttoaineiden jakeluelvoitteen nostaminen aiheuttaa kuitenkin yhteiskunnalle (yksityinen ja julkinen sektori) suoria kustannuksia biopolttoaineiden verottomien hintojen ylittäessä vastaavien fossiilisten polttoaineiden verottomat hinnat. Tuleviin kustannuksiin liittyy merkittävää epävarmuutta, mutta nykyisillä polttoaineiden hinnoilla jakeluelvoitteen nostamisen suora kustannus olisi vähintään 300 euroa taakanjakosektorilla vähennettyä laskennallista hiilidioksiditonnia kohden. Olisi tärkeää, että tiekartassa kerrottaisiin, mitä kustannuksia toimista on arvioitu ja avattaisiin sitä, mikä on niiden merkitys päästövähennystoimien kokonaisarvioinnissa.

Päätösluonnoksessa esitetään useita kaasuautojen liikennekäyttöä tukevia toimia, kuten kaasukäyttöisten kuorma-autojen ja pakettiautojen hankintatuet sekä autojen EU:n päästöraja-arvoihin vaikuttaminen siten, että kaasukäyttöiset henkilö- ja pakettiautot otettaisiin huomioon omana kokonaisuutena. Valtiovarainministeriö katsoo kaasuautojen liikennekäyttöä tukevien toimien olevan taakanjakosektorin päästövähennystavoitteen ja ilmaston lämpenemisen tehokkaan hillitsemisen kannalta heikosti perusteltavissa. Liikenteen perusrakenteen pohjaoletusten mukaan kaasukäyttöiset henkilöautot kuluttavat kilometriä kohden energiaa noin 45 prosenttia enemmän kuin bensa-autot, 85 prosenttia enemmän kuin dieselautot ja 240 prosenttia enemmän kuin sähköautot. Siten vaikka kaasun polton päästö on bensiiniä alhaisempi, kaasun polton hiilidioksidipäästö ajettua kilometriä kohden on vajaan kymmenyksen bensiiniä korkeampi. Biokaasun tuotannon ja käytön lisäämisellä voidaan sinänsä saavuttaa ilmaston kannalta suotuisia päästövähennyksiä tehokkaasti. Kuitenkin sen sijaan, että liikenteessä käytetyn kaasun kokonaiskäyttöä pyrittäisiin lisäämään, sekä taakanjakosektorin että globaalien päästövähennysten kannalta tehokkainta olisi ohjata biokaasua korvamaan jo olemassa olevan autokannan maakaasun käytön (biokaasun ja sähköpolttoaineiden liittäminen jakeluelvoitteeseen) lisäksi muuta taakanjakosektorilla tapahtuvaa maakaasun käyttöä, jonka suuruus oli 2,6 TWh vuonna 2018 Tilastokeskuksen tietojen mukaan.

Lisäksi, tiekartassa viitataan arvioon, jonka mukaan vuoteen 2030 mennessä liikenteeseen olisi mahdollista saada jopa noin 2,5 TWh:n verran biokaasua ja että se mahdollistaisi esimerkiksi noin 100 000 – 130 000 kaasukäyttöisen henkilö- tai pakettiauton ja noin 6 000 muun kaasukäyttöisen ajoneuvon liikennöimisen 100 % biokaasulla. Tämän arvion toteutumiseen voidaan arvioida liittyvän merkittäviä epävarmuuksia autovalmistajien panostaessa henkilöauto-puolella voimakkaasti sähköautojen kehittämiseen ja valmistamiseen muihin käyttövoimiin panostamisen kustannuksella. Volkswagen-konserni, joka nykyi-

sellään on ainoa autovalmistaja, jonka valmistamia uusia kaasukäyttöisiä henkilöautoja tuodaan Suomeen, on ilmoittanut lopettavansa kaasukäyttöisten henkilöautojen kehittämisen. Kaasukäyttöisten henkilöautojen valmistaminen toki jatkuu ainakin toistaiseksi ja niiden valmistamisen ja Suomen tuonnin kannustimiin on ainakin teoriassa mahdollista vaikuttaa EU-tason sääntelyn kehittämiseen vaikuttamalla (EU-päästöraja-arvot). Tästä huolimatta tiekartan yhteydessä olisi tarpeen analysoida tarkemmin kansainvälisestä kehityksestä kumpuavia epävarmuuksia, joita biokaasun liikennekäytön näkyymiin liittyy, ja arvioida valittua keinovalikoimaa ja sen mitoitusta näitä epävarmuuksia vasten. Olisi niin ikään tarpeen pohtia, saataisiinko biokaasun käytön lisäämisellä aikaan päästövähennyksiä tehokkaammin muualla taakanjakosektorilla kuin liikenteessä.

Päätösluonnoksessa ehdotetaan lisäksi myös autojen romutuspalkkion uusimista aika ajoin. Romutuspalkkiota voidaan tutkimustulosten perusteella pitää lähtökohtaisesti erittäin tehottomana keinona päästöjen vähentämisessä. Autokannan uusiutumisen näkökulmasta ehdotusta voidaan myös pitää ongelmallisena, sillä se voisi hidastaa uusien pienipäästöisten autojen hankintaa auton vaihtoa suunnittelevien kuluttajien jäädessä odottamaan uutta palkkiojaksoa.

Ehdotetuista ensimmäisen vaiheen toimista lähinnä sähkön jakeluinfran tukemista voidaan pitää kustannustehokkaana keinona edistää liikenteen päästövähennyksiä. Sähköautojen edistämiseksi hankintahetkeen kohdistuvan ohjauksen voimistamiselle on myös löydettävissä perusteensa. Hankintatukien fiskaalinen kustannus on kuitenkin julkisen talouden näkökulmasta hyvin suuri, jos hankintatuista aiheutuvia menolisäyksiä ei kompensoida muilla tavoin.

Ehdotetuista mittareista

Periaatepäätöksen toteutumisen yhtenä mittarina käytettäisiin päätösluonnoksen mukaan autokannan uusiutumisen myötä tapahtuvalle päästöjen vähentymiselle autokannan keski-ikä. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että päästövähennysten kannalta olennaista on liikkumisen määrä ja autojen päästöintensiteetti eikä autojen ikä. Keski-ikä alentamiseen tähtäävät toimet voisivat pikemminkin, vastoin tavoitteita, edistää helpommin saatavissa olevien polttomoottoriautojen osuuden kasvua autokannassa.

Muut kommentit

Ensimmäisen vaiheen toimenpiteet koostuvat velvoitteista, tuista ja kannustimista, joiden kokonaisuutena arvioidaan luonnoksen pohjaksi teetettyjen vaikutusarviointien perusteella heikentävän julkista taloutta. Lopullisia kustannusvaikutuksia ei kuitenkaan tässä vaiheessa voida arvioida, koska keinovalikoima ja kustannusarviot täydentyvät syksyyn 2021 mennessä. Viimeistään tässä yhteydessä voisi olla eduksi tarkastella kokonaisuuden vaikutuksia päästöihin, julkiseen talouteen sekä mahdollisuuksien mukaan kansantalouteen ottaen huomioon vaikutukset kotitalouksiin ja yrityksiin. Toisen ja kolmannen vaiheen mahdollisia toimenpiteitä esitellään suppeasti ilman arvioita vaikutuksista ja osin toteutustavoista. Näiden osalta on tärkeää jatkaa valmistelu- ja arviointityötä ja tuoda toimenpiteet arvioitavaksi normaaliin tapaan eri vaiheissa esitettävien toimenpiteiden suunnittelun edetessä.

Toimenpiteiden puitteissa tulee huolehtia henkilöliikenteessä sujuvasta ja nopeasta liikkuvuudesta, jotta työssäkäyntialueet eivät supistu ja aiheuta siltä osin kohtaanto-ongelmaa työmarkkinoille. Tavarankuljetuksissa olisi tärkeää huolehtia, että toimenpiteet eivät hankaloita tavaroiden liikkuvuutta ja nosta

hintoja voimakkaasti, heikentäen yritysten toimintaedellytyksiä erityisesti alueilla, jotka ovat voimakkaasti riippuvaisia tieliikenteen kuljetuksista.

Erilaisten uusien käyttövoimien jakelu ja tuotanto liittyvät kaavoitukseen ja kuntien päätöksentekoon. Periaatepäätöksen toteuttamisessa kunnilla on useita keskeisiä rooleja joukkoliikenteessä, kaavoituksessa, päästöttömän sähkön tuotannon ja energian jakeluinfran mahdollistajina. Valtion, kaupunkien ja kuntien on liikenteen kunnianhimoisiin päästövähennystavoitteisiin pääsemisessä käytävä oma keinovalikoimansa ja lisäksi hyödynnettävä yhteistyömahdollisuutensa täysmittaisesti. Kuntien tarpeet ja mahdollisuudet on otettava jatkuvasti huomioon toimeenpanossa. Valtion ja kaupunkien yhteistyönä laaditussa Kansallisessa kaupunkistrategiassa 2020-2030 on esitetty fossiilittoman liikenteen siirtymän kannalta merkittäviä huomioita erityisesti siitä, mitkä tulisi olla valtion ja kaupunkien yhteiset painopisteet ilmastoviisauden ja kaupunki-seutujen saavutettavuuden edistämisessä.

Lopuksi, tiekarttaluonnoksen luvussa 4.3 (Liikennejärjestelmän tehostaminen) käsitellään muun muassa valtion ja kaupunkiseutujen sopimusmenettelyjä, joista keskeisenä voidaan pitää maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL)-sopimusmenettelyä. Luonnoksen perusteluosiossa todetaan, että ”toimenpiteet ja rahoitustasot kestävän yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän rakentamiseksi tarkennetaan osana Liikenne12-suunnitelman valmistelua ja toimeenpanoa”. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että MAL-sopimukset ovat poikkihallinnollista päätöksentekoa, jossa yhdistetään maankäytön, asumisen ja liikenteen toimenpiteitä yhdeksi kokonaisuudeksi. Liikenteen lähtökohtien linjaaminen Liikenne 12 –suunnitelmassa on perusteltua, mutta rahoitustasoista linjataan erikseen, viime kädessä osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarvioprosessia. MAL-sopimusneuvottelu ei ole alisteinen Liikenne 12 –suunnitelmalle.

valtiosihteeri
kansliapäällikkönä

Juha Majanen

osastopäällikkö,
budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen

Tiedoksi

VM/VO, Merja Sandell
VM/BO, Armi Liinamaa
VM/BO, Ilari Valjus
VM/KAO, Teemu Eriksson
VM/KO, Kristine Koponen