

Energiaverotuet

Alkusanat

Tämän muistion tarkoituksena on kuvata Suomen energiaverotukseen sisältyviä tukia, niiden nykyistä raportointia sekä ennen kaikkea sitä, minkälaisen jatkoanalyysin energiaverotukien nykyisin raportoidut euromääräiset arviot kokonaisuudessa mahdollistavat.

Yksi jatkoanalyysin ulottuvuus on energiaverotukien arviointi ja raportointi niiden ympäristölle haitallisuuden mukaan. Vaikka tämä ulottuvuus on tärkeä, verotukien yhteenlaskuun liittyy merkittäviä ongelmia, mitkä eivät mahdollista tukien yhteenlaskua, minkä lisäksi ympäristölle haitallisuuden arviointi ei ole yksiselitteistä. Energiaverotuet ovat olleet keskeisessä roolissa myös useissa yritystukikartoituksissa ja –analyysissä, joissa yhteenlaskuun liittyvien rajoitteiden lisäksi haasteena puolestaan on yritystuen määrittely.

Raportoinnin hankaluus ei poista tarvetta kuvata energiaverotukia verotukina, ympäristölle haitallisina verotukina tai yritystukina. On kuitenkin erittäin tärkeää tunnistaa minkälaisen analyysin eri energiaverotukien raportoitujen euromääräisten arvioiden kokonaisuus kussakin tapauksessa mahdollistaa, toimia sen mukaisesti, ja toisaalta välttää päätöksenteossa tai julkisuudessa syntyviä ilmeisiä väärinkäsityksiä parhaan mukaan.

Yhteenveto muistion johtopäätöksistä

- Verotukien tarkkaa määrää ei pystytä useissa tapauksissa täsmällisesti laskemaan.
- Yksittäisten verotukien euromäärien laskeminen yhteen ei anna oikeaa kuvaa tukien kokonaismäärästä.
- Osa energiaverotuista kumuloituu niin, että yhden verotuen kasvattaminen joko kasvattaa tai pienentää muita verotukia.
- Energiaverotuet eivät ole keskenään yhteismitallisia.
- Energiaverotukien suoraviivainen yhteismitallinen kansainvälinen vertailu on mahdotonta.
- Verotuen poistaminen ei useinkaan lisääisi verotuloja verotuen laskennallista arvoa vastaavalla määrällä.
- Suuresta osasta verotukia ei voida tehdä tarkkaa arviota tiettyä vuotta koskien ja juuri kyseisen vuoden kulutukseen perustuen.
- Useiden verotukien samanaikainen tarkastelu pelkkien euromääräisten arvioiden perusteella on suuruusluokkatasolla liian epämääräistä ja altista väärinkäsityksille. Myöskään useiden verotukien muodostaman euromääräisen kokonaisuuden aikasarjatarkastelu ei ole järkevästi tehtävissä.
- Useiden energiaverotukien voidaan katsoa olevan ainakin osin ympäristölle haitallisia.
- Ympäristölle haitallisuuden kokonaisuuden arviointi esim. talousarviossa tehdään ennestään mahdotoman verotukien yhteenlaskun päälle.
- Parhaimmalla nykytiedollakaan tehty kategorinen jako ympäristölle haitallisiin energiaverotukiin ja muihin energiaverotukiin ei mahdollista energiaverotukien ympäristölle haitallisuuden kokonaismäärän laskemista energiaverotukilaskentaa käyttäen.
- Ympäristölle haitallisten tukien yhteismäärä ei ole välttämättä selvitettävissä nykyisen verotukilaskennan rajoitteiden vallitessa, jolloin on etsittävä muita keinoja haitallisten tukien kuvaamiseksi.

Sisällys

Verotukien arviointi Suomessa	2
Energiaverotukien normijärjestelmä	3
Normijärjestelmän valinta muissa maissa ja kansainvälinen vertailu.....	4
Energiaverotukien laskentamenetelmät ja kulutusaineistot	5
Esimerkki energiaverotuen laskennasta 1: Työkoneissa käytetyn kevyen polttoöljyn normia alempi verokanta	6
Esimerkki energiaverotuen laskennasta 2: Puupohjaisten polttoaineiden verottomuus	8
Verotukien yhteenlasku ja kokonaissumman aikasarjatarkastelu.....	8
Energiaveromuutosten vaikutus verotukiin	9
Energiaverotuet ympäristölle haitallisina tukina.....	10
Ympäristölle haitallisten tuet valtion talousarvioesityksessä.....	11
Ympäristölle haitallisista tuista kertovan kappaleen synnyttämä keskustelu	13
Energiaverotuet yritystukina	13

Verotukien arviointi Suomessa

Käytännössä verotuilla tarkoitetaan verovapauksia, verovähennyksiä, alempia verokantoja ja muita niihin rinnastettavia keinoja, joiden avulla tuetaan jotain tiettyä elinkeinoa tai verovelvollisryhmää. Toisin kuin suorat tuet, verotuet eivät pääasiassa näy talousarvion menomomenteilla, vaan tuki toteutuu saamatta jääneinä verotuloina. Verotuilla rahoitettujen valtion politiikkaohjelmien läpinäkyvyys ja vastuullisuus varmistetaan verotukien laskennalla, raportoinnilla ja systemaattisella evaluoinnilla. Verotukien raportointi ja seuranta on ollut Suomessa systemaattista vuodesta 2010, jolloin julkaistiin raportti ”Verotuet Suomessa 2009”¹, jonka tekemisessä oli mukana suuri joukko asiantuntijoita VATT:sta, VM:stä ja STM:stä. Verotuet käytiin läpi verolajeittain, ja määritettiin verotukien normijärjestelmät ja arvioitiin verotuen suuruus laskemalla kullekin normista poikkeavalle käytänteelle normin ja käytännön erotus. Osan verotuista kohdalla on käytettävissä vain suuruusluokka-arvio. Ylipäänsä verotukien tarkkaa määrää ei pystytä useissa tapauksissa täsmällisesti laskemaan, joten niiden seuranta perustuu tukien määristä laadittuihin arvioihin. Kolmasosalle tunnistetuista verotuista ei pystytä laskemaan arvoa ollenkaan. Joidenkin verotukien normiverotasoihin on vuoden 2010 jälkeen tehty tarkennuksia, joista on kerrottu tarkemmin VM:n sivuilla². Vuoden 2010 raportti oli lisätausta verotuista ja vastaavaa listaa on viime vuosina päivitetty talousarvioesityksen yhteydessä vuosittain. Analyyttisempää arviointia ja eri verotukien evaluointia on vuosien saatossa tehty lähinnä yksittäisten verotukien osalta ja osana muita hankkeita.

➔ Verotukien tarkkaa määrää ei pystytä useissa tapauksissa täsmällisesti laskemaan

Verotukien analysoinnissa tärkeää on sekä tukikohtainen tarkastelu että verotukien kokonaisuuden tarkastelu. Laskentamenetelmiin liittyvien yksinkertaistuksien vuoksi verotukien yhteenlaskettuun euromäärään on suhtauduttava varauksin ja tärkeää olisi tunnistaa ne tekijät, jotka ovat vaikuttaneet verotukien suuruuteen³. Erietyisesti energiaverotuissa on huomattava määrä tapauksia, joissa eri tekijät vaikuttavat yksittäisten verotukien vuositaso arvioon eri vuosina. Tekijät eivät ole välttämättä päätösperäisiä tai verotuen piirissä olevan

¹ Kröger, Rauhanen: Verotuet Suomessa 2009, VATT Julkaisut https://vatt.fi/documents/2956369/3433353/valmisteluraportit_5.pdf/2080059c-3fe8-4f55-8d1f-c1f720b1d47c/valmisteluraportit_5.pdf

² <https://vm.fi/verotuet>

³ Rauhanen: Verotuet valtion politiikkavälineenä, VATT Julkaisut <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/149391/j71.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

toiminnan kulutusmuutoksia, vaan perustuvat muutoksiin normiverotasossa, laskentamenetelmissä tai aineistossa.

Verotukien laskennassa yleisimmin käytetyt menetelmät ovat menetetyin verotulon menetelmä (revenue foregone), potentiaalisen verotulon lisäyksen menetelmä (revenue gain) ja menoekvivalenssimenetelmä (outlay equivalence)⁴. Suomessa käytössä olevassa menetetyin verotulon mukaisessa laskennassa arvioidaan, kuinka paljon voimassa olevat verosta vapauttamiset, verovähennykset, alennetut verokannat ja muut veronhuojennukset vähentävät julkisen vallan verotuloja. Verotuki lasketaan säännös kerrallaan muiden säännösten ollessa muuttumattomia. Tämä menetelmä olettaa, että verotuella ei ole vaikutuksia veronmaksajan käyttäytymiseen eikä välillisiä vaikutuksia talouden toimintaan. Potentiaalisen verotulon lisäyksen menetelmä vastaa menetetyin verotulon mukaista laskentaa, mutta siinä otetaan lisäksi huomioon verovelvollisten käyttäytymismuutokset. Menoekvivalenssimenetelmässä arvioidaan, kuinka paljon talousarvion menoja tulisi lisätä verovelvollisen nettotulojen pysymiseksi ennallaan, mikäli veronhuojennukset ja muut veroedut poistettaisiin ja muutettaisiin suoraksi veronalaiseksi tueksi. Nykyisen Suomen verotukilaskennan perustana pidettävässä ”Verotuet Suomessa 2009” -raportissa huomioitiin, että yksittäisten verotukien euromäärien laskeminen yhteen ei anna oikeaa kuvaa tukien kokonaisuudesta.⁵

- Yksittäisten verotukien euromäärien laskeminen yhteen ei anna oikeaa kuvaa tukien kokonaisuudesta.

Energiaverotukien normijärjestelmä

Energian ja liikenteen verotuksessa on alueita, joissa kokonaiskuvan saamiseksi on syytä ottaa huomioon useamman veron yhteisvaikutus. Selvin tällainen tapaus on dieselpolttoaineen verotuen tasaaminen käyttövoimaverolla, joka on laskettu henkilö- ja pakettiautojen keskimääräisen ajosuorituksen mukaan. Esimerkiksi sähkö- tai kaasuautojen osalta näin määritelty käyttövoimaverotus ei kuitenkaan riitä tasaamaan käyttövoimien erilaista verokohtelua bensiinin nähden. Osa energiaverotuista kumuloituu niin, että yhden verotuen kasvattaminen joko kasvattaa tai pienentää muita verotukia. Tämä voi johtua joko ns. todellisesta muutoksesta, jolloin esimerkiksi jonkin verotason korottaminen tai alentaminen voi molemmissa tapauksissa kasvattaa tai pienentää energiaveronpalautuksia, tai se voi johtua kulloisenkin verotuen kohdalla valituista normiverotasoista ja laskentamenetelmistä. Muistiossa on myöhemmin tässä esimerkkejä.

- Osa energiaverotuista kumuloituu niin, että yhden verotuen kasvattaminen joko kasvattaa tai pienentää muita verotukia

Normiverotason valinta tehdään kullekin verotuelle tapauskohtaisesti ja eri tarkasteluissa voidaan päätyä toiseen ratkaisuun, kuten seuraavassa kappaleessa käytävä kansainvälinen katsauskin osoittaa. Tästä johtuen verotuet eivät ole yhteismitallisia. Suomessa normijärjestelmäksi on energiatuotteiden osalta valittu käytännössä kaksi tasoa, sisältäen tuotteiden laatuun liittyvät kriteerit; liikenteen polttoaineiden verotaso ja lämmityspolttoaineiden verotaso. EU:n pakottavan lainsäädännön aiheuttamat poikkeukset, kuten sähkön tuotannon sekä kaupallisen ilmailun ja meriliikenteen poikkeukset on katsottu normijärjestelmän mukaisiksi. Liikenteen polttoaineiden verotaso sovelletaan kuitenkin poikkeuksellisesti kaikkiin moottoripolttoaineisiin. Normijärjestelmä on muilta osin pääosin luotu energiaverorakenteen ominaisuuksien mukaan, johon kuuluu esimerkiksi se, että energiatuotteiden verotasot määräytyvät niiden energiasisällön ja elinkaaren aikaisen hiilidioksidipäästön mukaan sekä liikennekäytön normin mukainen verotus on kireämpää kuin lämmityskäytön. Nor-

⁴ OECD: Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels
[https://one.oecd.org/document/COM/TAD/ENV/JWPTE\(2011\)47/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/COM/TAD/ENV/JWPTE(2011)47/FINAL/en/pdf)

⁵ Kröger, Rauhanen: Verotuet Suomessa 2009, VATT Julkaisut
https://vatt.fi/documents/2956369/3433353/valmisteluraportit_5.pdf/2080059c-3fe8-4f55-8d1f-c1f720b1d47c/valmisteluraportit_5.pdf

mijärjestelmän asettaminen tällä periaatteella poisti aikoinaan suuren osan energiaverotukia. Normijärjestelmän toisenlainen valinta luonnollisesti moninkertaistaisi verotukien määrän Suomessa suureksi ilman, että eri verotasoisiin tai alennuksiin varsinaisesti tehtäisiin muutoksia. Sähkön normiverotasoksi on valittu korkeaampi käytössä oleva verotaso.

→ Energiaverotuet eivät ole keskenään yhteismitallisia

Kuten muistiossa myöhemmin esimerkkien avulla esitetään, tulisi verotukien ja ennen kaikkea niiden suuruuden arvioijalle olla selvää, miten normiverotaso on kussakin tapauksessa valittu ja jääkö normijärjestelmän valinnasta johtuen joitain toisissa tarkastelussa olennaisia tukia huomioimatta. Pelkkiä euromääriä sisältävä esitystapa ei anna arvioijalle tätä mahdollisuutta ja väärinkäsitysten syntymien on mahdollista, jollei jopa ilmeistä.

Normijärjestelmän valinta muissa maissa ja kansainvälinen vertailu

Ruotsissa normiverotasojen määrittely poikkeaa Suomesta siten, että molemmissa maissa käytössä olevan kokonaisenergiaverotason vaikuttavan osakomponentin, CO₂-veron, osalta on käytössä vain yksi normiverotaso, kun Suomessa tehdään tältäkin osin ero liikenteen polttoaineisiin ja lämmityspolttoaineisiin. Mikäli Suomessa tehtäisi sama valinta kuin Ruotsissa, syntyisi kaikille lämmityspolttoaineille suoraan merkittävä määrä verotukea. Toisaalta monissa Euroopan maissa pelkästään lämmityspolttoaineiden osaltakaan eri tasoinen verotus eri käyttökohteissa ei välttämättä vielä aiheuta verotukea ollenkaan, vaan erot kuuluvat normijärjestelmään. Myöskään eri polttoaineiden keskenään eritasoista verotusta ei välttämättä nähdä verotueksi, vaan normijärjestelmä on luotu polttoainekohtaisesti riippumatta muiden polttoaineiden verotuksesta. Euroopan komission energian pääosaston ”Energy Prices and Costs”-vertailun taustaselvityksessä⁶ todettiin energiaverotukien vertailu eri maiden välillä erittäin haastavaksi, jopa mahdottomaksi työksi. Työn yksinkertaistamisyrittämisistä huolimatta sen teki mahdottomaksi eri maiden toisistaan poikkeavat laskentamenetelmät tai se, ettei menetelmiä ollut. Lisäksi normiverotaso riippuvat jäsenmaiden omien verotasojen lisäksi käytössä olevasta verorakenteesta, kuten Suomessakin. Valtaosassa Euroopan maista verotaso eivät esimerkiksi perustu Suomen tapaan CO₂-päästöihin tai muuhunkaan objektiiviseen kriteeriin, joten myöskään verotukilaskennassa ei ole otettu vertailukohdaksi näin muodostettuja tasoja.

Verotukien suuruusluokka riippuu usein verotuksen efektiivisestä tasosta, eli alennukset ja palautukset huomioiden. Tyypillisesti korkean verotuksen maissa on suuremmat verotuet kuin matalan verotuksen maissa, jossa normiverotasoikin ovat matalat. Niin ikään verotukilaskennan kattavuudessa on suuria eroja maiden välillä (Suomessa mukana ovat kaikki verot). Verotasoisiin ja verotuksen rakenteen lisäksi verotukien suuruuteen vaikuttaa kunkin maan energiankulutuksen rakenne. Verotukien kohteena olevat toimialat ja toiminat ovat usein samoja maasta riippumatta, kuten maatalous ja energiantensiivinen teollisuus. Tätä tukee Euroopassa se, että poikkeuksia sääntelee energiaverodirektiivi, jossa nämä sektorit ovat erityisasemassa. Jos taas toimintaa ei jossain maassa ole tai sen merkitys on vähäinen, ei sille välttämättä ole säädetty korkeimmasta käytössä olevasta verotasosta poikkeavaa kohtelukaan. Eri toimialojen ja käyttötarkoitusten efektiivisistä verokannoista Euroopassa on heikosti tietoa, mutta olemassa olevalla tiedollakin voidaan sanoa olevan selvää, että muun energiaverotuksen tapaan myös Suomen normiverotasoista alennetut kannat ovat korkeampia verrattuna vastaavan toiminnan verotukseen muualla Euroopassa⁷.

Euroopan komission energian pääosaston selvityksessä päädyttiin olla luokittelematta eri polttoaineiden välisiä veroeroja verotuksiksi, jolloin verotukia tarkastelussa olivat ainoastaan eri käyttötarkoituksille annetut alemmat verokannat. Vaikka Suomessa poikkeuksena useimpiin maihin eri energiatuotteita verotetaankin pääosin neutraalisti samoin kriteerein eikä verotukia tältä osin merkittävää määrää ole, tämä määrittely poistaisi huomattavan osan nykyisistä Suomen energiaverotuista.

⁶ Study on Energy Prices, Costs and Subsidies and their Impact on Industry and Households <https://www.enerdata.net/about-us/company-news/energy-prices-and-costs-in-europe.pdf>

⁷ Euroopan komissio: Taxes in Europe database: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html

Komission energian pääosaston tavoin myös OECD toteaa kansainvälisen vertailun mahdottomaksi⁸. Korkeampi verotukien määrä jossain maassa saattaa johtua laskennan korkeammista normiverotasoista, normijärjestelmän kireämmästä määrittelystä (jolloin verotukia havaitaan enemmän) tai raportoinnin suuremmasta läpinäkyvyydestä.

- Energiaverotukien suoraviivainen yhteismitallinen kansainvälinen vertailu on mahdotonta

Energiaverotukien laskentamenetelmät ja kulutusaineistot

Energiaverotukien euromääräinen arvo lasketaan edellä esitetyllä menetetyt verotulon menetelmällä suoraviivaisesti kertomalla (korkeamman) normiverotason ja sovellettavan (alennetun) tason erotus arviolla sovellettavan tason kulutustiedosta. Kuten edellä todettiin, Suomessa käytetyllä menetelmällä käyttäytymisvaikutuksia ei huomioida. Koska korkeammalla, joskus moninkertaisella, normiverotasolla kulutus olisi tavallisesti pienempää, on selvää, ettei verotuen poistaminen useinkaan lisää verotuloja verotuen laskennallista arvoa vastaavalla määrällä. Tätä tosiasiaa lisätynä verotukien keskinäisiä interaktioiden vaikutuksella lopputulokseen painottaa myös OECD⁹. Esimerkiksi jonkun verotuen poistaminen saattaa tarkoittaa, että toiminta putoaa vähintään osittain toisen verotuen piiriin.

- Verotuen poistaminen ei useinkaan lisää verotuloja verotuen laskennallista arvoa vastaavalla määrällä

Osa energiverotukien laskennassa käytetyistä aineistoista saadaan suoraan veroilmoitustiedoista ja ne ovat siten toteutuneen kulutuksen osalta tarkkoja ja kohdistettavissa tietyille vuodelle. Talousarvion määräraha-puolen verotukien aineistona on suoraan palautettu määrä. Kaikkien tukien kohdalla ei ole kuitenkaan olemassa yhtä tarkkoja aineistoja, jolloin arvio perustuu eri tietolähteiden perusteella tehtyihin tarkkuudeltaan eritasoisiin arvioihin. Nämä voivat olla esimerkiksi eri selvityksissä oletuksiin perustuvan mallinnuksen avulla tehtyjä arvioita tai kyselyin kerättyä tilastotietoa. Arvioluonteisuuden lisäksi aineistot ovat usein kulutuksen osalta 2-3 vuotta vanhoja eivätkä siksi sovellu tarkalla tasolla nykyhetken arviointiin tai kuvaa välttämättä tarkasti volyyymia juuri tiettyä vuonna. Tästä johtuen suuresta osasta verotukia ei voida tehdä tarkkaa arviota tiettyä vuotta koskien ja juuri kyseisen vuoden kulutukseen perustuen. Tarkkaan arvioon energiaverotuen suuruudesta pitäisi aina lähtökohtaisesti suhtautua varauksella.

- Suuresta osasta verotukia ei voida tehdä tarkkaa arviota tiettyä vuotta koskien ja juuri kyseisen vuoden kulutukseen perustuen

⁸ “A fundamental limitation on comparability is differences among countries in the definition of the benchmark tax system. For this reason, a simple cross-country comparison of tax expenditures can lead to a misleading picture of the relative treatment of fossil fuels.” OECD: Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels [https://one.oecd.org/document/COM/TAD/ENV/JWPTE\(2011\)47/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/COM/TAD/ENV/JWPTE(2011)47/FINAL/en/pdf)

⁹ “Due to interactions and behavioural responses, the revenue impact of eliminating multiple measures is not necessarily equal to the sum of the individual values. Great caution is therefore required in adding together estimates of multiple measures.” OECD: Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels [https://one.oecd.org/document/COM/TAD/ENV/JWPTE\(2011\)47/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/COM/TAD/ENV/JWPTE(2011)47/FINAL/en/pdf)

Energiaverotuet, normiverotaset ja kulutusaineistot

Verotuki	Normiverotaso	Huomioitavaa aineistoista
Dieselpolttoaineen normia alempi verokanta	Liikenteen polttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso dieselille	
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen normia alempi verokanta	Liikenteen polttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso dieselille (HUOM: ei dieselin verotaulukon mukainen verotaso, vaan verotaso, joka dieselillä olisi ilman, että sitä olisi alennettu)	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Viimeisimmät arviot kulloinkin 2 vuoden takaa. Perustuu tuolloin tilaston sijaan mallinnukseen.
Liikenteeseen käytetyn sähkön normia alempi verokanta	Liikenteen polttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso sähkölle. Tätä teoreettista tasoa ei ole määritetty.	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Viimeisimmät arviot kulloinkin 2 vuoden takaa.
Liikenteeseen käytetyn maakaasun normia alempi verokanta	Liikenteen polttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso maakaasulle	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Viimeisimmät arviot kulloinkin 2 vuoden takaa.
Yhdistetty sähkön ja lämmön tuotannon normia alempi verokanta	Kunkin CHP:ssä käytetyn polttoaineen lämmityspolttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso.	
Turpeen normia alempi verokanta	Lämmityspolttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso turpeelle	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. CHP-käytön osalta. Viimeisimmät arviot kulloinkin 2 vuoden takaa.
Puupohjaisten polttoaineiden verottomuus	Lämmityspolttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso puupohjaisille polttoaineille	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Viimeisimmät arviot kulloinkin 2 vuoden takaa.
Biokaasun verottomuus	Liikenteen polttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso biokaasulle liikenteessä ja lämmityspolttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso lämmitys- ja työkonekäytössä	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Viimeisimmät arviot kulloinkin 2 vuoden takaa.
Teollisuuden ja kasvihuoneiden normia alempi sähköverokanta (veroluokka II)	Sähköveroluokka I	
Konesalien normia alempi verokanta (veroluokka II)	Sähköveroluokka I	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Kyseessä hyvin karkea arvio.
Raideliikenteen sähkön verottomuus	Sähköveroluokka I	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Viimeisimmät arviot kulloinkin 2 vuoden takaa.
Jätteenpolton verotuki	Lämmityspolttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso jätteelle	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Ei tarkkaa tietoa jätteen ominaisuuksista, jotta tarkka normiverotaso voitaisiin määrittää
Parafiinisen dieselöljyn verotuki	Liikenteen polttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso (jossa huomioidaan puhtaiden ajoneuvojen direktiivi), josta vähennetty dieselöljyn verotuki	
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus	Veronpalautuksen määrä	
Maatalouden energiaveron palautus	Veronpalautuksen määrä	

Esimerkki energiaverotuen laskennasta 1: Työkoneissa käytetyn kevyen polttoöljyn normia alempi verokanta

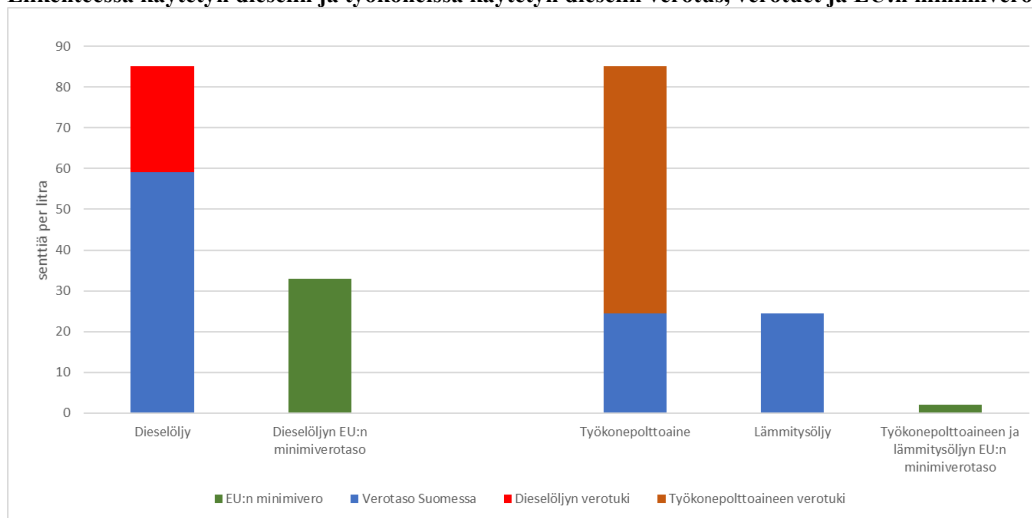
Työkonepolttoaineen verotuki on vuonna 2010 valmistuneen verotukikartoituksen tukikohtaisilla määritellyillä tarkasteltaessa yksi suurimmista yksittäisistä verotuista. Samalla se on esimerkki tuesta, jonka suuruuden laskemiseksi ei ole olemassa tarkkoja ajankohtaisia aineistoja eikä normiverotason valinta ole yksiselitteinen.

Työkoneilla tarkoitetaan traktoreita, metsäkoneita, nostureita, erillisiä sähköntuotantogeneraattoreita ja muita muualla kuin liikenteessä käytettäviä koneita. Niiden käyttämä ns. työkonediesel (moottoripolttoöljy) on ominaisuuksiltaan ja laadultaan lähellä yleisesti tieliikenteessä käytettäviä diesellaatuja, joita verotetaan korkeammilla liikennepolttoaineiden veroperusteilla, ja kotitalouksien lämmityksessä käytettävää kevyttä polttoöljyä, jota verotetaan lämmityspolttoaineena liikennekäyttöä alemmalla kannalla. Työkonedieselillä verotetaan Suomessa liikennekäytön verokantaa alemmalla lämmityspolttoaineiden verokannalla. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että tuotannon ja perustarpeiden (kuten asumisen) energiaverotus on tarkoituksenmukaista pitää liikennesektoria lievempänä. EU:n energiaverodirektiivi määrittelee työkonekäytön liikennekäytöstä erilliseksi tuotekategoriaksi ja sillä on oma liikennekäyttöä alempi EU:n minimiverokanta, joka on sama kuin kolmannella energiaverodirektiivin tunnistamalla tuotekategoriolla eli lämmityskäytöllä. Lähes kaikki jäsenvaltiot ovatkin päätyneet soveltamaan vähintään osaan työkonekäytöstä tieliikenteen verotasoista

eriytettyjä alempia verokantoja, mikä on osaltaan myös mahdollistanut ympäristönäkökulmasta kunnianhimoisemman ja korkeamman tieliikenteen polttoaineiden verotuksen. Lisäksi on huomattava, että eri työkoneläyttöjen merkitys eri EU:n jäsenmaissa vaihtelee merkittävästi. Vuonna 2010 Suomessa verotukikartoituksen yhteydessä päädyttiin kuitenkin määrittelemään sekä energiaverodirektiivistä että Suomen energiaverorakenteesta poikkeavasti ainoastaan yksi normiverotaso (käytännössä ainoastaan moottoribensiinin verotaso) kaikelle moottoripolttoainekäytölle riippumatta siitä, käytetäänkö niitä tieliikenteessä vai sen ulkopuolella. Työkoneläyttöaineiden verotuki on siten ainakin jonkun asteinen poikkeus Suomen verotukitarkastelussa, sillä pääosin verotukien normijärjestelmä mukailee Suomen energiaverotuksen rakennetta.

Verotuen määrää laskettaessa työkoneläyttöä käytetyn dieselin veroa ei verrata liikennekäytön dieselin verotukseen, joka sekin on kaksinkertainen työkoneläyttöä käytetyn dieselin verotukseen nähden, vaan liikennekäytön dieselin teoreettiseen, energiaverorakenteen mukaiseen normiverotukseen, mikä on käytännössä moottoribensiinin verotaso. Tällä normiverotason määrittelyllä ja laskentamenetelmällä verotuen suuruus on euroissa satoja miljoonia.

Liikenteessä käytetyn dieselin ja työkoneläyttöä käytetyn dieselin verotus, verotuet ja EU:n minimiverotaset syksyllä 2020.



Työkoneläyttöä käytetyn dieselin kulutuksesta ei ole ajantasaista tietoa eikä sitä ole esimerkiksi veroilmoituksessa tai verokertymäaineistoissa eritelty muusta samoin tavoin verotetusta polttoaineesta, kuten kotitalouksien lämmityksessä käytetystä kevyestä polttoöljystä. Jotta verotuelle voitaisiin kuitenkin tehdä joku karkea euromääräinen arvio, käytetään laskennassa kulutuksen arvion lähteenä VTT:ssä kehitettyä Suomen työkoneläyttöä päästölaskentamallia, jonka voidaan sanoa olevan hyvin karkea, sillä työkoneläyttöiden lukumäärää ei joitain poikkeuksia lukuun ottamatta tosiasiallisesti tiedetä ollenkaan¹⁰. Lisäksi arvio ei ole ajantasainen, ja esim. kesällä 2020 on tiedossa vuoden 2018 arvio. Esimerkiksi talousarvioesityksen yhteydessä arvio tulevalle vuodelle tehdään siis tarkasteluvuotta kolme vuotta vanhemmalla karkealla arviolla.

Työkoneläyttöaineiden verotuki on vuonna 2010 Suomessa valitulla normiverotasolla ja laskentamenetelmällä suuruudeltaan valtava ja tarkkuudeltaan erittäin karkeasti tehty arvio, joka ei perustu ajantasaiseen tietoon. Yhteenlaskettuna muihin verotuksiin se vertailtavuusongelmien lisäksi peittää alleen suuren määrän informaatiota muiden tukien muutoksista. Kuten edellä esitetty, normiverotason valintaa voidaan myös perustellusti kritisoida ja mikäli se tehtäisiin muiden verotukien tapaan energiaverorakenteen lähtökohtia tai kansainvälistä lainsäädäntöä noudattaen, joissa kummassakaan työkoneläyttöä ei kohdella tieliikenteen tapaan, ei verotukea olisi normiverotason valinnasta riippuen joko ollenkaan tai se olisi murto-osan nykyisestä. Esimerkiksi vuoden 2020 talousarvioesityksen ympäristölle haitallisten tukien määrästä kuitenkin noin 13 % koostui em. epävarmuudet sisältävästä työkoneläyttöä käytetyn kevyen polttoöljyn normia alemmasta verokannasta.

¹⁰ Työkoneläyttöiden lukumäärää ei yleensä tiedetä joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta ja määrä joudutaan arvioimaan. Lähtökohtana on vuonna 1992 tehty raportti. Kunkin vuoden koneiden lukumäärä vuosimalleittain määräytyy edellisvuoden määrästä, poistumasta ja myynnistä. Näistä suurin osa on asiantuntija-arviota.

Esimerkki energiaverotuen laskennasta 2: Puupohjaisten polttoaineiden verottomuus

Puupohjaisten polttoaineiden verottomuus on niin ikään esimerkki verotuesta, jonka suuruuden arviointiin ja kehitykseen liittyy useampi edellä mainittu haaste. Se tunnistettiin alun perin verotueksi jo vuonna 2010 valmistuneen verotukikartoituksessa, mutta se oli yksi verotuista, jolle ei laskettu euromääräistä arviota ollenkaan. Siksi euromääräinen arvio puuttui kaikista ennen vuotta 2018 tehdyistä verotukilistauksista, samoin kuin kaikista niistä loppusummista missä verotukia on erinäisiin tarkoituksiin laskettu yhteen. Sittemmin verotuen euromääräinen arvio on perustunut Tilastokeskuksen tilastotietoon, sillä koska kyseessä on verottomuus, ei esimerkiksi verokertymä tiedoista ole saatavissa aineistoa kyseisen verotuen laskemiseen. Tämä samalla aiheuttaa sen, että puupolttoaineiden verottomuus on yksi niistä verotuista, jossa esim. talousarvion yhteydessä tehtävä arvio perustuu tarkasteluvuotta kolme vuotta vanhempaan tietoon eikä siten sovellu hyvin juuri kyseistä vuotta koskeviin muutosarvioihin.

Puupohjaisten polttoaineiden verottomuus on myös esimerkki verotuesta, jossa on tapahtunut verotuen euromääräiseen arvioon vaikuttava muutos normiverotasossa. Vuonna 2019 voimaan tulleen energiaverotuksen lakimuutokset johdosta yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon verotus muuttui niin, että niissä käytettävien polttoaineiden veronalennus (oma verotuksensa sekin: ”Yhdistetty sähkön ja lämmön tuotannon normia alempi verokanta”) tehdään nykyisin CO₂-veron sijaan veron toisesta osakomponentista, energiasäiltöverosta. Tämä vaikutti luonnollisesti myös siihen verotasoon, joka puupohjaisista polttoaineista maksettaisiin yhdistetyssä lämmöntuotannosta veroa ilman verottomuutta. Kyseinen normiverotaso laski ja samalla puupohjaisten polttoaineiden verottomuuden euromääräinen arvio putosi 480 miljoonasta eurosta 200 miljoonaa euroon.

	2018	2019	2020
Puupohjaisten polttoaineiden verottomuus	480	200	200

On huomattava, että verotuen euromääräinen arvio laski merkittävästi ilman että puupohjaisten polttoaineiden verotukseen, tarkemmin sanottuna niiden verottomuuteen, tuli mitään muutoksia. Kuitenkin, esimerkiksi muutoksen kohteena olleelle yhdistetylle sähkön ja lämmön tuotannolle, jossa puupohjaisia polttoaineita myös käytetään, lakimuutos oli kokonaisuutena katsoen samaan aikaan verotusta lievästi kiristävä.

Verotukien yhteenlasku ja kokonaissumman aikasarjatarkastelu

Verotukien euromääräiseen yhteenlaskuun ja aikasarjatarkasteluun sisältyy osin ylitsepääsemättömiä menetelmällisiä ongelmia. Yksittäisen energiaverotuen euromääräisen arvion muutos vuodesta toiseen voi johtua muutoksista:

- verotuen piirissä olevan toiminnan verotasossa
- normiverotasossa
- verotuen piirissä olevassa kulutuksessa
- laskennan perusteena olevan aineiston laadussa (ei muutos laskentamenetelmissä)

Lisäksi toisinaan verotukien normiverotasoa tai laskentamenetelmiä on vuosien saatossa vaihdettu. Koska verotuen euromääräisestä muutoksesta tehtävä syy-seuraus-suhteiden analyysi on hyvin erilainen riippuen siitä, mistä muutos on kulloinkin johtunut, on selvää, että useiden verotukien samanaikainen tarkastelu pelkkien euromääräisten arvioiden perusteella on suuruusluokkatasollakin liian epämääräistä ja altista väärinkäsitelyksille. Koska johtopäätöstä ei pelkkien euromääräisten arvioiden perusteella ole edellä mainituista syistä tehtävissä, ei myöskään useiden verotukien muodostaman euromääräisen kokonaisuuden aikasarjatarkastelu ole järkevästi tehtävissä. Verotukien kokonaismäärästä puhuttaessa on lisäksi huomioitava, että absoluuttisen määrän sijaan tarkastelussa on vain tunnistetut verotuet siten kuin ne on sovittu määriteltäväksi, arvio on pystytty laskemaan vain 2/3 kaikista tunnistetuista verotuista, ja niistäkin osan kohdalla kyse on suuruusluokkaisesta arviosta.

- Useiden verotukien samanaikainen tarkastelu pelkkien euromääräisten arvioiden perusteella on suuruusluokkatasollakin liian epämääräistä ja altista väärinkäsityksille
- Useiden verotukien muodostaman euromääräisen kokonaisuuden aikasarjatarkastelu ei ole järkevästi tehtävissä

Yksittäisten tukien yhteisvaikutusten johdosta myös OECD kehottaa välttämään verotukien yhteen laske- mista¹¹. Niin ikään vuonna 2010 valmistuneessa Suomen verotukikartoituksessa todettiin, ettei yksittäisten verotukien euromäärien laskeminen yhteen anna oikeaa kuvaa tukien kokonaismäärästä, sillä verotukiselvi- tykset perustuvat yleisesti säännöskohtaiseen tarkasteluun, jossa kunkin säännöksen verotuki arvioidaan erik- seen riippumatta muista verotuista¹². Ongelma korostuu, kun tarkastelu tehdään yksittäisiä sektoreita kos- kien, verotulojen kartuttamisen näkökulmasta tai esimerkiksi kuvatessa euromääräisesti kuinka paljon tietyn- tyypistä tukea, kuten ympäristölle haitallisia tukea, valtion talousarvio sisältää.

Energiaveromuutosten vaikutus verotukiin

Tavanomaisetkin energiaveromuutokset saattavat aiheuttaa yllättäviä muutoksia energiaverotukien määriin. Tämä riippuu ennen kaikkea valituista normiverotasoista, laskentamenetelmistä ja siitä, miten eri energiave- rotuet kytkeytyvät toisiinsa. Olennaista on myös se, tehdäänkö muutos verotuen alaisen toiminnan verota- soon vai normiverotasoon. Seuraavassa yksinkertaistetussa¹³ esimerkissä on liikenteen polttoaineiden veron- korotusten avulla esitetty se, kuinka sinänsä vastaavanlaiset ympäristöverojen korotukset aiheuttavat keske- nään erimerkkisen muutoksen energiaverotukiin ja niiden kokonaismäärään, jos ne suoraviivaisesti summat- taisiin.

	Bensiiniin ja dieselin veronkorotus, 1 s/l	Vain bensiiniin veronkorotus, 1 s/l	Vain dieselin veronkorotus, 1 s/l
Energiaverojen lisäys budjetissa	51	19	32
Dieselin verotuki	0	28	-32
Työkoneiden verotuki	8	8	0
Verotuen kasvu yhteensä	8	36	-32

¹¹ “In addition, because of the potential interaction between them (tax expenditures), the summation of individual measures for a specific country may be problematic OECD: Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Ex- penditures for Fossil Fuels [https://one.oecd.org/document/COM/TAD/ENV/JWPTE\(2011\)47/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/COM/TAD/ENV/JWPTE(2011)47/FINAL/en/pdf)

¹² Kröger, Rauhanen: Verotuet Suomessa 2009, VATT Julkaisut https://vatt.fi/documents/2956369/3433353/valmisteluraportit_5.pdf/2080059c-3fe8-4f55-8d1f-c1f720b1d47c/valmiste- luraportit_5.pdf

¹³ Ympäristöperusteisen veromallin mukaan yksittäisen polttoaineen verotasoa ei voi nostaa. Näissä tapauksissa muutos tehtäisiin verotukea muuttamalla. Muutoksen myötä kasvaisi myös esim. muita käyttövoimia, kuten sähkö ja kaasu, käyttävien ajoneuvojen verotuet, mutta niiden osuus on tällä hetkellä niin vähäinen, ettei vaikutusta em. tarkkuustasolla olisi.

Toinen esimerkki, joka koskee lämmityspolttoaineiden veronkorotuksia ja sähkön veronkorotuksia, osoittaa, että muutos energiaverotukien muutosten summassa voi olla paitsi vastakkaismerkkinen, myös suurempi kuin talousarvion verotulojen muutos.

	Lämmityspolttoaineiden energiasisältöveron korotus 10%	Sähkö I (yleinen) verotason korotus +10%*	Sähkö II (alennettu) verotason korotus +10%
Energiaverot muutos	18	92	27
Energiaveronpalautus muutos	4	3	17
Nettovaikutus valtion budjettiin	14	89	10
CHP-verotuki	8	0	0
Työkoneiden verotuki	-6	0	0
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus	2	0	18
Maatalouden energiaveronpalautus	2	3	-1
Puupohjaisten polttoaineiden verottomuus	20	0	0
Jätteenpolton verottomuus	5	0	0
Turpeen verotuki	6	0	0
Teollis., konesalien ja kasvih. alempi sähkövero	0	88	-27
Verotukien muutos yhteenslaskettuna	37	91	-10

Ympäristöperusteinen veronkorotus kasvattaisi tällä tarkastelulla siis esimerkiksi seuraavassa kappaleessa käsiteltyjä ympäristölle haitalliseksi katsottuja tukia, jossa energiaverotukien euromääriä on laskettu yhteen, enemmän kuin ympäristöverotuloja.

Verotukien laskennan sisältämät verotasojen kytkennät eivät ole ilmiselviä ja perustuvat sovittuun normijärjestelmään ja laskentamenetelmiin. Kun lisäksi eri veromuutoksiin kytkeytyvien verotukien määrä on riippuvainen siitä, missä määrin verotukia on kulloinkin tunnistettu tai pystytty laskemaan, on verotukien euromääräinen muutos usein sattumanvarainen indikaattori veromuutoksen vaikutuksista.

Energiaverotuet ympäristölle haitallisina tukina

Ympäristön kannalta haitallisilla tuilla tarkoitetaan tukia, jotka johtavat luonnonvarojen käyttöasteen ja ympäristön kuormituksen kasvuun tuetussa yrityksessä tai tuetulla toimialalla. Esim. OECD:n määritelmän mukaan tuki luokitellaan ympäristön kannalta haitalliseksi, jos se aiheuttaa enemmän ympäristöhaittaa kuin tapahtuisi, jos tukea ei olisi. Useiden energiaverotukien voidaan katsoa olevan ympäristölle haitallisia, koska ne yleisellä tasollakin alentavan energian hintaa verrattuna normijärjestelmään. Esimerkiksi turpeen verotaso on alempi kuin muilla fossiililla polttoaineilla ja kuin energiaverotuksen ympäristöperusteinen verorakenne edellyttäisi. Samoin energiaintensiivisten yritysten ja maatalouden energiaveronpalautuksen pienentävät energiaverotuksen ympäristöohjaavuutta kyseisillä sektoreilla. Se, missä määrin eri energiaverotuet ovat kuitenkin ympäristölle haitallisia on kuitenkin hankalasti mitattavissa. Lisäksi joissain energiaverotuissa on sekä ympäristölle haitallisia että hyödyllisiä elementtejä. Joitain aiemmin ympäristölle haitallisina pidettyjä tukia voidaan nykytiedolla ja esimerkiksi energiatuotannon kehityksen johdosta pitää neutraaleina tai jopa ympäristölle hyödyllisinä tukina. Vastaavasti jotkut aiemmin ympäristönäkökulmasta hyödylliset tuet ovat esim. teknologian kehityksen myötä menettäneet tehtävänsä, ja niitä voidaan pitää lähes pelkästään energian hintaa alentavina tukina ympäristölle haitallisina.

→ Useiden energiaverotukien voidaan katsoa olevan ympäristölle haitallisia

Ympäristölle haitallisten tuet valtion talousarvioesityksessä

Suomessa on vuosien varrella toteutettu käytännössä kaksi selvitystä^{14 15}, joissa molemmissa energiaverotukia käytiin, sellaisina kokonaisuuksina kuin ne alun perin vuonna 2010 valmistuneessa verotukiselvityksessä määriteltiin, läpi luokitellen ne kokonaisuuksina kategorisesti ympäristölle haitallisiksi tai ei-haitallisiksi tuiksi. Valtion talousarvioesityksen yleisperusteluihin sisältyy nykyisin luku kestävästä kehityksestä ja sen osana kappale ympäristölle haitallisista tuista. Kappale sisältää euromääräisen arvion ympäristölle haitallisten tukien kokonaismäärästä kyseisessä talousarviossa sekä sen euromääräisen jaottelun kolmeen sektoriin: liikenteeseen, energiaan ja maatalouteen¹⁶. Luvun taustalaskentaan energiaverotuista on valittu ne, jotka aiemmissa selvityksissä on arvioitu ympäristölle haitallisiksi. Energiaverotuet on joko otettu mukaan tai jätetty pois tarkastelusta kokonaisuudessaan huolimatta siitä, mihin kaikkeen ne kohdistuvat. Joitain energiaverotukia, jotka on todettu aiemmin ympäristölle haitallisiksi, mutta joiden euromääräinen arviointi on hankalaa, on jätetty tarkastelusta pois. Energiaverotukien lisäksi ympäristölle haitallisten tukien euromääräiseen arvioon sisältyy osia joistain määrärahamomenteista. Talousarvioesityksen ympäristölle haitallisten tukien kappaleessa kerrotaan, että ympäristölle haitallisista tuista noin 2/3 on verotukia ja 1/3 määrärahoja ja luetaan molemmista suurimmat vanhoissa tarkasteluissa ympäristölle haitallisiksi katsotut tuet. Talousarvioesityksen tekstin taustalla olevaa tarkempaa listaa on jouduttu jakamaan julkisuuslain nojalla pyynnöstä päätöksenteon tueksi sekä esimerkiksi iltapäivälehdessä toimittajalle, joka on julkaissut laskennan taustalla olevan listan lehden internetsivuilla kokonaisuudessaan¹⁷.

Alla olevaan taulukkoon on listattu energiaverotuista tiedot siitä luetaanko ne EU:n valtiontuiksi ja onko ne laskettu tällä hetkellä talousarvioesityksen tarkastelussa ympäristölle haitallisiksi tuiksi. Lisäksi taulukossa on kullekin energiaverotuella valittua laskentamenetelmää ja normiverotasoa käyttäen laskettu arvio verotuen suuruudesta vuonna 2020.

Verotuki	EU:n valtiontuki	Nykyisessä talousarvioesityksen luokittelussa ympäristölle haitallinen tuki	Arvio vuonna 2020, M€
Dieselpolttoaineen normia alempi verokanta	Ei	Kyllä	763
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen normia alempi verokanta	Ei	Kyllä	451
Liikenteeseen käytetyn sähkön normia alempi verokanta	Ei	Ei	3
Liikenteeseen käytetyn maakaasun normia alempi verokanta	Ei	Ei	1
Yhdistetty sähkön ja lämmön tuotannon normia alempi verokanta	Kyllä	Ei	113
Turpeen normia alempi verokanta	Ei	Kyllä	196
Puupohjaisten polttoaineiden verottomuus	Ei	Ei	200
Biokaasun verottomuus	Kyllä	Ei	6
Teollisuuden ja kasvihuoneiden normia alempi sähköverokanta (veroluokka II)	Kyllä	Kyllä	633
Konesalien normia alempi verokanta (veroluokka II)	Kyllä	Kyllä	sis. edel.
Raideliikenteen sähkön verottomuus	Ei	Ei	17
Jätteenpolton verotuki	Ei	Ei	47
Parafiinisen dieselöljyn verotuki	Kyllä	Ei	110
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus	Kyllä	Kyllä	235
Maatalouden energiaveron palautus	Kyllä	Kyllä	35

¹⁴ Ympäristön kannalta haitalliset tuet 2013 https://www.ym.fi/download/YMra132013_Ympariston_kannalta_haitalliset_tuet/b3e047cc-dd7a-4897-ba56-513fbc50c5f/40297

¹⁵ Luonnon monimuotoisuudelle haitalliset tuet 2015 <https://www.ym.fi/download/noname/%7B7EDE879F-08B5-4803-91D1-EC48D5470C54%7D/108021>

¹⁶ Valtion talousarvio 2020

<https://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2020&lang=fi&maindoc=/2020/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:3:67>:

¹⁷ <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006288133.html>

Verotuen olemassaolo ja euromääräinen suuruus ovat sinänsä täysin yksiselitteistä, kun on tiedossa mihin sen määrittelyssä vertailu on tehty ja kuinka tuki on laskettu. Laadullisen seikan, kuten ympäristölle haitallisuuden, lisääminen arvioon tekee arvioinnista kuitenkin kimurantin. Vaikka kokonaisuutta arvioiden yksittäinen verotuki pystyttäisiin määrittelemään kategorisesti ympäristölle haitalliseksi tai ei-haitalliseksi, se saattaa silti osittain olla kumppaakin. Lisäksi ympäristölle haitallisuus saattaa olla joidenkin tukien osalta vähäistä tai helposti kyseenalaistettavissa, kun taas toisten kohdalla se on suurta ja kiistatonta. Nämä seikat vaikeuttavat useiden energiaverotukien euromääräisten arvioiden yhteenlaskua ympäristölle haitallisuuden kokonaisarvion saamiseksi. Lisäksi, tässä paperissa todetun mukaisesti, verotukien euromääräisten arvioiden yhteenlaskua tulisi välttää ympäristölle haitallisuuden aspektista riippumatta, sillä useissa tapauksissa se on menetelmällisesti mahdotonta.

→ Ympäristölle haitallisuuden kokonaisuuden arviointi tehdään ennestään mahdottoman verotukien yhteenlaskun päälle

Kuten edellä todettu, oman lukunsa energiaverotukien yhteen lasketun ympäristölle haitallisuuden laskemiseen tuo se, ettei tutkittu tieto ole kaikissa tapauksissa yksiselitteistä tai arvio haitallisuudesta voi ajassa ja esimerkiksi uusien teknologioiden myötä muuttua. Kuvaava esimerkki tästä on teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköverokanta, joka talousarvioesityksen kappaleessa nostetaan erityisesti esiin ja mainiten ympäristölle haitallisena tukena. Se myös muodostaa lähes 60 % valtion talousarvioesityksen ympäristölle haitallisia tukia koskevaan kappaleeseen lasketusta energiasektorin ympäristölle haitallisten tukien yhteismäärästä. Yleinen käsitys sähköverosta on kuitenkin toisenlainen ja hallitus päättikin hallitusohjelmassa lisätä ”energiantuotannon päästöohjausta poistamalla teollisuuden energiaveron palautusjärjestelmä ja alentamalla II veroluokan sähkövero kohti EU:n sallimaa minimitasoa”. Myöhemmin päätös tarkentui alentamaan kyseinen sähkövero vielä alemmas, EU:n minimitasolle. Päätöstä on pääasiassa pidetty ympäristönäkökulmasta myönteisenä, sillä sähköistymisen on katsottu olevan keskeinen keino vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä¹⁸. Valtion talousarvioesityksen ympäristölle haitallisten tukien tarkastelun mukaisesti tämä ympäristölle haitallinen tuki kuitenkin kasvatti lähes 900 miljoonaa euroon ja kasvattaa talousarvioesityksessä ympäristölle haitallisten tukien yhteismäärää merkittävästi.

Päinvastaisesta esimerkistä käy parafiinisen dieselpolttoaineen verotuki, jota ei ole aiemmin määritelty verotueksi ollenkaan, vaan se on kuulunut normijärjestelmään, mikä huomioi myös polttoaineiden laatuportastukset. Se ei siksi ole myöskään mukana menneisiin selvityksiin perustuvassa listauksessa ympäristölle haitallisiksi tuiksi. Ajoneuvojen teknologisen kehityksen johdosta tuki on kuitenkin nykyisin ympäristöhyötyihin nähden merkittävästi ylikompensoiva, minkä perusteella se on luokiteltu verotueksi ja hallitus on linjannut tuen poistettavaksi. Tuki ei tältä osin eroa muista fossiilisten polttoaineiden alennuksista, jotka on puolestaan määritelty varsin kategorisesti ympäristölle haitallisiksi tuiksi.

Euromääräisen arvion ympäristölle haitallisten tukien kokonaismäärästä pilkkominen talousarviossa pienempiin osiin kolmelle sektorille lisää haasteita, sillä edellä mainittujen jo merkittävien ongelmien lisäksi verotuksen ja erityisesti verotuen kategorinen kohdistaminen ei aina ole yksiselitteistä. Talousarvioesityksen ympäristölle haitallisten tukien kappaleessa esimerkiksi liikennesektori mainitaan sektoriksi, jossa tukimäärä kolmesta mainitusta on kaikkein suurin. Laskennassa kuitenkin lähes kolmasosa liikenteelle allokoitusta tuesta syntyy edellä mainitusta työkonepolttoaineiden verotuesta. Työkonepolttoaineita ei kuitenkaan nimenomaan saa käyttää liikenteessä, vaan niitä käytetään merkittävästi esimerkiksi maataloudessa, mikä on yksi tarkastelun kahdesta muusta sektorista.

Lista, jossa on lueteltu ne energiaverotuet, jotka on kategorisesti luokiteltu ympäristölle haitallisiksi tuiksi, voitaisiin toki huolellisen tarkastelun avulla päivittää nykyhetken tiedoilla vallitsevaa ja ajantasaista käsitystä vastaavaksi. Kenties jollain tapaa ratkaistavissa olisi myös yksittäisen energiaverotuen osittaisen haitallisuuden ongelma sekä se, kuinka rajatapaukset voidaan yhteen sovittaa selkeästi ympäristölle haitallisten kanssa niin, että järkevä kokonaiskuva voidaan muodostaa. On kuitenkin tärkeää huomata, että tämä ei ratkaisisi kaikkein merkittävimpiä ongelmia, jotka liittyvät tässä muistiossa kuvattuun energiaverotukien yhteenlaskuun.

¹⁸ v.2018 noin 78 % sähkön tuotannosta Suomessa oli uusiutuvilla polttoaineilla tai ydinvoimalla tuotettua. Tilastokeskus: https://www.stat.fi/til/salatuo/2018/salatuo_2018_2019-11-01_tie_001_fi.html

- Parhaimmalla nykytiedollakaan tehty kategorinen jako ympäristölle haitallisiin energiaverotuksiin ja muihin energiaverotuksiin ei mahdollista energiaverotukien ympäristölle haitallisuuden kokonaismäärän laskemista energiaverotukilaskentaa käyttäen

Mikä sitten on oikea euromääräinen arvio ympäristölle haitallisten tukien yhteismääräksi valtion talousarvioesityksessä? Vastaus kaiketi on, ettei luku ole selvitettävissä ainakaan nykyisen verotukilaskennan rajoitteiden vallitessa, jos koskaan. Myös tämänkaltainen vastaus on voitava hyväksyä ja etsittävä muita keinoja ympäristölle haitallisten tukien kuvaamiseksi.

- Ympäristölle haitallisten tukien yhteismäärä ei ole välttämättä selvitettävissä nykyisen verotukilaskennan rajoitteiden vallitessa, jolloin on etsittävä muita keinoja haitallisten tukien kuvaamiseksi

Ympäristölle haitallisista tuista kertovan kappaleen synnyttämä keskustelu

Koko talousarvioesitykseen sisältyvien ympäristölle haitallisten tukien määrän puristaminen yhteen euromääräisen lukuun on ymmärrettävästi herättänyt kiinnostusta käyttää sitä poliittisessa keskustelussa perusteluna hallituksen onnistumisen mittarina. Lisäksi luku herättää keskustelua yleisemmin energiaverotuksen ja ilmastopolitiikan ympärillä. Esitetyn kokonaissumman ei edellä esitetyistä merkittävistä menetelmällisistä ja tukien määrittelyyn liittyvistä ongelmista johtuen voida sanoa kuvaavan ympäristölle haitallisten tukien määrää suuruusluokkaisestikaan, mutta vielä tätä huomattavasti suuremmat väärinkäsitykset syntyvät vuosimuutoksen seuraamisesta. Vaikka vuosimuutosta ei sellaisenaan talousarvioesityksessä tältä osin raportoidakaan (verotukien osalta muualla kylläkin), on kokemusten perusteella ilmeistä, että talousarvioita verrataan keskenään ja tehdään johtopäätöksiä niiden sisällöstä. Kuten aiemmin tässä muistiossa perusteltiin, useiden verotukien samanaikainen tarkastelu pelkkien euromääräisten arvioiden perusteella on suuruusluokkatasollakin liian epämääräistä ja altista väärinkäsityksille. Menetelmällisesti se on usein myös mahdotonta. Talousarvioesityksen ympäristölle haitallisten tukien kappaleen tekstistä johdettuja väärinkäsityksiä on viime aikoina esitelty niin eduskunnassa, lehdistössä, kansainvälisen valuuttarahaston raportissa, luonnonsuojelujärjestön tiedotteessa kuin merkittävien tahojen toimesta sosiaalisen median keskusteluissakin.

Energiaverotuet yritystukina

Yritystuen käsitettä ei ole Suomessa virallisesti määritelty. Tästä huolimatta niitä on eritavoin määritellen kartoitettu ja listattu useissa viime aikaisissa selvityksissä. Energiaverotukia on yleensä eri selvityksissä Suomessa pidetty yritystukina toisin kuin esimerkiksi arvonlisäverotukia, mitkä on joissain selvityksissä jätetty ulkopuolelle.

Energiaveronmaksajat, ja siten myös energiaverotuista suoraan hyötyvät, ovat yrityksiä, vaikka toisaalta energiaverotukien voidaan nähdä kohdistuvan osin myös kotitalouksille esimerkiksi polttoaineen hinnan kautta. Kohdistumisen lisäksi muita yritystuen määrittelyjä ovat olleet esimerkiksi se, onko verotuki määrittelyn mukaan myös EU:n valtiontuki¹⁹ ja yritystukiluonteen osalta se, kohdistuuko verotuki kaikkiin yrityksiin vai onko se rajattu vain joillekin toimialoille tai tietentyypisille yrityksille²⁰. Yritystukitarkastelussa energiaverotukiin liittyy yritystukiluonteen ja yrityksille kohdistuvan osuuden määrittämisen lisäksi kaikki tässä muistiossa esitetyt energiaverotukien laskentaan ja niiden yhteenlaskuun liittyvät ongelmat.

¹⁹ ks. sivun 11 taulukko

²⁰ https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/177018/TEM%2003402020_%20Energian%20tuotanto%20ja%20energian%20k%3%a4ytt%3%b6%3%b6n%20liittyv%3%a4t%20yritystuet.pdf?sequence=1&isAllowed=y