Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

O 9/2019 vp Ajankohtaiset liikenne- ja viestintäasiat: kuuleminen 29.3.2022

Ukrainan tilanteen vaikutukset liikennesektorille erityisesti ammattidieselin, vinjetin ja jakeluvelvoitteen osalta

Ammattiliikenteen tukeminen

Ukrainan sodalla on vaikutuksia lukuisiin suomalaisiin yrityksiin välillisesti hintojen muuttumisen kautta. Tämä näkyy muun muassa kasvavina kuljetuskustannuksina polttoaineen nopean hinnannousun myötä. Tilanteen pitkittyessä yritysten on sopeuduttava hintamuutoksiin. Sopeutumistarve koskee myös kuljetusalaa ja sopeutumisen tulisi tältä osin tapahtua ensi sijassa viemällä kohonneet polttoainekustannukset osaksi kuljetusten hintoja. Tämä on mahdollista kuljetusalalla yleisten polttoainelisää koskevien sopimusehtojen perusteella taikka neuvottelemalla sopimuksia uusiksi. Tästä huolimatta polttoaineen hinnannousun vaikutus Suomen kilpailukykyyn jää todennäköisesti melko vähäiseksi, koska samalaista hintakehitystä tapahtuu muuallakin.

Hallitus päätti 18.2.2022 osana energian hintojen nousun kompensaatiotoimia ammattidieselverojärjestelmän valmistelun aloittamisesta. Valmistelun kuluessa arvioidaan, toteutetaanko ammattidiesel nykyjärjestelmän pohjalta vai siten, että dieselin suora verotuki poistettaisiin ja ammattiliikenteessä käytettävästä dieselöljystä maksettaisiin takautuvasti palautusta. Valmistelussa huomioidaan hallituksen ilmastotavoitteet.

Ammattiliikenne saa nykyisin verotukea dieselin alemman polttoaineverokannan muodossa. Dieselin vero on noin 26 senttiä matalampi kuin ympäristöperusteinen energiaveromalli edellyttäisi. Dieselin alennetusta verokannasta johtuvan verotuen määräksi arvioidaan tälle vuodelle noin 730 milj. euroa ja kun tästä vähennetään henkilö- ja pakettiautojen käyttövoimavero, jää dieselin nettotueksi noin 350 milj. euroa.

Neuvoston direktiivi 2003/96/EY energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta (energiaverodirektiivi) sisältää jäsenvaltioita velvoittavat säännökset liikennepolttoaineiden verottamisesta. Direktiivi edellyttää muun muassa dieselin ja sitä korvaavien biopolttoaineiden vähimmäisverotasoksi 33 senttiä litralta.

Energiaverodirektiivi mahdollistaa ammattiliikenteen tukemisen myös veroa palauttamalla, edellyttäen että noudatetaan vähimmäisverotasoa. Dieselpolttoaineen keskimääräinen vero Suomessa on tällä hetkellä noin 50 senttiä litralta, joten polttoaineveroa olisi mahdollista alentaa enintään 17 sentillä litralta. Veronapalutus ei kuitenkaan voisi kohdistua 100 prosenttiseen biodieseliin, koska tämä verotetaan jo nykyisin EU:n minimiverotasolla.

Energiaverodirektiivin mukaan tällainen veronpalautus olisi sallittu vain vähintään 7,5 tonnin painoisille kuorma-autoille sekä linja-autoille. Palautukseen oikeuttavia kuorma-autoja arvioidaan olevan Suomessa noin 45 000 ja linja-autoja noin 12 000. Lisäksi palautus tulisi maksaa ulkomaisille yrityksille, joiden kuorma-autoja tai linja-autoja tankataan Suomessa. Valtiontaloudelle kuorma-autojen ja linja-autojen polttoaineveron alentaminen EU-minimiin tarkoittaisi staattisesti noin 300 milj. euron laskua verotuotoissa.

Verohallinto arvioi, että ammattidieselin palautus olisi mahdollista toteuttaa noudattaen samaa palautusmenettelyä kuin eräissä muissa valmisteveron palautuksissa. Tämä tarkoittaisi, että palautushakemukset tulisi jättää jälkikäteen vuoden tai puolen kalenterivuoden jaksoissa. Palautusjärjestelmän tekeminen vaatii kuitenkin aikaa. Verohallinto on todennut, että optimistisen arvion mukaan palautushakemuksia voitaisiin käsitellä aikaisintaan hakujaksolta 1-6/2023, jolloin palautuksen maksaminen tapahtuisi syyskuun 2023 alusta alkaen. Aikatauluun liittyy kuitenkin epävarmuutta.

Jakeluvelvoite ja muut kuljetusalan kustannuksiin lyhyellä aikavälillä vaikuttavat toimet

Selvitettävänä on ollut myös logistiikka-alan kustannuksiin lyhyellä aikavälillä vaikuttavia toimia. Vaihtoehtoisina toimina on selvitetty kuljetusalan kustannustukea, Finnveran rahoitusmahdollisuuksia sekä jakeluvelvoitteen alentamista.

Kuljetusalan tukemista on selvitetty koronatilanteessa käytetyllä kohdennetulla määräaikaisella laskennallisella kustannustuella. Koronatilanteessa laajasti käytetty kustannustukimalli ei kuitenkaan sellaisenaan sovellu kuljetusalan tilanteeseen. Kuljetusyritysten tuen tarve riippuu siitä, kuinka nopeasti yritys pystyy siirtämään polttoainekustannukset kuljetushintoihin muun muassa sopimusten polttoainelisien kautta. Tuen rajaaminen yhteen toimialaan olisi ongelmallista tilanteessa, jossa useilla muillakin toimialoilla olisi sama peruste saada tukea kohonneista kuljetuskustannuksista.

Finnvera voi osallistua kuljetusalan käyttöpääoman rahoitukseen lainoin tai takauksin. Rahoituksen suuruudesta riippuen Finnvera myöntää rahoituksen yksin tai yhdessä muiden rahoittajien kanssa. Kaikissa tapauksissa edellytyksenä on, että asiakas on rahoituskelpoinen.

Jakeluvelvoitteen väliaikaista alentamista on selvitetty keinona vaikuttaa polttoaineen hintaan.

Uusiutuvien polttoaineiden energiasisällön osuus jakelijan kulutukseen toimittamien liikenteen polttoaineiden energiasisällön kokonaismäärästä tulee olla tänä vuonna vähintään 19,5 prosenttia ja se nousee 1,5 prosenttiyksikköä vuodessa 30 prosenttiin vuonna 2029. Jakeluvelvoitteesta on täytettävä kehittyneillä biopolttoaineilla osuus, joka nousee nykyisestä kahdesta prosentista kymmeneen prosenttiin vuonna 2030.

Liikenteen uusiutuvien polttoaineiden vuoden 2022 jakeluvelvoitetason vaikutus bensiinin kuluttajahintaan arvioidaan olevan noin 20 senttiä litralta ja dieselin kuluttajahintaan noin 23 senttiä litralta. Vuoden 2022 jakeluvelvoitetason kokonaiskustannus yhteiskunnalle on arviolta noin miljardi euroa.

Suomen ympäristöperusteisessa energiaveromallissa polttoaineiden verotasot määräytyvät pääosin niiden hiili- ja energiasisällön mukaan ja koska biopolttoainekomponenttien verotus on tässä mallissa kevyempää kuin fossiilisten komponenttien, verotus kevenee biopolttoaineen osuuden kasvaessa. Nykyisellä verorakenteella liikenteen vuoden 2022 jakeluvelvoitteen alentava vaikutus valtion verotuloihin on noin 260 milj. euroa. Jos polttoaineen kulutus ei reagoisi hintaan lyhyellä aikavälillä ollenkaan, verotuloja alentava vaikutus olisi noin 190 milj. euroa.

Biopolttoaineilla saavutettavan laskennallisen päästövähennyksen rajakustannus taakanjakosektorilla on noussut hyvin korkeaksi ja on ei-kehittyneillä biopolttoaineilla noin 500 euron luokkaa CO2-tonnilta, kun henkilöautojen sähköistämisen kustannus on laskenut alle 300 euroon CO2-tonnilta. Kehittyneillä nestemäisillä biopolttoaineilla päästövähennyksen kustannus on nousemassa vielä ei-kehittyneitä biopolttoaineita korkeammalle. Jakeluvelvoitteen pidemmän aikavälin aiheuttamaan hinta- ja kustannuskehitykseen liittyy merkittäviä epävarmuuksia.

Jakeluvelvoitteen väliaikaisella alentamisella olisi vaikutuksia päästövähennyksiin vuonna 2022. Komission taakanjakoasetusta koskevan ehdotuksen perusteella taakanjakosektorin päästövähennystasot vuosille 2026-2029 riippuisivat vuosien 2021-2023 toteutuvista päästöistä. Komission ehdotuksen toteutuessa taakanjakosektorin päästöjen nousu nykyurasta vuosina 2022-2023 nostaisi taakanjakosektorin päästökiintiöitä vuosina 2026-2029. Tämä pienentäisi vuosien 2021-2030 taakanjakosektorin kumulatiivista tarvetta ja päästövähennysten kustannuksia. Vielä ei ole varmaa tulevatko päästökiintiöt lopulta määräytymään komission ehdotuksen mukaisesti. Suomen kanta on kuitenkin ollut se, että komission ehdotuksen mukainen tapa määritellä päästövähennyspolku taakanjakosektorille vuosina 2021-2023 voidaan hyväksyä.

Jos vuoden 2022 jakeluvelvoitteen taso asetettaisiin siten, että loppuvuonna 2022 nestemäisiä biopolttoaineita ei tarvitsisi jakaa ollenkaan, bensiinin hinta voisi olla

loppuvuonna 2022 arviolta noin 20 ja dieselin 23 senttiä litralta alhaisemmat kuin ilman muutosta. Jos vuonna 2023 nestemäisiä biopolttoaineita ei olisi tarpeen jakaa ollenkaan, bensiinin ja dieselin hinnat voisivat olla arviolta noin 22 ja 25 senttiä litralta alhaisemmat kuin ilman muutosta. Jos polttoaineiden kokonaiskulutus ei nousisi, verotulot kasvaisivat vuonna 2022 noin 150 milj. euroa ja vuonna 2023 noin 220 milj. euroa.

Jakeluvelvoitteen väliaikainen muuttuminen voisi aiheuttaa epävarmuutta sääntely-ympäristön pysyvyydessä ja siten vaikuttaa biokaasuun ja vaikuttaa biopolttoaineiden investointeihin.

Päästövähennysten kustannustehokkuuden näkökulmasta jakeluvelvoitteen velvoitetasoja ja sakkomaksujen tasoja olisi yleisesti perusteltua alentaa ja käyttää tarvittaessa päästövähennysvelvoitteiden toteuttamiseksi kustannustehokkaampia päästövähennyskeinoja kuten polttoaineveronkorotuksia tai muita liikenteen sähköistämistä edistäviä toimia kuten latausinfrastruktuurin panostamista tai lainatakausjärjestelmää sähköautoille.

Vinjetti

Vinjetin edellytyksistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 1999/62/EY verojen ja maksujen kantamisesta ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä. Direktiivi sisältää myös säännökset raskaiden kuorma-autojen ajoneuvoveron vähimmäismääräistä. Direktiivin laaja uudistus (2022/362/EU) tuli voimaan maaliskuussa 2022. Uudistuksen yhtenä lähtökohtana on raskaan liikenteen aikaperusteisista vinjeteistä luopuminen ja siirtyminen matkaperusteisiin tietulleihin. Raskaan liikenteen vinjettien käytöstä tulee luopua 25.3.2030 kestävän siirtymäajan kuluessa. Erikseen määritellyissä poikkeus-tilanteissa vinjettien käyttö voi kuitenkin olla mahdollista ja tämä edellyttää ennakkoilmoitusta komissiolle. Mahdollisuus rajata eräissä tapauksissa kevyet alle 12 tonnin kuorma-autot tietullien tai vinjettien soveltamisalasta, poistuu 25.3.2027. Raskaiden hyötyajoneuvojen tietullit ja vinjetit tulee porrastaa ajoneuvojen CO2-päästöjen mukaisesti. Direktiivin soveltamisala myös laajenee kuorma-autoista muihinkin ajoneuvoluokkiin, mutta jäsenvaltioilla on edelleen laaja vapaus päättää, mitä ajoneuvoluokkia verotetaan.

Vinjetin käyttöönotosta Suomessa on tehty useita selvityksiä. Pääministeri Sipilän hallitus antoi vuonna 2018 eduskunnalle esityksen laiksi raskaan liikenteen tienkäyttöverosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 314/2018 vp). Tavoitteena oli ottaa käyttöön uusi raskaan liikenteen tienkäyttövero siten, että kotimaisen kaluston verorasitus ei keskimäärin olisi noussut. Esitys raukesi eduskuntakauden päättyessä keväällä 2019. Keskeisenä seikkana oli tällöin se, että tienkäyttöveron kompensoimiseen alentamalla kotimaisten kuorma- autojen

ajoneuvoveroa arvioitiin liittyvän merkittäviä EU-oikeudellisia ongelmia syrjivyyden suhteen.

Tämän jälkeen kesäkuussa 2019 EU-tuomioistuin antoi ensimmäisen ratkaisunsa vinjetin kompensaatiosta. Saksan henkilöautovinjetin kompensointi saksalaisille autoilijoille alentamalla vastaavasti ajoneuvoveroa katsottiin EU-oikeuden vastaiseksi toimenpiteeksi.

EU-tuomioistuimen ratkaisun sekä aikaisemman lainvalmistelun yhteydessä selvitetyn perusteella näyttää hyvin epätodennäköiseltä, että tienkäyttövero olisi toteutettavissa siten, että se voitaisiin hyvittää suomalaisille kuorma-autoille. Raskaan liikenteen tienkäyttöveron säätäminen siis kasvattaisi kotimaisen kuljetuselinkeinon verorasitusta eikä tienkäyttöveron valmistelun jatkamisesta ole tämän takia tehty päätöksiä.

Jos raskaan liikenteen tienkäytön verotus katsottaisiin myöhemmin tarpeelliseksi fiskaalisista syistä tai raskaan liikenteen aiheuttamien negatiivisten ulkoisvaikutusten hinnoittelemiseksi, tulisi lainsäädäntö valmistella uudelleen muuttuneen direktiivin vaatimukset huomioon ottaen.

Neuvotteleva virkamies Markus Teräväinen