

Asiantuntijalausunto: VN/23866/2023. Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta. Valtiovarainministeriö 13.9.2023.



<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=ad86b981-395d-439e-a947-90dde1252776>

Suomen ilmastopaneeli

Panelistit Markku Ollikainen, Jyri Seppälä, tiedesihteeri Marianne Leino

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan nestemäisten polttoaineiden valmisteveron laskua niin, että liikennepolttoaineiden energiasisältöveroa laskettaisiin 0,01681 eurosta 0,01566 euroon megajoulelta. Valmisteveron lasku olisi bensiinille ja sitä korvaaville tuotteille keskimäärin 3,5 senttiä/litra ja dieselille ja sitä korvaaville polttoaineille keskimäärin 4,0 senttiä/litra.

Esityksellä kerrotaan toteutettavan hallitusohjelman kirjausta, jolla kompensoitaisiin jakeluelvoitteen asteittaisesta noususta seuraava keskimääräinen pumppuhintojen nousu. Valtion verotuloja esityksen arvioidaan vähentävän noin 156 miljoonaa euroa vuonna 2024.

Suomen ilmastopaneeli esittää lausuntonaan ilmastopolitiikan näkökulmasta seuraavaa.

Veronalennus lisää päästöjä

HE-luonnoksessa todetaan, että ehdotuksella olisi kielteinen vaikutus liikennesektorin päästöjen vähentämiseen. Ilmastopaneeli yhtyy tähän arvioon.

Päästöjä lisäävä vaikutus syntyy polttoaineiden kulutuksen kasvamisesta verrattuna tilanteeseen, jossa veronalennusta ei tehdä. Esityksen arvioidaan lyhyellä aikavälillä lisäävän ”bensiniikäyttöisten henkilöautojen käyttämän polttoaineen määrää noin 0,6 prosenttia ja dieselikäyttöisten henkilöautojen kuluttaman polttoaineen määrää noin 0,7 prosenttia” verrattuna vertailutilanteeseen. Samaan aikaan hyötyliikenteen polttoaineiden kulutuksen arvioidaan nousevan noin 0,2 prosenttia. Liikennepolttoaineiden kulutuksen arvioidaan siis nousevan lyhyellä aikavälillä yhteensä noin 0,4 prosenttia.

VM arvioi taakanjakosektorin päästöjen nousevan vuoden 2024 tasolla noin 0,04 megatonnia hiilidioksidi-tonniekvivalenttia. Vaikka vuotuinen vaikutus ei ole suuri, on sillä negatiivinen vaikutus sekä päästövähennyksiin, että valtion verotuloihin. Mikäli veromuutos on pysyvä, kumulatiivinen vaikutus kumpaankin on merkittävä.

Lisätessään päästöjä ehdotettu valmisteveron lasku vaikeuttaa EU:n taakanjakoasetuksen mukaisten päästövähennystavoitteiden saavuttamista. Taakanjakosektorin tavoitteiden täyttämiseksi tarvittavat toimet on linjattu ilmastolain mukaisesti annetussa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa (KAISU). Paneeli muistuttaa, että edes nykyiset KAISUssa linjatut toimet eivät ole riittäviä EU:n taakanjakoasetuksen mukaisten päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Hallituksen liikennesektorin päästöjä lisäävät esitykset, kuten nyt ehdotettu valmisteveron lasku sekä jakeluelvoitteen noston jarruttaminen, eivät ole KAISUn mukaisia. Lisähaaste, johon tulee varautua taakanjakosektorilla sekä erityisesti liikenteen toimin, liittyy päätökseen käyttää nk. joustoja. Ne ovat toisella sektorilla tapahtuvia ilmastotoimia, jotka lasketaan toisen sektorin taseeseen. KAISU nojaa siihen, että maankäyttösektorilta (LULUCF-sektorilta) olisi saatavissa tällainen jousto, mutta LULUCF-sektorin nettoielun epäsuotuisa kehitys tarkoittaa, että ehdotettu 0,4 Mt vuotuinen jousto ei ole käytettävissä ainoanakaan vuonna. Liikenteen päästövähennysten toteuttaminen

etupainotteisesti toisi puskuria, jota tarvitaan taakanjakosektorin päästövähennystoimien epävarmuuksien eliminointiin lähestyttäessä vuotta 2030, ja jolla samalla turvattaisiin kansallisen vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista.

Jakeluelvoitteen alentamisen tavoin, esitys laskea polttoaineen hintaa valmisteveroa alentamalla on epäjohtonmukaista politiikkaa. Se tarjoaa vääränlaisen markkinasignaalin ja hidastaa vihreää siirtymää liikenteessä. Liikenteen verotuksen uudistukset tulisi suunnitella ja toteuttaa pikemminkin siten, että ne vähentävät päästöjä, jouduttavat autokannan uudistumista ja ohjaavat liikkumista kestäväan suuntaan.

Päästövähennysten hidastumisen kustannukset

VM ei tuo esiin arviossaan sitä, että kun liikennesektorin päästöjen kasvattamisella vaikeutetaan Suomen taakanjakoasetuksen mukaisten päästötavoitteiden saavuttamista, myös sillä voi olla myös taloudellisia kustannuksia. LULUCF-asetuksen mukaisen nettoielun tason saavuttamisen kanssa kamppaillaan, ja mikäli vaadittua LULUCF-asetuksen mukaista tasoa ei saavuteta, siirtyy myös tämä alijäämä taakanjakosektorin laskennallisiin päästöihin. Mikäli tavoitteisiin pääsemiseksi joudutaan ostamaan yksiköitä muilta jäsenmailta, syntyy tästä kustannuksia. Valtioneuvoston olisikin syytä esittää eduskunnalle selkeä arvio siitä millainen liikenteen päästöjä lisäävä ja mahdollisesti kustannuksia synnyttävä yhteisvaikutus nyt esitetyllä polttoaineiden valmisteveron laskulla, ja jakeluelvoitteen aiottua pienemmän nostolla sekä muilla hallitusohjelman kirjauksilla on, kun otetaan EU-tason velvoitteet huomioon.

Esityksessä ei myöskään tuoda esille sitä, että elpymis- ja palautusvälineeseen liittyvät RRF-maksatukset jäsenmaille perustuvat sovittujen välitavoitteiden saavuttamiseen. Mikäli jäsenvaltio ei saavuta tavoitteita sovituskaikataulussa, se voi menettää osan tästä saannosta. Valtioneuvoston olisikin esitettävä eduskunnalle arvio siitä, miten kaavailut liikenteen päästövähennysten hidastamiset vaikuttaisivat Suomelle tuleviin maksatuksiin, sillä Suomi on sitoutunut elpymis- ja palautumissuunnitelman yhteydessä puolittamaan liikenteen päästönsä 2030 mennessä ja vähentämään liikenteen päästöjä vähintään 29 prosentilla vuoteen 2025 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon.

Vaikutukset liikenteen sähköistymiseen vaativat lisää tarkastelua

Ehdotetut veronalennus hidastaa autokannan sähköistymistä antamalla vääränlaisen signaalin kuluttajille ja yrityksille. Tämä omalta osaltaan hidastaa liikenteen päästöjen vähentymistä. Mitä vähemmän sähköautoja tulee tieliikenteeseen polttomoottoriautojen sijaan, sitä enemmän valtio joutuu todennäköisesti tulevaisuudessa tukemaan joitakin uusia päästövähennystoimia taakanjakosektorilla.

Mitä enemmän sähköautoja on liikenteessä mentäessä kohti vuotta 2030, sitä vähemmän tarvitaan fossiilisten polttoaineiden joukkoon kestäviä bio- tai sähköpolttoaineita Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi liikenteessä. Tämä taas vähentää pitemmällä tähtäimellä fossiilispohjaisten polttoaineiden hinnankorotuspaineita, koska bio- ja sähköpolttoaineet ovat selvästi fossiilisia polttoaineita kalliimpia eli ne, jotka joutuvat syystä tai toisesta jatkossakin käyttämään polttomoottoriautoja, selviävät tulevaisuudessa halvemmalla polttoainekustannuksella sähköistymisen edetessä. Itse asiassa veronalennus arjen kustannusten nousun välttämiseksi lyö pidemmällä aikavälillä itseään korville.

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 lisääisivät polttoaineen hintaa. Kyselyyn vastanneet pitivät joukkoliikenteen tukia kaikkein oikeudenmukaisimpana kompensointikeinona.

VM ei esitä HE-luonnoksessaan arvioita siitä, miten veronalennus tulisi kohdentumaan kansalaisille. Esimerkiksi Ahonen ym. 2020 on tutkinut erilaisten kompensointikeinojen tulonjakovaikutuksia. Tutkimuksessaan Ahonen ym. myös havaitsivat, että suurituloiset sekä ajavat että päästävät pienituloisia enemmän. Valtioneuvoston olisi syytä esittää eduskunnalle arvio esitetyn veronalennuksen tulonjakovaikutuksista.

Ilmastopaneeli ei kannata esitystä

Ilmastopaneeli ei suosita hallituksen esityksen mukaista polttoaineen valmisteveron alennusta edellä esitettyjen syiden takia. Vaikutukset liikenteen päästövähennyksien hidastumiseen tai jopa pysähtymiseen tulee arvioida tarkoin ja esittää päivitetty suunnitelma, jotta taakanjakosektorin ilmastotavoitteet saavutetaan mahdollisimman kustannustehokkaasti tällä vuosikymmenellä.

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 lisääisi päästöjä. Tutkimuskirjallisuus (esim. Palanne & Clarke 2023, Clarke 2023) suosittaa kertasummaisten kompensatioiden käyttöä. Kustannusten nousu voidaan niillä kompensoida luopumatta päästöjen vähentämisestä. Kaikille sama kertasummainen kompensatio suosii lisäksi alhaisen tulotason ryhmiä. Nyt sinänsä perusteltua tulonjakopolitiikkaa tehdään päästöjä kasvattamalla. Valtioneuvoston tulisi myös luonnosta kattavammin esittää arvionsa siitä, mitä taloudellisia vaikutuksia taakanjakosektorin päästövähennysten hidastamisella voi EU-velvoitteiden kautta olla suomalaisille.

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

Clarke, S. 2023. Background Report for the Economic Policy Council on Carbon Pricing in Finland.

Palanne, Kimmo ja Selina Clarke (2023): Tasapalautus tehokkain tapa hyvittää polttoainekuluja pienituloisille. Talouspolitiikan arviointineuvosto, Policy Brief 2/2023.