

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia.

Lakia muutettaisiin siten, että kaivostoiminnassa ja konesaleissa käytettävän sähkön vero siirrettäisiin alemmasta sähköveroluokasta II yleiseen sähköveroluokkaan I, jonka vero on 2,24 senttiä kilowattitunnilta. Alemman sähköveroluokan vero on 0,05 senttiä kilowattitunnilta, joten ehdotetut muutokset nostaisivat kaivostoiminnassa ja konesaleissa käytettävän sähkön veroa 2,19 senttiä kilowattitunnilta. Sähköstä kannettavaan huoltovarmuusmaksuun ei ehdoteta muutoksia.

Ehdotetut muutokset lisäisivät valtion sähköverotuloja 58 miljoonalla eurolla vuoden 2026 tasolla, josta kaivosten osuus olisi 11 miljoonaa euroa ja konesalien 47 miljoonaa euroa.

Esitys nostaa valtion sähköverotuloja vuodesta 2026, mikä otetaan huomioon valtion vuoden 2026 talousarvioesityksessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	3
2.2 EU-lainsäädäntö	6
2.3 Nykytilan arviointi	7
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
5 Ulkomainen lainsäädäntö.....	11
6 Lausuntopalaute	11
7 Säännöskohtaiset perustelut	11
8 Voimaantulo	12
9 Suhde talousarvioesitykseen	12
LAKIEHDOTUS	13
Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta	13
LIITE	14
RINNAKKAISTEKSTI.....	14
Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta	14

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Hallitus päätti kaivostoiminnassa ja datakeskuksissa, jäljempänä *konesali*, käytettävän sähkön veron korottamisesta siirtämällä se veroluokasta II yleiseen veroluokkaan I yhtenä toimenpiteenä korvattaessa makeisten ja suklaan arvonlisäveron korottamatta jättämisestä seurannutta vajetta valtion verotuloihin.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Ehdotetut muutokset on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2026 alusta. Esitys on kuitenkin tarkoitus antaa kiireellisenä erityisesti konesalien investointipäätöksiin liittyvien epävarmuuksien vähentämiseksi. Esitysluonnos oli lausuntokierroksella xx-xx. Lausuntoa pyydettiin xx, minkä lisäksi myös muilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi-palvelussa. Lausuntopyyntö julkaistiin myös valtiovarainministeriön julkisella verkkosivulla.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella VM034:00/2025.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

Yleistä sähköverosta

Sähkön verotuksesta säädetään sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1260/1996), jäljempänä *sähköverolaki*. Sähköveroa kannetaan sähköstä sen tuotantotapaan katsomatta eikä vero siten perustu sähkön tuottamiseen käytettyjen polttoaineiden hiili- tai energiasisältöön. Sähkön tuotannon polttoaineet ovat verottomia.

Sähkövero on porrastettu kahteen veroluokkaan. Yleisen sähköveroluokan I vero on 2,24 senttiä kilowattitunnilta. Alemman veroluokan II vero on 0,05 senttiä kilowattitunnilta. Sähköstä kannetaan energiaverotuksen yhteydessä huoltovarmuusmaksua, jonka suuruus on molemmissa veroluokissa 0,013 senttiä kilowattitunnilta.

Alemman sähköveroluokan piiriin kuuluu sähkö, joka käytetään teollisuudessa, palvelinlaiteteholtaan yli 0,5 megawatin konesaleissa tietyin ehdoin, geotermisen lämmön kiertovesipumpussa tai sellaisessa lämpöpumpussa, jonka nimellislämpöteho on vähintään 0,5 megawattia taikka kaukolämpö- tai kaukokylmäverkkoon liitettyssä lämpöpumpussa tai sähkökattilassa. Kaikki muu toiminta kuuluu sähköveroluokkaan I. Muu maatalous kuuluu käytännössä veroluokan II piiriin, sillä maatalouden energiaveronpalautuksella toimijoille palautetaan sähköveroluokkien erotus.

Sähköverolaissa alemman sähköveroluokan soveltamista varten teollisuus on määritelty Tilastokeskuksen vuoden 2008 toimialaluokituksen avulla. Sähköverolain mukaan teollisuudella tarkoitetaan pääluokkaan C, teollisuus, ja pääluokkaan B, kaivostoiminta ja

louhinta sekä pääluokan E (vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito) alaluokkaan 38320 (lajiteltujen materiaalien kierrätys) kuuluvaa toimintaa. Teollisuuden rinnastetaan alemman sähköveroluokan II soveltamisessa myös ammattimainen kasvihuoneviljely ja yrityksen omaan teolliseen tuotantotoimintaan liittyvä vähäinen teollisuuteen kuulumattoman tukitoiminnon harjoittaminen yrityksen tuotantopaikalla. Päästäkseen alemman sähköveroluokan piiriin yrityksen päätoimialan ei tarvitse kuulua kyseisiin toimialaluokkiin, vaan riittää, että tietty osa yrityksen toiminnasta on teollisuutta. Yritys on oikeutettu veroluokan II sähköön vain tämän teollisuudeksi katsottavan toiminnan osalta. Sähköverolain 4 §:n 2 momentin mukaan alennetun veroluokan sähkö on voitava erikseen mitata toimitettaessa sitä kulutuspaikalle.

Sähkön veroluokkien välinen ero on valtiontukea, joten alempaan veroluokkaan oikeutetut toimijat ovat valtiontuen saajia, joita koskevat EU:n valtiontukisäännöt. Valtiontuen saajien on esimerkiksi rekisteröidyttävä valmisteverotuksen tuensaajarekisteriin. Lisäksi oikeus tukeen päättyy, jos yritys katsotaan EU:n valtiontukisääntöjen mukaisesti taloudellisissa vaikeuksissa olevaksi yritykseksi tai jos yritys ei muuten täytä tuen saamisen edellytyksiä.

Sähköstä suoritetaan vero siinä vaiheessa, kun se luovutetaan sähköverkosta kulutukseen. Siten yleisimmin sähköverovelvollinen on verkonhaltija, joka luovuttaa sähkön käyttäjälle, joko veroluokan I tai II verolla. Sähköverkonhaltija perii maksamansa sähköveron käyttäjältä tyypillisesti yhdessä siirtomaksun kanssa. Verovelvollinen on myös se, joka on hankkinut veroluokan II sähköä ja on käyttänyt tai luovuttanut sähkön veroluokan I mukaiseen käyttötarkoitukseen. Tällöin sähkön käyttäjän on maksettava veroluokkien eron mukainen sähkövero.

Jos sähkö on hankittu tai tuotettu veroluokan I verolla mutta se on käytetty veroluokkaan II oikeuttavaan tarkoitukseen, sähkön käyttäjällä on oikeus hakemuksesta saada veroluokan I ja II erotusta vastaava palautus. Palautuksen edellytyksenä on, että hakija esittää luotettavan selvityksen sähkön käytöstä. Palautusta on haettava kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, johon edellä mainittu ajanjakso kuuluu. Myös palautuksena saatu I ja II sähköveroluokkien erotus on käyttäjälleen valtiontukea.

Sähkön verotuksessa noudatetaan valmisteverotuksen periaatteita ja menettelyitä, joista säädetään valmisteverotuslaissa (182/2010). Valmisteverotuksen yleisestä verotusmenettelystä säädetään valmisteverotuslain lisäksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa (768/2016), joiden lisäksi verolajikohtaisissa laeissa säädetään yksityiskohtaisemmin veroperusteista ja tietyistä menettelyistä. Valmisteverotuksen toimittamisesta vastaa Verohallinto.

Vuonna 2024 valtion sähköverotulot olivat 910 miljoonaa euroa, josta veroluokan I tuotto maatalouden energiaveron palautus huomioiden oli noin 892 miljoonaa euroa ja veroluokan II tuotto noin 18 miljoonaa euroa.

Konesalien sähkövero

Konesalit tulivat alemman sähköveroluokan II piiriin vuonna 2014, jolloin kokonaisteholtaan yli viiden megawatin konesaleille säädettiin mahdollisuus hankkia sähköä alemmalla sähköverolla. Vuonna 2022 voimaan tulleessa muutoksessa konesalien tehorajaa alennettiin 0,5 megawattiin eri tehoisten konesalien kohtelemiseksi yhdenmukaisemmin. Lainmuutoksen taustalla oli tuolloin myös tavoite edistää polttoon perustumatonta lämmöntuotantoa, joten konesaleille asetettiin alemmaan sähköveroluokkaan pääsemiseksi lisävaatimus hukkalämmön hyödyntämisestä tai toissijaisesti säädettyjen energiatehokkuusvaatimusten täyttymisestä.

Nämä vaatimukset koskivat kuitenkin vain lainmuutoksen jälkeen tulevia uusia konesaleja eivätkä ne koskeneet niitä yli viiden megawatin konesaleja, jotka olivat oikeutettuja alempaan sähköveroon jo ennen vuotta 2022.

Voimassa olevassa sähköverolaissa konesalilla tarkoitetaan vuotuiselta keskimääräiseltä palvelinlaiteteholtaan yli 0,5 megawatin laitetilaa, jossa yritys harjoittaa tietopalvelutoimintaa, tietojenkäsittelyä, palvelintilan vuokrausta ja siihen liittyviä palveluja pääasiallisena elinkeinotoimintanaan. Muissa palvelintiloissa käytetty sähkö verotetaan sähköveroluokan I mukaisesti. Alempaan veroluokkaan ei esimerkiksi kuulu toiminta, joka on yrityksen pääasialliseen liiketoimintaan nähden vain tukitoiminto. Tällainen konesalitoiminta voi olla esimerkiksi kaupan tai pankin omaa liiketoimintaa palveleva konesali. Sähköverolain mukainen konesalitoiminta käsittää monia ansaintalogiikaltaan erilaisia toimintoja, joita kutsutaan yleisesti myös datakeskustoiminnoiksi. Näitä ovat esimerkiksi monikansallisten yritysten pilvipalvelutoiminnot, niin sanottujen colocation -toimijoiden myymä palvelinlaitetila tai kryptovaluutan louhiminen.

Alempaan II veroluokkaan on oikeutettu sähköverolaissa tarkoitettu konesali, jonka kalenterivuoden keskimääräinen ERE-luku on korkeintaan 0,90 siltä osin kuin konesalin palvelinlaitteiden keskiteho on yli 0,5 megawattia mutta enintään 5 megawattia. Kun keskiteho on yli 5 megawattia mutta enintään 10 megawattia, ERE-luku saa olla korkeintaan 1. Yli 10 megawatin keskitehoon ei sovelleta ERE-lukuun liittyvää edellytystä. ERE-luku kuvaa konesalin energian uudelleenkäytön tehokkuutta eli sitä, miten hyvin hukkalämpö hyödynnetään. Mitä pienempi ERE-luku on, sitä paremmin konesalin hukkalämpöä hyödynnetään. Sellaisten konesalien, jotka eivät voi teknistaloudellisista syistä hyödyntää hukkalämpöä, energiatehokkuutta kuvaava tunnusluku PUE saa olla enintään 1,20 (vuoden 2026 loppuun enintään 1,25), jotta ne voivat hankkia sähköä alemmalla veroluokalla. PUE-luku kuvaa konesalin oman energian käytön tehokkuutta eli kuinka paljon konesalin kokonaisenergiankäyttö on suhteessa varsinaisten palvelinlaitteiden eli IT-laitteiden kuluttamaan energiaan. Konesalin oikeus käyttää jonakin vuonna alempaa sähköveroluokan II sähköä selviää vasta kyseisen kalenterivuoden jälkeen, kun konesali voi laskea toteutuneet ERE- ja PUE-luvut. Tästä syystä myöskään investointivaiheessa konesali ei voi aina täysin varmistua mahdollisuudesta alempaan sähköveroluokkaan II.

Kaivostoiminnan sähkövero

Kaivostoiminta eli malmien, mineraalien ja energiamineraalien kaivu ja louhinta rinnastetaan sähköverolaissa teollisuuteen, ja se voi hankkia alemman veroluokan II mukaan verotettua sähköä sähköverolain 4 §:n nojalla.

Kaivostoiminta kuuluu Tilastokeskuksen toimialaluokituksessa pääluokkaan B (kaivostoiminta ja louhinta). Pääluokkaan B luokitellaan kaivostoiminnan tai kaivannaistoiminnan yhteydessä harjoitetut kuljetuksen ja markkinoinnin edellyttämät lisätoiminnot, kuten esimerkiksi metallimalmien tai mineraalien murskaus, hienontaminen, jauhaminen, muu muokkaus, seulominen, pesu tai rikastaminen. Näistä toiminnoista huolehtivat usein mineraalien oton suorittavat tai niiden lähellä sijaitsevat yksiköt. Sen sijaan, jos malmien ja mineraalien murskaus tai rikastaminen tapahtuu jatkojalostuksen yhteydessä, luokitellaan ne kyseiseen teollisuuden toimialaan kuuluviksi. Kaivostoimintaan ja louhintaan ei myöskään kuulu talteen otettujen aineiden jatkojalostus, joka luokitellaan kyseiseen teollisuuden luokkaan. Myöskään kiven viimeistelyä ja kivituoiteiden valmistusta ei lueta kaivostoimintaan. Kaivostoimintaan ja louhintaan kuuluu niin kaivosalan kuin kaivannaisalankin yrityksiä.

Teollisuuden ja kaivostoiminnan toimialaluokkien välisellä rajanvedolla ei ole kuitenkaan tällä hetkellä sähköverotuen kannalta merkitystä, koska sekä teollisuus että kaivostoiminta ovat siihen oikeutettuja. Kaivosteollisuuden energiaverokohtelu on vaihdellut vuosien varrella. Vuonna 2015 kaivostoiminta siirrettiin yleiseen sähköveroluokkaan ja siltä poistettiin oikeus saada energiaintensiivisen teollisuuden veronpalautusta sähköstä ja polttoaineista. Vuodesta 2017 lähtien kaivosteollisuus palautettiin alempaan sähköveroluokkaan ja energiaintensiivisten yritysten veronpalautusten piiriin. Viimeksi mainittu energiaverotuki on päättynyt vuoden 2025 alusta.

2.2 EU-lainsäädäntö

Energiaverodirektiivi

Sähkön verotus on yhdenmukaistettu energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehityksen uudistamisesta annetussa neuvoston direktiivissä 2003/96/EY, jäljempänä *energiaverodirektiivi*. Energiaverodirektiivissä säädetään sähkölle vähimmäisvero, jonka jäsenvaltio voi halutessaan ylittää. Sähkön vähimmäisverotaso on eriytetty yrityskäyttöön (alempi vähimmäisverotaso) ja muuhun kuin yrityskäyttöön (ylempi vähimmäisverotaso). Tämä mahdollistaa eri verotaso yritystoiminnassa ja yksityiskäytössä. Lisäksi direktiivissä mahdollistetaan energiaintensiiviselle teollisuudelle alempi sähköverotaso. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa yrityskäytön soveltamisalaa esimerkiksi vain tiettyihin toimialoihin kuten teollisuuteen ja myös sitä suppeampiin toimialoihin, kuten kaivostoimintaan, ja käyttökohteisiin, kuten maatalouteen.

Valtiontukimääräykset

Konesalien ja kaivosten sähköverotuet ovat valtiontukea, joiden yleisenä ominaispiirteenä on tuen määräaikaisuus. EU:n valtiontukisääntely on osa unionin kilpailuoikeutta, jonka tarkoituksena on taata tasavertaiset kilpailuolosuhteet koko unionin alueella. Sääntely on tärkeä osa Euroopan laajuisen sisämarkkinan toimintaa. Sen tarkoituksena on varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset myönnä sellaisia tukia, jotka vääristävät kilpailua eivätkä siten sovi sisämarkkinoille. Tavoitteena on myös vähentää jäsenvaltioiden välistä tukikilpailua. Tuen käyttöönotto edellyttää yleensä komission ennakko hyväksyntää. Joissakin tapauksissa tuki voidaan ottaa käyttöön ilman ennakko hyväksyntää, jos se on sallittu niin sanotussa ryhmäpoikkeussäännöksessä. Nämä säännökset ovat määräaikaista. Myös näissä tilanteissa kyseessä on valtiontuki, jonka käyttöönotosta on tehtävä komissiolle ilmoitus ja josta raportoitava vuosittain. Myös tällainen tuki on komission jälkivalvonnan piirissä. Käytännössä tuen hyväksyttävyydestä päättää viimekädessä komissio.

Energiatehokkuusdirektiivi

Energiatehokkuudesta ja asetuksen (EU) 2023/955 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2023/1791, jäljempänä *energiatehokkuusdirektiivi*, 26 artiklan 6 kohdassa veloitetaan kokonaisteholtaan yli yhden megawatin konesaleja hyödyntämään tuottamaansa hukkalämpöä, paitsi jos ne voivat osoittaa, ettei se ole teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Konesalin tulee osoittaa tämä jo investointivaiheessa tehtävässä kustannus-hyötyanalyysissä. Suomi on täytäntöönpanemassa energiatehokkuusdirektiivin mainitun kohdan siten, että kansallinen lainsäädäntö tulisi voimaan vielä vuoden 2025 puolella. Tätä koskeva hallituksen esitys on valmistelussa työ- ja elinkeinoministeriössä.

2.3 Nykytilan arviointi

Konesalit

Verohallinnon tietojen perusteella Suomessa vuonna 2024 hankki alemmalla sähköveroluokalla sähköä 15 konesalia. Nämä konesalit hankkivat alemmalla sähköveroluokalla sähköä yhteensä noin 1,3 terawattituntia, mikä vastasi noin 1,6 prosenttia koko Suomen sähkön kulutuksesta vuonna 2024. Näiden konesalien saaman valtiontuen määrä eli I ja II sähköveroluokkien välinen erotus vuonna 2024 oli noin 30 miljoonaa euroa. Konesaleille on lisäksi myönnetty vähäisessä määrin sähköverotukea palautuksena. Kaikki Suomessa toimivat konesalit eivät välttämättä kuulu alemman sähköveroluokan II piiriin esimerkiksi toiminnan koon, luonteen tai konesalin ERE- tai PUE-lukujen takia. Joissakin arvioissa esitetään, että Suomessa toimisi tällä hetkellä noin 50 konesalia.

Konesalien tulevaan sähkön kulutuksen määrään liittyy suuri epävarmuus. Valtiovarainministeriön energiaverotuloennusteen taustalla olevassa työ- ja elinkeinoministeriön tuottamassa energiataseessa konesalien sähkön kulutuksen arvioidaan nousevan noin 3,8 terawattituntiin vuoteen 2030 mennessä. Tämä tarkoittaisi konesalien verotuen nousua noin 83 miljoonaa euroon vuonna 2030. Julkisuudessa on kerrottu useista konesaleihin liittyvistä investointihankkeista, jotka toteutuessaan voivat potentiaalisesti nostaa Suomen sähkön kulutusta merkittävästi enemmän. Elinkeinoelämän keskusliiton vihreän siirtymän investointien dataikkunan mukaan esiselvitys-, suunnittelu- tai rakentamisvaiheessa olisi yhteensä 32 konesalihanketta. Jos uusien hankkeiden sähkötehon tarve olisi yhteensä 2 000 megawattia, tämä tarkoittaisi sähkönkulutuksena 16 terawattituntia, jos oletetaan, että datakeskuksen huipunkäyttöaika olisi 8 000 tuntia. Tämä merkitsisi noin viidenneksen lisäystä nykyiseen Suomen sähkön kokonaiskulutukseen. Voimassa olevan sähköverolainsäädännön perusteella 16 terawattitunnin sähkön kulutus tarkoittaisi noin 350 miljoonan euron lisäystä vuotuisessa sähköverotuessa konesaleille.

Viime vuosina merkittävästi kasvanut kiinnostus konesali-investointeihin Suomeen selittyy suurimmaksi osaksi Suomessa tarjolla olevasta edullisesta ja puhtaasta sähköstä, vakaasta sähköverkosta, puhtaasta vedestä ja viileästä ilmastosta. Hukkalämmön hyödyntämismahdollisuudet kaukolämmön tuotannossa tai muussa toiminnassa tarjoavat konesaleille liiketoimintamahdollisuuksia konesalitoiminnan lisäksi. Nämä samat vetovoimatekijät löytyvät myös Ruotsista ja Norjasta. Konesalien sähköveron osalta Suomessa on ollut Ruotsia ja Norjaa matalampi sähkövero vuodesta 2023 lähtien Ruotsin ja Norjan poistaessa verotuet. Suomessa konesalien sähköverotaso on tällä hetkellä noin 3–4 senttiä kilowattitunnilta Ruotsia matalampi ja noin 1,2 senttiä kilowattitunnilta Norjaa matalampi. Suomen sähköverotuella on siten voinut osaltaan olla vaikutusta viime vuosien kasvaneisiin investointisuunnitelmiin. Taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta konesalien sijaintipäätösten olisi muiden investointien tavoin kuitenkin syytä perustua muihin kuin verotuksellisiin tekijöihin, jotta konesali-investoinnit toteutuisivat siellä missä niiden taloudellinen arvo on suurin.

Konesalitoiminta on sähköintensiivistä ja pääomavaltaista, jossa työpanoksen osuus on pieni. Siten konesalitoiminnan vaikutukset sijaintimaan työn kysyntään ja niiden koko käyttöajaltaan tuottama nettoarvonlisäys sijaintimaahan on todennäköisesti pieni suhteessa investointien arvoon. Konesali-investoinnit voivat syrjäyttää muun sähköintensiivisen ja mahdollisesti korkeamman nettoarvonlisän yritystoiminnan kannattavuutta ja sijoittumista Suomeen, jos konesali-investoinnit edellyttävät esimerkiksi sähkön siirtokapasiteetin lisärakentamista ja siirtomaksujen nousua tai johtavat muuten sähkön keskihinnan nousuun Suomessa. Konesalien sähkönkulutus ei ilmeisesti ole lyhyellä aikavälillä yhtä hintajoustavaa kuin myös

sähköverotukea saavien kaukolämmöntuotantoon käytettävien sähkökattiloiden. Konesalit voivat nostaa sähkön hintaa erityisesti tilanteissa, joissa sähköntuotanto uusiutuvalla energialla on vähäistä. Toisaalta jotkut konesalit voisivat jossain määrin osallistua taajuusreservimarkkinaan ja siten tasapainottaa sähköverkon toimintaa lyhyellä aikajaksolla.

Konesalien investointikustannuksista merkittävä osa ei lisää kotimaista kysyntää, sillä esimerkiksi konesalilaitteistot, jotka muodostavat suurimman osan investoinnin arvosta, tulevat suurelta osin ulkomailta. Siltä osin kuin investoinnit lisäävät kotimaista kysyntää erityisesti rakentamisen toimialalla, niiden lyhyen aikavälin vaikutukset riippuvat rakennusalan suhdannetilanteesta. Jos rakennusala toimii vajaakäytöllä, investoinneilla voi olla suhdannetilaa parantava vaikutus. Jos taas rakennusalan tuotantokapasiteetti on normaalissa käytössä, konesali-investointi voi syrjäyttää muita rakennusinvestointeja, jolloin vaikutukset suhdannetilanteeseen ovat vähäiset. Yksittäisen kunnan tasolla konesali-investoinnit näyttävät todennäköisesti positiivisemmilta kuin koko kansantalouden tasolla tarkasteltuna, koska konesali-investoinnit voivat liikuttaa työvoimaa investoinnin saavaan kuntaan ja uudet konesalit lisäävät niiden sijaintikuntien kiinteistö- ja yhteisöverotuloja.

Konesalin verotukeen liittyvä vaatimus ensisijaisesti hyödyntää hukkalämpöä esimerkiksi kaukolämmön tuotannossa on voinut hyödyttää sekä hukkalämpöä myyvää konesalia että kuntaa, joka on voinut näin saada edullista kaukolämpöä. Hukkalämpöä on mahdollista hyödyntää myös muussa lämpöä käyttävässä liiketoiminnassa kuten esimerkiksi kasvihuoneissa. Energiategohokkuusdirektiivissä ja sen kansallisessa täytäntöönpanolainsäädännössä edellytetään, että konesali hyödyntää hukkalämpöään. Sähköverotuella ei siten enää ole jatkossa samaa ohjaustarvetta hukkalämmön hyödyntämisen suhteen. Lisäksi konesalin alempi sähkövero on valtiontukea, jota ei tule myöntää muussa lainsäädännössä velvoittavaan toimintaan.

Kaivostoiminta

Verohallinto toteutti vuonna 2020 valtiovarainministeriön toimeksiannosta kaivostoiminnan harjoittajille kyselyn kaivostoimintaan käytetyn sähkön määrästä vuosina 2014–2019. Kyselyn tulosten perusteella kaivostoimintaan käytetyn sähkön arvioidaan olleen vuosina 2016–2019 noin 450 gigawattituntia, joka oli noin kolmasosa Tilastokeskuksen raportoimasta kaivostoimipaikkojen sähkönkulutuksesta. Eroa selittää se, että kaivostoimipaikoilla on merkittävässä määrin kaivostoiminnan määritelmän ulkopuolelle jäävää sähkönkulutusta. Tilastokeskuksen tietojen perusteella kaivostoimialan sähkön kulutus on kasvanut noin 12 prosenttia vuosien 2016–2019 keskimääräisestä tasosta vuosien 2022 ja 2023 keskimääräiseen tasoon nähden. Kaivostoiminnan sähkön kulutuksen arvioidaan tämän perusteella nousseen siten noin 500 gigawattituntiin ja kaivostoiminnan sähköverotuen suuruuden olevan nykyisin noin 11 miljoonaa euroa. Arvioon liittyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallituksen linjaukset verotuottojen lisäämiseksi poistamalla sähköverotuki konesaleilta ja kaivostoiminnalta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että kaivostoiminnassa ja konesaleissa käytettävä sähkö siirrettäisiin alemmasta sähköveroluokasta II yleiseen sähköveroluokkaan I vuoden 2026 alusta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen

Ehdotetut muutokset lisääisivät valtion sähköverotuloja vuoden 2026 tasolla arviolta noin 58 miljoonaa euroa. Tästä konesalien sähköverotuen poiston osuus olisi arviolta noin 47 miljoonaa euroa ja kaivostoiminnan osuus noin 11 miljoonaa euroa. Valmisteverojen tilitysten ajoittumisesta johtuen valtion talousarvion mukainen kassaperusteinen verotuotto nousisi noin 46 miljoonaa euroa vuonna 2026.

Konesalien ennustetun sähkön kulutuksen kasvun seurauksena vaikutus verotuottoihin kasvaisi ajan myötä. Verotukien poiston valmisteverotuloja lisäävän vaikutuksen arvioidaan olevan noin 85 miljoonaa euroa vuoden 2029 tasolla.

Sähköverotukien poistaminen nostaisi konesali- ja kaivostoimintaa harjoittavien yritysten kustannuksia verotuen poiston verran. Koska konesalien ja kaivostoiminnan lopputuotteiden markkinahinta määräytyy pääosin kansainvälisillä markkinoilla, konesalien ja kaivostoiminnan ei oleteta pystyvän viemään kustannuksia lopputuotteiden hintoihin ainakaan täysimääräisesti. Siten konesali- ja kaivostoimintaa harjoittavien yritysten voitot ennen yhteisöveroa alenisivat kutakuinkin verotuen poiston verran, minkä takia yhteisöverotulot alenisivat vuoden 2026 tasolla arviolta noin 12 miljoonaa euroa. Siten ehdotettujen muutosten julkista taloutta parantavan vaikutuksen arvioidaan olevan vuonna 2026 nettomääräisesti noin 46 miljoonaa euroa.

Tuen poiston vaikutuksista julkiseen talouteen liittyy vuoden 2026 osalta EU-oikeudellinen kysymys. Vuoden 2021 energiaverouudistus, jossa alennettiin muun muassa konesalien ja kaivostoiminnan sähköveroa, sisältyy Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan (RRP). Suomi on tähän perustuen saanut EU:lta RRF-maksatuksia. Nyt ehdotetusta kaivosten ja konesalien sähköverotuen poistosta voi seurata, että komissio katsoo uudistuksen olevan tältä osin peruttu. Tästä voi seurata EU-tulonmenetyksiä, jonka määrän arviointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Niiden määrän arvioidaan kuitenkin olevan suhteellisen vähäinen verrattuna Suomen RRF-maksatuksesta saamaan lähes kahden miljardin euron kokonaisrahoitukseen. Valtiovarainministeriö käy tällä hetkellä neuvotteluja komission kanssa asian ratkaisemiseksi siten, siten ettei siitä aiheutuisi tulonmenetyksiä Suomelle.

Yritysvaikutukset ja vaikutukset investointeihin

Ehdotetut veromuutokset nostaisivat sähköverotukea saavien konesalien ja kaivosten kustannuksia verotuen verran ja siten heikentäisivät konesali- ja kaivostoiminnan kannattavuutta. Erityisesti konesalitoiminta on kustannuksiltaan sähköintensiivistä. Siten on mahdollista, että muutoksen vuoksi jotkin potentiaalisista konesali-investoinneista kohdistuisivat Suomen sijasta muihin Pohjoismaihin tai muualle maailmaan.

Suomen tärkeimmät keskeiset vahvuudet konesali-investoinneille, kuten edullinen ja puhdas sähkö, vakaa sähköverkko, puhdas vesi, viileä ilmasto, digitaalinen infrastruktuuri ja keskuksissa syntyvän lämmön hyödyntämismahdollisuudet, säilyisivät kuitenkin ennallaan ehdotetusta veromuutoksesta huolimatta.

Toisaalta potentiaalisia konesali-investointeja voisi korvautua muilla paljon sähköä käyttävillä investoinneilla kuten teollisuusinvestoinneilla tai investoinneilla kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottaviin sähkökattiloihin.

Ehdotettu konesalien veromuutos vähentäisi yritysten hallinnollista taakkaa siltä osin kuin velvollisuus seurata ERE- ja PUE-tunnuslukuja verotusta varten poistuisi. Samalla myös yritysten valtiontukien seurannasta ja valvonnasta johtuvat velvoitteet päättyisivät.

Ehdotettu kaivostoiminnan sähköverotuen poisto lisäisi jonkin verran kaivosten hallinnollisista taakka, sillä jotkut yritykset joutuisivat erottamaan kaivoistoimintaan kulutetun sähkön teollisuustoimintaan käytetystä sähköstä. Tätä muutosta helpottaisi jossain määrin se, että vastaava rajanveto ja siitä johtuvat käytännön toimenpiteet on jo toteutettu kerran aikaisemmin.

Ehdotetut veromuutokset lisäisivät kertaluonteisesti sähköverkonhaltijoiden tietojärjestelmäkustannuksia konesalien ja kaivosten sähköverokannan muutosten vuoksi, mutta voivat vähentää sähköverkonhaltijoiden hallinnollista taakkaa, kun velvollisuus varmistua konesaliin sovellettavasta sähköveroluokasta ja tuen ilmoittamisesta Verohallinnolle poistuisi.

Ehdotetuilla muutoksilla ei todennäköisesti ole merkittävää vaikutusta uusiutuviin sähköntuotannon investointeihin, sillä esimerkiksi tuuli- ja aurinkovoimaloiden saaman tuotannon keskihinta määräytyy pääosin pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla, eikä yksinomaan Suomen sähkön kulutuksen perusteella.

Vaikutukset sähköjärjestelmään

Jos ehdotetulla muutoksella olisi tulevaisuudessa konesali-investointeja pienentävä vaikutus Suomessa, tällä voisi olla sähkön huippukulutuksen nousua pienentävä vaikutus. Muutoksella voisi tällöin olla myös sähkön hintapiikkejä tasaava vaikutus ja siten keskimääräistä sähkön hintaa lievästi alentava vaikutus.

Ympäristövaikutukset

Kaivosten ja konesalien siirtäminen yleiseen sähköveroluokkaan nostaisi niiden hankkiman sähkön hintaa. Tämä voi kannustaa niitä parantamaan energiatehokkuuttaan.

Koska energiatehokkuusdirektiivi edellyttäisi jatkossa uusien yli yhden megawatin konesalien hukkalämpöjen hyödyntämistä, veromuutoksen ei arvioida juuri vaikuttavan toteutuvien konesali-investointien hukkalämpöjen hyödyntämiseen.

Jos ehdotettu muutos johtaisi paljon sähköä käyttävien konesali-investointien suuntautumiseen maihin, jotka ovat EU:n päästökaupan ulkopuolella, muutoksella voisi olla kasvihuonekaasupäästöjä lisäävä vaikutus.

Jos ehdotettu muutos vähentäisi tulevia konesali-investointeja Suomessa, tämä voisi lievästi hidastaa siirtymää kaukolämmöntuotannossa biomassasta kohti sähköllä ja lämpöpumpuilla tuotettua lämpöä. Toisaalta metsähakkeen hinta lämmöntuotannossa on noussut viime vuosina, mikä yhdessä sähkökattiloille ja lämpöpumpuille kohdistuvan sähköverotuen kanssa on luonut merkittävän kannustimen sähkön hyödyntämiseen kaukolämmöntuotannossa joustavasti sähkön hinnan vaihteluiden mukaan.

Kaivostoiminnan sähköistymiseen ja sitä kautta hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen veromuutoksella arvioidaan olevan vähäinen vaikutus, sillä sähkö on polttoaineita edullisempi energialähde ja sähkömoottoreiden hyötysuhde polttomoottoreita selkeästi parempi. Sähkön etuna on myös erityisesti maanalaisessa kaivostoiminnassa polttoaineita vähäisemmät hiilidioksidi- ja terveydelle haitalliset päästöt ja siten vähäisempi tarve runsaasti energiaa kuluttavaan tuuletukseen.

Vaikutukset viranomaisten toiminnalle

Ehdotetut muutokset vähentäisivät Verohallinnon valvontatarvetta konosalien sähköverotuksen osalta mutta voivat lisätä valvonta- ja ohjeistustarvetta kaivostoiminnassa. Ehdotettujen muutosten arvioidaan aiheuttavan vähäisiä kertaluonteisia tietojärjestelmäkustannuksia Verohallinnolle.

Vaikutukset kansalaisille

Kokonaisuutena vaikutukset kotitalouksille ovat todennäköisesti maltilliset. Ehdotetut muutokset voivat välillisesti vaikuttaa jossain määrin kotitalouksien maksaman sähkön hintaa alentavasti ja mahdollisesti yksittäisten kuntien kaukolämmön hintaa nostavasti.

5 Ulkomainen lainsäädäntö

Konesalien sähkövero oli Ruotsissa energiaverodirektiivin mukaisella vähimmäisverotasolla vuodesta 2017 alkaen. Vuoden 2023 puolestavälistä lähtien Ruotsi poisti koneseleilta mahdollisuuden alempaan sähköveroon. Veromuutokseen liittyvässä Ruotsin hallituksen esityksessä (Regeringens proposition 2022/23:1) katsottiin, ettei ollut enää syytä erikseen tukea paljon sähköä käyttävää koneseleliiketoimintaa, kun samaan aikaan ennakoitaan sähkön kysynnän kasvua esimerkiksi vihreässä teollisuudessa, jonka arvioidaan luovan enemmän työpaikkoja kuin koneseletoiminnan.

Ruotsi korjaa inflaation perusteella sähköveron tasoa vuosittain, ja vuonna 2025 konesealien sähkövero on yleisen sähköverokannan mukainen 4,0 senttiä kilowattitunnilta ja joissakin Pohjois-Ruotsin kunnissa 3,1 senttiä kilowattitunnilta. Teollisuuden ja siihen kuuluvan kaivostoiminnan sekä kasvihuoneiden sähkövero on vuonna 2025 Ruotsissa 0,05 senttiä kilowattitunnilta.

Norjassa oli käytössä koneseleille alennettu sähkövero vuoteen 2023 asti. Norja poisti koneseleilta mahdollisuuden alempaan sähköveroon vuonna 2023 ja nykyisin Norjassa sovellettava sähkövero koneseleille on keskimäärin noin 1,3 senttiä kilowattitunnilta.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmiste- verosta

2 §. Pykälässä säädetään laissa käytettävistä määritelmistä. Pykälän 6 kohdassa olevaa teollisuuden määritelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kaivostoiminta poistettaisiin teollisuuden määritelmästä. Kaivostoiminnassa käytetty sähkö verotettaisiin siten jatkossa yleisen sähköveroluokan I mukaisesti. Energiaverotuksessa samoja toimintoja on tarkoitus kohdella neutraalisti ja yhdenvertaisesti siitä riippumatta, missä nämä toiminnot tapahtuvat ja mihin toimialaluokituksen pääluokkaan ne toimialaluokituksen perusteella määriteltäisiin. Siten teollisuuteen luettaisiin kaivosmineraalien rikastaminen, vaikka se tapahtuisi kaivostoimintaan ja louhintaan (pääluokka B) kuuluvan toiminnan yhteydessä. Sähköveroluokan I piiriin tulisivat kaivostoiminnassa ja louhinnassa saatujen metallimalmien ja mineraalien siirtämistä, murskaamista, hienontamista, jauhamista, seulomista, pesua tai muuta muokkausta rikastamista edeltävään muotoon. Ehdotettu rajanveto vastaisi vuonna 2015 tehtyä muutosta.

Pykälän 6 a, 6 b ja 6 c kohdat kumottaisiin. Koska konesalien sähköverotuki poistettaisiin, siihen liittyvät määritelmät olisivat tarpeettomia.

4 a §. Pykälässä säädetään konesalien sähköverotuesta. Pykälä kumottaisiin tarpeettomana. Konesaleissa käytetty sähkö verotettaisiin jatkossa yleisen sähköveroluokan I mukaan.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2026.

9 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys lisäisi valtion sähköverotuloja vuodesta 2026 alkaen, mikä otetaan huomioon valtion vuoden 2026 talousarvioesityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 2 §:n 6 a — 6 c kohta ja 4 a §, sellaisina kuin ne ovat laissa 1215/2021, sekä *muutetaan* 2 §:n 6 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1215/2021, seuraavasti:

2 §

Tässä laissa tarkoitetaan:

6) *teollisuudella* 4 ja 8 a §:ssä ammattimaista kasvihuoneviljelyä, Tilastokeskuksen vuoden 2008 toimialaluokituksen (TOL 2008) pääluokkaan C (teollisuus) kuuluvaa toimintaa; kaivosmineraalien rikastamista, vaikka se tapahtuu pääluokkaan B (kaivostoiminta ja louhinta) kuuluvan toiminnan yhteydessä; ei kuitenkaan kaivostoiminnassa ja louhinnassa saatujen metallimalmien ja mineraalien siirtämistä, murskaamista, hienontamista, jauhamista, seulomista, pesua tai muuta muokkausta rikastamista edeltävään muotoon; sekä pääluokan E (vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito) alaluokkaan 38320 (lajiteltujen materiaalien kierrätys) kuuluvaa toimintaa; teollisuuteen rinnastetaan lisäksi vähäinen teollisuuteen kuulumattoman tukitoiminnan harjoittaminen, joka tapahtuu teollisuutta harjoittavan yrityksen tuotantopaikalla ja joka liittyy pääasiallisesti yrityksen omaan teolliseen tuotantotoimintaan;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Valtiovarainministeri Riikka Purra

Laki

sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 2 §:n 6 a — 6 c kohta ja 4 a §, sellaisina kuin ne ovat laissa 1215/2021, sekä muutetaan 2 §:n 6 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1215/2021, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §
Tässä laissa tarkoitetaan:

6) *teollisuudella* 4 ja 8 a §:ssä ammattimaista kasvihuoneviljelyä, Tilastokeskuksen vuoden 2008 toimialaluokituksen (TOL 2008) pääluokkaan C (teollisuus) ja B (kaivostoiminta ja louhinta) sekä pääluokan E (vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito) alaluokkaan 38320 (lajiteltujen materiaalien kierrätys) kuuluvaa toimintaa; teollisuuteen rinnastetaan lisäksi vähäinen teollisuuteen kuulumattoman tukitoiminnan harjoittaminen, joka tapahtuu teollisuutta harjoittavan yrityksen tuotantopaikalla ja joka liittyy pääasiallisesti yrityksen omaan teolliseen tuotantotoimintaan;

6 a) *konesalilla* vuotuiselta keskimääräiseltä palvelinlaiteteholtaan yli 0,5 megawatin laitetilaa, jossa yritys harjoittaa tietopalvelutoimintaa, tietojenkäsittelyä, palvelintilan vuokrausta ja siihen liittyviä palveluja pääasiallisena elinkeinotoimintanaan;

2 §
Tässä laissa tarkoitetaan:

6) *teollisuudella* 4 ja 8 a §:ssä ammattimaista kasvihuoneviljelyä, Tilastokeskuksen vuoden 2008 toimialaluokituksen (TOL 2008) pääluokkaan C (teollisuus) kuuluvaa toimintaa; kaivosmineraalien rikastamista, vaikka se tapahtuu pääluokkaan B (kaivostoiminta ja louhinta) kuuluvan toiminnan yhteydessä; ei kuitenkaan kaivostoiminnassa ja louhinnassa saatujen metallimalmien ja mineraalien siirtämistä, murskaamista, hienontamista, jauhamista, seulomista, pesua tai muuta muokkausta rikastamista edeltävään muotoon; sekä pääluokan E (vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito) alaluokkaan 38320 (lajiteltujen materiaalien kierrätys) kuuluvaa toimintaa; teollisuuteen rinnastetaan lisäksi vähäinen teollisuuteen kuulumattoman tukitoiminnan harjoittaminen, joka tapahtuu teollisuutta harjoittavan yrityksen tuotantopaikalla ja joka liittyy pääasiallisesti yrityksen omaan teolliseen tuotantotoimintaan;

6 b) **PUE-luvulla** konesaleissa käytetyn energian käytön tehokkuuden tunnuslukua, joka kuvaa sitä, kuinka paljon konesalin kokonaisenergian käyttö on suhteutettuna tietoteknisten laitteiden käyttämään energiaan ja joka määritellään kaavalla $PUE = Kokonaisenergia / palvelinlaite-energia = (Jäähdytys + Sähkönjakelu + Valaistus + Muut + palvelinlaite-energia) / palvelinlaite-energia$;

6 c) **ERE-luvulla** konesaleissa käytetyn energian uudelleenkäytön tunnuslukua, joka kuvaa sitä, kuinka paljon hyötykäyttämätön kokonaisenergian kulutus on suhteutettuna tietoteknisten laitteiden käyttämään energiaan ja joka määritellään kaavalla $ERE = (Kokonaisenergia - Hyötykäytetty hukkalämpö) / palvelinlaite-energia = (Jäähdytys + Sähkönjakelu + Valaistus + Muut + palvelinlaite-energia - Hyötykäytetty hukkalämpö) / palvelinlaite-energia$;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..
