12. marraskuuta 2023
Kirjallinen asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan valtionvarainvaliokunnan verojaosto

Asia:
HE 36/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

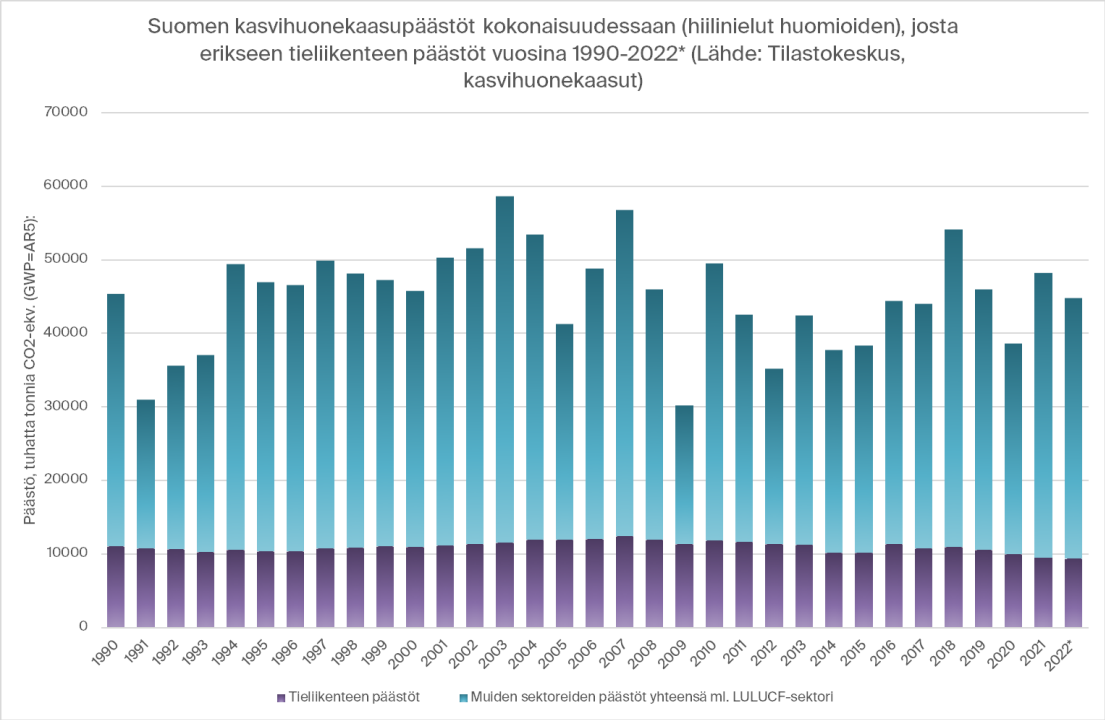
Lausunnon pääsanomat:

- Suomi on ottanut tavoitteekseen hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä ja hiilinegatiivisuuden pian sen jälkeen. Liikenteen kasvihuonekaasupäästöt ja niiden nopea vähentäminen määrittävät oleellisesti tähän tavoitteeseen pääsemistä. Liikenteen polttoaineiden verotus ja muut niitä koskevat säädökset ovat siksi keskeisiä Suomen ilmastopolitiikalle.
- Viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana Suomessa ei ole onnistuttu vähentämään nettomääräisiä kasvihuonekaasupäästöjä. Tieliikenteen osalta päästöjen riittävän voimakkaassa vähentämisessä ei myöskään ole onnistuttu.
- Hallitus esittää eduskunnalle polttoaineiden valmisteverotuksen keventämistä. Toimenpiteellä on tarkoitus kompensoida hintavaikutuksia, jotka seuraavat tulevina vuosina biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen korotuksista. Esityksen mukainen veronalennus ei ole linjassa Suomen päästövähennystavoitteiden kanssa, sillä se tulee toteutuessaan kasvattamaan polttoaineiden kulutusta ja lisäämään tieliikenteen päästöjä – kun tavoitteena tulisi olla niiden nopea ja radikaali vähentäminen.
- Liikenteen päästöjen näkökulmasta suurempi ongelma on se, että jakeluvelvoite ja biopolttoaineiden kasvava käyttö eivät nekään ole kestäviä tulevaisuuden ratkaisuja. Vaikka taakanjakosektorin päästöt biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen nousun kautta vähenisivät, saattaa tämä positiivinen muutos kuittautua LULUCF-sektorin nettopäästöjen kasvulla, kun hiilinielut heikkenevät. Viimeaikaiset tiedot Suomen hiilinielujen tasosta muuttavat erityisesti kuvaa puuperäisten biopolttoaineiden mahdollisuuksista olla osa tulevaisuuden energiapalettia. Lisäksi biopolttoaineiden käytön lisääntymisen vaikutukset luontokatoon tulisi huomioida Suomen tulevaisuuden energian käytön kokonaisuutta luotaessa.
- Liikennejärjestelmien kestävyyssiirtymä edellyttää siirtymäpolitiikkaa, joka on kokonaisvaltaista, suunnitelmallista ja eri osajärjestelmien (mm. julkinen ja kevyt liikenne, henkilöautoilu, sähköistäminen, muut käyttövoimamahdollisuudet) kokonaiskoordinaatioon pyrkivää.

Kiitämme mahdollisuudesta lausua eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle hallituksen esityksestä polttoaineiden valmisteveron alentamiseksi.

Hallitus on tehnyt eduskunnalle esityksen laista, jonka myötä polttoaineiden valmisteverotus kevenisi vuonna 2024 kokonaistaloudellisesti noin 170 miljoonalla eurolla. Toimenpide liittyy hallitusohjelman tavoitteeseen, jonka mukaan hallitus huomioi ja kompensoi biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen tulevien vuosien kiristymisen vaikutukset pumppuhintoihin. Suuremmassa kuvassa laki liittyy keskeisesti Suomen harjoittamaan ilmastopolitiikkaan.

Ilmastopolitiikassa Suomi on ottanut tavoitteekseen hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä ja hiilinegatiivisuuden pian sen jälkeen. Liikenteen kasvihuonekaasupäästöt ja niiden nopea vähentäminen määrittävät oleellisesti tähän tavoitteeseen pääsemistä. Liikenteen polttoaineiden verotus ja muut niitä koskevat säädökset ovat siksi Suomen ilmastopolitiikan keskiössä.



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 onnistuttu vähentämään nettomääräisiä kasvihuonekaasupäästöjä käytännössä lainkaan. Tämä on huolestuttavaa siksi, että vaikka myös päästöjä leikkaavia toimenpiteitä on onnistuttu tekemään, haitallinen vaikutus ilmastoon ei ole vähentynyt. Kokonaisuutta tarkastellen on tehty aivan liian vähän, eivätkä kaikki

toimenpiteet ole olleet oikeansuuntaisia. Kun vielä 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 taakanjakosektorin päästöt ovatkin vuoden 2007 jälkeen tasaisesti vähentyneet, vauhti ei ole ollut tarpeeksi nopea. Lisäksi on huomattava, että osa tästä parannuksesta on saattanut olla ongelman siirtämistä LULUCF-sektorille puuperäisten biopolttoaineiden käytön lisääntymisen myötä.

On ilmeistä, että hallituksen esityksen mukainen veronalennus ei ole linjassa Suomen päästövähennystavoitteiden kanssa, sillä se tulee toteutuessaan kasvattamaan polttoaineiden kulutusta ja lisäämään tieliikenteen päästöjä. Tulevina vuosina nimittäin yhtenä keskeisenä ilmastopolitiikan tavoitteena tulisi olla päästöjen nopea, suorastaan radikaali vähentäminen. Veronalennuksen ongelmallisuutta ilmastotavoitteiden näkökulmasta korostaa erikseen se, että reaalisesti polttoaineverotus ei ole viime vuosina kiristynyt. Nyt tämän ohjausmekanismin osalta ollaan siis ottamassa uutta, mutta tavoitteille vastakkaista suuntaa. Jotta tieliikenteen ilmastotavoitteet saavutettaisiin, olisi polttoaineiden verotusta kiristettävä merkittävästi riittävän ohjausvaikutuksen saamiseksi. Mitä enemmän polttoaineiden hintaohjaukseen luotetaan liikenteen päästövähennysten tavoittelussa, sitä suuremmaksi veronkorotusten tarve muodostuu.

Polttoaineiden kokonaiskulutusta lisäävän vaikutuksen lisäksi esityksen mukainen toimenpide vähentäisi kokonaistaloudellisia kannustimia siirtyä polttoaineiden käytössä kohti biopolttoaineita. Tämä ei välttämättä kuitenkaan ole ilmastopolitiikan näkökulmasta kovin keskeinen kysymys. Liikenteen päästöjen kestävään suuntaan ohjaamisen näkökulmasta suuri ongelma on, etteivät jakeluvelvoite ja biopolttoaineiden kasvava käyttö ole myöskään kestäviä lähitulevaisuuden ratkaisuja. Vaikka taakanjakosektorin päästöt biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen nousun kautta vähenisivät, saattaa tämä ilmastotavoitteiden näkökulmasta positiivinen muutos kuittautua LULUCF-sektorin päästöjen kasvulla. Näin nettomääräiset kasvihuonekaasupäästöt eivät välttämättä vähenisi lainkaan, vaikka siirtymä laajaan biopolttoaineiden käyttöön onnistuisi.

Erityisesti viimeaikaiset tiedot Suomen hiilinielujen tasosta muuttavat kuvaa biopolttoaineiden mahdollisuuksista olla osa tulevaisuuden energiapalettia ja oikea valinta liikenteen kestävyysmurroksen edistämisessä. Mikäli metsien kasvu on todella hidastunut ja mikäli muussa puunkäytössä ei tapahdu merkittävää muutosta, liikenteen kotimaiseen puuraaka-aineeseen perustuvien biopolttoaineiden käytön laajenemiselle ei yksinkertaisesti ole tilaa ilmastotavoitteiden puitteissa. Mikäli taas jäteperäisten biopolttoaineiden valmistamisen sääntöjä tiukennetaan esimerkiksi palmuöljyn jätevirtojen käytön osalta, paine hyödyntää kotimaista puuraaka-ainetta biopolttoaineiden tuotannossa väistämättä kasvaisi. On selvää, että biopolttoaineiden käytöllä ja sen lisääntymisellä voi pidemmän päälle olla vaikutuksia luontokatoon

niin Suomessa kuin rajojen ulkopuolellakin, mikä jatkossa tulisi huomioida entistä paremmin Suomen tulevaisuuden energian käytön kokonaisuutta luotaessa.

Liikenteen kestävyyssiirtymän näkökulmasta huomion kohdistaminen pelkästään polttoaineiden verotukseen ja säätelyyn on tietenkin yksinään 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.

Liikenteen nopean järjestelmämurroksen näkökulmasta keskeisiä näkökulmia ovat ainakin julkisen liikenteen kehittäminen ja kevyen liikenteen edellytysten määrätietoinen parantaminen, henkilöautojen ajosuoritteiden määrän vähentäminen (muillakin toimin kuin polttoaineiden hintoihin vaikuttamalla) sekä liikenteen sähköistämisen laaja-alainen edistäminen. Ajoneuvojen käyttövoimaratkaisuissa biopolttoaineilla voi olla toissijainen rooli, mikäli niitä onnistutaan tuottamaan kestävästi. Toisaalta energiamurroksessa kestävät biopolttoaineet tulisi suunnata kaikista vaikeimmin sähköistettävissä oleviin toimintoihin, mitä maantieliikenne ja varsinkaan henkilöliikenne tuskin on. Sähköistämisen rinnalla raskaassa liikenteessä on ehkä jatkossa mahdollista hyödyntää vihreää vetyä, mikäli kotimainen ja eurooppalainen vetytalouden infrastruktuuri tulevina vuosina kehittyy vauhdikkaasti. Edellisiä liikennejärjestelmän suuntaviivoja tulee tarkastella jatkossa entistä enemmän kokonaisuutena ja järjestelmämurrosta tulee ohjata suunnitelmallisesti.

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.

Kunnioittavasti,

BIOS-tutkimusyksikkö

Lisätietoja:

Ekonomisti, tutkija Jussi Ahokas
jussi.ahokas@bios.fi
044-9481484