

Asia: VN/23899/2023

Arviomuistio päästökauppadirektiivin toimeenpanosta - Uusi EU:n fossiilisten polttoaineiden jakelua koskeva päästökauppa

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Verohallinnolta lausuntoa EU:n päästö-kauppadirektiivin toimeenpanoa koskevasta arviomuistiosta. Arviomuistiossa kuva-taan uuden fossiilisten polttoaineiden jakelua koskevan päästökaupan vaatimuksia, arvioidaan vaikutuksia ja esitellään direktiivin mahdollistamat kansalliset toteutta-misvaihtoehdot.

Yleistä

Säätelyn kohde on päästökauppadirektiivin mukaan ensisijaisesti polttoainetta ku-lutukseen toimittava verovelvollinen, eli Suomessa tyypillisesti jakelija. Päästö-kauppadirektiivi mahdollistaa kuitenkin velvoitteiden siirtämisen myös muulle tahol-le jakelijoiden päästökaupan toimeenpanon yhteydessä. Päästökauppadirektiivi mahdollistaa tietyin edellytyksin päästökaupasta aiheutuvan kustannuksen kor-vaamisen päästökauppajärjestelmän soveltamisalan ulkopuolella oleville toimijoille.

Päästökaupasta aiheutuvien kustannusten korvaaminen hyvityksenä verotuksen keinoin

Arviomuistiossa yhtenä päästökaupasta aiheutuvien kustannusten korvaamisen vaihtoehtona on mainittu hyvityksen toteuttaminen verotuksen keinoin. Verohallin-to katsoo, että jäljempänä esitetyillä perusteilla hyvityksen toimeenpanoa ei tulisi antaa Verohallinnon tehtäväksi, koska kyse ei

ole verotustehtävistä. Jos tähän kuitenkin päädyttäisiin, hyvityksestä tulisi säätää kaikkineen verolain-säädännössä. Toimeenpanoa vaarantamatta ehdotuksen toteuttamiselle tulee varata riittävä aika ja lisäresurssit.

Arviomuistiossa (s 41) otsikon ”Hyvityksen toteutus verotuksen yhteydessä/verotuksessa” alla on mainittu: ”Hyvityksen tulisi olla lisäksi hallinnollisesti palautuksena toteutettavissa verotuksessa. Kyseeseen voisi tällöin tulla erillinen pää-tös energiaverojen laskusta niille sektoreille, jotka eivät kuulu jakelijoiden päästö-kaupan soveltamisalaan ja joille päästökaupan myötä syntyviä lisäkustannuksia katsottaisiin perustelluksi hyvittää.” Verohallinto käsityksen mukaan käytännössä kyse olisi veronpalautuksesta, joka maksettaisiin hakemuksesta. Ehdotettua päästökauppadirektiiviä koskevaa hyvitystä ei ole mahdollista yhdistää esimerkiksi vesi-liikenteelle ja maataloudelle tällä hetkellä olemassa oleviin energiaverojen palautusmenettelyihin.

Arviomuistiossa on mainittu, että komissio tulee antamaan hyvityksestä alemmanasteista sääntelyä (s 40). Komissio tulee antamaan toimeenpanosäädöksellä yksityiskohtaisia sääntöjä esimerkiksi siitä, miten tilanteessa, jossa kaksoislaskenta ei voida välttää, kustannus voidaan korvata polttoaineen loppukäyttäjälle (s 30). Jos päätettäisiin, että päästökauppalainsäädäntöön sisältyvä hyvitys toteutettaisiin verotuksen keinoin, tulisi veronpalautusta koskevassa hakemuskäsittelyssä tulkittavaksi komission päästökauppaa koskevien toimeenpanosäädöksen yksityiskohtaiset säännöt. Päästökauppalainsäädännön tulkinta ei kuulu Verohallinnon toimivaltaan tai tehtäviin, joten palautuksen myöntämisen tulisi perustua täysin siihen, mitä verolainsäädännössä asiasta on säädetty. Verohallinto ei voisi palautushakemuskäsittelyssä huomioida esimerkiksi TEM:n tai Energiaviraston päästökauppalainsäädäntöön liittyviä tulkintakannanottoja, joita ei ole huomioitu verolainsäädännössä.

Arviomuistion (s. 35) mukaan päästökauppadirektiivi tullaan avaamaan ja neuvottelemaan uudestaan vuoden 2030 jälkeiselle ajalle. On mahdollista, että tässä yhteydessä myös uuden päästökaupan soveltamisalaan tehdään muutoksia. Siten on harkittava tarkkaan millaisia muutoksia Suomen nykyiseen järjestelmään kannattaa tehdä olettaen, että uudet järjestelmät saattaisivat olla käyttökelpoisia vain muutamien vuoden ajan kuluvan vuosikymmenen lopulla. Verohallinto korostaa, että valittujen ratkaisujen tulisi olla pitkäkestoisia ja ennakoitavia sekä mahdollisille hyvityksen saajille että toimeenpanovalle viranomaiselle. Verotuksen keinoin tehtävä hyvitys tarkoittaisi uusia tehtäviä Verohallinnolle, joka vaatisi lisäresursseja. Jotta esimerkiksi järjestelmämuutokset voitaisiin arvioida ja toteuttaa toimeenpanoa vaarantamatta hallituksen esityksen linjaukset yksityiskohtineen tulisi olla selvillä reilusti yli vuosi ennen mahdollista järjestelmän käyttöönottoa.

Arviomuistion mukaan polttoaineen loppukäyttäjän ennakolta tapahtuva tunnistaminen vaatisi viranomaisvalvonnan. Ja lisäksi polttoaineen loppukäyttäjän veloitteen säilyttää dokumentaatio polttoainehankinnoista (s 36). Arviomuistiossa on kuvattu polttoaineen käyttökohteen ennakkotunnistamisen vaikeuksia (s 32–33). Verohallinto haluaa tuoda esille, että samoja asioita olisi tutkittava myös silloin, jos hyvitys toteutettaisiin verotuksen keinoin mahdollisena palautusmenettelynä. Mahdollisille palautuksen saajille eli loppukäyttäjille muodostuisi

hallinnollista taakkaa dokumentaation säilyttämisvelvollisuudesta. Toimeenpanevan viranomaisen tulisi valvoa esimerkiksi sitä, onko polttoainetta käytetty vapaa-ajan vesiliikenteessä tai harrasteilmailussa. Jos polttoainetta on käytetty maatilalla, tulisi selvittää, onko samaa polttoainetta käytetty palautukseen oikeuttavaan käyttöön kuten työkoneisiin, kuivureihin. Lisäksi tulisi selvittää, onko polttoainetta käytetty asuinrakennuksen lämmitykseen, josta ei saisi palautusta. Myös raivaussahojen ja moottorisahojen käyttö olisi selvitettävä, jos korvaus ulotettaisiin myös näihin.

Arviomuistiossa (s. 34) on mainittu, että uuden päästökaupan jakelijoiden tulee raportoida tietoja muun muassa jakeluketjusta. Verohallinto haluaa tuoda esille, että kuten muistiossa on todettu, loppukäyttäjää ei voida tunnistaa, eli jakelijalla ei ole tietoa loppukäyttäjistä. Tiedot polttoaineen käytöstä on saatavilla vain loppukäyttäjiltä. Tästä syystä jakelijoille tulevaan velvollisuuteen raportoida tietoja mm. jakelu-ketjusta liittyyneen samoja ongelmia kuin polttoaineen käytön etukäteiseen tunnistamiseen. Jos raportointivelvoite liittyen loppukäyttäjään tulisi miltään osin hyvityksen myöntävälle viranomaiselle, tämä tulisi selkeästi tuoda esille muistiossa.

Muita huomioita

Muistiossa on käytetty ilmaisua ”verojen lasku”, josta voi muodostua vaikutelma, että päästökauppa-kompensaatiolla alennettaisiin verovelvolliselle tämän suorittamia veroja. Tosiasiallisesti kyse on kuitenkin siitä, että tuotteen loppukäyttäjälle maksettaisiin palautusta. Loppukäyttäjä on pääsääntöisesti muu taho kuin polttoaineesta verovelvollinen polttoaineen jakelija.

Kaleva Anne
Verohallinto