

Vaasan yliopisto

Lausunto VM069:00/2021
20.8.2021

VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain sekä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 11 §:n muuttamisesta

Vaasan yliopisto kiittää valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta antaa lausunto aihealueesta, joka lukeutuu yliopiston painopisteisiin.

Lattiahintamekanismi, laillisuusperiaate sekä verokohtelun vakaus

Turpeen veron lattiahinta perustuisi lakiin kirjattavaan päästöoikeuden hinnan ja turpeen veron yhteenlaskettuun tasoon, jonka arvioidaan riittävän turpeen energiakäytön vähintään puolittumiseen vuoteen 2030 mennessä. Taso asetettaisiin asiantuntija-arvioiden perusteella. Linjauksien mukaan päästöoikeuden hinta laskettaisiin vuosittain esimerkiksi veron määrittämishetkeä edeltävän 12 kuukauden perusteella päästöoikeuden hinnan keskiarvona. Mikäli päästöoikeuden hinnan ja turpeen veron summa olisi pienempi kuin lakiin kirjattu lattiahinta, turpeelle määrättäisiin seuraavalle vuodelle erotuksen suuruinen lisävero. Vero tulisi määrittää hyvissä ajoin ennen vuodenvaihdetta ennakoitavuuden vuoksi.

Suomessa ei liene koskaan aikaisemmin edes harkittu lattiahintamekanismiin verrattavissa olevaa veromallia. Jo pelkästään sen vuoksi, mutta erityisesti vero-oikeudessa korostetun laillisuusperiaatteen takia lakiesityksestä tulisi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Vähimmillään lakiesityksessä itsessään tulisi tehdä arvio siitä, kuinka hyvin lattiahintamekanismi on sopusoinnussa Suomen perustuslain (731/1999, PL) 81.1 §:n kanssa¹.

Ennakoitavuuden korostaminen on veron ohjaavan luonteen takia erittäin keskeisessä asemassa. Sähköverolakiehdotuksen sisällytettäisiin uudet säädökset; 15 a § koskien polttoturpeesta suoritettavaa lisäveroa ja 15 b § koskien turpeen verottoman käytön rajaa vuosina 2022–2029. Lakiesityksen sisältämät ehdotetut muutokset voidaan nähdä tavoitteiltaan keskenään ristiriitaisiksi, koska lämmöntuotantoon käytetyn polttoturpeen veroton käyttömäärä kaksinkertaistetaan 5000 MWh:sta 10 000 MWh:iin (vuosina 2022–2026) sekä toisaalta samanaikaisesti asetetaan päästöoikeuden markkinahintaan sidottu lisävero. Verotonta käyttömäärää uudelleen madalletaan 8000 MWh:iin (vuosina 2027–2029). Verottoman käyttömäärän muutokset eivät näyttäydy verotuksellisesti johdonmukaisina, eikä niiden merkitystä huolto- ja toimitusvarmuuden kannalta ole kunnolla selvitetty. Lisäksi lattiahintamekanismin luonne itsessään voi vaarantaa verokohtelun ennakoitavuuden helpostikin johtuen päästöoikeuden hintatason huomattavasta vaihtelusta, mikä myös lakiesityksen perusteluissa tuodaan hyvin esille, kuluneen kahden vuoden aikana hintataso on alhaisimmillaan ollut 15 euroa ja korkeimmillaan hieman yli 55 euroa hiilidioksiditonnilta. Kun tähän yhdistetään se, että polttoturpeen verotus on ollut ja voi vastedeskin olla poliittisten ristiriitojen kohteena, veron ennakoitavuus ja ohjaava luonne vääjäämättä ovat omiaan kärsimään.

¹ PL 81.1 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Edellä mainittua taustaa vasten tulisi aikaisempaa enemmän kiinnittää huomiota siihen, miten energiaverotus saadaan säädettyä mahdollisimman vakaaksi. Tämän vuoksi tulisi keskittyä luomaan pitkän aikavälin toimintasuunnitelma polttoturpeen ja muiden energiahyödykkeiden verotasolle ja -rakenteelle. Tätä toimintasuunnitelmaa ei jokaisen hallituksen tulisi muuttaa rakenteeltaan ja verotasoltaan. Tavoiteltavaa olisi siis luoda rakenteellisesti pitkäaikainen veromalli, jossa suunnitelmallisesti veroa hiljalleen nostettaisiin tarpeen vaatiessa.

Sääntelytaakka

Sähköverolakiehdotuksen 17 a §:n mukaan lakiin lisättäisiin pykälä, jossa säädettäisiin polttoturpeen käyttäjän rekisteröitymisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin säännös kattaisi nykyisessä 17 §:ssä säädetyn rekisteröitymisvelvollisuuden, jonka mukaan polttoturpeen käyttäjän on rekisteröidyttävä, jos turvetta käytetään lämmön tuotantoon voimalaitoksessa tai lämpökeskuksessa yli 5 000 megawattituntia vuodessa. Vuosina 2022–2029 vastaava rekisteröitymisvelvollisuus koskisi toimijaa, joka käyttää polttoturvetta lämmön tuotantoon voimalaitoksessa tai lämpökeskuksessa yli ehdotetun 15 b §:n mukaisen verottoman käytön määrän. Polttoturpeen käyttäjäksi rekisteröityneen olisi ilmoitettava rekisteriin kaikki voimalaitokset ja lämpökeskukset, joiden osalta verottoman käytön raja ylittyisi.

Verovalvonnallisista syistä rekisteröitymisvelvollisuus on siis tarkoitus laajentaa koskemaan myös voimalaitoksia ja lämpökeskuksia, joiden turpeen käyttö lämmön tuotantoon alittaisi laissa säädetyn verottoman käytön rajan. Tätä koskevan säännöksen mukaan polttoturpeen käytön alittaessa laissa säädetyn verottoman käytön rajan polttoturpeen käyttäjän olisi rekisteröidyttävä polttoturpeen pienkäyttäjäksi. Polttoturpeen pienkäyttäjän olisi ilmoitettava rekisteriin kaikki voimalaitokset ja lämpökeskukset, joiden osalta turpeen käyttö alittaisi turpeen verottoman käytön rajan. Tarkoitus on, ettei polttoturpeen pienkäyttäjien rekisteröitymisvelvollisuus koskisi kotitalouksia tai niihin rinnastettavia toimijoita niiden käyttäessä polttoturvetta omaan käyttöön tulevan lämmön tuottamiseen. Polttoturpeen pienkäyttäjään sovellettaisiin yksinkertaistettua verotusmenettelyä verokauden ollessa kalenterikuukauden sijasta kalenterivuosi.

Lakiesityksessä tyydytään toteamaan yleisellä tasolla, että rekisteröitymisvelvollisuuden laajentaminen koskemaan myös turpeen verotonta käyttöä lämmöntuotantoon voimalaitoksissa ja lämpökeskuksissa lisäisi verovelvollisten määrää nykyisestä. Polttoturpeen verottoman käytön rajan alittaville polttoturpeen käyttäjille aiheutuvan hallinnollisen rasitteen todetaan kuitenkin olevan kevyt, sillä he antaisivat ilmoituksen Verohallinnolle vain kerran vuodessa eli heihin sovellettaisiin yksinkertaistettua verotusmenettelyä. Hallinnollisen taakan ja muun sääntelytaakan pitämiseksi kohtuullisena tulisi kuitenkin arvioida sitä, onko rekisteröintivelvollisuus pakko toteuttaa. Toisin sanoen, tulee ottaa huomioon muutkin keinot, joilla verovalvonnalliset intressit mahdollisesti onnistutaan toteuttamaan.

Tässä yhteydessä, kuten muutoinkin, on otettava varteen myös hallinnon sisäinen taakka eli viranomaisille aiheutuvat kustannukset lainsäädännön toimeenpanosta ja muusta hallinnoinnista. Myönteisenä onkin pidettävä, että lakiesityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että Verohallinnolle muutos lisäisi rekisteröitymis- ja veroilmoituksien käsittelyä sekä niihin liittyvää neuvontatyötä arviolta kahdella henkilötyövuodella, mutta muutokset toteutettaisiin nykyisiä resursseja kohdentamalla. Lisäksi ehdotettu muutos aiheuttaisi muutoksia Verohallinnon tietojärjestelmiin, joiden kustannukset olisivat enimmillään 125 000 euroa.

Jälkiseuranta ja -arviointi

Jälkiseurantaan olisi lopullisessa hallituksen esityksessä luotava selvät edellytykset esimerkiksi konkretisoimalla, miten ja missä vaiheessa tämä arviointi tapahtuisi. Jälkiseurannan merkitystä on tähdennetty muutoinkin turpeen lattiahintamekanismiin liittyen (Ks. VaVM 31/2020 vp - HE 167/2020 vp hallituksen esitys energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta). Jälkiseurannan tarvetta voi perustella ensinnäkin sillä, että kysymys on uudenlaisesta ohjauskeinoyhdistelmästä, jonka vaikutukset ja vaikuttavuus ovat etukäteen epävarmoja. Toiseksi tulisi välttää sellaisia instrumentteja ja niiden yhdistelmiä, jotka ovat omiaan luomaan tarpeettomasti sääntelytaakkaa. Toisin sanoen jälkikäteisessä arvioinnissa tulee seurata, onko lattiahintamekanismin avulla onnistuttu saamaan aikaan enemmän hyötyä kuin sääntely kokonaisuutena arvioiden aiheuttaa kustannuksia. Lisäksi kaikilla näillä seikoilla on vaikutusta sääntelyn kohderyhmän taloudelliseen rasitukseen ja siten osaltaan ohjauksen legitimitettiin.

Jälkiseuranta tulee nähdä myös toisesta näkökulmasta eli kokonaisvaltaisena arviona ilmastopoliittisen ohjauksen tarkoituksenmukaisuudesta. Erityisesti on asetettavissa kyseenalaiseksi, onko nykyisenlainen tilkkutäkkimäiseksi muodostunut toimenpidevalikoima lähellekään kustannustehokas. Kustannustehokkuutta on omiaan heikentämään monien sääntelykeinojen päällekkäisyys ja jatkuva sääntelyn muutostila. Ongelmat eivät kuitenkaan typisty tähän, koska mitä kustannustehottomampaa ohjaus oli, sitä enemmän ohjauksen kunnianhimoa joudutaan tinkimään ja sitä enemmän ohjauksen vaikuttavuus kärsii. Näin ollen ilmastopoliitiikan kaksi keskeistä standardia, kustannustehokkuus ja vaikuttavuus, tukevat toisiaan mitä olennaisimmalla tavalla.

20.8.2021

Kalle Määttä
professori
Vaasan yliopisto

Maria Kalliola
väitöskirjatutkija
Vaasan yliopisto

Vaasan yliopiston lausunto on laadittu Talousoikeudellisen informaation tutkimusryhmässä yhteistyössä VEBIC:in (Vaasa Energy Business Innovation Center) kanssa.

Juha Lindgren
professori
tutkimusryhmän johtaja