



Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO

Valtiovarainministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia, nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia ja valmisteverotuslakia. Keskeisenä muutoksena olisi se, että lämmityksessä ja työkoneissa käytettävälle biokaasulle asetettaisiin vero. Samalla muuta kuin biologista alkuperää olevien nestemäisten tai kaasumaisten uusiutuvien polttoaineiden verotusta tarkennettaisiin sen selkeyttämiseksi, mitä verotasoja niihin sovelletaan liikenne-, lämmitys- ja työkonekäytössä. Vero muodostuisi muiden energiatuotteiden tavoin sähköpolttoaineen ominaisuuksien perusteella energiasisältö- ja hiidioksidiverosta sekä huoltovarmuusmaksusta. Vedyn verotukseen ei ehdoteta muutoksia, vaan se säilyisi edelleen verottomana.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta ja lausuu seuraavaa:

Biokaasun verottaminen

Hallitus on linjannut lukuisista toimista biokaasun tuotannon ja käytön edistämiseksi. Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) mukaisesti tavoitellaan biokaasun tuotannon merkittävää kasvattamista 4 TWh:iin. Hallituskauden aikana on valmisteltu biokaasuohjelma ja toteutettu valtaosa sen toimenpiteistä. Yhtenä toimenpiteenä hallitus on muun muassa kansallisen ilmasto- ja energiastrategian (IE-strategia) mukaan linjannut, että biokaasun veromallissa vero kohdistetaan vain liikennekäyttöön, ei lämmityskäyttöön.

KAISU ja IE-strategia ovat juuri valmistuneet ja ne on toimitettu selontekoina eduskuntaan kesäkuussa 2022. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää

valitettavana, ettei valtiovarainministeriö ole sitoutunut kyseisten valtioneuvoston strategioiden toteuttamiseen ja toimillaan heikentää uskottavuutta kyseisiä strategioita ja niissä esitettyjä toimenpiteitä kohtaan. Biokaasun verotukseen on jo vuosia liittynyt poikkeuksellisen suurta epävarmuutta. Oletuksena on ollut, että valtiovarainministeriö huolehtii muun muassa valtioneuvoston sääntelyyn liittyvistä velvoitteista siten, että lämmityskäytön verottomuus saa vahvistuksen. Nyt ministeriö on kuitenkin päinvastaisesti ja edellä kuvattujen linjausten vastaisesti asettamassa veroa biokaasu lämmityskäytölle. Tällainen toiminta on omiaan lisäämään yritysten kokemaa epävarmuutta sääntelyä kohtaan, mikä heikentää investointivarmuutta. Vaikeasti ennakoitava ja alati muuttuva biokaasun verotus lisää myös epävarmuutta biokaasun kulutukselle ja siten heikentää pitkällä aikavälillä biokaasun kysyntää.

Valtiovarainministeriö perustelee veron asettamista biokaasulle etenkin valtioneuvoston sääntelyyn vedoten. Veron asettaminen energiaverodirektiivin edellyttämälle minimitasolle todennäköisesti parantaa oikeusvarmuutta pitkällä aikavälillä. Valtiovarainministeriön perusteet olla hakematta valtioneuvoston lupaa ovat kuitenkin kyseenalaiset. Valtiovarainministeriö ei ole vuosien kuluessa huomionnut riittävässä määrin valtioneuvoston sääntöjen velvoitteita ja siten lisännyt riskiä muun muassa takaisinperinnöille. Siten on kyseenalaista, että valtiovarainministeriö käyttää tällaista perusteena olla ilmoittamatta tuesta. Työ- ja elinkeinoministeriö myös huomauttaa, että riski takaisinperinnälle säilyy aikaisempien vuosien osalta, vaikka vero nyt asetettaisiinkin.

Lisäksi valtiovarainministeriön arviot muun muassa tuen tarpeellisuudesta ovat puutteellisia. Biokaasun kannattavuus riippuu monista tekijöistä, ei pelkästään yhden vaihtoehtoisen fossiilisen polttoaineen kustannuksista. Biokaasun tuotantolaitoksille ominaista on suuri etupainotteinen investointikustannus ja pitkälle tulevaisuuteen kohdistuvat tulot ja siten pitkät takaisinmaksuajat. Tuloihin vaikuttaa oleellisesti biokaasusta kerättävä vero. Siten veron asettaminen biokaasulle heikentää kyseisten investointien kannattavuutta. Toistaiseksi käytännössä kaikki biokaasulaitokset ovat edellyttäneet käynnistyäkseen investointitukea. Siten valtiovarainministeriön arvio siitä, että tuen tarpeellisuuteen liittyisi merkittävä epävarmuutta, on kyseenalainen.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää erittäin valitettavana, että tilanteessa, jossa fossiilista kaasua ja muita fossiilisia tuontipolttolaitteita tulisi korvata mahdollisimman nopeasti, valtiovarainministeriö lisää biokaasuun liittyviä kustannuksia sekä toimiessaan hallituksen linjausten vastaisesti heikentää sääntelyyn liittyvää ennakoitavuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö myös katsoo, että vaikutustenarviointi on puutteellinen. Valtiovarainministeriö on tarkastellut ainoastaan nykyisiä kustannuksia, jotka etenkin maakaasun osalta ovat historiallisen korkeita. Biokaasulaitosten käyttöikä on kuitenkin tyypillisesti 15-20 vuotta, eikä esimerkiksi investointipäätöksiä voida tehdä yhden yksittäisen hetken perusteella. Lisäksi etenkin pitkällä aikavälillä biokaasulla korvataan myös muita polttoaineita ja siten vertailu ainoastaan maakaasuun on kyseenalainen. Ympäristö- ja ilmastovaikutusten arviointi on myöskin puutteellinen. Vaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan biokaasun osalta ja sähköpolttoaineiden päästövähennyspotentiaali kyseenalaistetaan ilman minkäänlaisia perusteluita.

Kestävä lämmitysbiokaasu ja kestävyysosoittaminen

Esitysluonnoksen mukaan biokaasun hiilidioksidivero määräytyisi energiaveromallin mukaisesti siten, että R-luokan biopolttoaineiden kestävyyskriteerit täyttävän biokaasun hiilidioksidivero olisi puolitettu. Jätteistä, tähteistä, lignoselluloosasta ja syötäväksi kelpaamattomasta selluloosasta tuotettu T-luokan biopolttoaineiden mukainen biokaasu olisi hiilidioksidiverotonta. R- ja T-luokkien soveltaminen edellyttää, että verovelvollisella on kestävyyslain (393/2013) mukainen Energiaviraston hyväksymä kestävyysjärjestelmä.

Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että kestävyyslaki ei tällä hetkellä sisällä viittausta sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin, minkä vuoksi lämmitysbiokaasun kestävyysosoittaminen ei käytännössä ole mahdollista niille toimijoille, jotka eivät täytä kestävyyslain mukaista toiminnanharjoittajan määritelmää. Ainoastaan kestävyyslain mukaiset toiminnanharjoittajat voivat hakea kestävyysjärjestelmän hyväksyntää. Kestävyyslain 4 §:n 13 kohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan oikeushenkilöä tai luonnollista henkilöä, joka tuottaa, valmistaa, hankkii, tuo maahan, luovuttaa kulutukseen tai käyttää raaka-ainetta, biopolttoainetta, bionestettä, biomassapolttoainetta tai niitä sisältäviä polttoaineita tai joka tosiasiallisesti määrää mainitusta toiminnasta ja johon lakia sovelletaan 2, 2 a tai 2 b §:n nojalla.

Kestävyyslain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan biopolttoaineisiin, bionesteisiin ja biomassapolttoaineisiin sen mukaan kuin uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetussa laissa (446/2007), nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1472/1994), päästökauppalaisissa (311/2011), lentoliikenteen päästökaupasta annetussa laissa (34/2010), eräiden polttoaineiden elinkaaren aikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annetussa laissa (170/2018) ja biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetussa laissa (418/2019) säädetään. Lisäksi lain 2 a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan jos toiminnanharjoittajalla ei ole muun lainsäädännön tai valtionavustuspäätöksen perusteella velvollisuutta osoittaa biomassapolttoaineiden kestävyttä, on sen kuitenkin osoitettava, että biomassapolttoaineet täyttävät tässä laissa säädetyt kestävyyskriteerit, jos se käyttää niitä sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottavassa laitoksessa, jonka kokonaislämpöteho on vähintään 2 megawattia kaasumaisten biomassapolttoaineiden tapauksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esityksessä tulisi huomioida vallitseva oikeustila. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee parhaillaan kestävyyslain muutosesitystä, jonka tarkoituksena on lisätä kestävyyslakiin viittaus sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverolakiin.

Sähköpolttoaineet

Esityksellä pyritään selkeyttämään mitä verotaso sovelletaan sähköpolttoaineille tarkentamalla sähköverolain ja polttoaineverolain korvaavuusperiaatetta koskevia säännöksiä. Sähköverolain 2 a §:ään esitetään lisättäväksi uusi momentti ”muuta kuin biologista alkuperää olevista uusiutuvista nestemäisistä ja kaasumaisista polttoaineista”, eli ns. sähköpolttoaineista. Täyttäessään kestävyyskriteerit tällaiset polttoaineet verotettaisiin vastaavaan energiatuotteeseen sovellettavan T-luokan biopolttoaineiden mukaisen verotason mukaan. Sellaisiin sähköpolttoaineisiin, jotka eivät täytä kestävyyslain kestävyyskriteereitä, sovellettaisiin vastaavan fossiilisen polttoaineen vero-tasoa liikenne-, lämmitys- ja työkonekäytössä.

Huomattava osa Suomen ja myös Pohjoismaiden sähköntuotannosta on päästötöntä vaikkakaan ei uusiutuvista energialähteistä peräisin. Tällaisesta sähköstä valmistettuja sähköpolttoaineita ei mainita kuitenkaan esityksessä erikseen, jolloin ne työ- ja elinkeinoministeriön ymmärryksen mukaan verotettaisiin vastaavan fossiilisen polttoaineen veron mukaisesti, eli täydellä hiilidioksidiverolla. Edellä mainittu kohta T-luokan verotasosta koskee vain niitä sähköpolttoaineita, joiden energiasisältö on peräisin uusiutuvasta energiasta.

Näin ollen, päästöttömästä, ei-uusiutuvasta sähköstä valmistettujen sähköpolttoaineiden verotus fossiilisen polttoaineen mukaisesti olisi ristiriidassa esityksessä esitettyyn periaatteeseen, jonka mukaan vero muodostuisi sähköpolttoaineen ominaisuuksien perusteella energiasisältö- ja hiilidioksidiverosta sekä huoltovarmuusmaksusta.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että päästötön, ei-uusiutuva sähkö tulisi sähköpolttoaineiden verotuksessa kohdella vastaavasti kuin uusiutuva sähkö.

Kuten esityksessä todetaan, säännösten selkeyttämisellä voidaan vahvistaa toimijoiden näkymää siitä, että uusiin polttoaineisiin sovelletaan vähäpäästöisyyttä tukevaa energiaverojärjestelmää. Tämänkin toteaman perusteella esitykseen tulisi lisätä tarvittavat kohdat päästöttömästä, ei-uusiutuvasta sähköstä valmistetun sähköpolttoaineen verotuksesta.

Riku Huttunen
Osastopäällikkö, ylijohdaja

Bettina Lemström
Johtava asiantuntija