

Huomioita liikennesektorin fossiilisten energialähteiden verotukien poistoa koskevasta ajankohtaisesta valmistelutyöstä

Asia

Suomessa valmistellaan parhaillaan liikennesektorin fossiilisten energialähteiden verotukien poistoa koskevia lainsäädäntömuutoksia. Tässä lausunnossa niitä ei käsitellä yksityiskohtaisesti, vaan kerrotaan eräitä huomioita niistä. Päähuomiot ovat:

- a) Ilmoitettu tarkoitus on oikea.
- b) Valmistelussa olevista toimenpiteistä osa on ilmoitetun tarkoituksen kannalta positiivisia ja osa negatiivisia.
- c) Monia merkittäviä toimenpiteitä on jätetty valmistelun ulkopuolelle.
- d) Valmistelussa olevien toimenpiteiden yhteisvaikutus on ilmoitetun tarkoituksen kannalta kielteinen.
- e) Valmistelu kaipaa kehitystyötä.

Tausta

Fossiilisten energialähteiden tukien poistaminen on keskeinen osa ilmastopolitiikkaa. Suomi on sitoutunut siihen sekä YK-, OECD- että EU-tasolla. Tukien poiston kohdentamisessa liikennesectori on keskiössä, koska fossiililla energialähteillä on globaalisti edelleen 97 % osuus ko. sektorilla. Liikennesektorilla kehitys on ollut erittäin hidasta verrattuna kehitykseen sähkön ja lämmön tuotannossa.

Tukien poiston vaatimus koskee kaiken tyyppisiä tukia, joista verotuet muodostavat yhden tärkeän ryhmän. EU:n sisällä verotus on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta jäsenvaltioiden päätösvallassa, joten verotukien poistaminen edellyttää jäsenvaltioiden lainsäädännön muutoksia. Ajankohtaisessa valmistelutyössä on kyse Suomen kansallisessa päätösvallassa olevan verotuksen kehittämisestä.

Valmiudessa tähän työhön on Suomessa erityisiä haasteita johtuen erittäin voimakkaasta historiallisesta fossiilisten polttoaineiden verotukipolitiikasta (Lampinen 2008). Vuonna 2004 poistettu 40 vuoden ajan käytössä ollut käyttövoimavero oli voimakkain fossiilisten polttoaineiden verotukimekanismi globaalisti. Uusiutuvien energiamuotojen käyttöön millä tahansa teknologialla kykenevistä autoista piti maksaa noin 10.000 euron vuotuinen käyttövoimavero (vuoden 2003 taso) riippumatta siitä, käytettiinkö autossa uusiutuvaa energiaa vai ei. Monofuel-bensiini- ja monofuel-diesel-autojen verotuki oli niin voimakas, että uusiutuvan energian liikennekäyttö estyi kokonaan. Toimenpiteitä nyt valmistelevien täytyy tiedostaa tämä Suomen poikkeuksellinen historia, koska se heijastuu nykyisyyteen.

Huomiot

Veromuutostyön toimenpiteistä annetaan huomioita neljään ryhmään jakautuen:

- 1) Positiiviset toimenpiteet
- 2) Negatiiviset toimenpiteet
- 3) Kahteen suuntaan vaikuttavat toimenpiteet
- 4) Puuttuvat toimenpiteet

Ryhmien sisältöä ei käsitellä yksityiskohtaisesti, vaan annetaan yleisiä huomioita ja esimerkkejä.

1. Positiiviset toimenpiteet

Moottoripolttoöljyn verotuen poisto on esimerkki toimenpiteestä, joka on yksiselitteisesti tarkoituksen mukainen. Sellaiset tulee toteuttaa.

Näiden toimenpiteiden puutteet eivät saa estää toteuttamista. Esimerkiksi moottoripolttoöljyn verotuen poistoa ei nyt valmistella koskemaan kaikkia ajoneuvoja, joita tuki koskee. Tämä verotuki on estänyt uusiutuvan energian käytön monenlaisissa liikennevälineissä. Tuen poistaminen on oikea toimenpide, vaikka se ei heti koskisi kaikkia liikennevälineitä.

2. Negatiiviset toimenpiteet

Uusiutuvien polttoaineiden polttoaineverottomuuden poistaminen on esimerkki yksiselitteisesti tarkoituksen kannalta vastakkaiseen suuntaan suunnitellusta ohjauksesta, joka on tarpeen karsia valmistelusta pois.

Fossiilisia polttoaineita, joiden käyttöä ei kyetä kieltämään, haittaverotetaan. Haittaveron tarkoituksena on vähitellen siirtää uusiutuvien energialähteiden käyttöön kaikessa tarvittavassa energian kulutuksessa. Uusiutuvien energialähteiden haittaverottomuus siis ei ole verotukea, vaan se on haittaverojärjestelmän ydin.

3. Kahteen suuntaan vaikuttavat toimenpiteet

Eräiden ajoneuvojen auto- tai ajoneuvoverottomuuden poistaminen on esimerkki toimenpiteistä, jotka sisältävät ohjausta tarkoituksen kannalta sekä myönteiseen että kielteiseen suuntaan. Näihin toimenpiteisiin on syytä suhtautua myönteisesti sillä edellytyksellä että välttämättömät ja periaatteellisesti keskeiset korjaukset toteutetaan.

Monille ajoneuvoille (esimerkiksi takseille, matkailuautoille ja museoautoille) on myönnetty auto- tai ajoneuvoverovapaus. Lähes kaikki verovapautuksen kohteena olevat ajoneuvot ovat fossiilisten käyttövoimien autoja, joten kyseessä on fossiilisten energialähteiden tukimekanismi. Sen poistaminen kuuluu toimenpiteiden joukkoon. Mutta esitetyt toimenpiteet kohdistuvat myös uusiutuvien käyttövoimien autoihin, joten kyse ei ole fossiilisten energialähteiden verotukien poistamisesta, vaan muusta tarkoituksesta. Fossiilisten energialähteiden verotukien poistaminen edellyttää toimenpiteiden kohdistamista fossiilisten käyttövoimien autoihin. Niiden kohdistaminen uusiutuvien käyttövoimien autoihin poistaa ilmoitetun tarkoituksen mukaisen ohjauksen.

4. Puuttuvat toimenpiteet

Piilotuksiin kohdistuvien toimenpiteiden täydellinen poissaolo on selvästi merkittävin valmistelusta puuttuvista toimenpiteistä. Autojen verojärjestelmään integroitu CO₂-pohjaisuus on merkittävin fossiilisten energialähteiden verotukimekanismi Suomessa. Se ei näy valtiontalouden kirjanpidossa tukena, koska se sisältyy verojärjestelmän perustaan.

Autojen piipunpään CO₂-päästöjen mukainen verotus tarkoittaa, että liikennekäytössä uusiutuvia polttoaineita kohdellaan Suomessa fossiilisinä polttoaineina (mikä ei koske muita sektoreita).

Tämä virhe kohdistuu ilmastonmuutosongelman ytimeen. Ilmastonmuutosongelma johtuu fossiilisten polttoaineiden poltosta, niiden CO₂-päästöt pääkanavanaan. Kyse on ongelmasta, joka ääritapauksessa voi johtaa maapallon elinkelvottomuuteen. Uusiutuvien polttoaineiden poltossa vapautuva CO₂ puolestaan on biologista ja sen läsnäolo maapallon ilmakehässä on eräs hyvinkin kaukaa avaruudesta mitattavissa oleva indikaattori elämän olemassaolon mahdollisuudesta. Fossiilisen ja biologisen CO₂:n yhdenmukaisuus Suomen verojärjestelmässä ei ole vain epätieteellistä, vaan se kertoo syvästä luonnontieteen vastaisuudesta. Se on voimakas verotukimekanismi fossiilisten käyttövoimien autoille eli autoille, jotka on tyyppikatsastettu pelkästään fossiilisten polttoaineiden käyttöön (ja joita ei ole konvertoitu ja muutokatsastettu uusiutuvien polttoaineiden käyttöön kykeneviksi). Nykyään Suomessa sellaisia ovat monofuel-bensiini- ja monofuel-diesel-autot, mukaan lukien hybridit. Niiden osuus Suomen autokannasta on yli 99 %.

Piipunpään CO₂-päästöjen käyttö johtaa myös toiseen verotukimekanismiin, joka on seurausta EU:n tyyppikatsastuslainsäädännön teknologisesti jälkeenytyydestä. Historialliset mittausjärjestelmän virheet johtavat Suomen verojärjestelmään integroituna voimakkaaseen sähköisen voimansiirron edistämiseen mekaanista voimansiirtoa vastaan. Se ei ole tieteellisesti eikä teknologisesti perusteltavissa, vaan johtuu mittausvirheestä (ks. Liite). Tyyppikatsastuksen

lainsäädännön sisäisenä virheenä sen haitta rajoittuu virheelliseen kuluttajainformaatioon. Mutta tämän tunnetun teknisen virheen liittäminen Suomen verojärjestelmän perustaan johtaa todella suuriin verotuksiin erityisesti hybridiautoille (mittausvirhe vähintään prosentteja) ja ladattaville hybrideille (mittausvirhe jopa satoja prosentteja). Sen merkitys auton hankintahinnassa on jopa kymmeniä tuhansia euroja, mutta piilotuksena se näkyy eksplisiittisesti vain auton ostajan taloudessa eli ei valtion taloudessa. Kaikki hybridit ja ladattavat hybridit ovat bensiini- ja dieselautoja eli kyse on verotuksesta, jonka poistamisen pitäisi sisältyä valmisteltavien toimenpiteiden joukkoon.

Piiloverotukien poistaminen on itseisarvoisen tärkeää, koska ne eivät erotu valtiontalouden kirjanpidossa verotuksena. Sähköisen voimansiirron autojen mittausvirheet edistävät voimakkaasti myös sähkö- ja vetyautoja. Ne ovat esimerkkejä raakaöljyriippumattomista ajoneuvoteknologioista, jotka edistämistoimenpiteitä ansaitsevat. Ne ovat osa ratkaisua, mutta niidenkään edistämistoimenpiteet eivät saa jäädä piiloon. Vety- ja sähköautojen lisäksi myös biokaasuautot ovat osa ratkaisua, mutta ne kärsivät piilotuksista sekä fossiilisten käyttövoimien autoihin että vety- ja sähköautoihin verrattuna. Niitä käyttäen voi antaa esimerkin EU:n tyyppikatsastuksen mittausvirheen laajemmasta sisällöstä. Sähköisen voimansiirron autojen lisäksi virhe koskee autoteknologiasta riippumatta polttoaineita, jotka eivät sisällä hiiltä. Sen seurauksena Suomen verotuksessa biokaasua kohdeltaisiin vedyn tavoin päästöttömänä, jos polttoaineena käytettäisiin biokaasun tuotannon yhteydessä nykyään poistettava rikkivety, ja sen sijaan poistettaisiin nyt polttoaineena käytettävä metaani. Rikkivety on myrkyllistä ja sen polttaminen johtaa rikkihappopäästöihin, mutta se ei sisällä hiiltä, josta syystä se on Suomen verojärjestelmässä päästötön polttoaine. Tämä esimerkki kertoo syvällisistä rakenteellisista virheistä Suomen verojärjestelmässä johtaen fossiilisten energiamuotojen piiloverotuksiin.

Liite: tyyppikatsastuksen historiallinen mittausvirhe

EU:n tyyppikatsastuksen mittausvirhe johtuu siitä, että alunperin 1970-luvun alussa bensiini- ja dieselautoja varten luotua tyyppikatsastusmittausta ei korjattu, kun muiden käyttövoimien autoja mitattavaksi tuli. Piipunpään CO₂-mittaus lisättiin tyyppikatsastukseen 1980-luvun alussa. Muista pakokaasusta mitattavista komponenteista poiketen CO₂ ei ole ilmansaaste eli se ei heikennä ilman laatua eikä aiheuta suoria terveyshaittoja. Se lisättiin mukaan bensiini- ja dieselautojen energiankulutuksen mittariksi [gCO₂/km] tieteellisesti ja teknologisesti oikean mittarin [MJ/km] sijaan. CO₂-arvo on tyyppikatsastuslainsäädännössä pelkästään informatiivinen. Se ei vaikuta tyyppikatsastuksen läpäisyyn eli automallin hyväksyttävyyteen EU-maissa liikennekäyttöön rekisteröitäväksi. Sitä ei korjattu, kun bensiini- ja dieselautoista erittäin paljon poikkeavia autoja (kuten sähköautot, vetyautot, hybridit ja ladattavat hybridit) tuli mitattaviksi, koska virhe oli merkityksetön katsastuksen läpäisyn kannalta. Mutta tämän virheen liittäminen Suomen verojärjestelmän perustaan tuotti erittäin merkittäviä piiloverotuksia eräiden teknologioiden autoille. Meneillään olevassa tyyppikatsastuksen WLTP-uudistuksessa tullaan suunnitelmien mukaan korjaamaan osa näistä virheistä, mutta osa jää huomiotta, koska WLTP-uudistus tehdään ilmanlaatua heikentävien päästöjen mittausvirheiden korjaamiseksi. CO₂-arvo on informatiivinen, joten sen mittausvirheisiin ei tarkoituksellisesti puututa, mutta osa korjauksista sivuvaikuttaa siihenkin. Suomen CO₂-pohjainen autojen verotus on täysin kansallisesti toteutettu, ja sen korjaaminen on täysin kansallinen ongelma. Vaikka siinä hyödynnetään tunnettua EU-lainsäädännöstä löytyvää teknistä virhettä, siitä ei saa syyttää EU:ta, vaan se on kotikutoinen ongelma, joka ratkaistaan täysin kotimaisin toimin. EU:n kielteiset vaikutukset ovat merkityksettömiä myönteisiin vaikutuksiin verrattuna. EU pakotti sallimaan uusiutuvan energian liikennekäytön Suomessa vuoden 2004 alusta alkaen. Sen estänyt kotimainen ongelma oli niin suuri, että sitä ei kotimaisin toimenpitein pystytty poistamaan. EU-toimenpiteiden vuoksi Suomessa uusiutuvaa energiaa liikenteessä käytetään, joten EU:ta ei saa syyttää kotimaisista vero-ongelmista, jotka kuuluvat EU:n perustuslain mukaisesti jäsenvaltioiden päätösvallan piiriin.

Lähde

Lampinen A (2008) Fossiilisten liikennepolttoaineiden tukimekanismien kehitys Suomen verolainsäädännössä. Oikeus 37(4)453-473.