

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia. Lain 2 §:ään sisältyvää polttoaineen laadun perusteella veronalennukseen oikeutetun parafiinisen dieselöljyn määritelmää laajennettaisiin ja tehtäisiin sääntelyn muuttumisesta johtuva parafiinisen dieselöljyn määritelmän tekninen täsmennys.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan keväällä 2016.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia (1472/1994), jäljempänä *polttoaineverolaki*, muutettiin energiaverouudistuksen yhteydessä voimaan tulleella lailla 1399/2010 vuoden 2011 alusta siten, että polttoaineiden litraperusteinen valmistevero muutettiin polttoaineen energiasisältöön eli lämpöarvoon perustuvaksi energiasisältöveroksi sekä poltosta syntyvään hiilidioksidin ominaispäästöön perustuvaksi hiilidioksidiveroksi. Hiilidioksidiveron laskentaperustetta täsmennettiin vuonna 2012 lailla 256 /2012 liikennepolttoaineiden osalta siten, että biopolttoaineiden lisäksi fossiilisen moottoribensiinin ja dieselöljyn hiilidioksidipäästössä otetaan huomioon polttoaineen elinkaarenaikainen keskimääräinen kasvihuonekaasupäästö. Muutoksella yhdenmukaistettiin fossiilisten ja bioperäisten polttoaineiden veroperusteet Euroopan unionin (EU) komission vaatimusten mukaisesti verotukseen liittyvien valtiontukiongelmienvälttämiseksi. Liikennepolttoaineiden verotasoa on viimeksi muutettu vuoden 2015 alusta lailla 1184/2014.

Polttoaineverolain liitteen verotaulukossa verojen määrä on selvyyden vuoksi muunnettu verotettavaan yksikköön senttiä litralta polttoainekohtaisesti. Koska myös bioperäisten polttoaineiden energiasisältövero määräytyy niiden lämpöarvojen perusteella, niiden litraperusteinen energiasisältövero on joissakin tapauksissa vastaavia fossiilisia polttoaineita matalampi.

Kaikkien fossiilisten ja bioperäisten liikennepolttoaineiden hiilidioksidiveron määrän laskentaperuste on hiilidioksiditonniin arvo sekä jokaiselle tuotteelle ominainen hiilidioksidipäästökerroin. Sekä fossiilisten että bioperäisten polttoaineiden hiilidioksidivero on energiasisältöveron tavoin suhteutettu polttoaineen lämpöarvoon, jolloin bioperäisten polttoaineiden litrakohmainen vero on tietyissä tapauksissa vastaavaa fossiilista alempi. Lisäksi kestävyyskriteerit täyttävien biopolttoaineiden hiilidioksidiveroa alennetaan suhteessa vastaavan fossiilisen polttoaineen verotasoon, koska niillä saavutetaan elinkaarenaikaista hiilidioksidipäästön vähenemää verrattuna vastaaviin fossiilisiin polttoaineisiin. Kestävyyskriteerit täyttävien, niin sanottujen ensimmäisen sukupolven polttoaineiden, kuten maatalousperäisen etanolin ja biodieselin, hiilidioksidivero on puolitetty. Jätteistä, tähteistä, selluloosasta, lignoselluloosasta tai muista ruokaketjun ulkopuolisista raaka-aineista valmistetut niin sanotut toisen sukupolven biopolttoaineet on vapautettu hiilidioksidiverosta, koska niiden voidaan katsoa olevan hiilidioksiditaseeltaan lähes neutraaleja polttoaineita ja koska niiden raaka-aineet eivät ole hyödynnettävissä elintarvikkeiden valmistuksessa. Tämä ratkaisu vastaa myös uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta annetussa direktiivissä 2009/28/EY säädettyä liikennepolttoaineiden kaksoislaskentaa.

Energiaverouudistuksen yhtenä lähtökohtana oli energiasisältö- ja hiilidioksidiveron käyttönotolla saattaa biopolttoaineet neutraaliin ja yhdenvertaiseen asemaan fossiilisten polttoaineiden kanssa. Aikaisemmin voimassa ollut puhtaasti litraperusteinen verotus suosi fossiilisia polttoaineita, koska se ei ottanut huomioon biopolttoaineiden usein fossiilisia polttoaineita alemmaa energiasisältöä eikä biopolttoaineilla saavutettavia elinkaarenaikaisia hiilidioksidipäästön vähenemisiä.

Verouudistuksen eräänä lähtökohtana oli parantaa polttoaineiden verotuksessa ympäristöohjaavuutta myös terveydelle haitallisten lähipäästöjen osalta, jos sille on objektiivisia perusteita. Tutkimusten perusteella voidaan osoittaa, että parhaimmilla polttoainelaaduilla voidaan vähentää merkittävästi terveydelle haitallisia lähipäästöjä, kuten typenoksidi- ja hiukkaspäästöjä. Edellä mainitusta syystä lähipäästöiltään perinteisiä fossiilisia parempien polttoainelaatujen

energiäsäilytöveroista myönnetään polttoaineverolain liitteen verotaulukon mukaan noin viiden sentin lähipäästöalennus litraa kohden. Alennuksen suuruus vastaa polttoaineen laskennallista ympäristöhyötyä, joka tehdään päästöjen arvottamiseen puhtaiden ja energiatehokkaiden tie- liikenteen moottoriajoneuvojen edistämiseksi annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (2009/33/EY), jäljempänä *puhtaiden ajoneuvojen edistämisdirektiivi*, esitettyjen laskentaperiaatteiden mukaisesti.

Polttoaineverotuksessa lähipäästöalennus koskee muun muassa parafiinistä dieseliä, joka on määritelty CEN-esistandardin CWA 15940/2009 perusteella. Esistandardin mukaan parafiininen diesel on ympäristön kannalta korkealuokkainen puhtaasti palava polttoaine, joka ei käytännössä sisällä rikkiä eikä aromaattisia yhdisteitä. Parafiinistä dieseliä voidaan käyttää olemassa olevissa moottoreissa alentamaan säänneltyjä lähipäästöjä merkittävästi. Esistandardissa parafiiniselle dieselöljylle on käytössä luokat A ja B, joissa laatuominaisuuksien viitearvot poikkeavat setaaniluvun osalta toisistaan. Luokassa A setaaniluvun vähimmäisvaatimus on 70, luokassa B setaanilukuvaatimus on vähintään 51 ja enintään 66. Tiheyden osalta luokkien A ja B viitearvot ovat samat eli tiheyden on oltava vähintään 770 grammaa litralta ja enintään 800 grammaa litralta. Esistandardissa on säännelty myös polttoaineen kokonais- ja polyaromaattipitoisuus. Sekä luokassa A että B aromaattipitoisuuksien viitearvot ovat samat eli kokonaisaromaattien enimmäispitoisuus on 1,0 painoprosenttia ja polyaromaattipitoisuus on enintään 0,1 painoprosenttia. Esistandardista polttoaineverolaissa säädettyyn parafiinisen dieselin määritelmään on otettu lähipäästöjen kannalta keskeisimmät kriteerit käyttäen hyväksi luokan A mukaisia viitearvoja. Perusteena luokan A mukaisten viitearvojen käytölle ja polyaromaattipitoisuuden valinnalle verolainsäädännössä on ollut lähipäästöhyötyjen saavuttamisen varmistaminen, koska energiaverouudistusta valmisteltaessa käytettävissä ei ole ollut tutkimustietoa luokan A ja B mukaisten parafiinisten polttoaineiden tosiasiallisista päästöistä liikenteessä.

Parafiininen dieselpolttoaine antaa vanhemmassa, mutta vieläkin käytössä olevassa raskaassa dieselkalustossa puhtaiden ajoneuvojen edistämisdirektiivin mukaisilla laskentaperusteilla laskettuna noin viiden sentin lähipäästöedun litraa kohti laskettuna. Polttoaineseikoituksissa alennus koskee vain sitä polttoaineosuutta, joka ylittää ominaisuuksiltaan polttoaineiden laatustandardin EN 590 mukaisen laadun. Etanolidieselille lähipäästöalennus on neljä senttiä litralta. Metaanikäyttöisille (maa- ja biokaasu) sekä sähköautoille lähipäästöalennus on otettu huomioon käyttövoimaveron tasoa määritettäessä.

Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy on tehnyt UPM-Kymmene Oyj:n tilauksesta selvityksen (VTT-CR-05329-14) erilaatuisten dieselpolttoaineiden päästöistä. Polttoaineita testattiin laboratoriokokeissa, vastaavalla tavalla kuin aikaisemmin on testattu parafiiniseksi dieselöljyksi luokiteltua bioperäistä vetykäsiteltyä kasviöljyä, jäljempänä *HVO*. Testattavat polttoaineet olivat EN 590 standardin mukainen peruslaatuinen dieselöljy, Ruotsissa polttoaineverotuksen ympäristöluokkaan 1 kuuluva dieselöljy sekä kolme parafiinistä dieselöljyä (HVO, mäntyöljypohjainen vetykäsitelty uusiutuva diesel ja GTL eli maakaasusta valmistettu fossiilinen parafiininen dieselöljy). Tuotteista HVO ja GTL täyttivät setaaniluvun osalta parafiinisen dieselöljyn esistandardin luokan A vaatimukset ja mäntyöljypohjainen vetykäsitelty polttoaine luokan B vaatimukset. Selvityksen mukaan kaikilla parafiinisilla dieselöljylaaduilla saavutetaan kokonaisuutena samansuuruiset typenoksidien ja hiukkasten päästövähennykset. Tulokset menevät siten ristiin, että testissä käytetyllä HVO:lla saavutettiin suurin hiukkaspäästöjen vähenemä, mutta pienin typpioksidien vähenemä, kun taas GTL:llä saavutettiin suurin typpioksidien vähenemä ja pienin hiukkasten vähenemä. Mäntyöljypohjaisen vetykäsittelyn polttoaineen päästövähennykset olivat molempien päästöjen osalta HVO:n ja GTL:n välillä. Tulosten perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, että polttoaineen parafiinisuus on päästöjen vähenemisessä ratkaiseva tekijä, ei setaaniluku, joka on yksi keskeisistä kriteereistä lähipäästöalennukselle.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Markkinoille tulee ajoittain uusia polttoaineita, joilla voidaan saavuttaa lähipäästöhyötyjä. Tästä syystä myös verolainsäädäntöä on muutettava vastaamaan kehitystä.

Polttoaineverolain 2 §:ään sisältyvää parafiinisen dieselöljyn määritelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että määritelmässä käytettäisiin parafiinisen dieselöljyn esistandardia sellaisenaan ilman viittauksia eri alaluokkiin. Muutoksen seurauksesta polttoaineet, jotka eivät ole täyttäneet nykyistä polttoaineverolain mukaista parafiinisen dieselöljyn määritelmää setaaniluvun osalta, mutta joilla mittauksien perusteella saavutetaan tosiasiallisesti vastaavat päästövähennykset, olisivat oikeutettuja noin viiden sentin litralta suuruiseen lähipäästöalennukseen. Etanolidieselin määritelmä säilyisi ennallaan.

Muutos edistäisi haitallisten lähipäästöjen kannalta hyvien polttoaineiden markkinoilletuloa ja lisäksi lain yleisen tavoitteen mukaisesti ympäristöominaisuuksiltaan samankaltaisia polttoaineita kohdeltaisiin verotuksessa objektiivisilla perusteilla yhdenmukaisesti. Samalla se lisäisi kilpailua vähäpäästöisten polttoaineiden välillä ja helpottaisi uusien vähäpäästöisten polttoaineiden markkinoilletuloa. Esimerkiksi Helsingin seudun liikenne (HSL) tavoittelee 100 prosenttista biopolttoaineiden käyttöönottoa vuoteen 2020 mennessä.

Parafiinisen dieselöljyn määritelmän perusteena olevasta esistandardista on tullut uusi versio CEN EN 15940 syyskuu 2014, joka on täsmentynyt lisäksi aromaatteja ja tiheyttä koskevan sääntelyn osalta. Uusimmassa versiossa ei aseteta enää enimmäispitoisuutta polyaromaateille, vaan sekä luokassa A että B on säännelty vain kokonaisaromaattipitoisuutta, jonka enimmäismääräksi on säädetty 1,0 painoprosenttia. Uusimassa standardiversiossa luokan A raja-arvot tiheydelle ovat 765 ja 800 grammaa litralta sekä luokan B osalta 780 ja 810 grammaa litralta. Polttoaineverolaisissa olevaan parafiinisen dieselöljyn määritelmään ehdotetaan tehtäväksi vastaavat muutokset siten, että parafiinisen dieselöljyn tiheyden olisi oltava 765-810 grammaa litralta ja kokonaisaromaattipitoisuudeksi enintään 1,0 painoprosenttia. Jatkossakin verolainsäädännössä seurataan parafiinisen dieselöljyn standardissa tapahtuvia muutoksia.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset

Ehdotettu muutos koskisi ensi vaiheessa mäntyöljypohjaista uusiutuvaa dieseliä, jonka tuotantokapasiteetti on noin 120 miljoonaa litraa vuodessa. Jos oletetaan, että polttoaine tulisi kokonaisuudessaan Suomen markkinoille, sen saama verohyöty nykyisellä verorakenteella ja verotasoilla olisi enimmillään noin kuusi miljoonaa euroa vuodessa. Se, millaisia polttoaineita kulloinkin toimitetaan markkinoille, riippuu useasta tekijästä, kuten eri polttoaineiden ja niiden raaka-aineiden hinnoista sekä biopolttoaineiden jakeluvelvoitteesta. Tämä hankaloittaa ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arviointia. Verotuottoennustetta tehtäessä laskelman eräänä lähtökohtana on, että biopolttoaineita kulutetaan Suomessa ainakin pitkällä aikavälillä kulloinkin voimassa olevan jakeluvelvoitteen mukainen määrä, josta osa toteutetaan parafiinisenä dieselöljynä. Markkinoille tuleva uusi parafiininen dieselöljy korvaisi todennäköisesti osan nykyisin markkinoilla olevista parafiinisistä biodiesellaaduista, jolloin ehdotus ei tältä osin vaikuttaisi verokertymään. Toisaalta, jos öljyalan toimijat haluavat strategisista, kilpailullisista tai hintasyistä tuoda markkinoille esimerkiksi jakeluvelvoitetta enemmän parafiinisia biopolttoaineita, se vähentää verokertymää.

3.2 Ympäristövaikutukset

Ehdotettu muutos laajentaisi lähipäästöalennukseen oikeutettujen polttoaineiden piiriä ja parantaisi niiden kilpailukykyä enemmän lähipäästöjä aiheuttaviin perinteisiin polttoaineisiin verrattuna. Merkittävä osa laajennuksen piiriin kuuluvista tuotteista olisi uusiutuvista raaka-aineista valmistettuja polttoaineita, jolloin ehdotettu muutos parantaisi myös korkealaatuisten biopolttoaineiden kilpailukykyä. Sillä, että parafiinisen dieselöljyn määritelmässä siirryttäisiin käyttämään kokonaisaromaattipitoisuutta polyaromaattipitoisuuden sijaan, ei arvioida olevan vaikutusta lähipäästöjen määrään. Sama koskee muita ehdotettuja muutoksia määritelmään.

3.3 Yritysvaikutukset

Yritysten yhdenvertaisen kohtelun kannalta on perusteltua, että myös vähäpäästöinen mäntyöljypohjainen uusiutuva diesel saisi vastaavan verohyödyn kuin kilpailevat tuotteet.

HVO:n tuotantokapasiteetti Suomessa on noin 480 miljoonaa litraa vuodessa, etanolidieselin volyymi on toistaiseksi marginaalinen. Ehdotetun muutoksen perusteella lähipäästöalennukseen oikeutetun vetykäsitellyn biodieselin tuotantomäärä kasvaisi noin 25 prosentilla, jolloin veroetuun oikeutettu polttoainemäärä olisi enimmillään noin 600 miljoonaa litraa vuodessa.

3.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutuksia viranomaistoimintaan.

3.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotus lisäisi ja tasapuolistaisi kilpailua vähäpäästöisten polttoaineiden välillä ja alentaisi biopolttoaineiden käytön kustannuksia.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtionvarainministeriössä yhteistyössä Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n kanssa.

Esitys on ollut lausuntokierroksella. Lausuntonsa antoivat Öljy- ja biopolttoaineala ja Tulli, jotka kannattivat muutoksia.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian hyväksymisen jälkeen keväällä 2016.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 1472/1994 2 §:n 13 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1399/2010, seuraavasti:

2 §

Tässä laissa tarkoitetaan:

13) *parafiinisellä dieselöljyllä* tuotetta, jonka setaaniluku on vähintään 51, tiheys 765-810 grammaa litralta 15 celsiusasteessa, kokonaisaromaattipitoisuus enintään 1,0 painoprosenttia, rikkipitoisuus enintään viisi milligrammaa kilogrammaa kohden ja josta tislautuu vähintään 95 tilavuusprosenttia 360 celsiusasteessa; jos parafiinistä dieselöljyä sekoitetaan dieselöljyyn ja jos parafiinisen dieselöljyn osalta hyödynnetään laatuporrastukseen perustuva veronalennus, on dieselöljyn ennen sekoitusta täytettävä dieselöljylle säädetyt laatuvaatimukset;

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2015

Pääministerin estyneenä ollessa, valtiovarainministeri

Alexander Stubb

Lainsäädäntöneuvos Leo Parkkonen

Laki

nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 1472/1994 2 §:n 13 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1399/2010, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

Tässä laissa tarkoitetaan:

13) *parafiinisellä dieselöljyllä* tuotetta, jonka setaaniluku on vähintään 70, tiheys 770-800 grammaa litralta 15 celsiusasteessa, polyaromaattisten hiilivetyjen (PAH) pitoisuus enintään 0,1 painoprosenttia, rikki- pitoisuus enintään viisi milligrammaa kilogrammaa kohden ja josta tislautuu vähintään 95 tilavuusprosenttia 360 celsiusasteessa; jos parafiinistä dieselöljyä sekoitetaan dieselöljyyn ja jos parafiinisen dieselöljyn osalta hyödynnetään laatuportastukseen perustuva veronalennus, on dieselöljyn ennen sekoitusta täytettävä dieselöljylle säädetyt laatuvaatimukset;

2 §

Tässä laissa tarkoitetaan:

13) *parafiinisellä dieselöljyllä* tuotetta, jonka setaaniluku on vähintään 51, tiheys 765-810 grammaa litralta 15 celsiusasteessa, *kokonaisaromaattipitoisuus enintään 1,0 painoprosenttia*, rikki- pitoisuus enintään viisi milligrammaa kilogrammaa kohden ja josta tislautuu vähintään 95 tilavuusprosenttia 360 celsiusasteessa; jos parafiinistä dieselöljyä sekoitetaan dieselöljyyn ja jos parafiinisen dieselöljyn osalta hyödynnetään laatuportastukseen perustuva veronalennus, on dieselöljyn ennen sekoitusta täytettävä dieselöljylle säädetyt laatuvaatimukset;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .