

8.6.2020

Valtiovarainministeriö, työryhmä energiaverotuksen uudistamiseksi

Kirjallinen kuuleminen energiaverotuksen kehittämisestä

Sitra kiittää mahdollisuudesta lausua energiaverotuksen kehittämismahdollisuuksista Suomen hiilineutraaliustavoitteen 2035 tukemiseksi. Vastaukset on alla luokiteltu kuulemisessa mainittujen kysymysten mukaiseen järjestykseen.

1) Arvionne nykyisen energiaverojärjestelmän rakenteesta ja toimivuudesta erityisesti suhteessa hallituksen vuodelle 2035 asettaman hiilineutraalisuus-tavoitteen kannalta? Miten energiaverojärjestelmä toimii yhdessä muiden ohjauskeinojen kanssa?

Ilmasto- ja biodiversiteettikriisi etenevät huolestuttavaa vauhtia. Nopeiden ja kunnianhimoisten päästövähennysten saavuttamiseksi kaivataan toimia kaikilla yhteiskunnan sektoreilla, jotta Suomi saataisiin hallituksen linjausten mukaisesti hiilineutraaliksi vuonna 2035. Erityisesti taakanjakosektorin ja maankäytön päästöihin sekä hiilinielun vahvistamiseen tähtääviä toimia on ohjattava kansallisilla ohjauskeinoilla.

Energiaverojärjestelmän perusrakenne on hyvä ilmastotavoitteiden kannalta energiaverotukseen kuuluvan erillisen CO₂-veron ansiosta. Järjestelmän toimivuutta on heikentänyt tähän asti kuitenkin normaaliin rakenteeseen tehdyt poikkeukset ja alennetut verokannat esimerkiksi turpeelle, dieselille, kevyelle polttoöljylle työkoneissa ja CHP-tuotannolle. Sen sijaan verotueksi myös katsottava alempi verokanta teollisuuden sähkönkäytölle on perusteltavaa sähköistymisen tuomien laajojen päästövähennysmahdollisuuksien perusteella.

Koljonen ym. (2019) mallinnusten mukaan Suomen kasvihuonekaasupäästöt jäävät nykyisillä energiaverojen tasoilla ja EU:n päästökaupan oletetulla noin 25 eur/CO₂t hinnalla vuonna 2040 noin tasolle 35 CO₂ Mt. Koljonen ym. (2020) mallinnusten mukaan LULUCF-nettonielun taso jää kaikissa skenaarioissa alle 25 Mt CO₂ vuonna 2035, joten hiilineutraalisuutta ei tavoiteta nykyisillä verotasoilla vuonna 2035. Saman tutkimuksen laajemmat skenaariot pitkän aikavälin päästökaupasta osoittavat lisäksi, että hiilineutraalisuutta ei tavoiteta vuonna 2035 nykyisillä ohjauskeinoilla.

EU:n päästökauppajärjestelmä on siihen kuuluvilla sektoreilla ensisijainen ohjauskeino. Päästökauppaan liittyvien moninaisten haasteiden takia ei ole kuitenkaan todennäköistä, että päästöoikeuksien hinta nousisi nykyisillä toimilla tarpeeksi korkealle Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi. EU:n päästökaupan markkinavakaussuorituksen on tutkimuskirjallisuudessa arvioitu heikentävän ns. vesisänkyefektiä eli sitä, että yhden maan kansallisen politiikan aiheuttama päästöjen vähentyminen "pullauttaisi" päästöjä korkeammalle toisessa jäsenvaltiossa (ks esim. Silbye ja Sorensen 2019, Perino 2018) Tämän myötä päällekkäinen kotimainen ohjaus päästökauppasektorilla voi olla tehokasta ja tarpeen hiilineutraalisuuden saavuttamiseksi.

8.6.2020

2) Mitkä olisivat keskeisimmät toimet energiaverotuksen kehittämisessä tavoiteltaessa 2035 hiilineutraalisuutta? Mitkä niistä tulisi toteuttaa mahdollisimman nopeasti ja mitkä voitaisiin toteuttaa myöhemmin hiilineutraalisuutta tavoiteltaessa?

Tutkimusnäyttö tukee erityisesti turpeen alennetun verokannan, kevyen polttoöljyn, CPH-käytön alennetun energiasisältöveron, maatalouden fossiilisen energiakäytön verotuen ja päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensatiotuen poistamista. (Koljonen ym, 2019, Laukkanen & Maliranta, 2019) Jo päätetty työkoneiden- ja lämmityspolttoaineiden verotuksen kiristäminen 100 milj. eurolla on askel päästöjen kannalta oikeaan suuntaan, mutta jää tutkimuskirjallisuuden valossa vielä odottamaan rinnalleen muita toimia.

Kaikkien yllä mainittujen verotukien poistaminen tulisi jaksottaa useiden vuosien ajalle, mutta aloittaa kuitenkin mahdollisimman pian. Päätös niiden vähittäisestä poistamisesta olisi hyvä saada nopeasti tiedoksi investoijille ja muille keskeisille sidosryhmille. Tämä toisi selkeyttä investointiympäristöön erityisesti ottaen huomioon Covid-19 kriisin myötä suunnatut lisäpanostukset kestäväan elvytykseen sisältäen lisätukia mm. lämmitysjärjestelmien vähäpäästöistämiseen. Samaisesta syytä olisi hyvä selvittää mahdollisimman nopeasti myös sähköpolttoaineiden (power-to-X) ja jätteenpolton verokohtelu tulevaisuudessa.

Lisäksi hallitusohjelmassa on jo mainittu, että energiatuotannon päästöohjausta tehostetaan poistamalla energiaintensiivisen teollisuuden energiaveron palautusjärjestelmä ja alentamalla II veroluokan sähkövero kohti EU:n sallimaa minimitasoa. Uudistuksen ennakoidaan nyt ajoittuvan veroperustemuutosten osalta vuosille 2021–2022. Koska sähköistäminen luo usealla teollisuusalalla mahdollisuuksia uusien, vähäpäästöisten teknologioiden käyttöön, olisi toivottavaa, että nämä jo kohtuullisen selkeästi määritellyt muutokset verotukseen otettaisiin huomioon heti seuraavissa talousarvioissa eikä siirrettäisi toteutettavaksi vasta myöhemmin hallituskaudella.

Kaivostoiminnan osalta tulisi lisäksi selvittää, onko sen käyttämän sähkön verotuksen siirtäminen nykyisestä sähköveroluokasta 2 ylempään sähkövero 1 luokkaan hallitusohjelman mukaisesti päästövähennyksen kannalta tehokasta.

Pidemmälle aikavälille voisi selvittää myös biomassan energiakäytön verottamisen mahdollisuutta ja vaikutuksia. Kestävällä biomassalla on rajallinen saatavuus ja sen käytöllä on mahdollisia heijastusvaikutukset hiilinieluihin sekä luonnon monimuotoisuuteen, jonka takia energiantuotannossa tulisi edistää polttoon perustumattomia uusia teknologioita ja biomassan käyttö tulisi suunnata sellaiseen energia- ja materiaalikäyttöön, jossa muita kustannustehokkaita päästövähennyskeinoja ei vielä ole.

Lisäksi vähintään energiaverotuksen CO₂ -komponentin sitomista yleiseen hintaindeksiin voisi harkita, jotta verotuksen inflaatiokorjattu teho pysyisi yli ajan ilman päätöksenteolla tehtäviä korotuksia energiaveroihin. Tasaisia nostoja energiaveroihin on mallinnettu myös Koljonen ym. (2019) tutkimuksessa. CO₂-verojen reaalisten nostojen vaikutusta päästöihin olisi hyvä arvioida myös verotuksen suunnittelussa pidemmälle aikavälille. Lisäksi raakaöljyn hinnan voimakkaat heilahtelut ja erityisesti sen halpeneminen viime aikoina ovat tuoneet haasteita vähähiilisten uusien teknologioiden kustannuskilpailukyvyille verrattuna fossiilisiin vaihtoehtoihin. Tämä olisi hyvä huomioida myös verotuksen suunnittelussa.

Kokonaisvaltaisten uudistusten osalta on perusteltua tehdä kattavat vaikutusanalyysit, mutta niiden ei pitäisi toimia hidasteena jo hyvin tutkittujen toimien soveltamiselle. Verouudistukset pitää saada tukemaan ilmastotoimia mahdollisimman pian tämän hallituskauden aikana.

8.6.2020

3) Näettekö, että esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden tukien (CHP, maatalous ja turve) poistaminen ja/tai fossiilisten polttoaineiden veronkorotukset voisivat osaltaan auttaa päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa. Mitä mahdollisesti haitallisia vaikutuksia tällä olisi?

Turpeen verotuesta luopuminen kannustaisi siirtymään energiantuotannossa vähäpäästöisiin vaihtoehtoihin. Energiantuotannon puhdistuminen auttaisi vuorostaan merkittävästi päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa. Hiljattain myös esimerkiksi Vesa Vihriälän työryhmä on suosittanut ilmaston kannalta haitallisesta turpeen verotuesta luopumista raportissaan "*Talouspolitiikan strategia koronakriisissä*".

Turpeen verotuesta luopuminen voisi nostaa kustannuksia energiantuotannossa. Siirtyäkseen muihin tuotantoteknologioihin energiantuottajat joutuvat investoimaan uusiin laitoksiin. Toisaalta uusien vaihtoehtojen (esim. ympäristö- tai hukkalämpöjen hyödyntäminen lämpöpumppujen avulla) kustannuskilpailukyky kehittyy koko ajan, joten siirtyminen niihin tulee jatkuvasti houkuttelevammaksi.

Tulee selvittää tapoja, joilla investointeja vähäpäästöiseen energiantuotantokapasiteettiin voitaisiin tukea julkisten varojen näkökulmasta mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Erityisesti on syytä edistää polttoon perustumattomien ratkaisujen käyttöönottoa ja selvittää biomassan energiakäytön verotuksen mahdollisuuksia ja vaikutuksia, jotta turpeen verotuen poisto ei johda turpeen korvautumiseen yksinomaan biomassalla.

CHP-verotuen poistaminen tarkoittaisi energiasisältöveron soveltamista, sillä nykyisin energiasisältöveroon kohdennetaan 100 %:n alennus, sekä verollisen polttoainemäärän laskennan muutosta (nykyisin verollinen polttoainemäärä lasketaan kulutukseen luovutetun lämpömäärän kautta ja kerrotaan vielä kertoimella 0,9 – kerroin olisi poistettava ja luovutettu lämpömäärä korvattava polttoaineen energiasisällöllä huomioimalla laitoksen hyötysuhde). Lyhyellä aikavälillä verotuen poiston vaikutus polttoaineen käyttöön olisi todennäköisesti maltillinen, sillä energiantuotannon muutoksiin liittyy usein investointitarve. Pidemmällä aikavälillä maakaasua hyödyntävää CHP-kapasiteettia suljettaisiin ennen aikaisesti. Polttoöljyn verotuksen korottaminen voisi vastaavasti kannustaa vaihtoehtoisten käyttövoimien ja polttoaineiden käyttöä maatalouskoneissa.

Wahlström ym. (2019) selvityksen mukaan turpeen, CHP-verotuen ja biomassan verottomuuden poisto nostaisi merkittävästi lämpöpumppu- ja maalämpöjärjestelmien kilpailukykyä erityisesti, jos niiden sähköverotus laskettaisiin vielä alempaan sähköveroluokkaan. Tämä voisi vauhdittaa päästövähennyksiä lämmöntuotannossa merkittävästi.

4) Miten arvioitte energiaverotuottojen kehittyvän 2030 mennessä verotuksen nykyrakenteella ja verotuksen päästöohjausta tehostettaessa?

Teknologinen kehitys, EU:n päästökauppa ja kuluttajien kysynnän muutokset vähentävät useiden fossiilisten energiamuotojen käyttöä merkittävästi vuoteen 2030 mennessä myös ilman lisätoimenpiteitä, eli ns. perusurassa. Lisätoimia tarvitaan kuitenkin hiilineutraaliuden saavuttamiseksi vuoteen 2035 mennessä. Mikäli verorakenteeseen ei tehdä muutoksia, jo nämä ns. perusuran muutokset aiheuttaisivat merkittäviä verotuottojen menetyksiä verrattuna nykytuottoihin. Verotuksen päästöohjauksen tehostuksella voidaan vähintäänkin pienentää tätä verotulojen laskua ja parhaimmillaan nostaa verotuottoja lyhyellä aikavälillä. Tarkat vaikutukset verotuottoihin riippuvat siitä, mitä verotasoa nostetaan, kuinka paljon ja missä aikataulussa. Nämä tulisi mallintaa tarkasti, kunhan tehokkaimmista energiaveromuutoksista on päätetty. Energiaverojen käyttö pelkästään fiskaalisiin tarkoituksiin tulisi olla toissijaista verrattuna niiden käyttöön fossiilisten energiamuotojen käytöstä johtuvien ulkoisvaikutusten minimointiin.

8.6.2020

Helsingissä 8.6.2020



Mari Pantsar
Johtaja

Lähteet:

Koljonen, T. A. Lehtilä, G. Koreneff, T. J. Lindroos, E. Pursiheimo, M. Rämä, H. Siikavirta, M. Laukkanen, E. Kyritsis, K. Ollikka, E. Eerola M. Ollikainen (2019), Energiantuotannon valmisteverotuksen kehittäminen Suomessa, VTT TECHNOLOGY 359.

Koljonen, T., A. Lehtilä, H. Siikavirta, J. Aakkula, M. Haakana, H. Hirvelä, H. Kilpeläinen, L. Kärkkäinen, J. Laitila, H. Lehtonen, L. Maanavilja, P. Ollila, T. Tuomainen, S. Soimakallio, J. Honkatukia (2020), Hiilineutraali Suomi 2035 - Skenaariot ja vaikutusarviot, VTT TECHNOLOGY 366.

Laukkanen, M. & M. Maliranta (2019); Yritystuet ja kilpailukyky. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:33

Perino, G. (2018), New EU ETS Phase 4 rules temporarily puncture waterbed, *Nature Climate Change* 8, 262–264.

Silbye, F. ja P. Sorensen (2019), National Climate Policies and the European Emissions Trading System, *Nordic Economic Policy Review* 2019, p. 63-101.

Wahlström, J., J. Kaskela, J. Riikonen, V. Hankalin (2019), Energiaverotuet ja kustannustehokas huoltovarmuus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:56.

Sitran visiona on Suomi, joka menestyy kestäväen hyvinvoinnin edelläkävijänä sosiaalisessa, taloudellisessa ja ekologisessa ulottuvuudessa. Suomen menestys tulevaisuudessa riippuu keskeisesti kyvystämme vastata sekä globaalin talouden että ilmasto -ja kestävyyskriisin haasteisiin. Menestyminen edellyttää yhteiskunnan uudistumiskykyä -ja halua. Hiilineutraali kiertotalous rakentaa yhteiskuntaa, jossa hyvinvointi ei perustu ylikulutukseen tai fossiilisiin polttoaineisiin.