

Asiantuntijalausunto: Energiaverotuksen uudistamista selvittävän työryhmän raportti ehdotukseksi hallitusohjelman kirjausten ja tavoitteiden toteuttamisesta sekä energiaverotuksen muusta kehittämisestä. O 54/2020 vp, Valtiovaraintoimikunta, 29.9.2020.



Suomen Ilmastopaneeli

Markku Ollikainen, Jyri Seppälä, Antti Arasto, Peter Lund & Paula Kivimaa

Raportin sisältö ja tavoitteet

Energiaverotuksen uudistamista selvittävä työryhmä on valmistellut hallitusohjelmakirjausten toimeenpanoa ja arvioi energiaverojärjestelmän kehitystarpeita. Työryhmän raportti tarjoaa kattavan kuvauksen ja keskustelun Suomen energiaverotuksesta, tehdyistä reformeista ja muutostapeista.

Energiaverojärjestelmää on pyritty kehittämään selkeäksi, ennakoitavaksi ja yhdenmukaiseksi. Energiaveromalli koostuu pääasiassa energiasisältöverosta ja hiilidioksidiverosta. Edellinen kannustaa energiansäästöön ja energiatehokkuuteen sekä varmistaa eri energiatuotteiden välisen tasa-arvoisen kohtelun. Jälkimmäinen huomioi sekä suorat, että elinkaaren aikaiset päästöt. Energiaveromallin soveltamisessa poikkeuksen muodostavat turve ja mäntyöljy. Raportin mukaan turpeen verotaso olisi erillislämmöntuotannossa lähes 30 €/MWh ja yhteistuotannossa noin 22 €/MWh, jos se määräytyisi nykyisen energiaveromallin mukaisesti. Lämmitykseen käytetty mäntyöljyä verotetaan puolestaan valmisteveron kautta raskaan polttoöljyn veroa vastaava määrä, jotta se ohjautuisi energiakäytön sijaan jatkojalostukseen kemiateollisuuden raaka-aineeksi.

Raportissa korostetaan, että energiaverojärjestelmä ei ole niin selkeä kuin yllä sanottu antaisi olettaa. Raportin mukaan energiaverotasojen korotuksia ovat usein ajaneet fiskaaliset tavoitteet, ja muutoksia on tehty poliittisen harkinnan pohjalta sektori- tai tuoteryhmäkohtaisesti. Samalla eri muodoissa annetut verotuet ovat kasvaneet. Energiaverotus ei välttämättä muodosta yhdessä muiden ohjauskeinojen kanssa kustannustehokasta kokonaisuutta ilmasto- ja energiapoliittisten sekä fiskaalisten tavoitteiden näkökulmasta.

Työryhmä ehdottaa muun muassa, että

- Lämmityspolttoaineiden 100 milj. euron veronkorotus toteutettaisiin vuoden 2021 alusta siten, että korotus kohdistuisi sekä energiasisältö- että hiilidioksidiveroon,
- Turpeelle tehtäisiin vastaava korotus kuin muille fossiilisille polttoaineille ja yhteistuotannon 0,9-laskentasääntö poistettaisiin.
- Kaivostoiminnan energiaverotuet poistettaisiin vuoden 2021 alusta.
- Teollisuuden, konesalien ja kasvihuoneiden sähköveroluokka II alennettaisiin EU:n vähimmäistasolle ja energiantensiivisen teollisuuden energiaveronpalautuksesta luovuttaisiin. Molemmat toimet toteutettaisiin asteittain 2021–2024.
- Sähköveroluokkaan II siirrettävien, kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavien lämpöpumppujen ja konesalien osalta jatketaan erikseen selvitystä siten, että se saadaan valmiiksi alkuvuodesta 2021.

Työryhmä ehdottaa myös turpeen ja maatalouden polttoaineiden verotukien asteittaista poistamista. Työryhmä ehdottaa ympäristöohjauksen säilyttämiseksi ja verotulojen ylläpitämiseksi energiaverotuksen rakenteen, tasojen ja tukien säännönmukaisia indeksityyppisiä tarkistuksia.

Ilmastopaneelin näkemyksiä

Energiatyöryhmän raportti on poikkeuksellisen hyvin laadittu ja se antaa hyvän kuvan Suomen energiaverotuksen kehityksestä. Ilmastopaneeli yhtyy työryhmän näkemyksen siitä, että huolimatta lähtökohtaisesti linjakkaasta energiaveromallista, Suomen energiaverojärjestelmä ei tarjoa parasta mahdollista kannustinta ilmasto- ja energiapoliittisten sekä fiskaalisten tavoitteiden saavuttamiseen. Syynä tähän ovat poikkeukset ja erilaiset verohuojennukset. Erityisesti ilmaston kannalta haitalliset verotuet heikentävät järjestelmän toimintaa. Tällaisia ovat esimerkiksi turpeen verotuki, energiaintensiivisen teollisuuden energiaverojen palautukset, raskaan liikenteen dieselin verotuki ja maatalouden fossiilisten polttoaineiden verotuki. Energiaverotyöryhmän ehdotuksissa niistä pyritään pääsääntöisesti eroon, mikä on oikein ja parantaa verojärjestelmän ohjaavuutta. Ilmastopaneeli haluaa korostaa erityisesti seuraavia seikkoja.

Ilmastolle haitallisten verotukien poistaminen on tervetullutta

Työryhmä tekee useita ehdotuksia haitallisten verotukien poistamiseksi. Näihin kuuluvat erityisesti energiaintensiivisen teollisuuden energiaverojen palautuksen poistaminen, kaivostoiminnan energiaverotus, turpeen verotuen asteittainen vähentäminen ja maatalouden fossiilisten polttoaineiden tuen poistaminen. Näitä toimia tukevana ja muistakin syistä tähdellisenä muutoksena on sähköveron II luokan veroasteen laskeminen EU:n minimiin tavoitteena helpottaa irtaantumista fossiilisista polttoaineista jouduttamalla teollisten lämpöpumppujen ja muiden sähkön ja sähköpolttoaineisiin perustuvien ratkaisujen käyttöä turpeen korvaajana ja lämmöntuotannon polttoaineena. Sähköveron alentaminen edistää laajemminkin talouden sähköistymistä ja voimistaa teollisuuden kilpailukykyä.

Turpeen verotuksen osalta hallituksen budjettiriihen linjaus poikkeaa työryhmän esityksestä. Ilmastopaneeli korostaa, että hallituksen päätös lattiahinnan käyttöön ottamisesta on tarpeen sen turvaamiseksi, että turpeen käyttö vähenee hallituksen tavoitteiden mukaisesti (vähintään 50 % vuoteen 2030 mennessä). Lattiahintamekanismi määrittää hinnan aikauran, jolla tavoite saavutetaan. Vuotuinen lattiahinta on päästöoikeuden ja kansallisen veron summa. Jos päästöoikeuden hinta ylittää tämän hinnan, on vero 0 €. Jos taas hinta alittaa sen, on vero vuotisen lattiahinnan ja päästöoikeuden hinnan välinen erotus. Lattiahintajärjestelmä tulisi paneelin mielestä toteuttaa niin, että hinnan aikauro asetetaan asiantuntijoiden toimesta. Valtiovarainministeriö määrittäisi toteutuneiden päästöoikeuksien hinnan perusteella vuosittain, tarvitaanko kansallista veroa ja jos tarvitaan, asettaa sen yllä mainitun erotuksen mukaisesti. Näin voidaan ennustettavasti ja läpinäkyvästi pitää huolta ilmastotavoitteen toteutumisesta.

Kivihili ja turve korvattava suurissa laitoksissa ei-polttoon perustuvilla ratkaisuilla

Energiaverotuksen muutosten tulee ohjata ja jouduttaa ei-polttoon perustuvien, energiatehokkaiden ratkaisujen käyttöönottoa lämmöntuotannossa, kun korvataan kivihiliä ja turvetta. Tällaisia ratkaisuja ovat esimerkiksi teolliset lämpöpumput, hukkalämpö ja nopeasti kehittyvä syvälämpö. Nykyisen energiaverojärjestelmän haasteena on se, että puupohjainen biomassa on veroton ja edullisin energialähde turvetta käyttäville laitoksille. Valitettavasti puun ilmastokestäviä sivu- ja jätejakeita ja hakkuutähteitä ei riitä kaiken kivihiihen ja turpeen korvaamiseen. Puumassojen käyttöä on pyrittävä ohjaamaan, muuten vaarana on ainespuun polttaminen energiaksi. Tämä olisi ilmastollisesti kestävä ratkaisu. Ilmastopaneeli muistuttaa, että ainespuun ohjautuminen energiatuotantoon heikentää Suomen mahdollisuuksia päästä Suomen hiilineutraaliustavoitteeseen 2035 ja vaarantaa Suomen EU:n LULUCF-tavoitteiden saavuttamisen.

Energiapolitiikka ei saa johtaa päästöjen kasvuun toisaalla ja on hyvä, että työryhmä on kiinnittänyt tähän huomiota ja nostaa puupohjaisen biomassan verotuksen harkintaan. Biomassan energiakäytön moniulotteisista vaikutuksista johtuen Ilmastopaneeli korostaa tarvetta asian kokonaisvaltaiselle tarkastelulle pitäen sisällään paitsi taloudelliset, myös sosiaaliset ja ympäristövaikutukset. Ilmastopaneeli on jo aiemmin tuonut esiin veron asettamisen biomassan polttamiselle suurissa laitoksissa, joissa kivihili tai turve pyritään korvaamaan puupohjaisella biomassalla pääpolttoaineena. Mikäli tällainen vero asetettaisiin riittävän korkeaksi, sen pelkkä

olemassaolo toimisi tehokkaana esteenä puun polton lisääntymiselle. Vaihtoehtoiset ei-polttoon perustuvat ratkaisut ovat kysyttäjä cleantech-ratkaisuja maailmalla, ja siksi niiden käyttöä kannattaa edistää Suomessa myös vientitoiminnan vahvistamiseksi.

Verojärjestelmä tulevaisuuden tarpeiden näkökulmasta

Uusien polttoaineiden vaatimia muutoksia ja uudistuksia käsitellään raportissa sähköpolttoaineiden osalta. Raportin mukaan niitä voidaan verottaa nykyisen energiaveromallin mukaisesti edellyttäen, että tuotteiden energiasisältö ja elinkaaripäästöt määritellään. Raportissa todetaan, että tämän tulisi tapahtua EU-vetoisesti ja ilmastopaneeli toivookin, että Suomi aktiivisesti ajaa sähköpolttoaineiden sääntelyn edistämistä EU:ssa.

Ilmastopaneeli kiinnittää huomiota siihen, että sähköistymisen potentiaalisista kokonaisvaikutuksista ei ole vielä kehittynyttä näkemystä. Verotuksen ylijälliset vaikutukset riippuvat esimerkiksi siitä, kuinka sektori-integraatio ja energijärjestelmän muutos kehittyy. On tärkeää, että verotus ei ohjaa kokonaisuuden kannalta epäedullisiin ratkaisuihin. Verouudistuksen vaikutuksia pitäisi seurata ja analysoida systeemitasolla ja olla valmiutta uudistaa verouudistusta siten, että verotus tukee uusien ratkaisujen kehittämistä ja johtaa kustannustehokkaaseen päästöjen vähentämisspolkuun.

Energiaverojärjestelmän fiskaaliset näkymät

Energiaverotuksen ja ilmastotavoitteiden budjettineutraali yhteensovittaminen linkittyy perustavanlaatuisen kysymykseen energiaverotuksen fiskaalisesta luonteesta. Sähkön tuotannon ja käytön on oltava edullista, jotta yhteiskunnan edun nimissä tapahtuva sähköistyminen etenee. Fossiiliset komponentit katoavat energiantuotantopaletista vuosien varrella ja vähitellen myös liikenteestä. Verotuspohjan perustavaa laatua olevien muutosten edessä on siis tehtävä huolellista harkintaa, kun tarkastellaan esimerkiksi liikenteen verotuksen sosioekonomisia vaikutuksia tai elinvoimaisen teollisuuden aiheuttamaa kansantaloudellista hyötyä.

Työryhmä arvioi energiaverojen verokertymään 2030-luvun aikana. Raportin kuviossa 30 on esitetty projektio energiaverotulojen kehityksestä vuoteen 2030 nykyisellä lainsäädännöllä. Raportin arvio on, että keskipitkällä aikavälillä ehdotetut verouudistukset eivät tee suurta muutosta, noin 10 % vähenemän. Olisi hyödyllistä kysyä myös, kuinka verotulot kehittyvät, kun Suomi etenee hiilineutraaliustavoitteen mukaisella päästövähennyspolulla.

Työryhmä ehdottaa liikennepolttonesteiden verotason sitominen indeksiin. Tämä on hyvä ehdotus, sillä yksikköverot eivät seuraa hintakehitystä. Ohjaavuuden turvaamiseksi on tärkeää pitää verojen reaali vaikutus ennallaan, jonka verojen indeksointi hoitaisi tämän automaattisesti. Lisäksi välttyttäisiin verotukseen liittyviltä kiistoilta. Ilmastopaneeli tukee ehdotusta.