



Liikenne- ja viestintäministeriö/Konserniohjausosasto

Talouspoliittinen ministerivaliokunta 9.10.2024

Liikenteen verotuksen ja rahoituksen kokonaisuudistus

Asiantuntijat: osastopäällikkö Olli-Pekka Rantala (LVM), yksikön johtaja Niko-Matti Ronikonmäki (LVM), osastopäällikkö Terhi Järvikare, lainsäädäntöneuvos Markus Teräväinen

Päätösesitys

Liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö esittävät yhdessä, että talouspoliittinen ministerivaliokunta merkitsee tiedoksi suunnitelman liikenteen verotuksen ja rahoituksen kokonaisuudistuksen käynnistämiseksi.

Suunnitelma toteutetaan seuraavin vaiheistetuin toimenpitein ja tavoittein:

- 1) Työn ensimmäisessä vaiheessa liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö laativat liikenteen hinnoittelusta nykytilakuvauksen ja analyysin. Huomioon otetaan hallituskaudella kansallisesti päätetyt verotuksen muutokset, uuteen EU-lainsäädäntöön perustuvat liikenteen kustannuksiin merkittävästi vaikuttavat ohjaus ja päästövähennysvelvoitteet sekä talvella 2024–2025 hallituksen päätettäväksi tulevat uudet päästövähennystoimet. Lisäksi kuvataan liikenteen merkitys valtion tuloille ja menoille, Suomen elinkeinoelämän kilpailukyvyllä sekä taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteille. Työvaiheessa laaditaan raportti.
- 2) Liikenteen verotuksen ja rahoituksen kokonaisuudistusta ohjaavat seuraavat politiikkatavoitteet:
 - Suomen kilpailukyvyn tukeminen
 - Kansalaisten ostovoimasta huolehtiminen
 - Kansallisten ja EU:n päästövähennystavoitteiden saavuttaminen kustannustehokkaasti
 - Julkisen talouden kestävyden varmistaminen

Vaiheessa 1 tehtävässä nykytilakuvauksessa ja analyysissä arvioidaan tilannetta edellä mainittujen politiikkatavoitteiden pohjalta. Talouspoliittinen ministerivaliokunta tarkentaa liikenteen verotuksen ja rahoituksen uudistamisen tavoitteita vaiheen 1 jälkeen.

- 3) Työn toisessa vaiheessa liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö asettavat virkatyöryhmän, joka tunnistaa ja arvioi uudistamismahdollisuuksia asetettujen tavoitteiden pohjalta



sekä tarvittaessa laatii uudistuksia koskevan mietinnön tarkasteltujen vaihtoehtojen pohjalta. Työryhmään pyydetään jäsenet myös työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä ympäristöministeriöstä. Liikenne- ja viestintäministeriö nimeää työryhmälle puheenjohtajan. Työryhmä kuulee sidosryhmiä ja asiantuntijoita. Loppuraportti laaditaan työryhmän tehtävien mukaisesti.

- 4) Työssä tarkastellaan ensisijaisesti tie- ja rautatieliikennettä. Meriliikenne ja lentoliikenne otetaan huomioon kansainvälisen liikenteen näkökulmasta.
- 5) Työn ensimmäinen vaihe aloitetaan marraskuussa 2024 ja se päättyy kesäkuussa 2025. Työn toisessa vaiheessa asetettavan työryhmän toimikausi alkaa elokuussa 2025 ja päättyy lokakuussa 2026. Tarvittaessa talouspoliittinen ministerivaliokunta voi linjata toimikauden muutoksesta.
- 6) Talouspoliittista ministerivaliokuntaa tiedotetaan työn etenemisestä eri vaiheissa. Talouspoliittinen ministerivaliokunta päättää mahdollisista jatkotoimista työryhmän valmistelun pohjalta.



Yhteydet hallitusohjelmaan ja muuhun valmisteluun

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus käynnistää liikenteen rahoituksen ja verotuksen kokonaisuudistuksen, jonka liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö toteuttavat yhteistyössä. Työ sovitetaan yhteen muun muassa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman, teollisuuspoliittisen strategian, valtioneuvoston ilmastopoliittisten linjausten kuten energia- ja ilmastostrategian ja KAISUN, valtiontalouden kestävyystarkastelun sekä käynnissä olevan liikenteen verotuksen säädösvalmistelun, liikenteen päästökaupan toimeenpanon ja liikenteen käyttövoimia ja niiden jakelua ohjaavan EU-lainsäädännön kansallisen toimeenpanon valmistelun kanssa. Lähtökohtana työlle kuitenkin on, että hallitus ei omilla energia- ja ilmastopoliittisilla päätöksillään heikennä kuluttajien ostovoimaa tai yritysten kilpailukykyä. Työllä on mahdollisia yhteyksiä muun muassa aluehallinnon uudistukseen, valtioneuvoston ennakkointityöhön ja huoltovarmuuteen liittyvään valmisteluun. Rinnakkaisten valmisteluprosessien tuloksia otetaan huomioon tässä työssä niiden valmistumisen mukaisesti.

Tavoitteiden tarkastelu

Suomen kilpailukyyn tukeminen

Elinkeinojen logistiikkakustannukset vaikuttavat Suomen kilpailukykyyn suhteessa keskeisiin kilpailijamaihin. Suomen etäisestä sijainnista ja liikenneyhteyksien vähäisistä vaihtoehdoista johtuen kansainvälisen sääntelyn vaikutus logistisille kustannuksille on merkittävä. Suomen logistiikkakustannuksiin voidaan vaikuttaa kansallisilla veroratkaisuilla ja liikenteen kustannuksiin vaikuttavan ohjauksen (esimerkiksi päästökauppa ja jakeluvaihte) toimeenpanossa käytettävissä olevilla joustoilla ja näihin kytkeytyvillä kansallisilla toimenpiteillä, kuten esimerkiksi käyttövoimamurroksen edistämällä.

Suomen logistiikkakustannusten nykytilaa voidaan arvioida tilastojen, politiikkavalmistelussa laadittujen erillisselvitysten ja tutkimuskirjallisuuden avulla. Tietopohja mahdollistaa logistisia kustannuksia määrittävien tekijöiden tunnistamisen ja eritellen kokonaisuudessa verotuksen ja muiden julkisen vallan toimenpiteiden merkityksen. Voidaan arvioida, mihin julkisen vallan toimesta asetettuihin kustannustekijöihin vaikuttamalla olisi mahdollista hillitä logistisia kustannuksia, mitä nämä toimenpiteet olisivat ja tarjoaako kansallinen päätösvalta ja lainsäädäntö mahdollisuuksia ottaa niitä käyttöön. Huomioon tulee ottaa vastaavat pyrkimykset Suomen kilpailijamaissa.

Kansalaisten ostovoimasta huolehtiminen

Liikenteen kustannukset vaikuttavat kotitalouksien ostovoimaan ja työssäkäynnin kustannuksiin etenkin alimmissa tuloluokissa. Yksityisin valinnoin voi olla vaikea hillitä arjessa välttämättömien matkojen kustannuksia matkustusvaihtoehtojen ollessa riittämättömät monille kotitalouksille laajassa harvaan asutussa maassa, mikä voi osaltaan aiheuttaa liikenneköyhyyttä. Toisaalta paremmat liikkumismahdollisuudet kaupunkialueilla liittyvät usein korkeampiin asumiskustannuksiin. Henkilöliikenteen verotus on ollut suurelta osin kansallisessa päätäntävallassa, mutta kiristyvät päästövähennystavoitteet ja -velvoitteet vaikuttavat fossiilista energiaa käyttävän henkilöliikenteen kustannuksiin alati enemmän. Toisaalta ohjauksella tavoiteltu käyttövoimamurros voi alentaa matkustamisen kustannuksia. Liikenteen sähköistyminen kuitenkin etenee liian hitaasti, jolloin sen vaikutus kustannuksiin realisoitu kotitalouksille eri aikaisesti. Samaan aikaan liikenteen päästöohjaus kuitenkin vahvistuu polttoaineen jakelua koskevan



päästökaupan kautta, jolloin fossiilisten käyttö liikenteessä kallistuu ja siten kannustaa siirtymään puhtaampiin ratkaisuihin.

Kotitalouksiin kohdistuvien liikenteen kustannusten nykytilaa ja kehitystä voidaan arvioida tilastojen ja politiikkavalmistelussa tuotetun kirjallisuuden avulla. Tietopohja mahdollistaa julkisen vallan toimenpiteistä seuraavien kotitalouksien liikenteen kustannuksista määräävien tekijöiden tunnistamisen ja niiden merkityksen kuvaamisen osana elinkustannusten kokonaisuutta. Arvioissa voidaan ottaa huomioon ansiotasot ja alueellisuus. Samalla voidaan arvioida, mihin julkisen vallan toimesta asetettuihin kustannustekijöihin vaikuttamalla olisi mahdollista hillitä kotitalouksien kustannuksia, mitä nämä toimenpiteet olisivat ja tarjoaako lainsäädäntö ja kansallinen päätösvalta mahdollisuuksia ottaa niitä käyttöön.

Kansallisten ja EU:n päästövähennystavoitteiden saavuttaminen kustannustehokkaasti

Suomea kansallisesti ja EU-tasolla sitovien liikenteen päästötavoitteiden kustannustehokas toteuttaminen vaikuttaa Suomen kilpailukykyyn, arjen ostovoimaan ja julkiseen talouteen. Osa toimenpiteistä asetetaan EU-tasolla mahdollisin kansallisin liikkumavaroin (kuten päästökauppa ja jakeluveto) ja osasta päätetään kansallisesti niin sanotun taakanjakosektorin sisällä. Jo tällä vuosikymmenellä Suomen taakanjakosektorin päästökiintiö pienenee vuosittain ja päästövähennyksiä tarvitaan lisää kiintiön pienetessä.

Ilmastolakiin perustuva Suomen keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma (Kaisu) laaditaan kerran vaalikaudessa ja se sisältää toimenpideohjelman taakanjakosektorin päästöjen vähentämiseksi. Suunnitelma laaditaan rinnakkain kaikkia sektoreita tarkastelevan Suomen energia- ja ilmastostrategian (EIS) laatimisen kanssa. Liikennesektoria koskevia toimenpiteitä tulisi arvioida paitsi päästövähennystavoitteiden myös kustannustehokkuuden näkökulmasta arvioitaessa liikenteen verotuksen ja rahoituksen uudistamista.

Julkisen talouden kestävyuden varmistaminen

Suomessa liikenteen verotusta ovat pitkään määritelleet valtion fiskaaliset tavoitteet ja sittemmin ympäristötavoitteet. Tavoitteet ovat tähän saakka tukeneet toisiaan, eli ympäristöperusteisuutta sisältävä verotus on tuottanut runsaasti verotuloja. Päästöohjaus on toiminut tarkoitetulla tavalla ja se yhdessä etenkin liikenteen energiatehokkuuden kehittymisen kanssa on johtanut liikenteen veropohjan heikentymiseen. Samalla liikenteeseen on kohdistettu veronkevennyksiä ja verotasot ovat muutoinkin alentuneet reaalisesti. Toisaalta käyttövoimamurros on avainasemassa päästövähennyssitoumusten saavuttamisessa sekä liikkumisen kustannusten alentamisessa pitkällä aikavälillä. Osaltaan liikenneverkon korjausvelan tasainen kasvu asettaa haasteita rahoituksen riittävyydelle ja lisää paineita liikennejärjestelmän rahoituksen ennakoitavuudelle ja kehittämislle.

Valtiovarainministeriön vuonna 2021 julkaisema liikenteen verotuksen uudistamisen työryhmäraportti (VM julkaisuja 2021:26) ennakoii verotuottojen alenevaa kehitystä. Tuoreen verokatsauksen mukaan liikenteen verotuottojen arvioidaan olevan vuonna 2030 lähes 1,5 miljardia euroa pienemmät kuin vuonna 2023. Eniten alenevat polttoaineverotuotot ja toiseksi eniten autoverotuotot. Reaalisesti verotulojen ennustetaan alenevan vuodesta 2019 vuoteen 2023 mennessä noin 2,6 miljardia euroa. Kehitykseen on mahdollista vaikuttaa korottamalla verotasoa tai vahvistamalla liikenteen verotuksen veropohjaa nykyisten ja mahdollisten uusien



tieliikenteen hinnoittelutapojen kokonaisuudessa. Toimenpiteet kuitenkin vaikuttavat muun muassa Suomen kilpailukykyyn, arjen ostovoimaan ja päästöihin.