23.10.2025

Verojaosto
Valtiovarainvaliokunta
Vastinekuuleminen 24.10.2025

Kommentteja lausuntoihin HE 132/2025 vp

Polttoaineveron alennuksesta yleisesti

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 hallitusohjelman liitteen C ”Veropolitiikan linja” kirjausta polttoaineveron hiilidioksidiverokomponentin alentamisesta 100 miljoonalla eurolla. 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 sitä, että hallituksen esityksessä liikennepolttoaineiden valmisteveron alennus kohdistuu energiasisältöveron sijasta hiilidioksidiveroon, sillä tämän katsottiin parantavan fossiilisten polttoaineiden kilpailukykyä uusiutuviin polttoaineisiin nähden.

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 pienempiin energian säästön*

ja energiatehokkuuden kannustimien alentumiseen 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.

Liikennepolttoaineiden verotuksen päästöohjauksen kokonaisuuden tarkastelussa on 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. Kuten todettu energiasisältöveron alennuksen sijasta hiilidioksidiveroon tehty 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 polttoainejakelijoita koskevasta päästökaupasta, jakeluvelvoitteesta ja sen seuraamusmaksuista sekä hiilidioksidiverosta muodostuvaa kokonaisohjauksen tasoa fossiilisista polttoaineista kohti uusiutuvia polttoaineita. Taakanjakosektorilla laskettaville fossiilisten polttoaineiden polton päästöille päästöohjauksen alenema olisi noin 13 euroa hiilidioksiditonnilta, kun vuodesta 2028 lähtien seuraamusmaksutasoista, päästökaupasta ja nykylain hiilidioksidiverosta muodostuva päästöohjauksen kokonaistaso fossiilisista polttoaineista kohti uusiutuvia polttoaineita on noin 800 euroa hiilidioksiditonnilta jakeluvelvoitteen yleisvelvoitteen tasolle asti ja yleisvelvoitteen ylittävältä osalta noin 150 euroa hiilidioksiditonnilta. Vuosina 2026 ja 2027 voimassa olevien seuraamusmaksutasojen määräaikaisten alennusten takia ehdotettu hiilidioksidiveron alennus lisäisi lievästi 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 seuraamusmaksun ja päästöoikeuden kokonaistasoa. Nykylainsäädännön mukaisista seuraamusmaksutasoista, nykyisestä hiilidioksidiverotasosta ja päästökaupasta syntyvää kokonaisohjauksen tasoja ei voi pitää kustannustehokkaina tasoina.[1] 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. Kuten Veronmaksajien keskusliiton lausunnossakin tuodaan esille, on lähivuosina perusteltua arvioida hiilidioksidiverokomponentin korvaamista energiasisältöverolla ottaen huomioon, että uusiutuvien polttoaineiden edistäminen perustuu jakeluvelvoitteeseen ja polttoaineiden jakelijoita koskeva päästökauppa käynnistyy vuonna 2027 tai 2028.

Veronalennuksen vaikutuksesta liikenteen päästöihin

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota päästövaikutusarvion

epävarmuuteen ja toteaa lausunnossaan, että esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT:n) juuri valmistuneen selvityksen[2] mukaan polttoaineveron hintajousto Suomessa olisi huomattavasti suurempi kuin VM:n esityksessään käyttämä, kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen perustuva arvio. LVM:n mukaan tämä tarkoittaisi sitä, että myös polttoaineveron keventämisen vaikutus liikenteen päästöihin olisi VM:n arviota huomattavasti suurempi.

Vero-osasto toteaa, että vaikutusten arviointiin liittyy luonnollisesti huomattavaa epävarmuutta, erityisesti pitkän aikavälillä. Yleisellä tasolla yksittäisen vielä vertaisarvioimattoman työpaperin tulokset eivät lähtökohtaisesti riitä kumoamaan aiempaa tieteellistä tutkimusta, jota pidemmän aikavälin hintajoustojen osalta on suhteellisen vähän. On kuitenkin syytä huomioida, että VATT:n työpaperissa preferoitu joustoestimaatti dieselhenkilöautojen ajokilometreille neljän vuoden päähän, -0,833, on varsin lähellä hallituksen esityksessä käytettyä liikennepolttoaineiden kulutuksen pidemmän aikavälin hintajousto-oletusta 0,7. Työpaperissa arvioitu dieselhenkilöautojen ajokilometrien hintajousto ei

[1] Vuonna 2026 kokonaisohjauksen taso on n. 800 euroa per taakanjakosektorin laskennallinen hiilidioksiditonni yleisvelvoitteen 13,5 prosentin uusiutuvien osuuteen asti ja jakeluvelvoitteen määräaikaisten seuraamusmaksujen porrastusten vuoksi kokonaisohjauksen taso 18% ylittävältä osalta jakeluvelvoitteen tasolle on vähintäänkin noin 370 euroa per taakanjakosektorin laskennallinen hiilidioksiditonni.

[2] *Fuel taxes, driving, and CO_2 emissions: Quasi-experimental evidence (Harju et ym. 2025)*

välttämättä kuvaa yleisemmin liikennepolttoaineiden kulutuksen hintajoustoa lyhyellä aikavälillä mm. siksi, että työpaperin tutkimusasetelmassa verrataan dieselautojen keskimääräisten kilometrien kehitystä bensiiniautoihin ja dieselautojen ajokilometrejä on voinut korvautua bensiiniautoilla ajettavilla kilometreillä.

Päästövähennysten yhteisvaikutusten arvioimisesta

VATT:n mukaan esitys ei huomioi sitä, että ehdotettu veronalennus on neljäs hallituksen toimi, joka heikentää liikennesektorin päästöohjausta. VATT:n mukaan aiempia hallituksen tekemiä päätöksiä ovat nestemäisten polttoaineiden valmisteveron alennus vuoden 2024 alusta, ajoneuvoveron kevennys keski- ja suuripäästöisiltä autoilta vuoden 2025 alusta sekä jakeluvelvoitteen heikentäminen ja seuraamusmaksujen alentaminen vuoden 2025 alusta. VATT toteaa, että lainsäädännön vaikutusarviointioppaan mukaan yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida arvioinnissa, mutta esitys sivuuttaa tämän huomioinnin kokonaan.

Vero-osasto toteaa, että hallituksen esityksessä on arvioitu ehdotetun veromuutoksen vaikutuksia verrattuna nykyiseen lainsäädäntöön, jonka on lähtökohtaisesti tarkoitus pitää sisällään edellä mainitut muutokset kuin myös kuluvalla hallituskaudella säädetyn polttoaineiden jakelijoiden päästökaupan käynnistyminen. Lisäksi hallituksen esityksen nykytilassa esitetään polttoaineiden verotasojen ja hintojen kehitys vuodesta 2002 lähtien. Vero-osasto katsoo, että lähtökohtaisesti myös tiedossa olevat hallituksen lainsäädäntöehdotukset, jotka eivät ole vielä osa nykylainsäädäntöä, mutta joilla voi olla olennainen merkitys ehdotetun muutoksen vaikutuksiin on perusteltua arvioida hallituksen esityksessä.

Vero-osasto kuitenkin katsoo, ettei yksittäinen hallituksen esitys ole välttämättä oikea paikka arvioida jokseenkin arbitraarilta historian ajanjaksolta tehtyjen lainsäädäntömuutosten yhteisvaikutuksia. Yhteisvaikutuksia on mahdollista tarkastella monien eri tekijöiden kuten kasvihuonekaasupäästöjen, verotulojen, yritysten ja kotitalouksien kustannusten tai kotitalouksien toimeentulon tai niiden välisen tulonjaon näkökulmasta. Sen sijaan on olennaista tuottaa päätöksentekijälle tietoa tehtyjen päätösten vaikutuksista tavoitteisiin nähden. Esimerkiksi hallituksen toteuttamien ja suunnittelemien toimien yhteisvaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin arvioidaan eduskunnalle annettavassa keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa.

Finanssiasiantuntija Jussi Kiviluoto