KAA 1/2023 vp Lakialoite polttoaineveron kohtuullistamisesta ja kohtuullisen hintatason turvaamisesta; KAA 2/2023 vp Dieselin käyttövoimavero poistettava ja luotava dieselille biopolttoaineiden jakeluvelvoitetuki; KAA 5/2023 vp Kipuraja ylitetty - autoilun elvytyspaketti! Valtiovarainvaliokunnan verojaosto, 1.3.2024

Suomen ilmastopaneeli
Paula Kivimaa, Lassi Ahlvik, Heikki Liimatainen, Kati Kulovesi, Jaana Halonen, sihteeristö Sally Weaver

Kansalaisaloitteiden sisältö

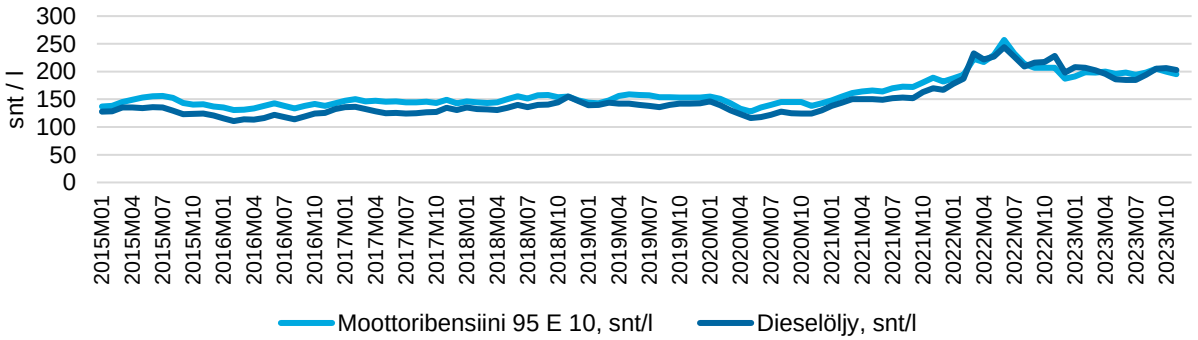
Lakialoitteessa polttoaineveron laskemisesta ja hintatason turvaamisesta (KAA 1/2023 vp) ehdotetaan, että hallitus tarkastaisi ja muokkaisi polttoaineiden valmisteveroa jokaisen polttoaineen hintaa korottavan toimen yhteydessä. Esimerkkeinä toimista annetaan jakeluvelvoite ja mahdollinen polttoaineen jakelijoiden päästökauppa. Perusteeksi lakialoitteelle sen valmistelijat antavat ”polttoaineen hinnan pysymisen kohtuullisena”.

Käyttövoimaveroa koskevassa kansalaisaloitteessa ehdotetaan käyttövoimaveron poistamista dieselkäyttöisistä autoista ja dieselin verotuen muokkaamista nk. jakeluvelvoitetueksi. Jakeluvelvoitetuella tarkoitetaan, että veroetu suhteessa bensiiniin linkitetään jakeluvelvoitteen tasoon, jotta dieselin hinta ei suhteessa nousisi enemmän jakeluvelvoitteen noustessa. Perusteena aloitteessa esitetään dieselin kilpailukyky suhteessa bensiiniin.

Autoilun elvytyspakettia esittävässä kansalaisaloitteessa halutaan lähettää eduskunnalle viesti siitä, että ”autolla liikkumisen kustannukset ovat ylittäneet kipurajan”. Siinä ehdotetaan valmisteveron poistamista kokonaan yhden vuoden määräajaksi, jonka jälkeen valmisteveroa lasketaan pysyvästi 50 %. Perusteluina aloitteelle annetaan, että maltillinen verotustaso lisäisi taloudellista toimeliaisuutta ja hinnannousu kohtelee kansalaisia epätasa-arvoisesti iskiessään erityisesti työssäkäyviin ja syrjäseuduilla asuviin.

Kansalaisaloitteilla yhteinen argumentti on biopohjaisen jakeen kalliimpi hinta suhteessa fossiiliseen ja siten sen pumppuhintaa kasvattava vaikutus. Aloitteissa korostetaan polttoaineen hinnan vaikutusta kotitalouksien toimeentuloon ja yritysten toimintaedellytyksiin. Lisäksi mainitaan polttoaineiden korkea vero-osuus suhteessa muihin maihin.

Ilmastopaneeli tunnistaa, että aloitteet on tehty vuodenvaihteessa 2021–2022, jolloin oli Venäjän hyökkäyksen takia poikkeuksellinen energiakriisi ja polttoaineiden hinnat lähtivät nousuun päätyen ennätyskorkealle tasolle.

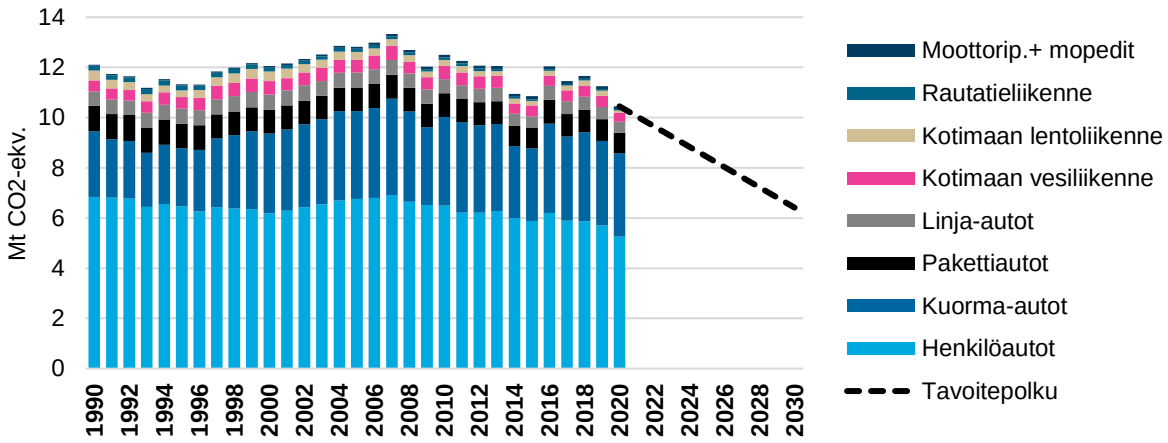


Kuva 1. Polttoaineiden kuluttajahinnat 1/2015-11/2023 ilman kustannustasokorjausta. Lähde: Tilastokeskus, energian hinnat. Tiedot ladattu 27.2.2024.

Taustaa

Ilmastopolitiikka liikennesektorilla

Liikennesektorin päästöt olivat vuonna 2022 n. 10 Mt CO_2-ekvivalenttia eli 20 % Suomen kokonaispäästöistä (pois lukien LULUCF-sektori). Fossiilittoman liikenteen tiekartassa ja ilmastosuunnitelmissa on tavoitteena liikenteen päästöjen puolittaminen vuoteen 2030 verrattuna vuoden 2005 tasoon. Kuvassa alla näkyy päästöjen kehitys eri kulkuneuvojen osalta sekä tarvittava tavoitepolku.



Kuva 2. Liikenteen päästökehitys kulkuneuvoittain. Lähteet: Tilastokeskus, kasvihuonekaasuinventaario & VTT LIISA 2020 laskentajärjestelmä. Tiedot ladattu 27.2.2024

Osana vuosien 2030 ja 2035 ilmastotavoitteiden saavuttamista Ilmastopaneeli korostaa liikenteen osalta keskeisinä keinoina sähköistymistä erityisesti henkilöautoliikenteessä ja biopolttoaineiden hyödyntämistä raskaassa liikenteessä, sekä biokaasun käytön kasvattamista.

Autoilun verotus

Ilmastopolitiikka luo uusia haasteita koko liikennejärjestelmän ja liikkumisen kehittämiseen, mukaan lukien liikenteen veropolitiikka. Valtio verottaa autojen hankintaa, käyttöä sekä liikennepolttoaineita hiilidioksidiperusteisesti osana energiaverotusta, mutta liikenteen käyttövoimien painopisteen muuttuessa valtion verokertymä vähenee.

Autoilua verotetaan Suomessa vuosittain maksettavilla käyttövoima- ja autoveroilla sekä liikennepolttoaineista kannettavalla valmisteverolla. Tämä ns. polttoainevero muodostuu kolmesta osasta, jotka ovat energiasisältövero, hiilidioksidivero ja huoltovarmuusmaksu. Näiden päälle lasketaan vielä arvonlisävero. Suomessa on päädytty siihen, että bussi- ja kuljetusliikennettä tuetaan. Tämän vuoksi Suomessa dieselöljyn energiasisältöveroa on alennettu. Dieselautoilija saa jokaisesta tankkaamastaan litrasta verotuen seurauksena alennusta, mutta maksaa saamansa alennuksen käyttövoimaverona valtiolle takaisin.

Ilmastopaneelin pääviestit

Ilmastopaneeli katsoo, että kansalaisaloitteiden ehdotukset verotuksen muuttamiseen eivät yksinään ole perusteltuja. Käyttövoimaveron, valmisteveron ja muidenkin liikenteen verojen tarve ja luonne tulee kuitenkin arvioida uudelleen osana liikenteen kokonaisverouudistusta niin, että edistetään mahdollisimman tehokkaasti liikenteen päästöjen vähentämistä ja sekä kansalaisten että yritysten toimintaedellytyksiä. Ilmastopaneeli korostaa, että oikeudenmukaisuusvaikutukset tulee huomioida liikenteen ilmasto- ja veropolitiikan suunnittelussa, jonka tueksi Ilmastopaneeli on koostanut oikeudenmukaisuuden arviointikysymyksiä (Kivimaa ym. 2023). Hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen ja liikenteen päästöjen vähentyminen parantavat ilmanlaatua ja terveyden ja hyvinvoinnin edellytyksiä sekä nykyisiä että tulevia sukupolvia ajatellen

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

Liikenteen päästövähennysten eteneminen

Verojen alentaminen tarjoaa vääränlaisen markkinasignaalin: se kannustaa lisäämään liikennesuoritetta, hidastaa sähköisen henkilö- ja jakeluliikenteen kasvua sekä 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 korostaa ilmastopolitiikan johdonmukaisuuden tärkeyttä.

Aloitteisiin liittyen on myös syytä huomioida Suomea oikeudellisesti sitovat päästövähennysvelvoitteet, joiden toteutumiseen ehdotetut veromuutokset ja kannusteet vaikuttaisivat. Suomen tulee ensinnäkin kansallisen ilmastolain (432/2022) mukaan vähentää kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 60 % vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi Euroopan unionin uudistetun taakanjakoasetuksen (EU) 2023/857 mukaan Suomen tulee vähentää taakanjakosektorin (johon liikenne kuuluu) päästöjä yhteensä vähintään 50 % vuoteen 2030 mennessä. Taakanjakoasetus on Pariisin ilmastosopimuksen (SopS 76/2016) ja Euroopan unionin yhteisen, Pariisin sopimuksen mukaisen kansallisesti määritellyn panoksen toimeenpanoa.

Oikeudenmukainen ilmastopolitiikka ja vaikutukset kansalaisiin

Kansalaisten kustannusrasitusta voidaan alentaa proaktiivisella ja oikeudenmukaisella politiikalla. Pidemmän aikavälin kehitys vie vääjäämättä kohti sähköistä henkilöautoliikennettä. Mitä enemmän sähköautoja on liikenteessä mentäessä kohti vuotta 2030, sitä vähemmän tarvitaan kestäviä bio- tai sähköpolttoaineita fossiilisten polttoaineiden joukkoon Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi liikenteessä. Sähköistyminen liikenteessä laskee nestemäisten liikennepolttoaineiden kysyntää ja sen myötä niiden hintaa. Sähköisen liikenteen edistäminen on vaihtoehtoinen tapa laskea arjen kustannuksia ja samalla vähentää liikenteen päästöjä. Vuoden 2024 alusta polttoaineiden hinnat ovat laskeneet keskimäärin tasolle, joka on alle 2 euroa per litra, jolloin niiden kustannusvaikutus kotitalouksiin on pienempi kuin kansalaisaloitteiden nimien keräämisen ajankohtana.

Ilmastopaneeli on selvittänyt laajassa hankkeessa ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Ilmastopaneeli korosti raportissaan niin sanottua ‘tunnustavaa oikeudenmukaisuutta’, joka tarkoittaa muun muassa sitä, että ilmastonmuutoksen ja ilmastopolitiikan vaikutukset erityisesti haavoittuvimmassa asemassa oleviin ihmisiin tulee huomioida. Ilmastonmuutoksen hillintä yleisesti hyödyttää haavoittuvassa asemassa olevia pitkällä aikajänteellä, sillä heillä on käytössään vähemmän mahdollisuuksia suojautua ilmastonmuutoksen haittavaikutuksilta (esimerkiksi asumiseen). Tunnustava oikeudenmukaisuus korostaa myös ilmastopolitiikan mahdollisten taloudellisten haittavaikutusten kompensaatiota haavoittuvimmassa asemassa oleville.

Polttoaineveron laskeminen tai käyttövoimaveron poistaminen kohdistuisivat koko väestöön, ja tutkimusten mukaan hyödyttäisivät euromääräisesti erityisesti varakkaampia autoilijoita (Palanne & Sahari 2021). Sosiaalipoliittisesti ei ole perusteltua kohdentaa kansantaloudellisia resursseja haittaverotuksen alentamiseen. Mikäli päästöjen vähentämisessä epäonnistutaan, ilmastonmuutoksen voimakkaammat vaikutukset kohdistuvat erityisesti lapsiin, nuoriin ja tuleviin sukupolviin tulevaisuudessa, lisäten sukupolvien välistä epäoikeudenmukaisuutta. Täten polttoaineen hinnannousun vaikutuksia kompensoivat keinot tulee suunnitella niin, että päästövähennyksiin ohjaava vaikutus säilyy. Kustannusten kompensointi autoilijoille voitaisiin toteuttaa tasapalautuksilla ja näin säilyttää ohjausvaikutus mahdollisimman suurena, kuten esimerkiksi Kanadassa ja Itävallassa on tehty. Kompensointi voitaisiin myös kohdistaa erityisesti pienituloisille esimerkiksi sosiaalipolitiikan keinoin.

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 hallitusohjelmaankin 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. Ahonen ym. 2020; Palanne ja Clarke 2023) suosittaa kertasummaisten kompensaatioiden käyttöä, sillä se suosii alhaisen tulotason ryhmiä eikä vääristä ilmastopoliittista ohjausta.

Kansalaisaloitteita tarkasteltaessa on hyvä huomioida kansalaiskyselyn tulokset (Vainio ym. 2023), jossa selvä enemmistö tukee nykyistä ripeämpiä ilmastotoimia tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamiseksi. Vastaajien

enemmistön mielestä eriarvoistumisen välttäminen ja saastuttaja maksaa -periaate ovat oikeudenmukaisia vastuiden ja vaikutusten jakautumisen periaatteita. Kyselyn perusteella voidaan todeta, että epäoikeudenmukaisuuden kokemusta voitaisiin lievittää tiedolla politiikkatoimien todellisista kustannusvaikutuksista. Tämä korostuu tilanteissa, joissa ilmastotoimien vaikutus kustannusten kohoamiseen on maltillista verrattuna muihin kustannuksia kohottaviin tekijöihin, mikä. on polttoaineiden kohdalla keskeinen huomioitava näkökohta.

Autojen aiheuttamien kasvihuonekaasupäästöjen ohella niiden aiheuttamilla ilmansaasteilla ja melulla on suoria haitallisia vaikutuksia kansalaisten terveyteen ja hyvinvointiin, jotka tulisi huomioida autoiluun liittyvässä päätöksenteossa. Monet suomalaiset ovat arjessaan esimerkiksi maantieteellisistä, fyysisistä rajoituksista tai työhön liittyvistä syistä riippuvaisia auton käytöstä, mutta useamman suomalaisen kohdalla autoilu kuitenkin lisää terveyden kannalta haitallista liikkumattomuutta. Tämä aiheuttaa suuria kansanterveydellisiä haittoja ja merkittäviä kansantaloudellisia menetyksiä. Liikkumattomuuteen linkittyvät terveysongelmat haastavat kansalaisten työkykyä ja terveydenhuollon kantokykyä. Sekä terveydellisistä, että tähän linkittyvistä kansantaloudellisista syistä olisi autoilun tukemisen verotusta laskemalla sijaan syytä ohjata suomalaisia kohti aktiivisia kulkutapoja ja julkisen liikenteen käyttöä.

.

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. Linkki julkaisuun

Kivimaa, P., Heikkinen, M., Huttunen, S., Jaakkola, J. J. K., Juhola, S., Juntunen, S., Kaljonen, M., Käyhkö, J., Leino, M., Loivaranta T., Lundberg, P., Lähteenmäki-Uutela, A., Näkkäläjärvi, K., Sivonen, M. H., Vainio, A. 2023. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2023. Linkki julkaisuun

Palanne, K. and Sahari, A., 2021. Henkilöautoliikenteen CO2-päästöt ja päästöjen vero-ohjaus. Linkki julkaisuun

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

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