21.11.2023

Verojaosto
Valtiovarainvaliokunta
Vastinekuuleminen 22.11.2023

Kommentteja lausuntoihin HE 36/2023 vp

Polttoaineveron alennukset jakeluvelvoitteen kompensaatiokeinona

Useassa lausunnossa lähtökohtaisesti kannatettiin polttoaineverotuksen alentamista. Toisaalta useassa lausunnossa myös tuotiin esille, että polttoaineveron alennus lisää polttoaineiden kulutusta ja heikentää kannustimia siirtyä sähköautoiluun ja siten nostaa liikenteen ja taakanjakosektorin päästöjä vaikeuttaen liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttamista. Monessa lausunnossa esitettiin, että jakeluvelvoitteen nousua voitaisiin polttoaineveron alentamisen sijaan kompensoida muilla tavoin arjen kustannusten pienentämiseksi.

Vero-osasto toteaa, että esityksellä toteutetaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjausta, jonka mukaan hallitus huomioi ja kompensoi jakeluvelvoitepäätöksen vaikutukset pumppuhintoihin. Vero-osasto katsoo, ettei polttoaineverotuksen kokonaistason alentaminen ole kustannustehokkaan ilmastopolitiikan ja julkisen talouden kestävyyden näkökulmasta optimaalista. Kuten hallituksen esityksessä ja eräissä lausunnoissa on tuotu esille, huomionarvoista on se, että polttoaineverotuksen reaalinen taso alenee ilman lainsäädäntömuutoksiakin.

Veronalennuksen kohdentaminen hiilidioksidiveroon

Useissa lausunnoissa kritisoitiin erityisesti sitä, että hallituksen esityksessä liikennepolttoaineiden valmisteveron alennus kohdistuu energiasisältöveron sijasta hiilidioksidiveroon, sillä tämän katsottiin parantavan fossiilisten polttoaineiden kilpailukykyä uusiutuviin polttoaineisiin nähden. **Ilmastopaneelin** mukaan esitys hiilidioksidikomponentin alentamisesta 77 €/t tasolle 62 €/t tarkoittaa, että valtio näkee liikennepolttonesteiden aiheuttavan aiempaa vähemmän ilmasto- ja terveyshaittoja. Lisäksi Ilmastopaneelin mukaan 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 yhteiskunta voi arvottaa ilmastotoimia aiempaa alemmalle tasolla ja siten vähentää ilmastotoimien määrää.

Vero-osasto toteaa, että hallituksen esityksessä on kuvattu useita etuja alennuksen kohdistamisesta hiilidioksidiverokomponenttiin energiasisältöverokomponentin sijasta:

> *Hiilidioksidiveron alennuksen eräänä etuna energiasisältöveron alennukseen nähden on verotuottojen vakaampi kehitys pidemmällä aikavälillä. Pidemmällä aikavälillä uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen kasvaessa hiilidioksidiveron alennus johtaisi energiasisältöveron alennusta korkeampiin keskimääräisiin verotasoihin ja siten suurempaan energian säästön ja parempaan energiatehokkuuteen sekä pienempään valmisteverotulojen alenemaan. Energiasisältöveron alennukseen verrattuna hiilidioksidiveron alennus myös pienentää fossiilisista polttoaineista uusiutuviin polttoaineisiin kohdistuvan ohjauksen kokonaistason eroa muuhun taakanjakosektorin päästöohjauksen tasoon nähden, mitä voidaan pitää taakanjakosektorin päästöohjauksen kustannustehokkuuden näkökulmasta perusteltuna. Energiasisältöveron alennus, toisin kuin hiilidioksidiveron alennus, johtaisi siihen, että EU:n vähimmäisverotason noudattamiseksi korkeaseoksisena myytävän parafiinisen biodieselin valmisteverotaso olisi korkeampi kuin fossiiliseen dieselöljyyn sekoitetun parafiinisen biodieselin*.

Vero-osasto korostaa, että hiilidioksidiverokomponentti on osa liikennepolttoaineiden valmisteverotusta ja liikenteen polttoaineverotuksen vaikutukset päästöihin riippuvat polttoaineiden kokonaisverotasoista sekä niiden eroista muihin polttoaineisiin ja käyttövoimiin, eikä pelkästään hiilidioksidiveron tasosta. Liikennepolttoaineiden hiilidioksidiverokomponentin tasoa itsessään tai sen muutoksia ei voida pitää valtion arviona ilmastohaittojen suuruudesta.

Vuoden 2011 energiaverouudistuksessa tai myöhemmin veronkorotusten myötä asetetut hiilidioksidiveron tasot eivät ole perustuneet arvioon ilmasto- ja terveyshaitoista. Terveydelle haitallisia lähipäästöjä ei ole energiaverotuksessa eksplisiittisesti myöskään ohjattu hiilidioksidiveron avulla, vaan lähipäästöihin liittyvää ohjausta on toteutettu energiasisältöveron porrastuksilla.

Liikennepolttoaineiden verotuksen päästöohjauksen kokonaisuuden tarkastelussa on myös keskeistä huomioida uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoite, joka on uusiutuvien polttoaineiden käytön ensisijainen ohjauskeino ja joka tällä hetkellä todellisuudessa määrittää uusiutuvien polttoaineiden osuuden liikenteessä, koska uusiutuvien ja fossiilisten polttoaineiden välinen hintaero on merkittävästi hiilidioksidiveroa korkeampi. Energiasisältöveron alennuksen sijasta hiilidioksidiveroon tehty pysyvä veronalennus johtaa jakeluvelvoitteen kasvaessa korkeampiin keskimääräisiin verotasoihin pitkällä aikavälillä ja siten se säilyttää tehokkaammin kannustimet polttoaineiden kulutuksen vähentämiseen

pidemmällä aikavälillä ja johtaa pienempään verotulomenetykseen. On sinänsä ymmärrettävää, että useat polttoaineiden käyttäjiä edustavat tahot katsovat, että veronalennus pitäisi kohdentaa energiasisältöveroon hiilidioksidiveron sijasta, koska polttoaineiden keskimääräiset verotasot jäisivät tällöin pidemmällä aikavälillä matalammalle tasolle.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, hiilidioksidiveron alennus laskisi lievästi jakeluvelvoitteesta, sen seuraamusmaksuista sekä hiilidioksidiverosta muodostuvaa kokonaisohjauksen tasoa fossiilisista polttoaineista kohti biopolttoaineita. Taakanjakosektorilla laskettaville fossiilisten polttoaineiden polton päästöille päästöohjauksen alenema olisi noin 18 euroa hiilidioksiditonnilta, kun nykylakien mukaisista seuraamusmaksutasosta ja hiilidioksidiverosta muodostuva päästöohjauksen kokonaistaso fossiilisista polttoaineista kohti uusiutuvia polttoaineita on noin 640 euroa hiilidioksiditonnilta jakeluvelvoitteen yleisvelvoitteen tasolle asti ja yleisvelvoitteen ylittävältä osalta noin 93 euroa hiilidioksiditonnilta. Yhdessä hallitusohjelmaneuvotteluissa linjattujen seuraamusmaksutasojen porrastusten kanssa ehdotettu hiilidioksidiveron alennus lisäisi hieman todennäköisyyttä sille, että uusiutuvien polttoaineiden osuus liikennepolttoaineissa jäisi 13,5 prosentin ylittävältä osalta säädettyjä jakeluvelvoitetasoja matalammaksi.

Jos liikennepolttoaineiden keskimääräiset verotasot olisi vakioitu yli ajan, hiilidioksidiverokomponentin painoarvolla on käytännössä merkitystä lähinnä fossiilisten polttoaineiden ja uusiutuvien polttoaineiden väliseen veroeroon. Nykyisellä veroerolla on merkitystä nykyisessä sääntelykehikossa lähinnä silloin, jos uusiutuvien polttoaineiden veroton hintaero fossiilisiin polttoaineisiin on lähellä jakeluvelvoitteen seuraamusmaksutasoa. Nykylainsäädännön mukaisesta seuraamusmaksutasosta ja nykyisestä hiilidioksidiverotasosta syntyvää kokonaisohjauksen tasoa (640 euroa per taakanjakosektorin laskennallinen hiilidioksiditonni) ei voi pitää kustannustehokkaana tasona. Näin korkea taso muodostaa riskin siitä, että taakanjakosektorin laskennallisen päästövähennyksen kustannus uusiutuvilla polttoaineilla toteutettuna on merkittävästi korkeampi kuin se muilla mahdollisilla taakanjakosektorin politiikkakeinoilla toteutettuna olisi. Siten hiilidioksidiverokomponentin painoarvoa on tästä näkökulmasta perusteltua alentaa. Hiilidioksidiverokomponentin tasoa on tulevina vuosina syytä arvioida myös uuden polttoaineiden jakelijoita koskevan päästökaupan näkökulmasta sen käynnistyessä vuonna 2027 tai 2028.

Korkeaseoksisesta etanolista

Etanoliautoilijoiden mukaan: ”Kohdistus hiilidioksidiveroon on erittäin ongelmallinen, koska näin veronalennus kohdistuu vain fossiilisten polttoaineiden verotukseen. Esimerkiksi kehittyneen bioetanoli T:n hiilidioksidivero on jo nyt nolla, joten hiilidioksidiveron alentaminen nostaisi uusiutuvien polttoaineiden pumppuhintoja suhteessa fossiilisiin vaihtoehtoihin. Tämä ei voi olla tavoiteltava

loppuasetelma. Polttoaineveron alennus tulisi kohdistaa lausuntokierroksella olleen esityksen mukaisesti energiasisältöveroon, joka edes kohtelisi uusiutuvia ja fossiilisia polttoaineita samalla tavalla.” Etanoliautoilijoiden mukaan polttoaineverotuksen alentamista kustannustehokkaampi keino hillitä jakeluvelvoitteesta aiheutuvaa pumppuhintojen nousua olisikin käyttövoimamuutosten edistäminen. Etanoliautoilijat ry peräänkuuluttaa liikenteen päästövähennystoimissa teknologianeutraalia lähestymistapaa ottaen huomioon, että suhteessa bensiiniautoon sähköautoa tuetaan jopa 1200 euron verotuella vuodessa, vaikka käytössä ei olisi erillisiä hankintatukia. Sen sijaan muita vähäpäästöisiä vaihtoehtoja ei tueta käytännössä lainkaan.

Vero-osasto katsoo, että korkeaseoksinen bioetanoli voi olla kustannustehokas keino vähentää taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä, sillä bioetanolin veroton hintaero bensiiniin nähden on yleensä ollut pienempi kuin HVO-polttoaineiden veroton hintaero fossiiliseen dieseliin nähden. On kuitenkin syytä huomioida, että jakelijoilla on jo nyt kannustin hinnoitella korkeaseoksinen bioetanoli perinteisiä bensiinisekoitteita edullisemmin, jotta jakelijat voivat vähentää kalliimman HVO:n osuutta jakeluvelvoitteen täyttämisessä. Jakeluvelvoite luo siten kannustimen bioetanolin osuuden kasvattamiselle liikenteessä. Bioetanolin osuutta rajoittaa korkeaseoksista E85 polttoainetta hyödyntämään kykenevien autojen vähäinen määrä. Jos etanoliautojen määrän kasvua katsotaan tarpeelliseksi edistää valtion toimin, kustannustehokkaampi keino on etanolikonversioiden tukeminen. Koko liikennepolttoaineiden energiaverotuksen rakennetta ei ole perusteltua asettaa varsin marginaalisen E85 korkeaseospolttoaineen näkökulmasta.

Vero-osasto huomauttaa, että suurin osa Suomessa jaettavasta bioetanolista kuuluu R-luokkaan, jossa energiaverorakenteen mukaisesti hiilidioksidivero on puolitettu, koska se täyttää EU:n kestävyyskriteerit, mutta sitä ei ole tuotettu jätteistä, tähteistä tai syötäväksi kelpaamattomasta lignoselluloosasta. Näiden tuotteiden polttoainevero alenisi esityksen myötä, joten hiilidioksidiveron alennus kohdistuisi siten osin myös bioetanoliin.

Vero-osasto toteaa, että vaikka liikenteen veroista muodostuva päästöohjaus kohti sähköautoja on voimakasta, sähkökäyttöisille henkilöautoille ei keskimääräisillä ajokilometreillä juurikaan muodostu verotukea nykyisillä määritelmillä lukuun ottamatta nollapäästöisten autojen työsuhde-etuun vuoteen 2025 asti kohdistuvaa määräaikaista verotusarvon alennusta. Merkittävä syy tähän on sähköautojen huomattavasti parempi energiatehokkuus, pakoputkipäästöjen puuttuminen ja se, että sähköntuotannon päästöt huomioidaan päästökaupassa. Vero-osasto korostaa, että tehokkaan ilmastopolitiikan näkökulmasta on keskeistä huomioida, että bioetanolin tuotantoon liittyy jätepohjaisten raaka-aineiden niukkuus. Tämän vuoksi etanolin kulutuksen lisääminen ei todennäköisesti vähennä kasvihuonekaasuja globaalisti toisin kuin liikenteen sähköistäminen.

Polttoaineverokompensaation riittävyydestä

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi lausunnossaan, että esitetty veronalennus vaikuttaa suhteellisen pieneltä, jotta se itsessään kattaisi tulevien vuosien jakeluvelvoitteen vuositasojen korotukset. Lisäksi TEM kiinnittää huomiota siihen, että 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. TEM:n ymmärryksen mukaan ei ole mitenkään varmaa, että jakelijat tulevat edellä kuvatulla tavalla toimimaan.

Vero-osasto korostaa, että hallituksen esityksen tavoitteena on kompensoida vuosien 2025-2027 jakeluvelvoitetasojen nousun vaikutus vuosien 2024-2027 keskimääräiseen pumppuhintaan, eikä jakeluvelvoitteen nousun vaikutusta vuoden 2027 tasossa. Hallituksen esityksen oletus uusiutuvien polttoaineiden 18 prosentin osuudesta vuosina 2026-2027 perustuu arvioon, että näinä vuosina HVO-polttoaineiden ja fossiilisen dieselin veroton hintaero ylittäisi nykyisen hiilidioksidiveron ja hallitusohjelmaneuvotteluissa sovitun mukaisesti 18 prosentin uusiutuvan osuuden kohdalla porrastetun seuraamusmaksutason (1,75 snt/MJ) summan, jolloin jakelijoiden taloudellinen kannustin lisätä uusiutuvia polttoaineita yli 18 prosentin tason laskisi. On mahdollista, että jakelijoiden jakama uusiutuvien polttoaineiden määrä ylittäisi 18 prosentin osuuden. Tällainen tilanne todennäköisesti tarkoittaisi sitä, että hallitusohjelman mukaisen jakeluvelvoitteen nousun vaikutus pumppuhintaan verrattuna vuoteen 2023 olisi pienempi kuin sen hallituksen esityksessä on arvioitu nykyrakenteella olevan. Tällöin myös hallitusohjelman kirjauksista kumpuava tarve kompensaatiolle olisi pienempi.

Veronalennuksen vaikutuksesta liikenteen päästöihin

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa lausunnossaan, että koska veronalennus on ehdotuksessa määritelty pysyväksi, tulisi päästövaikutusten laskennassa myös arvioida tarkemmin pitkän aikavälin vaikutukset polttoaineen kysyntään ja täten hiilidioksidipäästöjen lisääntymiseen. LVM viittaa lausunnossaan Liikenteen tutkimuskeskus Vernen arvioon, jonka mukaan polttoaineveron lasku lisäisi hiilidioksidipäästöjä enemmän kuin mitä hallituksen esityksessä on esitetty.

Vero-osasto toteaa, että hallituksen esityksen vaikutusarvioissa on arvioitu vaikutus taakanjakosektorin laskennallisiin hiilidioksidipäästöihin (absoluuttisesti) lyhyellä aikavälillä, jotta lainvalmisteluun on saatu luotettava arvio vaikutuksista taakanjakosektorin laskennallisiin päästöihin lähivuosina. Tällä on erityisesti merkitystä taakanjakosektorin lähivuosien velvoitteiden näkökulmasta. Ilmaston kannalta merkitystä on erityisesti sillä, miten veronalennukset vaikuttavat polttoaineiden kokonaiskulutukseen pitkällä aikavälillä. Pitkän aikavälin vaikutusten arviointiin liittyy kuitenkin huomattavasti suurempaa epävarmuutta, kuten hallituksen esityksessä on todettu. Epävarmuus on suurta erityisesti

taakanjakosektorin laskennallisten absoluuttisten päästövähennysten osalta, koska polttoaineiden kulutuksen pitkän aikavälin hintajouston lisäksi päästövähenemään vaikuttavat oletukset polttoaineiden kulutuksen kehityksestä ja uusiutuvien polttoaineiden osuuden kehityksestä pitkällä aikavälillä. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että pitkällä aikavälillä liikennepolttoaineiden kulutus voi nousta 1-4 prosenttia eli vaikutus voi suhteellisesti olla pitkällä aikavälillä jopa 2,5-10-kertainen lyhyeen aikaväliin arvioon verrattuna. Ero laskennallisissa päästövähennyksissä on kuitenkin todennäköisesti selvästi pienempi johtuen siitä, että liikennepolttoaineiden kulutus alenee ja uusiutuvien polttoaineiden osuus kasvaa vuoden 2024 tasosta.

Vero-osasto katsoo, että Vernen lausunnossa ei selkeästi käy ilmi, kuvaako sen esittämä luku 0,094 megatonnia vuodessa lyhyen vai pidemmän aikavälin arviota vaikutuksista liikenteen ja taakanjakosektorin laskennallisiin päästöihin. Verne arvioi, että henkilöautoliikenteen ajosuoritteet nousisivat reilun prosentin ja sähköautojen ensirekisteröintimäärät vähenisivät 1500 ajoneuvolla vuosittain, kun hallituksen esityksessä henkilöautojen polttoaineen kulutuksen on arvioitu vähenevän lyhyellä aikavälillä noin 0,6-0,7 prosenttia. Vernen arvio veromuutoksen vaikutuksesta henkilöautoliikenteen ajosuoritteisiin on varsin korkea lyhyelle aikavälille ja sen voidaankin katsoa soveltuvan paremmin vaikutukseksi liikennesuoritteeseen pidemmällä aikavälillä. Toisaalta Vernen arvioima vaikutus tavaraliikenteen laskennallisiin päästöihin, 0,005 Mt, olisi varsin pieni, jos kyseessä olisi arvio veromuutoksen vaikutuksesta päästöihin pitkällä aikavälillä. Siten vaikutukset liikenteen laskennallisiin vuosittaisiin päästöihin voivat olla pitkällä aikavälillä Vernen esittämää lukua suurempiakin.

Finanssiasiantuntija Jussi Kiviluoto