Verojaosto
HE 36/2023 vp

Lausunto
10.11.2023

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI NESTEMÄISTEN POLTTOAINEIDEN VALMISTEVEROSTA ANNETUN LAIN LIITTEEN MUUTTAMISESTA

TAUSTA

Verojaosto on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä (jäljempänä *TEM*), lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta (jäljempänä *valmisteveroesitys* tai *esitys*). Esityksen taustalla on pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan hallitus huomioi ja kompensoi jakeluvelvoitepäätöksen vaikutukset pumppuhintoihin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen verotaulukkoa siten, että liikennepolttoaineiden hiilidioksidiveron määrän laskentaperusteena olevaa hiilidioksiditonnin arvoa alennettaisiin 77 eurosta 62 euroon. Valmisteveron alennus olisi bensiinille ja sitä korvaaville tuotteille keskimäärin 3,9 senttiä litralta ja dieselille ja sitä korvaaville polttoaineille keskimäärin 3,8 senttiä litralta.

Ehdotettu muutos laskisi energiaverojen tuottoa noin 168 miljoonaa euroa vuoden 2024 tasolla.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN NÄKEMYKSET

TEM toteaa, että hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta (jäljempänä *jakeluvelvoite-esitys*) on annettu 9.10.2023. TEM on vastannut jakeluvelvoite-esityksen valmistelusta ja sillä muutettaisiin vuotta 2024 koskevaa uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen yleis-

tavoitetta ja kehittyneiden jakeiden lisävelvoitetta. Jakeluvelvoite-esityksellä on osin vaikutuksia samoihin tekijöihin, joihin myös valmisteveroesitys vaikuttaisi. Jakeluvelvoite-esityksen mukaan vuoden 2024 jakeluvelvoite pysyisi 13,5 prosentin tasolla ja lisävelvoite 2 prosentin tasolla. Esityksellä olisi välillisiä vaikutuksia valtion talousarvioon. Vuotta 2024 koskevat muutokset kasvattaisivat valmisteverotuloja liikenteen polttoaineista staattisesti arvioiden noin 146 miljoonalla eurolla. Valmisteveroesityksessä on puolestaan arvioitu energiaverojen tuoton laskevan noin 168 miljoonaa euroa vuoden 2024 tasolla.

Valmisteveroesityksessä ehdotetaan muutettavaksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen verotaulukkoa siten, että liikennepolttoaineiden hiilidioksidiveron määrän laskentaperusteena olevaa hiilidioksiditonnin arvoa alennettaisiin 77 eurosta 62 euroon. TEM toteaa, että lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksen luonnoksessa, veronalennus kohdistui liikennepolttoaineiden energiasisältöverokomponentin alennukseen. Nyt ehdotettu hiilidioksidiveron alennus johtaa siihen, että veron alennus kohdistuisi fossiilisiin polttoaineisiin sekä 1. sukupolven biopolttoaineisin, jättäen veron alennuksen ulkopuolelle ympäristön kannalta kaikkein parhaat ja pienipäästöisimmät eli 2. sukupolven jätteisiin ja tähteisiin perustuvat biopolttoaineet (ns. T-tuoteryhmä). Eli ehdotuksella parannettaisiin fossiilisten polttoaineiden asemaa suhteessa ympäristön kannalta parhaimpiin biopolttoaineisin. Tämä näyttäytyy erikoisena valintana huomioiden keskustelun uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen vaikutuksista liikennepolttoaineiden pumppuhintoihin. Energiaverotus on jakeluvelvoitteen ohella keskeisimpiä ja tehokkaimpia päästöohjauskeinoja liikennesektorilla. Taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttaminen hankaloituu entisestään ja päästövelka uhkaa kasvaa. Fossiilisten liikennepolttoaineiden verotuksen keventäminen hidastaa siirtymistä uusiutuviin polttoaineisiin, mikä jatkaa riippuvuutta tuontiin perustuvista fossiilisista polttoaineista.

TEM myös toteaa, ettei esityksessä ole juurikaan perusteltu sitä, miksi veronalennus on päätetty lausuntokierroksen jälkeen siirtää energiasisältöverokomponentista hiilidioksidiverokomponenttiin. Perustelut muutokselle ovat epämääräiset ja vaikeaselkoiset. Avoimen valmistelun kannalta olisi erittäin tärkeää, että näin suuria muutoksia esitykseen vältettäisiin lausuntokierroksen jälkeen.

Valmistevero-esityksen on arvioitu alentavan bensiinin ja sitä korvaaville tuotteiden hintaa keskimäärin 3,9 senttiä litralta ja dieselin ja sitä korvaavien polttoaineiden hintaa keskimäärin 3,8 senttiä litralta. TEM toteaa vaikutuksen polttoaineiden hintoihin olevan varsin pieni ja tehoton, mutta vaikutuksen valtion talouteen olevan varma ja kallis. Jakeluvelvoite-esityksessä on arvioitu, että bensiinin hinta olisi noussut 15 senttiä litralta ja dieselin hinta 17 senttiä litralta, mikäli jakeluvelvoite nousisi voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti 28 prosenttiin ensi vuonna. Esitysten kokonaisvaikutus polttoaineiden hintaa olisi siten jopa noin 20 senttiä litralta vuodelle 2024. TEM kuitenkin korostaa, että arvioihin liittyy epävarmuuksia, eikä hinnanmuutoksen siirtymistä polttoaineiden pumppuhintoihin voida taata. Öljymarkkinoiden luonteeseen kuuluu hintojen voimakas heilahtelu. Lisäksi pumppuhintoihin voivat vaikuttaa suurestikin esimerkiksi paikalliseen kilpailuun liittyvät tekijät ja hinnat voivat heilua jopa kymmeniä senttejä yhdessä yössä. Lisäksi lausuntopalvelun kautta saaduista lausunnoista voi lukea, että myös polttoaineiden jakelijat ovat todenneet, ettei valmisteverojen muutokset välttämättä välity sellaisenaan suoraan polttoaineen loppukuluttajille hinnan alentumisena.

Valmisteveroesityksessä mainitaan, että sillä toteutettaisiin liikennepolttoaineiden valmisteveron alennus, jolla kompensoitaisiin hallitusohjelman mukaisesta jakeluvelvoitteen velvoitetasojen vuosien 2024-2027 nousu-urasta aiheutuva keskimääräinen pumppuhintojen nousu. TEM arvioi, että esitetty veronalennus, noin 4 senttiä litralta, vaikuttaa suhteellisen pieneltä, jotta se itsessään kattaisi tulevien vuosien jakeluvelvoitteen vuositasojen korotukset. Veronalennuksen kokoa perustellaan osin sillä, että jakelijoiden oletetaan jakelevan vuosina 2026 ja 2027 vain 18 prosenttia uusiutuvia polttoaineita ja maksavan seuraamusmaksuja jakeluvelvoitteen 18 prosenttia ylittävältä osalta. Tätä arviota ja sen perusteita ei kuitenkaan ole tarkemmin esityksessä avattu. TEMin ymmärryksen mukaan ei ole mitenkään varmaa, että jakelijat tulevat edellä kuvatulla tavalla toimimaan. Myös lausuntopalautteessa Neste Oyj on suoraan todennut noudattavan aina lainsäädäntöä, viitaten seuraamusmaksutasojen alentamiseen ja jakeluvelvoitteen täyttämättä jättämiseen.

Lisäksi TEM täsmentää, että hallitusohjelman kirjaukset koskien jakeluvelvoitetta on tarkoitus toteuttaa kahdessa vaiheessa. Nyt eduskunnan käsittelyssä oleva jakeluvelvoite-esitys koskee vuoden 2024 jakeluvelvoitteen yleistavoitetta ja lisävelvoitetta. Muut hallitusohjelman kirjaukset, mukaan lukien tulevien vuosien jakeluvelvoitetasot sekä seuraamusmaksutasot, joihin tässäkin esityksessä usein viitataan, tultaisiin toimeenpanemaan toisessa vaiheessa, joka ajoittuisi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2018/2001 koskevan muutosdirektiivin täytäntöönpanon yhteyteen. Valmistelun yhteydessä selviää tarkemmat vaikutusarviot jakeluvelvoitteen tulevien vuosien korotusten sekä seuraamusmaksutasojen vaikutuksista, ml. vaikutukset jaeltavien polttoaineiden hintoihin. Esitys tullaan antamaan eduskuntalle syksyllä 2024.

TEM toteaa, että polttoaineiden hintaa alentavat valmistevero- ja jakeluvelvoite-esitykset yhdessä johtavat fossiilisten polttoaineiden käytön kasvuun ja siten Suomen tieliikenteen päästöt nousevat merkittävästi. TEM yhtyy valmisteveroesityksen näkemykseen siitä, että ehdotetuilla muutoksilla olisi negatiivinen vaikutus päästökaupan ulkopuolisen liikennesektorin hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä. Liikennepolttoaineiden kulutuksen arvioidaan nousevan lyhyellä aikavälillä yhteensä noin 0,4 prosenttia. Taakanjakosektorin laskennallisten päästöjen arvioidaan nousevan vuoden 2024 tasolla noin 0,04 miljoonalla CO2 tonnilla. Pidemmän aikavälin vaikutusten arvioidaan olevan lyhyen aikavälin vaikutuksia suurempia. Jakeluvelvoite-esityksessä on arvioitu, että jakeluvelvoitteen vuotta 2024 koskeva lasku lisäisi liikenteen päästöjä noin 1,6 miljoonalla CO2 tonnilla. Vuonna 2021 kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöt ilman lentoliikennettä olivat yhteensä noin 9,9 miljoonaa CO2 tonnia. Täten TEM korostaa, että toimet yhdessä aiheuttavat merkittävän päästöjen lisääntymisen taakanjakosektorilla.

Jatkotyössä onkin äärimmäisen tärkeää löytää riittävät päästövähennyskeinot taakanjakosektorilla, jotta Suomi pääsee sille EU:ssa asetettuihin sitoviin päästövähenemätavoitteisiin. Korkeat päästövähenemävelvoitteet vaativat mm. uusien innovatiivisten hankkeiden käynnistymistä ja TEM painottaakin ennustettavan ja vakaan toimintaympäristön merkitystä, jotta kyseisiä investointeja saadaan Suomeen. Hallitus on myös ohjelmassaan sitoutunut vastaamaan päästövähennystavoitteisiin ja etenemään hiilineutraalisuustavoitteeseen ja sen jälkeen hiilinegatiivisuuteen siten, että se ei omilla päätöksillään tai politiikkatoimillaan nosta

kansalaisten arjen kustannuksia tai heikennä elinkeinoelämän kilpailukykyä.

Riku Huttunen
Osastopäällikkö

Harri Haavisto
Erityisasiantuntija