HE 36/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta. Valtiovarainvaliokunnan verojaosto, 14.11.2023

Suomen ilmastopaneeli
Markku Ollikainen, sihteeristö Sally Weaver

Hallituksen esitys valmisteveron muuttamisesta

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. Esitetyllä muutoksella toteutettaisiin liikennepolttoaineiden valmisteveron alennus, jolla kompensoitaisiin uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen tason asteittaisesta noususta aiheutuva keskimääräinen pumppuhintojen nousu.

Esityksen luonnosvaiheen lausuntokierroksen jälkeen esitystä muutettiin siten, että liikennepolttoaineiden veronalennus ehdotetaan toteutettavaksi energiasisältöverokomponentin alennuksen sijasta alentamalla hiilidioksidiverokomponenttia. Lisäksi vaikutusarvioita on täsmennetty.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset ilmastopolitiikan näkökulmasta

Ilmastohaittojen arvostuksen laskulle ei ole ilmastollista perustetta

Hallituksen esitys hiilidioksidikomponentin alentamisesta 77 €/t tasolle 62 €/t tarkoittaa, että valtio näkee liikennepolttonesteiden aiheuttavan aiempaa vähemmän ilmasto- ja terveyshaittoja. Tämä on yllättävä arvio, kun tiedetään, että erityisesti kasvihuonekaasuista johtuvat ilmastonmuutoksen aiheuttamat haita kasvavat, eivätkä suinkaan laske. Jos ilmastohaitat otettaisiin vakavasti, CO2-komponenttia tulisi pikemminkin nostaa kuin laskea. Esimerkiksi päästöoikeuskaupassa päästöoikeuksien hinta on noussut merkittävästi. CO2-komponentin tulisi minimissään vastata tätä hintakehitystä ja huomioida sen päälle terveyshaitat liikenteen aiheuttamista lähipäästöistä.

Esityksen verotekniset perusteet ovat epäselvät ja heikosti perustellut erityisesti suhteessa taakanjakosektorin ohjaukseen. Lisäksi viittaus energiatehokkuuteen perusteena siirtää veroalennus energiasisältöverosta CO2-veroon on kyseenalainen.

Ilmastopaneeli katsoo, että esityksen haitallisin viesti on, että ilmastohaitta pienenee, ja yhteiskunnan voi arvottaa ilmastotoimia aiempaa alemmalle tasolla ja siten vähentää ilmastotoimien määrää.

Veronalennus lisää päästöjä

Veronlasku ilmenee pumppuhintojen laskuna. Alentunut pumppuhinta luo kannustimen kasvattaa polttoaineiden kysyntää ja sen myötä lisää myös päästöjä. Hallituksen esityksessä päästöjen arvioidaan nousevan vuoden 2024 tasolla noin 0,04 miljoonaa tonnia hiilidioksidiekvivalenttia. Vaikka vuotuinen vaikutus ei ole suuri, on sillä negatiivinen vaikutus sekä päästövähennyksiin, että valtion verotuloihin. Koska veromuutos on ehdotettu pysyväksi, kumulatiivinen vaikutus kumpaankin on merkittävä. Kumulatiivinen

vaikutus vuoteen 2030 mennessä voi olla jopa 0,6 Mt. Sen päälle tulee arvioida epäsuora negatiivinen vaikutus kannustimiin siirtyä sähköiseen autokantaan tai muihin vähäpäästöisiin liikkumismuotoihin.

Hiilidioksidiveron alentaminen tarjoaa vääränlaisen markkinasignaalin: se kannustaa lisäämään liikennesuoritetta, hidastaa sähköisen henkilö- ja jakeluliikenteen kasvua ja muita vihreän siirtymän toimia liikenteessä. Veron alentaminen on epäjohdonmukaista politiikkaa. Liikenteen verotuksen uudistukset tulisi suunnitella ja toteuttaa pikemminkin siten, että ne vähentävät päästöjä, jouduttavat autokannan uudistumista ja ohjaavat liikkumista kestävään suuntaan. Mitä hitaammin autokanta sähköistyy, sitä enemmän valtio joutuu todennäköisesti tulevaisuudessa tukemaan uusia päästövähennystoimia taakanjakosektorilla.

Ilmastopaneeli korostaan ilmastopolitiikan johdonmukaisen tekemisen tärkeyttä.

Veronalennus heikentää taakanjakosektorin 2030 tavoitteen saavuttamista

Lisätessään päästöjä ehdotettu CO2-veron pysyvä lasku vaikeuttaa EU:n taakanjakoasetuksen mukaisten päästövähennystavoitteiden saavuttamista. Polttoaineen kysynnän pitkän aikavälin jouston valossa päästöt voivat kasvaa kumulatiivisesti jopa 0,6 miljoonaa tonnia ja päätevuonna 0,1 miljoonaa tonnia. Ilmastopaneelin arvioiden mukaan nyt tarkastelussa oleva veron lasku, jakeluvelvoitteen noston jarruttaminen sekä polttoöljyn biokomponentin osuuden nostamatta jääminen johtavat siihen, että kun huomioidaan myös liikennesektorin ulkopuoliset ilmastotoimien heikennykset, päästövuonna 2030 Suomen päästöt ylittävät Suomen tavoitteen 17,2 Mt noin 3 miljoonalla tonnilla.

Ilmastopaneeli muistuttaa myös, että elpymis- ja palautusvälineeseen liittyvät RRF-maksatukset jäsenmaille perustuvat sovittujen välitavoitteiden saavuttamiseen, Suomen osalta liikenteen päästöjä tulisi vähentää ainakin 29 prosentilla vuoteen 2025 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon. Mikäli jäsenvaltio ei saavuta tavoitteita sovitussa aikataulussa, se voi menettää osan tästä saannosta.

Taloudelliset vaikutukset arvioitava kattavammin

Hallituksen esityksen mukaan veroalennus kasvattaisi kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja keskimäärin arviolta noin 0,10 prosenttia, alimmassa tulokymmenyksessä 0,09 prosenttia ja ylimmässä 0,07 prosenttia. Lisäksi tulevat epäsuorat vaikutukset. Johdonmukaisuuden nimissä tätä välitöntä laskua tulisi verrata siihen kustannuslisään, joka kotitalouksille koituu, kun ilmastotoimia joudutaan kiristämään myöhemmin tai sektoreilla, joilla se on kalliimpaa. Hallituksen esityksestä syntyy kuva, että uudistus olisi luonteeltaan positiivinen. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole. Odotettavissa olevat taloudelliset vaikutukset voivat hyvinkin olla negatiivisia kotitalouksille, kun joudutaan turvautumaan kalliimpiin toimiin tai joudutaan hankkimaan kalliita päästökiintiöyksiköitä muualta.

Ilmastopaneeli korostaa, että hallituksen esityksen tulee täyttää vakiintuneet taloudellisen analyysin periaatteet ja ottaa huomioon kotitalouksien odotetun kustannusrasituksen nykyarvo.

Kansalaisten kustannusrasitusta voidaan alentaa myös proaktiivisella politiikalla

Pidemmän aikavälin kehitys vie kohti sähköistä henkilöautoliikennettä. Mitä enemmän sähköautoja on liikenteessä mentäessä kohti vuotta 2030, sitä vähemmän tarvitaan fossiilisten polttoaineiden joukkoon kestäviä bio- tai sähköpolttoaineita Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi liikenteessä. Sähköistyminen liikenteessä laskee nestemäisen liikennepolttoaineiden kysyntää ja sen myötä niiden hintaa. Sähköisen liikenteen edistäminen on vaihtoehtoinen tapa laskea arjen kustannuksia ja samalla vähentää liikenteen päästöjä.

Kompensointi suunniteltava paremmin

Ilmastopaneeli on selvittänyt laajassa hankkeessa ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Jako-oikeudenmukaisuuden avulla ilmastotoimia tarkasteltaessa voi toisinaan tulla kyseeseen hyvittävän oikeudenmukaisuuden keinoja, jotta eritoten haavoittuville ryhmille syntyviä haittoja voitaisiin lievittää ja hillintätoimet koettaisiin oikeudenmukaisemmiksi. Kompensoivat keinot tulisi kuitenkin ensisijaisesti suunnitella niin, että päästövähennysvaikutus säilyy. Ilmastopaneelin Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus -hankkeen kyselytutkimuksessa (Vainio ym. 2023) selvitettiin vastaajien näkemyksiä erilaisista kompensointikeinoista tilanteessa, jossa ilmastotoimet lisäisivät polttoaineen hintaa. Esimerkiksi kyselyyn vastanneet pitivät joukkoliikenteen tukia kaikkein oikeudenmukaisimpana kompensointikeinona.

Ilmastopaneeli korostaa, että hallitusohjelmaan kirjattu arjen kustannusten nousun välttäminen voitaisiin toteuttaa paremmin kohdennetuilla vero- ja tukipolitiikan muutoksilla, jotka kompensoisivat kansalaisille liikenteen nousevat kustannukset oikeudenmukaisella tavalla, mutta eivät lisäisi päästöjä. Tutkimuskirjallisuus (esim. Palanne & Clarke 2023) suosittaa kertasummaisten kompensaatioiden käyttöä, sillä se suosii alhaisen tulotason ryhmiä.

Ilmastopaneeli ei kannata hallituksen esitystä

Ilmastopaneeli ei suosita hallituksen esityksen mukaista polttoaineen hiilidioksidiveron alennusta sen ilmastollisesti virheellisen signaalin ja päästöjä kasvattavan vaikutuksen vuoksi.

Lähteet:

Ahonen, A., Liski, M., Nokso-Koivisto, O., Nurmi, E., Vehviläinen, I., 2020. AEI-raportti: Kohti hiiletöntä liikennettä – analyysi tulonjakovaikutuksista. Empiirinen tarkastelu hiilidioksidimaksun vaikutuksista kotitalouksiin. Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmä. Saatavissa: https://www.aaltoei.fi/wpcontent/uploads/2020/10/AEI_raportti.pdf

Palanne, K. ja Clarek, S., 2023. Tasapalautus tehokkain tapa hyvittää polttoainekuluja pienituloisille. Talouspolitiikan arviointineuvosto, Policy Brief 2/2023.

Vainio A., Käyhkö J., Loivaranta T., Lundberg P. & Honkanen O. 2023. Kansalaisten kokemukset. Suomen ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuudesta. Suomen ilmastopaneelin raportti 2/2023.