



2.9.2020

Energiaverotuksen uudistamista selvittävän työryhmän loppuraportin ehdotukset ja niiden vaikutukset

Muistiossa on otteena energiaverotyöryhmän loppuraportin luku 4, *ehdotukset ja niiden vaikutukset*. Muistion sivujen sekä taulukoiden numerointi ja otsikoiden nimet saattavat poiketa loppuraportista. Lisäksi loppuraporttiin saattaa tulla teknisiä muutoksia ja tarkistuksia verrattuna tässä muistiossa esitettyyn tekstiin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Hallitusohjelman energiaverokirjaukset ja niiden toteutusvaihtoehdot

Hallitusohjelmassa ei ole otettu kantaa ehdotettujen energiaveromuutosten toteuttamisen aikatauluun eikä niiden toteutusjärjestykseen. On tärkeä huomioida, että koska ehdotetut energiaveromuutokset ovat osin päällekkäisiä ja eri kytkentöjen takia ne vaikuttavat toisiinsa, energiaveromuutosten toteutusjärjestys vaikuttaa niiden mittaluokkaan ja valtionaloudellisiin vaikutuksiin. Siksi kappaleissa 4.1 ja 4.2 esitetyt energiaveromuutoksia on tarkasteltu vain niillä oletuksilla, jotka kappaleessa on esitetty ja on huomioitava, että toisenlainen ajoitus tai toteutusjärjestys saattaa johtaa jonkin verran eri lopputulokseen sen suhteen, kuinka paljon energiaveroja on korotettava ja miten energiaverotuksen tuet muuttuvat.

4.1.1 Lämmityspolttoaineet sekä yhteistuotanto

Hallitusohjelman mukaan yhteistuotannon verotukea alennetaan ja lämmityspolttoaineiden verotasoa korotetaan niin, että verotuotot kasvavat yhteensä 100 milj. euroa vaalikauden aikana. Vuosaaren ilmastokokouksessa linjattiin lisäksi, että toimenpide toteutetaan vuoden 2021 alusta.

Lisäksi hallitusohjelman mukaan energiaverotuksen kokonaisuudistuksen osana arvioidaan turpeen verotukseen tarvittavat muutokset, jotta turpeeseen liittyvä tavoite sen energiakäytön puolituksesta vuoteen 2030 mennessä toteutuu. Samalla on pidettävä huolta siitä, ettei ainespuuta ohjautu polttoon. Tässä kappaleessa (4.1.1) turve käsitellään yhdessä muiden lämmityspolttoaineiden kanssa. Pelkästään turvetta koskevat mahdolliset lisäkorotukset käsitellään myöhemmin kappaleessa 4.2.3.

Lämmityspolttoaineiden veronkorotus voidaan toteuttaa muuttamalla energiasisältövero ja/tai hiilidioksidivero. Yhteistuotannon tukea voidaan pienentää vähentämällä nykyisen lainsäädännön sisältämiä verotukia, eli energiasisältöverosta tehtävää 7,63 €/MWh veronalennusta, joka on veroteknisesti toteutettu säätämällä energiasisältöveron 100 prosentin alennus. Lisäksi tuen pienentäminen voidaan toteuttaa poistamalla laskentasääntö, jossa yhteistuotannossa verotettava hyötylämmön tuotantoon käytetty polttoainemäärä lasketaan kertomalla kulutukseen

luovutettu lämpö kertoimella 0,9. Jälkimmäinen verotuki tarkoittaa, että verotuksen perusteena olevaa lämpöenergiaa alennetaan 10 prosentilla. Lisäksi veronkorotuksen tuottovaikutukseen vaikuttaa muu energiaverolainsäädäntö, joista tässä olennaisimpia ovat maatalouden ja energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautukset. Nämä palautukset pienentävät veronkorotuksen nettomääräistä tuottoa, jolloin tietyn lisätuoton saavuttamiseksi bruttomääräinen veronkorotus on mitoitettava suuremmaksi.

Vaihtoehtoisia tapoja lämmityspolttoaineiden veronkorotukselle ja yhteistuotannon verotuen pienentämiselle voidaan tarkastella esimerkiksi seuraavin esimerkein:

- a) Korotus ainoastaan energiasisältöveroon
- b) Korotus ainoastaan hiilidioksidiveroon
- c) Ainoastaan yhteistuotannon veronalennuksen ja 0,9-laskentasäännön poisto
- d) Korotus sekä energiasisältö- että hiilidioksidiveroon, yhteistuotannon 0,9-laskentasäännön poisto

Turpeen veroa korotetaan kaikissa esimerkeissä veromallin mukaan muita polttoaineita vastaavasti. Yhteistuotannon verotuki vastaa tällä hetkellä koko energiasisältöveron määrää. Missään tässä tarkastelluista esimerkeistä veronalennusta ei kuitenkaan absoluuttisesti kasvateta, vaan mikäli energiasisältöveroa korotetaan, verorasitus kasvaa vastaavasti myös yhteistuotannossa. Mainittu 0,9-laskentasääntö on valittu esimerkeissä ensisijaiseksi yhteistuotannon verotuen pienentämiskeinoksi. Tähän verotukeen tulee sovellettavaksi normaali EU:n valtiontukisääntely ilmoitusmenettelyineen, joita siihen ei kuitenkaan ole käytännössä sovellettu silloin kuin tuki otettiin käyttöön. Tästä syystä mainittuun laskentasääntöön liittyy EU-oikeudellisia puutteita ja myös siksi siitä on perusteltua luopua. Lisäksi toisin kuin energiaveronalennuksen kautta tehtävä veronalennus, tämä verotuki kohdistuu kaikkeen verolliseen yhdistetyssä tuotannossa tapahtuvaan energian käyttöön, myös turpeen kulutukseen.

Kaikissa esimerkeissä muu lainsäädäntö vastaa nykytilaa, mikä tarkoittaa esimerkiksi muutoksia maatalouden ja energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautusmäärissä. Toimenpiteet on mitoitettu niin, että valtion verotulot kasvavat staattisesti tarkasteltuna nettomääräisesti palautusten kasvu huomioiden 100 milj. eurolla lukuun ottamatta vaihtoehtoa c), jossa toimenpiteillä voi saavuttaa 78 milj. euron verotuoton kasvun. Koska turpeen vero on matala, siitä ei saa tällä hetkellä yhteistuotannossa veronalennusta eikä turpeelle siksi vaihtoehdossa c) kohdistu veronkorotusta, vaan ainoastaan 0,9-laskentasäännön poisto vaikuttaa sen verotukseen. Koska kilpailevien polttoaineiden veroa kuitenkin korotetaan, tarvittava lisäverotuotto voitaisiin mallissa c) saavuttaa esimerkiksi ylimääräisellä turpeen veron korotuksella.

Vaihtoehdoissa a) ja b) veronkorotus tehdään ainoastaan jompaankumpaan verokomponenttiin eikä yhteistuotannon alennetun verokannan kautta annettuun verotukeen tehdä muutoksia. Sen ei myöskään anneta energiasisältöveron korotuksen kautta kasvaa, mutta nykyinen 0,9-laskentasääntö pidetään voimassa. Vaihtoehdossa c) muutokset tehdään pelkästään yhteistuotannon verotukiin. Vaihtoehdossa d) verotasojen laskennassa käytettyä hiilidioksiditonin hintaa korotetaan 53 eurosta 55 euroon ja loput korotuksesta toteutetaan energiasisältöveroa korottamalla. Lisäksi vaihtoehdossa d) osa lisäverotuotosta kertyy vaihtoehdon c) tapaan yhteistuotannon 0,9-laskentasäännön poistosta. Laskentasääntö vastaa nykyisillä verotasoilla 23 milj. euron veronalennusta. Vaihtoehdoissa c) ja d) siis verotasojen korotukset ovat keskimäärin pienemmät, mutta veronkorotusten lisäksi yhteistuotannon

efektiivinen verorasitus kasvaa 11 prosenttia, koska veronalainen polttoainemäärä kasvaa 0,9-laskentasäännön poiston kautta. Vaihtoehdot ja niiden arvioitu¹ kohdistuminen sektoreittain on esitetty taulukossa 1.

	Verotaso vuonna 2020	Osuus veropohjasta (GJ) vuonna 2020	Vaihtoehto a)	Vaihtoehto b)	Vaihtoehto c)*	Vaihtoehto d)*
	€/MWh		€/MWh	€/MWh	€/MWh	€/MWh
Kevyt polttoöljy	27,53	0 %	+3,1	+2,8	+0,0	+2,4
Kevyt polttoöljy CHP	17,25	0 %	+3,1	+2,8	+0,0	+2,4
Kevyt polttoöljy rikitön	24,88	40 %	+3,1	+2,8	+0,0	+2,4
Kevyt polttoöljy rikitön CHP	17,25	0 %	+3,1	+2,8	+7,6	+2,4
Biopolttoöljy	24,88	0 %	+3,1	+2,8	+0,0	+2,4
Biopolttoöljy R	16,43	0 %	+3,1	+1,4	+0,0	+2,1
Biopolttoöljy T	7,98	1 %	+3,1	+0,0	+0,0	+1,8
Biopolttoöljy CHP	17,25	0 %	+3,1	+2,8	+7,6	+2,4
Biopolttoöljy R CHP	8,80	0 %	+3,1	+1,4	+7,6	+2,1
Biopolttoöljy T CHP	4,17	0 %	+7,0	+3,8	+3,8	+0,9
Raskas polttoöljy	24,52	1 %	+3,1	+2,8	+0,0	+2,4
Raskas polttoöljy CHP	16,89	1 %	+3,1	+2,8	+7,6	+2,4
Kivihiili	29,17	0 %	+3,1	+3,5	+0,0	+2,6
Kivihiili CHP	21,54	13 %	+3,1	+3,5	+7,6	+2,6
Maakaasu	20,65	8 %	+3,1	+2,1	+0,0	+2,3
Maakaasu CHP	13,02	11 %	+3,1	+2,1	+7,6	+2,3
Nestekaasu	21,79	3 %	+3,1	+2,3	+0,0	+2,3
Nestekaasu CHP	14,16	0 %	+3,1	+2,3	+7,6	+2,3
Mäntyöljy	24,52	1 %	+3,1	+2,8	+0,0	+2,4
Polttoturve	3,00	21 %	+3,1	+3,7	+0,0	+2,6

Sektorikohtainen kohdistuminen, milj. €

Teollisuuden maksamat verot	27	25	21	26
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus teollisuuden energiaveroista**	-12	-11	-14	-12
Teollisuus yhteensä	15	14	7	14
Rakennustoiminta	13	11	0	10
Liikenne	6	5	0	4
Maa- ja metsätalouden maksamat verot	12	11	0	9
Maatalouden energiaveronpalautus**	-8	0	0	-5
Maa- ja metsätalous yhteensä	3	11	0	5
Muut työkoneet	4	4	0	3
Talokohtainen lämmitys	22	19	0	17
Kaukolämpösektorin maksamat verot	46	46	80	56
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus ostolämmöstä**	-9	-9	-10	-9
Kaukolämpösektori yhteensä	37	37	70	47
Yhteensä	100	100	78	100

* Yhteistuotannon (taulukossa CHP) verorasituksen kasvu on esitettyä korkeampi esimerkeissä c) ja d), koska veropohja kasvaa 0,9 kerroin poistettaessa 11 prosentilla

** Palautus kasvaa, mikäli siihen ei samanaikaisesti tehdä muutoksia, mikä kasvattaa veronkorotustarvetta

Taulukko 1. Esimerkkejä lämmityspolttoaineiden sekä yhteistuotannon veronkorotuksen toteuttamisvaihtoehdoista

Sillä, tehdäänkö veromuutos energiasäilytö- vai hiilidioksidiveroon on merkitystä ennen kaikkea polttoaineiden väliseen verotukseen, mutta myös energiaverotukien kautta veronkorotuksen sektorikohtaiseen kohdentumiseen, kuten vaihtoehtoja a) ja b) verratessa näkee. Yhteistuotannon verotus huomioiden hiilidioksidiverokomponentin osuus on tällä hetkellä noin kolme neljäsosaa lämmityspolttoaineiden verosta. Hiilidioksidiveron korotus kohdistuu merkittävämmiin kivihiilen ja turpeen veroon (edellyttäen että turpeen veroa korotetaan energiaveromallin mukaisesti) ja vähemmän maakaasun veroon. Hiilidioksidiveron korotus on pienempi (tai sitä ei ole) myös biopolttoöljylle, jonka osuus veropohjasta tällä hetkellä on pieni. Veromuutoksella ei ole vaikutusta biopolttoaineiden kulutukseen eikä tältä osin hiilidioksidipäästöihin, sillä biopolttoaineiden veroton hinta on merkittävästi fossiilisia polttoaineita korkeampi. Näin ollen korotustavasta riippumatta biopolttoaineiden verollinen hinta olisi edelleen fossiilisten

¹ Arvio perustuu Tilastokeskuksen energiatilaston ja energiaverokertymäaineiston avulla tehtyihin laskelmiin

polttoaineiden hintaa korkeampi. Lisäksi tulevaisuudessa biopolttoaineiden määrän määrittää myös lämmityspolttoaineiden osalta jakeluvaihtoehto. Energiasisältöveron korotus on siten fiskaalisessa mielessä kestävämpi ratkaisu keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Veronkorotuksen kohdistaminen hiilidioksidiveroon vähentää verotuottoja tulevaisuudessa myös muiden lämmityspolttoaineiden kulutuksen ennakoitun kehityksen takia. Hiilen energiakäyttö tulee päättyämään 1.5.2029. Lisäksi niille toimijoille, jotka luopuvat nopeutetusti hiilestä vuoden 2025 loppuun mennessä, on mahdollisuus saada investointitukea vuosina 2020–2023 yhteensä 90 milj. euroa, mikä osaltaan nopeuttaa kivihiilen veropohjan pienenemistä ja alentaa tulevaisuuden verotuottoja hiilidioksidiverosta verrattuna energiasisältöveroon. Hallitusohjelman tavoitteen mukaan turpeen energiakäyttö vähintään puolittuisi vuoteen 2030 mennessä.

Johtuen energiaveropohjan ympäristönäkökulmasta katsottuna pääosin myönteisestä kehityksestä, vuoden 2021 alussa tehtävä 100 milj. euron veronkorotus ei tuota samansuuruisia lisätuottoja pidemmällä aikavälillä. Jo vuoteen 2023 mennessä verotuoton arvioidaan putoavan suurimmillaan esimerkiksi vaihtoehdon c) kohdalla noin 15 prosenttia ja pienimmillään vaihtoehdon a) kohdalla noin 8 prosenttia pelkästään nykyisen veropohjan kehityksen takia. Tämä on tärkeää huomioida, kun energiaveroja harkitaan korotettavaksi pysyvien lisäverotuottojen aikaansaamiseksi.

Sektorikohtaisessa tarkastelussa vaihtoehdot a) ja b) eroavat lähinnä maatalouden osalta. Nykyisen lainsäädännön mukaan maataloudelle palautetaan kevyestä ja raskaasta polttoöljystä sekä biopolttoöljystä energiasisältöveron määrä, joten ilman lakimuutosta maatalouden energiaveronpalaukset pääosin fossiilisesta kevyestä polttoöljystä kasvaisivat riippuen siitä, kuinka paljon korotuksesta kohdistetaan energiasisältöveroon.

Vaihtoehto c) kohdistuisi ainoastaan yhteistuotannon verotukseen ja kohdistuisi siksi kaukolämpösektoriin ja teollisuudelle. Näille sektoreille tuo lisärasitetta myös vaihtoehdossa d) yhteistuotannon 0,9-laskentasäännön poisto. Olennaista on myös huomata, että teollisuuden ja kaukolämpösektorin verorasitus kasvaisi merkittävästi enemmän ilman energiaintensiivisten yritysten veronpalautusta, minkä suuruus esitetyissä vaihtoehdoissa on yhteensä 20–25 milj. euroa. Kaukolämpösektoria energiaintensiivisten yritysten veronpalautus hyödyttää siten, että ostolämpöön sisältyneet energiaverot huomioidaan lämpöä käyttäneiden yritysten osalta palautusta laskettaessa. Ilman maatalouden ja energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautusta 100 milj. euron lisäverotuottotavoite saavutettaisiin 20–30 prosenttia pienemmällä korotuksella verotasoihin.

Kuten yllä olevasta taulukosta näkee, kevyttä polttoöljyä ei merkittävässä määrin käytetä yhteistuotannossa. Siksi vaihtoehto c) kohdistuisi vähemmän kevyeen polttoöljyyn. Tämä vaihtoehto tukisi siis vähiten hallituksen tavoitetta öljylämmityksestä luopumisesta 2030-luvun alkuun mennessä. Öljylämmityksestä luopumista valmistelee ympäristöministeriön johtama epävirallinen työryhmä, jonka ehdotukset eivät ole vielä käytettävissä. Jo tässä vaiheessa voidaan kuitenkin arvioida, että öljylämmityksestä luopuminen edellyttää useita eri sektoreille kohdistuvia toimia, joista lämmityspolttoaineiden veronkorotusten ja niihin kohdistuvien tukien karsimisen voidaan arvioida olevan yksi keino öljylämmityksestä luopumisen toimenpidekokonaisuudessa.

Esimerkkivaihtoehdoissa on eroja myös siinä, miten ne vaikuttavat eri lämmitysmuotojen kustannuksiin. Alla olevassa taulukossa on vertailtu vaihtoehtojen arvioituja vaikutuksia keskimääräisiin kaukolämmön ja öljylämmityksen vuosikustannuksiin:

	Vaihtoehto a) €/v	Vaihtoehto b) €/v	Vaihtoehto c)* €/v	Vaihtoehto d) €/v
Kaukolämpö, omakotitalo, 18 MWh	33 €	33 €	70 €	43 €
Kaukolämpö, kerrostalo, 7,5 MWh	14 €	14 €	29 €	18 €
Öljylämmitys, omakotitalo, 18 MWh	82 €	74 €	0 €	64 €

*vaihtoehto c) on mittaluokaltaan 78 milj. euroa, muut vaihtoehdot 100 milj. euroa

Taulukko 2

On kuitenkin tärkeä huomata, että kaukolämmön kustannusten kasvu vaihtelee merkittävästi sen mukaan, millä polttoaineilla kaukolämpö on tuotettu. Esimerkiksi Etelä-Suomen suurissa kaupungeissa kustannusten kasvu saattaa olla jopa kaksinkertainen keskiarvoon verrattuna.

Työryhmä ehdottaa, että lämmityspolttoaineiden 100 milj. euron suuruinen veronkorotus toteutettaisiin vuoden 2021 alusta mallilla d).

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että yhteistuotannon nykyinen verotuki osaltaan lieventää hiilivuodolle alttiimman päästökaupparektorin verotusta verrattuna taakanjakosektorin verotukseen sekä tukee sähkötehon riittävyyttä nykyisessä tilanteessa. Vaikka kyseinen tuki-instrumentti ei välttämättä ole ollut rakenteeltaan tai tasoltaan optimaalinen, on sille olemassa edelleen perustelunsa. Siten työryhmä katsoo, ettei yhteistuotannon tuen voimakkaampi pienentäminen 0,9-laskentasäännön lisäksi ole tässä vaiheessa perusteltua.

4.1.2 Kaivostoiminta

Hallitusohjelman mukaan kaivostoiminta siirretään sähköveroluokkaan I ja poistetaan energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautusjärjestelmästä. Edellisen kerran kaivokset olivat sähköveroluokassa I vuosina 2015–2016. Kaivostoiminnan energiaverotukien poistamisen arvioidaan lisäävän energiaverotuloja noin 7 milj. eurolla ja alentavan veronpalautuksia noin 2 milj. eurolla². Energiaverotulot kasvaisivat siten nettona noin 9 milj. euroa.

Työryhmä ehdottaa kaivostoiminnan energiaverotukien poistamista vuodesta 2021 alkaen.

² Verohallinto toteutti valtiovarainministeriön toimeksiannosta kaivostoiminnan harjoittajille kyselyn kaivostoimintaan käytetyn sähkön määrästä vuosina 2014–2019. Kyselyn tulosten perusteella kaivostoimintaan käytetyn sähkön arvioidaan olevan noin 450 GWh, joka on noin kolmasosa Tilastokeskuksen raportoimasta kaivostoimipaikkojen sähkönkulutuksesta. Tätä eroa selittää todennäköisesti se, että kaivostoimipaikoilla on merkittävässä määrin kaivostoiminnan määritelmän ulkopuolelle jäävää sähkönkulutusta. Tilastokeskuksen teollisuuden energiankäyttötilastojen mukaan kaivosten energiakäytöstä sähkön osuus on lähes 90 prosenttia.

4.1.3 Sähkövero ja energiaintensiivisten yritysten veronpalautus

Hallitusohjelman energiaverotusta koskevien kirjausten mukaan energiantuotannon päästöohjausta lisätään poistamalla energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautusjärjestelmä ja alentamalla II veroluokan sähkövero kohti EU:n sallimaa vähimmäistasoa kustannusneutraalisti siirtymäkauden kuluessa. Hallituksen Vuosaaren ilmastokokouksessa linjattiin myöhemmin, että teollisuuden sähkövero alennetaan EU:n sallimaan vähimmäistasoon kustannusneutraalisti, ja että energiaveron palautusjärjestelmä poistetaan. Molemmat toimenpiteet on linjattu toteutettavaksi asteittain vuodesta 2021 alkaen.

Energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen piirissä olevat noin 180 yritystä maksoivat noin 230 milj. euron veronpalautus huomioiden nettomääräisesti yhteensä noin 100 milj. euroa energiaveroja (sähköstä, käyttämistään lämmityspolttoaineista tai ostolämmöstä) vuonna 2019. Tarkasteltaessa teollisuuden efektiivistä sähköverotasoa on huomattava, että energiaveronpalautus leikkaa sähköveroa kuitenkin merkittävästi jo nyt. Suurilla teollisuusyrityksillä energiaveronpalautuksen suuruus on yli 80 prosenttia, mikä tarkoittaa, että efektiivisesti sähkövero voi jo nyt olla alle 0,15 snt/kWh ja alimmillaan lähes 0,10 snt/kWh. Muutoksen myötä sähköveroluokan II taso laskisi tasolle 0,05 snt/kWh.

Sähköveroluokan II verotason alentamisen ja veronpalautuksen poistamisen lisäksi hallitusohjelmassa on linjattu kaivosten energiaverotukien poistamisesta sekä työkone- ja lämmityspolttoaineiden veronkorotuksesta. Veronpalautuksen poistamisen ja sähköveroluokan II alentamisen vaikutuksia tarkastellaan seuraavassa olettaen, että työkone- ja lämmityspolttoaineiden veroja korotetaan 100 milj. eurolla (vaihtoehdon d mukaisesti) ja kaivostoiminnan energiaverotuet poistetaan vuoden 2021 alusta. Näiden politiikkamuutosten seurauksena teollisuuden sähköveron alentamisen ja veronpalautuksen poistamisen yhteisvaikutus valtiontalouteen on noin 22 milj. euroa vähemmän negatiivinen³ kuin ilman kyseisiä politiikkamuutoksia⁴.

Veronpalautuksen poistaminen ja sähköveroluokan II alentaminen EU:n vähimmäistasolle olisi edellä mainitut muut veromuutokset huomioiden julkisen talouden näkökulmasta lähes kustannusneutraali lyhyellä aikavälillä⁵. Energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen piirissä olevien yritysten energiaverorasitus nousisi noin 46 milj. eurolla ja palautuksen ulkopuolisen teollisuuden, kasvihuoneiden ja konesalien verorasitus laskisi puolestaan noin 47 milj. eurolla. Maatalouden yhdenvertaisen kohtelun vuoksi sähköveroluokan II alentaminen kasvihuoneiden osalta EU:n vähimmäistasolle edellyttää kuitenkin sitä, että myös muun maatalouden energiaveronpalautusta sähköverosta tulee kasvattaa 0,64 senttiä kilowattitunnilta. Tämä kasvattaa vuotuista palautusta noin 6 milj. eurolla ja tekee muutoksesta valtiontaloudellisesti lievästi negatiivisen. Eräs vaihtoehto olisi nostaa kasvihuoneet ylempään sähköveroluokkaan ja poistaa nykyinen maatalouden palautus sähköverosta. Maatalouden energiaveron palautuksen kasvaminen olisi myös mahdollista estää pienentämällä vastaavasti energiaveron palautusta polttoaineista.

Taulukossa 3 on esitetty toimenpiteen vaikutus energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen piirissä olevien yritysten energiaverorasitukseen yritysten päätoimialojen mukaisesti. Energiaverorasitus nousisi absoluuttisesti ja suhteellisesti eniten metsäteollisuudessa, elintarviketeollisuudessa sekä kemianteollisuudessa. Muilla toimialoilla

³ Jos tarkasteltaisiin pelkkää sähköveron alennusta verrattuna energiaveronpalautuksen poistoon, tämä olisi sähköveron alennuksen kustannusneutraalista tasosta EU:n vähimmäistasolle.

⁴ Työkone- ja lämmityspolttoaineiden 100 milj. euron veronkorotus kasvattaa energiaveron palautuksia noin 21 milj. eurolla. Kaivostoiminnan poistaminen energiaverotukien piiristä pienentää sähköveroluokasta II kertyviä verotuloja noin 3 milj. euroa ja energiaveron palautuksia noin 2 milj. eurolla.

⁵ Laskelman lähtötietoina ovat vuoden 2018 mukaiset tiedot teollisuuden energian kulutuksesta.

vaikutukset olisivat toimialatasolla tarkasteluna vähäisiä. Yrityskohtaiset erot toimialojen sisällä ovat kuitenkin suuria.

Päätoimiala	Energiaverorasitus ennen muutosta, milj. euroa	Energiaverorasitus muutoksen jälkeen, milj. euroa	Energiaverorasituksen muutos, milj. euroa	Energiaverorasituksen muutos, suhteessa jalostusarvoon	Energiaverorasituksen muutos, suhteessa liikevaihtoon
Kaivosteollisuus	3	3	0	0,0 %	0,0 %
Kasvihuoneviljely	2	2	0	0,0 %	0,0 %
Kemianteollisuus	19	29	10	0,6 %	0,1 %
Metalliteollisuus	15	15	0	0,0 %	0,0 %
Metsäteollisuus	47	69	22	0,5 %	0,1 %
Elintarviketeollisuus	12	24	12	0,9 %	0,2 %
Muu teollisuus	5	7	1	0,2 %	0,0 %
Yhteensä	104	150	46	0,5 %	0,1 %

Taulukko 3. Veronpalautusta saavien yritysten energiaverorasitus ja sen muutokset päätoimialoittain

Vaikka muutosten vaikutukset toimialatasolla tarkasteluna ovat maltillisia, on verorasituksen muutoksissa huomattavaa yrityskohtaista vaihtelua. Vaihtelua on kuvattu taulukossa 4 luokittelemalla veronpalautusta saavat yritykset energiaverorasituksen euromääräisen muutoksen sekä liikevaihtoon suhteutetun muutoksen mukaan.

Energiaverorasituksen muutos, milj. euroa	Yritysten lukumäärä	Energiaverorasituksen muutos liikevaihtoon suhteutettuna, %	Yritysten lukumäärä
yli 1	14	yli 2	9
Verorasitus kasvaa 0,5 – 1	17	Verorasitus kasvaa 1 – 2	9
0,25 – 0,5	16	0,5 – 0,999	17
0 – 0,25	62	0 – 0,499	74
Verorasitus laskee 0 – 0,25	55	Verorasitus laskee 0 – 0,499	54
0,25 – 0,5	8	0,5 – 1	7
yli 0,5	9	yli 1	11

Taulukko 4. Veronpalautusta saavat yritykset luokiteltuna energiaverorasituksen muutoksen mukaan

Euromääräisesti 15 suurimman häviäjän verorasitus kasvasi yhteensä noin 44 milj. eurolla⁶. Euromääräisesti 15 suurimman voittajan verorasitus puolestaan laski noin 14 milj. eurolla. Taulukossa 5 on esitetty näiden euromääräisesti 15 suurimman häviäjän ja voittajan verorasituksen muutosta suhteutettuna liikevaihtoon⁷. Näistä yrityksistä liikevaihtoon suhteutettuna viiden suurimman häviäjän verorasituksen nousun keskiarvo on noin 2,2 prosenttia suhteessa liikevaihtoon. Seuraavien viiden yrityksen verorasituksen nousun keskiarvo on 0,7 prosenttia suhteessa liikevaihtoon. Liikevaihtoon suhteutettuna viiden suurimman voittajan verorasituksen laskun keskiarvo on noin 0,4 prosenttia suhteessa liikevaihtoon.

⁶ Nykyisiin energiaveroihin suhteutettuna energiaverorasituksen prosentuaaliset nousut olisivat kyseisillä yrityksillä suuria, 40–350 prosenttia, mikä johtuu luonnollisesti nykyisestä hyvin matalasta energiaverorasituksesta.

⁷ Nettoverorasituksen nousua on suhteutettu pelkästään liikevaihtoon, sillä yksittäisten yritysten kohdalla jalostusarvoon voi sisältyä voimakasta vuosittaista heilahtelua ja jalostusarvon määräytymiseen voivat vaikuttaa poikkeukselliset yhtiörakenteet.

	15 suurinta nousua	15 suurinta laskua
Yritysten 1-5 keskiarvo	2,2 %	-0,4 %
Yritysten 6-10 keskiarvo	0,7 %	-0,2 %
Yritysten 11-15 keskiarvo	0,1 %	-0,1 %

Taulukko 5. Euromääräisesti 15 suurimman verorasituksen nousun ja laskun kohtaavan veronpalautusta saavan yrityksen verorasituksen muutokset liikevaihtoon suhteutettuna. Yritykset on laitettu järjestykseen liikevaihtoon suhteutetun energiaverorasituksen muutoksen mukaan.

Energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen ulkopuolella olevia sähköveroluokkaan II kuuluvia yrityksiä maataloussektori mukaan lukien on kymmeniä tuhansia, joten sähköveroluokan II alentamisesta hyötyisi suuri joukko yrityksiä. Toisin kuin suuria veronpalautuksia saaneiden yritysten sähkövero, joka jo ennestään on ollut veronpalautuksen takia matala, pienempiä palautuksia saaneille ja veronpalautuksen ulkopuolisille yrityksille sähköveroluokka II alentamisen vaikutus on huomattava. Merkittävimpiä yksittäisiä hyötyjiä olisivat veroluokkaan II kuuluvat konesalit. Hyötyjiä ovat myös pienemmät teollisuusyritykset, jotka eivät kokonsa puolesta ole yltäneet energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen piiriin palautuksesta tehtävän 50 000 euron omavastuuosuuden takia, mutta jotka nyt hyötyvät kuitenkin sähköveron alennuksesta kokonaisuudessaan.

Teollisuuden lämmityspolttoainekäytön verorasitus muutoksen jälkeen riippuisi siitä, millä energialähteellä lämpö tuotetaan ja tapahtuuko tuotanto erillis- vai yhteistuotannon laitoksissa. Siltä osin kuin teollisuuden lämpöenergia tuotettaisiin yhteistuotannon laitoksissa taikka turpeella tai biomassalla, olisi teollisuuden lämmityspolttoainekäytön efektiivinen verotaso veronpalautuksen poistamisen jälkeenkin lämmityspolttoaineiden veromallin mukaisia verotasoja selvästi alhaisempi. Sen sijaan siltä osin, kun teollisuuden lämpöenergia tuotettaisiin erillistuotantona muulla kuin turpeella tai biomassalla, nousisi teollisuuden lämmityspolttoainekäytön efektiivinen verotaso veromallin mukaiselle verotasolle.

Veronpalautuksen piirissä olleiden teollisuuden itse käyttämien polttoaineiden aiheuttamat kasvihuonekaasupäästöt olivat vuonna 2018 arviolta noin 2,7 Mt, kun mukaan lasketaan myös yhteistuotannon sähköntuotannon päästöt. Jos veronpalautuksen poistamisen ja sähköveroluokan II alentamisen seurauksena näiden käyttö loppuisi kokonaan tai ne korvautuisivat päästöttömällä energiantuotantomuodoilla, voisivat kansalliset kasvihuonekaasupäästöt vähentyä pitkällä aikavälillä siten korkeimmillaan 2,7 Mt. On kuitenkin epätodennäköistä, että mahdollinen korvaava energiantuotanto olisi kansallisella tasolla tarkasteltuna täysin päästötöntä. Lisäksi on todennäköistä, että päästökaupan hinnan nykyinen taso ja mahdollinen nousu itsessään alentavat teollisuuden fossiilisten polttoaineiden käyttöä pitkällä aikavälillä. Näistä syistä toimenpiteellä saavutettavat päästövähennykset jäänevät yllä esitettyä teoreettista potentiaalia selvästi alhaisemmaksi. Samalla on syytä ottaa huomioon, että veromuutoksen vaikutus julkiseen talouteen on pitkällä aikavälillä yllä arvioitua lyhyen aikavälin staattista vaikutusta negatiivisempi palautukseen oikeuttavan verollisen polttoainekäytön pienentyessä.

Siirtymäkauden toteutusvaihtoehtojen arviointia

Energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen poistamisen ja sähköveroluokan II alentamisen siirtymäkauden toteuttamisen voi nähdä koostuvan toisiinsa kytkeytyvistä valinnoista. Ensinnäkin on valittava, kuinka nopeasti sähköveroluokkaa II alennetaan EU:n sallimalle vähimmäistasolle ja energiaveron palautuksesta luovutaan. Mitä nopeammin sähköveroluokkaa II alennetaan ja energiaveron palautuksesta luovutaan, sitä nopeammin teollisuuden päästöohjaus voimistuu ja verollisia polttoaineita paljon käyttävien yritysten verorasitus nousee. Toisaalta sitä nopeammin myös veronpalautuksen piirissä olevien sähköverointensiivisten yritysten sekä sen ulkopuolisten teollisuusyritysten, kasvihuoneiden ja konesalien verorasitus laskee.

Toiseksi on valittava, miten energiaintensiivisten yritysten veronpalautusta pienennetään siirtymäkaudella. Palautuksen suuruutta voidaan muuttaa nykyisessä laskentakaavassa muuttamalla 85 prosentin palautusprosenttia, 0,5 prosentin kynnysarvoa, 50 000 euron omavastuuosuutta tai jollakin näiden yhdistelmällä. Muutosten kohdistuminen eri yrityksille riippuu siitä, mitä parametreja muutetaan. Palautusprosentin laskeminen alentaisi tasaisesti veronpalautusta kaikilta sen piirissä olevilta yrityksiltä ja nostaisi yrityksen käyttämän verollisen energiatuotteen marginaaliveroa jokaisella veronpalautukseen oikeuttavalla kulutustasolla. Kynnysarvon nostaminen puolestaan alentaisi palautusta yrityksen jalostusarvoon suhteutettuna, jolloin verorasituksen nousu kohdistuisi siirtymäaikana jonkin verran lievemmin kaikkein energiaintensiivimpiin yrityksiin. Energiaintensiivisten yritysten veronpalautukseen tehtiin edellisen kerran muutoksia vuoden 2012 alussa, jolloin palautusta laajennettiin alentamalla kynnysarvoa silloisesta 3,7 prosentista 0,5 prosenttiin. Absoluuttisen omavastuuosuuden kasvattaminen kohdistuisi suhteellisesti voimakkaammin palautuksen piirissä oleviin pieniin yrityksiin. Koska nykyisen 50 000 euron omavastuuosuuden voidaan katsoa olevan riittävä palautusprosessin hallinnollisen tehokkuuden varmistamiseksi, ei omavastuuosuuden nostamisen katsota olevan tarkoituksenmukainen keino pienentää palautusta.

Sähköveron alennuksen ja veronpalautuksen poiston siirtymäkauden aikataululle ja toteutustavoille on siten suuri määrä erilaisia vaihtoehtoja. Erilaisten vaihtoehtoisten toteutustapojen taulukossa 6 on esitetty kolme erilaista mallia siirtymäkaudeksi ja taulukossa 7 on esitetty niiden vaikutuksia. Lähtökohdaksi jokaisessa mallissa on asetettu kustannusneutraaliuden likimääräinen toteutuminen valtiontalouden kannalta sekä se, ettei yritysten efektiivinen sähkövero nousisi siirtymäkaudella nykytasosta. Siirtymäkauden pituudeksi on oletettu nykyinen valtiontalouden kehyskausi, joka päättyy vuonna 2024⁸. Laskelmat on esitetty suoriteperusteisena⁹.

		2020	2021	2022	2023	2024
MALLI 1	Sähköveroluokka II, snt/kWh	0,69	0,45	0,33	0,15	0,05
	Palautuksen kynnysarvo	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %
	Palautuksen palautusprosentti	85 %	77 %	69 %	43 %	0 %
	Sähkön marginaalivero palautusta saavalla, snt/kWh	0,1035	0,1035	0,1023	0,0855	0,05
MALLI 2	Sähkövero II, snt/kWh	0,69	0,1	0,075	0,05	0,05
	Palautuksen kynnysarvo	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %
	Palautuksen palautusprosentti	85 %	25 %	20 %	10 %	0 %
	Sähkön marginaalivero palautusta saavalla, snt/kWh	0,1035	0,075	0,06	0,05	0,05
MALLI 3	Sähkövero II, snt/kWh	0,69	0,1	0,075	0,05	0,05
	Palautuksen kynnysarvo	0,5 %	3,7 %	3,7 %	3,7 %	3,7 %
	Palautuksen palautusprosentti	85 %	85 %	55 %	25 %	0 %
	Sähkön marginaalivero palautusta saavalla, snt/kWh	0,1035	0,1	0,075	0,05	0,05

Taulukko 6. Kolme esimerkkimallia siirtymäkauden toteuttamiseksi

⁸ Kuten aiemmin, malleissa on huomioitu 100 milj. euron lämmityspolttoaineiden veronkorotus sekä kaivostoiminnan energiaverotukien poistaminen.

⁹ Valtion budjetti on suoriteperusteisuuden sijaan kassaperusteinen ja ajoitustekijöistä johtuen muutokset näkyvät valtion budjetissa kertaluonteisina negatiivisina alijääminä siirtymäkauden aikana. Sähköveron alennus vähentää kassaperusteisia verotuloja heti vuonna 2021, mutta palautuksen pienentäminen vähentää valtion kassaperusteisia menoja pääasiassa vuoden viiveellä, koska palautus maksetaan takautuvasti.

		2021	2022	2023	2024
		Muutos lähtötilanteeseen, milj. euroa			
MALLI 1	Veronpalautusta saavat yritykset	6	12	29	46
	15 euromääräisesti suurinta häviäjää	5	9	23	44
	Veronpalautuksen ulkopuoliset yritykset (ml. maatalous)	-20	-30	-42	-53
	Energiaverotulot, netto	-14	-19	-14	-8
MALLI 2	Veronpalautusta saavat yritykset	37	36	39	46
	15 euromääräisesti suurinta häviäjää	32	34	38	44
	Veronpalautuksen ulkopuoliset yritykset (ml. maatalous)	-49	-51	-53	-53
	Energiaverotulot, netto	-13	-16	-15	-8
MALLI 3	Veronpalautusta saavat yritykset	36	37	38	46
	15 euromääräisesti suurinta häviäjää	26	32	37	44
	Veronpalautuksen ulkopuoliset yritykset (ml. maatalous)	-49	-51	-53	-53
	Energiaverotulot, netto	-14	-14	-16	-8

Taulukko 7. Kolmen esimerkkimallin vaikutukset siirtymäkaudella. Nettomääräisten energiaverotulojen muutokset koostuvat sähkötulojen pienentymisestä ja veronpalautusten pienentymisestä

Mallissa 1 sähköveroluokkaa II alennettaisiin ja energiaveron palautusta pienennettäisiin laskemalla palautusprosenttia (nyt 85 prosenttia) mahdollisimman nopeasti niin, että palautuksen piirissä olevien yritysten efektiivinen sähkövero ei nousisi. Mallissa 1 energiaintensiivisten yritysten nettoverorasitus kasvaisi voimakkaammin vasta siirtymäkauden loppupuolella ja palautuksen ulkopuolella olevien teollisuusyritysten, kasvihuoneiden ja konesalien sähkövero laskisi suhteellisen tasaisesti. Palautuksen piirissä olevien yritysten efektiivinen sähkövero laskisi viimeistään siirtymäkauden lopussa. Mallin 1 mukaisessa muutoksessa 15 suurimman nettoverorasituksen nousua kohtaavan yrityksen energiaverorasitus nousee voimakkaammin vasta siirtymävaiheen loppupuolella, kun sähköveron alennus ei enää pysty kompensoimaan palautusprosentin jyrkempää alenemista näille yrityksille.

Mallissa 2 sähköveroluokkaa II alennettaisiin etupainotteisesti kohti EU:n sallimaa vähimmäistasoa ja energiaveron palautusta pienennettäisiin laskemalla palautusprosenttia. Mallissa 2 efektiivinen sähköverotaso laskisi palautusta saavilla yrityksillä suhteellisen tasaisesti, kun taas sen ulkopuolisilla yrityksillä sähköverotaso laskisi nopeasti. Mallissa 2 energiaintensiivisten yritysten energiaverorasitus nousisi etupainotteisesti palautusprosentin pudotessa nopeasti. Samalla palautuksen ulkopuolisten teollisuusyritysten energiaverorasitus laskisi nopeasti.

Mallissa 3 sähköveroluokkaa II alennettaisiin etupainotteisesti kohti EU:n sallimaa vähimmäistasoa ja energiaveron palautusta pienennettäisiin nostamalla kynnysarvoa ja laskemalla palautusprosenttia sekä poistamalla sähköverot palautuksesta. Verrattuna malliin 2, suurin ero olisi energiaveron palautuksen piiriin edelleen jäävässä yritysryhmässä. Mallissa 3 energiaveron palautus kohdistuisi voimakkaammin energiaverointensiivisiin yrityksiin, mikä tasoittaisi kyseisten yritysten energiaverorasituksen kasvuvauhtia. Mallissa 3 palautusta maksettaisiin ensimmäisen vuoden jälkeen enää noin 30 yritykselle, kun mallissa 1 palautusta saisi ensimmäisen vuoden jälkeen noin 160 yritystä ja mallissa 2 noin 75 yritystä.

Veroluokan II sähkön alentaminen EU:n vähimmäisverotasolle sekä energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen poistaminen kustannusneutraalisti on hallituksen energiaverouudistuksen keskeisimpiä toimenpiteitä. Työryhmän tarkastelun lähtökohdina olivat ratkaisut, joissa palautusta saavien yritysten efektiivinen sähköverotaso ei siirtymäkaudella nousisi, mutta siirtymäkausi olisi valtiontaloudellisesti likimain kustannusneutraali. Siirtymäkaudella pyritään tarjoamaan yrityksille aikaa sopeutua muutokseen. Näistä lähtökohdista **työryhmä katsoo**, että vuoteen 2024 ulottuva siirtymäkausi mallin 1 tapaan olisi tasapainoinen ratkaisu, joka kannustaisi teollisuutta päästövähennyksiin jo lähitulevaisuudessa, mutta tarjoaisi silti muutoksesta eniten kärsiville yrityksille aikaa sopeutua. Myös toimialat, jotka ovat sähköveroluokan II mutta eivät energiaintensiivisen teollisuuden veronpalautuksen piirissä, hyötyisivät toimenpiteestä kohtuullisen nopeasti.

Työryhmä toteaa, että energiaintensiivisten yritysten veronpalautus on lieventänyt pääasiassa päästökauppasektorilla olevan teollisuuden verorasitusta, mikä on osaltaan mahdollistanut korkeampien yleisten verotasojen soveltamisen ja siten taakanjakosektorin voimakkaamman vero-ohjauksen.

4.1.4 Lämpöpumput ja konesalit

Hallitusohjelman mukaan sähköveron veroluokkaan II siirretään kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavat lämpöpumput ja konesalit. Vuosaaren ilmastokokouksessa linjattiin lisäksi, että toimenpide pyritään toteuttamaan vuoden 2021 alusta ja että toimenpide edellyttää EU-oikeudenmukaisuuden varmistamista. Yli viiden megawatin konesalit ovat jo nyt sähköveroluokassa II.

Työryhmän toimeksiannon mukaan asiakokonaisuuteen liittyvät seikat selvitetään erikseen ja tulokset otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon työryhmän työssä.

Kirjaus liittyy laajemmin hukka- ja ylijäämälämpöjen hyödyntämiseen ja sitä kautta tavoitteeseen siirtyä lämmön- tuotannossa muuhun kuin polttoon perustuvaan teknologiaan. Asiakokonaisuuteen liittyy myös lämpöpumppujen huomioiminen yhteistuotannon energiaverotuksessa. Tähän liittyviä kysymyksiä on selvitetty valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja Verohallinnon epävirallisessa työryhmässä. Hukkalämpöön, niiden määrään ja hyödynnettävyyteen liittyen on käynnissä useita selvityksiä, jotka valmistuvat syksyn 2020 aikana.

Kokonaisuus on osoittautunut monimutkaiseksi sekä tietojen saannin, teknisen toteutettavuuden että toimenpiteen tavoitteen saavuttamisen kannalta.

Ensinnäkin työryhmän työn aikana on ilmennyt, että on analysoitava tarkemmin, onko toimenpiteen rajoittaminen vain kaukolämpöverkkoon liittyviin konesaleihin ja lämpöpumppuihin perusteltua ympäristö-, energia- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden kannalta.

Toiseksi hukkalämmön määrästä, lähteistä ja potentiaalista eri tilanteissa ei ole tällä hetkellä vaikutusarvioinnin ja työryhmän johtopäätösten tekemisen kannalta riittävästi tietoa.

Kolmanneksi käytännön tilanteita on hyvin erilaisia, joten myös vaikutukset ovat eri toimijoille erilaisia ja myös lainsäädännön tekninen toteutettavuus eri tapauksissa on varmistettava. Esimerkiksi kaukolämpöverkon, lämpöpumpun ja kaukolämmön määritelmiä ei ole valmiina, vaan ne on määriteltävä verotusta varten.

Neljänneksi lämpöpumppujen veronalennuksen toteuttaminen edellyttää valtioneuvostoa ja mahdollisesti lisäksi neuvoston yksimielistä päätöstä. EU-prosessin yksilöidympi käynnistäminen on mahdollista vasta, kun tiedetään toimenpiteen malli, tekninen toteutus sekä vaikutusarviota ehdotetusta toimenpiteestä.

On pidettävä mielessä, että suurten konesalien sähkövero alenee kuitenkin samaa tahtia kuin sähköveroluokan II vero.

Työryhmä ehdottaa, että asiakokonaisuuden selvittämistä jatketaan erikseen siten, että se saadaan valmiiksi helmikuussa 2021. Vuoden 2021 alussa tai edellä mainitun selvityksen valmistuttua aikaisemminkin käynnistetään EU-hyväksymisprosessi. Tarkoituksena on, että muutos olisi sovellettavissa vuoden 2022 alusta. Jos kuitenkin prosessi etenee ennakoitua nopeammin, se voidaan ottaa käyttöön vuoden 2021 aikana.

4.1.5 Sähkön kysyntäjousto

Hallitusohjelman mukaan edistetään kysyntäjouston kannustimia esimerkiksi dynaamisella sähköverolla. Asiaa on selvitetty työ- ja elinkeinoministeriön älyverkkotyöryhmässä¹⁰. Älyverkkotyöryhmä ei kannattanut dynaamisen sähköveron käyttöönottoa siihen liittyvien monien ongelmien takia. Älyverkkotyöryhmä piti keskeisenä periaatteena, että kannuste sähkön kysyntäjousto on tulevalle markkinoilta. Se katsoi, että suhteellinen sähkövero vahvistaa keino-tekoisesti sähkön hintasignaalia, monimutkaistaa asiakkaiden sähkönhankintaa, lisää myyjien ja asiakkaiden hintariskiä ja kustannuksia sekä voi lukita jousto tietyille markkinapaikalle.

Älyverkkotyöryhmä katsoi lisäksi, että malli vaatisi verojärjestelmän kokonaisvaltaista uudistamista, vaikeuttaisi verokertymän ennakkointia ja monimutkaistaisi verotuksen prosesseja. Älyverkkotyöryhmän teettämien selvitysten mukaan malliin liittyy myös useita haasteita esimerkiksi oikeudenmukaisuuteen, ennustettavuuteen ja monimutkaisuuteen liittyen.

Työryhmä yhtyy älyverkkotyöryhmän näkemykseen, eikä kannata dynaamisen sähköveron käyttöönottoa.

4.1.6 Sähkön varastoinnin ja pumppuvoimaloiden verotus

Hallitusohjelman mukaan sähkön varastoinnin kahdenkertainen verotus poistetaan myös pumppuvoimaloiden ja nykyistä pienempien akkujen osalta.

Sähkön varastoinnin verotus uudistettiin vuoden 2019 alusta kahdenkertaisen verotuksen poistamiseksi ja sähköntuotannon omakäyttölaitteiden määritelmää koskevaa sääntelyä täsmennetään 14.9.2020 siten, että pumppuvoimaloiden kuluttama sähkö luetaan verottomissa omakäyttölaitteissa kulutetuksi.

Kirjauksessa mainitut toimenpiteet on siten toteutettu.

4.1.7 Liikennepolttoaineiden veronkorotus

Hallitusohjelman mukaan fossiilisten (liikenteen) polttoaineiden verotusta korotetaan kuluttajahintojen ennustetun nousun mukaisesti 250 milj. eurolla vaalikauden aikana.

Kirjauksen mukainen liikennepolttoaineiden veronkorotus tuli voimaan 1.8.2020.

4.1.8 Jätteenpolton verotus

Hallitusohjelman mukaan kiertotalouden edistämiseksi selvitetään esimerkiksi jätteenpolton energia- ja hiilidioksidipäästöön perustuvaa veroa.

Asiasta on käynnissä VN TEAS-hanke, Jätteenpolton kiertotalous- ja ilmastovaikutuksiin vaikuttaminen eri ohjaukskeinoin, joka valmistuu syksyn 2020 aikana. Hankkeessa selvitetään yhtenä ohjaukskeinona myös jätteenpolton verotusta.

¹⁰Älyverkkotyöryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 33/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-346-7>

4.1.9 Parafiinisen dieselöljyn verotuen poistaminen

Hallitusohjelman mukaan työryhmä laatii ehdotuksen yritystukia koskevasta 100 milj. euron suuruisesta vähenyksestä vuoden 2023 tasolla syksyn 2019 budjettiriiheen mennessä.

Hallitusohjelmakirjauksen toimeenpanoa varten asetettu työ- ja elinkeinoministeriön yritystukityöryhmä esitti parafiinisen dieselöljyn verotuen poistamista vaiheittain. Tuen poistamista koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle valtion vuoden 2021 talousarvioesityksen yhteydessä ja sen ensimmäisen vaiheen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021.

4.1.10 Työryhmän vuodelle 2021 ehdottamat veromuutokset yhteensä

Niistä hallitusohjelman kirjauksista, jotka ovat vielä toteuttamatta, työryhmä ehdottaa vuodelle 2021 muutoksia lämmityspolttoaineiden sekä yhteistuotannon, kaivostoiminnan sekä sähköveroluokka II:n ja energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen osalta. Muutokset on koottu alla olevaan taulukkoon 8 edellä esitettyjen toteutusehdotusten ja oletusten perusteella. Esitettynä on ainoastaan vuodelle 2021 kohdistuvat muutokset, ja on huomioitava, että sähköveroluokka II:en ja energiaintensiivisten yritysten veronpalautukseen kohdistuvat toimet jaksottuvat usealle vuodelle. Muutoksia määrärahoihin on alla olevassa tarkasteltu valtiontalouden näkökulmasta niin, että negatiivinen luku tarkoittaa määrärahojen kasvua ja positiivinen pienentymistä. Valtion budjetin kassaperusteisuudesta johtuen tuloista vain noin viisi kuudesosaa kertyy jo vuonna 2021 ja määrärahamuutokset vaikuttavat pääasiassa vasta 2022.

Vuositason muutos suoriteperusteisesti vuonna 2021	Verotulot (tulo) milj. euroa	Veronpalautukset (määräraha) milj. euroa
4.1.1 Lämmityspolttoaineet sekä yhteistuotanto	125	25
4.1.2 Kaivostoiminta	7	-2
4.1.3 Sähkövero ja energiaintensiivisten yritysten veronpalautus	-97	-82
Yhteensä	35	-59
Valtiontalous yhteensä	94	

Taulukko 8.

Hallitusohjelman kirjaukset vaikuttavat kaikkiin energiaverotukseen liittyviin verotukiin, ja siten eri selvityksissä listattuihin yritystukiin ja ympäristölle haitallisiin tukiin. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että veromuutoksilla muutetaan verotukilaskennan normijärjestelmäksi määritettyjä vertailutasoja. Kokonaisuudessa verotuet siis kasvavat. Kuten raportissa on aiemmin todettu, tästä näkökulmasta verotuksen rakennetta kuvaavien verotukien käyttäminen suoraan yritystukien tai ympäristölle haitallisten tukien määrittelyä on hyvin ongelmallista. Verotukikohtaiset arviot eivät ole yhteismitallisia tai muutoin vertailukelpoisia, minkä lisäksi kokonaistarkastelua hankaloittaa se, että tukien laskentaan liittyy kytkentöjä, joiden takia tuen kasvattaminen joko alentaa tai kasvattaa jotain muuta tukea. Verotuet saattavat kasvaa euroissa mitattuna enemmän kuin muutoksen taustalla oleva veromuutos kasvattaa verotuloja.

Lämmityspolttoaineiden veronkorotus pienentää työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen verotukea ja liikenteessä käytetyn maakaasun verotukea, mutta selvästi vähemmän, kun ne kasvoivat 1.8.2020 voimaan tulleen liikenteen polttonesteiden veronkorotuksen takia. Toistaiseksi verottomien puupohjaisten polttoaineiden ja jätteen-

polton verotuki kasvavat. Turpeen verotukeen tässä kappaleessa esitetyllä muutoksella ei ole vaikutusta. Yhteistuotannon verotuki pienenee ehdotuksessa esitetyllä tavalla 0,9-laskentasäännön osalta. Sekä energiaintensiivisten yritysten että maatalouden energiaveronpalautukset kasvavat.

Sähköveroluokka II:n alentaminen kasvattaa veroeroa ylempään sähköveroluokkaan nähden ja siten myös teollisuudelle ja kasvihuoneille määriteltyä verotukea. Samasta syystä myös konesalien verotuki kasvaa. Jotta kasvihuoneita ja muuta maataloutta kohdeltaisiin yhdenvertaisesti, johtaa tämä myös maatalouden energiaveronpalautuksen kasvattamiseen. Energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautus poistetaan siirtymäajan kuluessa ja samalla poistuu myös merkittävä verotuki. Kaivostoimintaan sekä alennetun sähköveroluokan että veronpalautuksen kautta kohdistuvat verotuet ehdotetaan poistettaviksi jo vuonna 2021.

Kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin suhteutettuna veronkorotusten suorat vaikutukset olisivat maltillisia ja jakautuisivat suhteellisen tasaisesti tulokymmenyksien välillä ennen indeksisidonnaisten etuuskien huomioimista, joskin ylimmässä tulokymmenyksessä vaikutus olisi jonkin verran muita tulokymmenyksiä pienempi. Yksittäisille kotitalouksille veronkorotuksen vaikutus on tulokymmenysten keskiarvoa suurempi, mutta indeksisidonnaisten etuuskien nousu veronkorotusten myötä kompensoisi veromuutoksia pienituloisimmille kotitalouksille.

Edellä ehdotetut veromuutokset eivät vaikuta merkittävästi energiaverotuksen alueelliseen kohdistumiseen. Yhteistuotannon osalta veromuutokset kohdistuvat voimakkaammin etelärannikon suuriin kaupunkeihin. Lisäksi talokohhtaisen öljylämmityksen osalta korotuksen vaikutukset painottuvat taajama-alueille.

4.2 Muut ehdotukset hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi ja muutoin energiaverotuksen kehittämiseksi

Hallitusohjelmakirjausten toimeenpanon lisäksi työryhmän toimeksiantoon kuului myös arvioida nykyisen energiaverojärjestelmän muita mahdollisia kehitystarpeita. Työryhmä on arvioinut muutostarpeita energiaverotuksen yleisen kehittämisen ohella päästövähennystavoitteiden saavuttamisen ja valtiontalouden kestäväen kehityksen kannalta.

Taakanjakosektorin päästövähennysveloitteet ovat huomattavat ja päästövähennysten kustannustehokkuuden varmistamiseksi energiaverotuksella on keskeinen rooli erityisesti taakanjakosektorin päästövähennysten toteuttamisessa. Lisäksi hallitusohjelman ilmastopoliittiset linjaukset hiilineutraaliudesta vuonna 2035 edellyttävät huomattavia lisätoimia energiantuotannossa ja -käytössä myös päästökaupasektorilla. Hallitusohjelman toimeenpanoon liittyvät muutokset ovat oikean suuntaisia, mutta selvästi riittämättömiä sekä taakanjakosektorin veloitteiden että hiilineutraaliustavoitteiden näkökulmasta.

Hallituksen hiilineutraalisuustavoitteiden saavuttamiseksi vuonna 2035 tarvitaan monipuolisia toimia, joista energiaverotus on vain yksi. Osa energiaverotusta koskevista toimita on tarkoituksenmukaista toteuttaa mahdollisimman nopeasti, osa voidaan toteuttaa keskipitkällä aikavälillä ja osan painopiste voi olla tätäkin myöhemmin. Keskeistä on, että toimenpiteille määritellään tavoite, jonka mukaiset toimet ja niiden toteutusaikataulu sisällytetään verolainsäädäntöön. Näin menetellen luodaan ennakoitava, asteittain tiukkeneva polku verotuksen päästövähennystoimista. Siten toimijat voivat ennakoita varautua niihin ja toisaalta niitä voidaan tarkentaa saatujen kokemusten perusteella.

4.2.1 Energiaverotuksen rakenne ja verotuet

Työryhmän näkemyksen mukaan polttoaineiden verotuksen yleistä periaatetta verotuksen määräytymisestä energiasisällön ja kasvihuonekaasupäästöjen mukaan voidaan pitää perusteltuna, sillä se mahdollistaa fiskaalisten sekä energiatehokkuus- ja päästöohjaustavoitteiden yhteensovittamisen. Hiilidioksidiveroa painottavaa tilannetta verokomponenttien suhteen voidaan pitää varsin tasapainoisena nykyisellä lämmityspolttoaineiden kokonaisverotasolla.

Energiantuotannon ja -kulutuksen teknologia ja siihen liittyvä lainsäädäntö kehittyy nopeaa tahtia. **Työryhmä pitää tärkeänä**, että energiaverotuksen rakennetta sekä siihen sisältyviä verotuksia arvioidaan säännöllisesti, jotta energiaverotuksen rakenne olisi asetettujen tavoitteiden näkökulmasta mahdollisimman tehokas ja sisältäisi siten mahdollisimman vähän epätarkoituksenmukaisen suuria tai kalliita verokannustimia.

Energiaverotuksen taso on viime vuosina kasvanut ja rakenne on monimutkaistunut. Siten **työryhmä kiinnittää huomiota**, että veroviranomaisille tulee varmistaa riittävät resurssit veromuutosten vaikutusten arviointiin sekä verotuksen valvontaan.

Energiaverotuksen rakenteen on perusteltua tukea hallituksen ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamista mahdollisimman pienin taloudellisin kustannuksin. Siten **työryhmä ehdottaa** yllä käsiteltyjen muutosten lisäksi seuraavia muutoksia verotuksiin.

Maatalouden energiaverotuki

Maatalouden harjoittajat ja kasvihuoneet ovat oikeutettuja maatalouden energiaveronpalautukseen, jota maksetaan sähköstä, kevyestä ja raskaasta polttoöljystä sekä biopoltoöljystä. Kasvihuoneviljelmät voivat saada sähkönsuoraan veroluokan II tasolla, jos sähkö voidaan mitata erikseen. Muu maatalous saa sähköveroluokkien erotuksen maatalouden energiaveronpalautuksena. Palautushakijoita on yli 35 000 ja myönnetyt tukimäärät ovat suhteellisen pieniä (yli puolet palautuksista 50–500 euron välillä). Kustannustehokkuuden näkökulmasta palautuksena maksettava tuki ei ole tarkoituksenmukainen. Lisäksi tuki ei nykyisellään ole neutraali, koska se ei koske kaikkia polttoaineita, kuten maakaasua, nestekaasua ja kivihiltä, jotka ovat palautuksen piirissä oleviin polttoaineisiin nähden vastaaviin tarkoituksiin käytettyjä fossiilisia polttoaineita. Luonnonvarakeskuksen tilastojen mukaan näiden polttoaineiden käyttö maataloudessa on kuitenkin vähäistä.

Ammattimaiset kasvihuoneet ovat lisäksi oikeutettuja energiaintensiivisen yrityksen energiaveron palautukseen. Muu maatalous ei ole tämän tuen piirissä ja siten järjestelmä on kohdellut yrityksiä verotuksellisesti eriarvoisesti. Käytännössä tällä ei ole kuitenkaan ollut suurta merkitystä, sillä energiaintensiivisen yrityksen veronpalautusjärjestelmän rajausten takia – etenkin pienimmän palautuksen 50 000 euron raja-arvon toteutuessa vasta hyvin suurella energiankäytöllä – on epätodennäköistä, että palautuksen piiriin olisi päässyt muuta kuin kasvihuonetuotantoa harjoittavia yrityksiä kuten kotieläin- tai kasvinviljelytiloja. Energiaintensiivisten yritysten veronpalautusjärjestelmän poistuessa myös kasvihuoneille jäisi maksettavaksi energiatuotteisiin kohdistuva vero samassa määrin kuin muulle maataloudelle, joka on tällä hetkellä energiaintensiivisten yritysten veronpalautusjärjestelmän ulkopuolella.

Työryhmä ehdottaa, että taakanjakosektoriin kuuluvan maatalouden energiaveronpalautuksesta luovuttaisiin vaiheittain kokonaan. Fossiilisten polttoaineiden hinnan alentaminen ei ole ympäristötavoitteiden mukaista ja siksi

myös maatalouden energiaveronpalautuksesta tulisi luopua esimerkiksi energiaintensiivisten yritysten veronpalautusjärjestelmän poistumista vastaavassa aikataulussa. Maatalouden sähkövero jäisi kuitenkin alempaan sähköveroluokkaan II, joka alenee EU:n vähimmäisverotasolle. Kasvihuoneiden ja myös muun maatalouden sähköveron alennus toteutettaisiin jatkossa suorana veronalennuksena. Tämä muutos toteutettaisiin mahdollisimman nopeasti, kuitenkin niin, että toimijoille jäisi aikaa toteuttaa suoraan sähköveron alennukseen tarvittava mittarointi. Sähköveron alennus EU:n vähimmäistasolle (0,5 €/MWh) keventäisi kasvihuoneiden ja muun maatalouden vuotuista energiaverorasitusta yhteensä noin 9 milj. eurolla.

Työryhmän ehdotuksen mukainen maatalouden energiaveron palautusjärjestelmän poistaminen lisäisi maatalouden energiaverorasitusta nykyisillä verotasoilla 21 milj. eurolla lähinnä fossiilisen polttoöljyn osalta. Nettomääräisesti maatalouden vuotuinen energiaverorasitus kiristyisi siten noin 12 milj. eurolla. Koska maatalouden ja kasvihuoneiden energiaveron palautus on osa maataloussektorin tukikokonaisuutta, **työryhmä katsoo**, että tulisi tehdä erillinen selvitys poistamisen vaikutuksista ja sen aiheuttamista muutostarpeista muissa maatalouteen kohdistuvissa toimissa. Näitä muutoksia voisivat olla esimerkiksi sähkön erillismittaroinnin tukeminen ja maatalouden vähähiilisyttä edistävät toimenpiteet, kuten uusiutuvan energian investointien lisätuet tai muut maatalous- ja kasvihuonetuotannon uusiutuvan energian käyttöön kannustavat toimenpiteet.

Turpeen verotus

Lämmityspolttoaineiden 100 milj. euron veronkorotusta käsittelevässä kohdassa 4.1.1 työryhmä ehdottaa, että turpeen veroa korotettaisiin saman verran kuin muiden lämmityspolttoaineiden veroa. Tämä ei kuitenkaan vähennä turpeen verotukea.

Turpeen verokohtelua arvioitaessa yhtenä energiapoliittisena lähtökohtana on ollut, ettei kivihili korvaisi turvetta energiakäytössä. Hiilen energiakäytöstä luopumisesta on säädetty lailla niin, että se toteutuu viimeistään 1.5.2029. Siten olisi perusteltua, että turpeen verotuesta luopuminen täysimääräisesti ajoittuisi tämän jälkeiseen aikaan. Eräänä huolenaiheena turpeen käytön nopealle vähentämiselle energiakäytössä turpeen veroa korottamalla on pidetty sen korvautumista verottomalla ainespuulla eli puulla, jota voidaan käyttää esimerkiksi saha-, vanneri-, paperi- tai selluloosateollisuuden raaka-aineena. Turpeen korkea vero parantaisi siten energiantuottajien puustamaksukykyä, jota toisaalta rajoittaisi kaukolämmön kilpailukyky ja muut tuotantovaihtoehdot.

Turvetyöryhmän AFRY:ltä tilaaman selvityksen tuloksien mukaan hallituksen tavoite turpeen käytön puolittamisesta on toteutumassa varsin suurella todennäköisyydellä lukuun ottamatta tilannetta, jossa päästöoikeuden hinta olisi matala eli vain 20 euroa hiilidioksiditonnilta.

Päästövähennystavoitteen saavuttamisen varmistamiseksi ja yhtenä osana fossiilituista luopumista **työryhmä ehdottaa**, että myös turpeen verotuesta luovutaan asteittain kokonaan. Ensimmäinen vaihe tuen pienentämisessä tulisi toteuttaa vuonna 2021, jolloin turpeen veroa korotettaisiin 4.1.1 kohdassa esitetyn lisäksi 1,5 eurolla megawattitunnilta. Tuen pienentämistä jatkettaisiin tämän jälkeen vuosina 2022 ja 2023 tehtävillä 1,5 euroa megawattitunnilta suuruisilla korotuksilla. Tällöin turpeen vero olisi noin 10 euroa megawattitunnilta, mikä vastaisi vajaata kolmasosaa ympäristöperusteisen mallin mukaisesta turpeen verotasosta erillisessä lämmöntuotannossa ja vajaata puolta yhteistuotannon verosta. Esityksen mukaisen veronkorotuksen ei arvioida vaikuttavan kivihillen ja turpeen ajojärjestykseen kivihillen pysyessä kalliimpana vaihtoehtona. Edellä mainitussa AFRY:n selvityksessä käsiteltiin myös turpeen veron ja päästöoikeuden vaikutusta puustamaksukykyyn. Sen arvioiden mukaan päästöoikeuden hinta vaikuttaa siihen merkittävästi enemmän kuin verotason muutokset.

Turpeella tuotetulle kaukolämmölle on olemassa vaihtoehtoisia uusiutuvan energian lähteitä kuten bioenergia, teollisen kokoluokan lämpöpumput sekä hukkalämpöjen hyödyntäminen. On kuitenkin suuria paikkakuntaakohtaisia eroja siinä, miten ja millä aikataululla vaihtoehtoiset lämmitysmuodot ovat hyödynnettävissä ja siten on perusteltua toteuttaa verotuen poisto asteittain välitarkasteluja tehden. Näin menetellen varataan sopeutumisaikaa muutokselle.

Eräänä vaihtoehtona sille, ettei ainespuu ohjautuisi energiakäyttöön, olisi sen verottaminen energiakäytössä ja siten ainespuun ohjaaminen jatkojalostukseen. Esimerkiksi mäntyöljystä kannetaan jo tällä hetkellä raskaan polttoöljyn suuruista veroa sen ohjaamiseksi jatkojalostukseen energiakäytön sijaan.

Työryhmä ei ole yksityiskohtaisesti käsitellyt puun verottamista ja siihen liittyviä kysymyksiä, vaan se vaatisi erillistä selvittämistä. **Työryhmän käsityksen** mukaan verotus tulisi kohdistaa muihin kuin metsäteollisuuden sivuvirtoihin ja puun pienpoltoon. Siten verotuksen ulkopuolelle jäisi mustalipeä, sahanpuru, kutterinlastu, kuori ja hukkapuu sekä puun pienkäyttö maatiloilla ja pientaloissa. Yleisellä tasolla työryhmä toteaa, että puun verottamiselle ei ole EU-oikeudellisia esteitä ja että se olisi verotusteknisesti mahdollista, jos tämä muutoin on perusteltua.

Biokaasun verotus

Biokaasun nykyinen verottomuus on ongelmallinen muun muassa energiaverodirektiivin, valtiontukisääntelyn ja kilpailuneutraaliteetin kannalta. Lisäksi tuontibiokaasun ja erityisesti tuontiseoskaasun bio-osuuden verottomuus ei ole välttämättä kotimaisen tuotannon kannalta optimaalisin ratkaisu. Biokaasun verottaminen turvaisi osaltaan sitä, ettei kansallinen verotuki välittyisi muualla tuotetulle ja kulutetulle biokaasulle. Edellä mainittujen suoraan verotukseen liittyvien ongelmien lisäksi jakeluvaihtoehdon laajentaminen biokaasuun sen käytön edistämiseksi edellyttää biokaasun verottamista. Seoskaasun verottaminen on erittäin haastavaa jo pelkästään tilanteessa, jossa kaasuseokseen sisältyy verotasoiltaan kahta erilaista metaanikomponenttia (fossiilinen ja uusiutuva).

Työryhmä ehdottaa, että edellä mainittujen ongelmien ratkaisemiseksi biokaasua ryhdyttäisiin verottamaan energiaveromallin mukaisesti lämmityspolttoaineen verotasolla sekä liikenne- että lämmityskäytössä, jolloin siitä käytännössä kannettaisiin vain energiasisältövero. Nykyistä verotusmenettelyä jatkettaisiin muutosten voimaantuloon saakka.

Osa biokaasun tuotannosta on pienimuotoista, usein maatilakohtaista. Tämän tyyppisen toiminnan kustannukset ovat korkeat verrattuna suurempaan tuotantoon. Myös tuotantomäärät ovat näissä laitoksissa suhteellisen vähäiset. Kyseisten laitosten saattamiselle verotuksen piiriin ei siten olisi perusteita. Myöskään niin viranomaisten kuin toimijoiden hallinnollisen taakan vähentämisen kannalta näiden laitosten verottaminen ei olisi tarkoituksenmukaista. **Työryhmä ehdottaa myös**, että biokaasun satunnainen ja vähäinen pientuotanto pyrittäisiin rajaamaan verotuksen ulkopuolelle samantyyppisesti kuin sähkön pientuotanto on jo nykyisin. Toisin sanoen pienlaitoksessa itse tuotettu ja käytetty biokaasu olisi verotonta. Pienlaitoksessa tuotettu biokaasu voitaisiin siirtää verottomana esimerkiksi maakaasun siirtoverkkoon, mutta siirtoverkon haltijan olisi suoritettava biokaasusta vero sitä verkosta kulutukseen luovutettaessa. Energiaveromallin mukainen biokaasun matala vero mahdollistaisi ennakoitavan tulevaisuuden näkymän toimialalle. Muutos pyrittäisiin toteuttamaan mahdollisimman joustavasti ja saamaan voimaan vuonna 2022.

4.2.2 Energiaverotulojen fiskaalinen merkitys ja päästöohjauksen säilyttäminen

Vaikka energiaveroilla on myös fiskaalinen merkitys, johtaa päästöperusteinen verorakenne tavoitteidensa mukaan veropohjan ja ennen pitkään verotuottojen pienenemiseen. Kuten raportin luvussa 2.6.3 esitetään, **työryhmän arvion mukaan** merkittävää verotuottojen pienenemistä ei ole kuitenkaan tapahtumassa ainakaan vielä keskipitkällä aikavälillä. Merkittävin osa verotuotoista kertyy liikenteen polttonesteistä ja vie aikaa ennen kuin autokannan sähköistyminen voi vaikuttaa merkittävästi verotuottoihin. Toiseksi merkittävin erä on sähkövero, jossa veropohjan ennustetaan kasvavan. Sähköveroluokka II:n alentaminen ei muuta sähköveron fiskaalista roolia merkittävästi, sillä jo tällä hetkellä valtaosa sähköveroluokka II:n verotuotosta on palautettu yrityksille veronpalautuksina. Fossiilisten lämmöntuotannon polttoaineiden veropohjan ennustetaan pienenevän jo lähivuosina merkittävästi, mutta niistä kertyvän verotuoton merkitys on julkisen talouden näkökulmasta jo tällä hetkellä muihin eriin verrattuna vähäinen. Vuoteen 2030 ulottuvien projektioiden mukaan energiaverotuloissa saattaa kuitenkin olla nähtävissä jo yli 10 prosentin pienentymistä. Projektioon kohdistuu kuitenkin merkittävää epävarmuutta erityisesti liikenteen sähköistymisen ja energiategohkuuden parantumisen nopeuden osalta.

Säännölliset inflaatiotarkistukset verotasoihin

Koska valmisteverot on säädetty euroissa energiayksikköä kohti, ja joissain tapauksissa muutettu veronkannon ja verotasojen ymmärrettävyyden helpottamiseksi kilogrammaa, tonnia tai litraa kohti, ne ovat yksikköveroja eivätkä siten seuraa yleistä hintatasoa, käytettävissä olevia tuloja tai muuten ajassa tapahtuvia muutoksia rahan arvossa. Siten positiivisen inflaation aikana verotuksen taso reaalisesti laskee. Samalla energiaverotulojen, ja useiden muiden valmisteverotulojen osuus valtion budjetissa laskee jo pelkästään tästä syystä. Muut verotuloerät, kuten arvonlisävero, ansiotulovero ja yhteisövero, seuraavat ainakin jossain määrin nimellistä talouskasvua. Kappaleessa 3.1 on esitetty joidenkin energiaverotasojen kehitystä nimellisesti ja reaalisesti.

Nykytilanne ei estä verotasojen ylläpitämistä säännönmukaisin veronkorotuspäätöksin ja lämmityspolttoaineiden kohdalla veronkorotukset ovat olleet inflaatiota suurempia erityisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kuitenkin erityisesti viimeaikainen julkinen keskustelu on osoittanut, että myös pelkästään reaalista verotasoa ylläpitävät veromuutokset nähdään veronkorotuksina ja säännöllisesti tehtynä jatkuvana verotuksen kiristymisenä. Tämä on viestinnällisesti hankalaa ja vaikeuttaa poliittista päätöksentekoa.

Nykyiset päästövähennystavoitteet edellyttävät tulevaisuudessa kohdennettuja ja mahdollisesti myös yleisiä veronkiristyksiä energiaveroihin. Tästä näkökulmasta olisi syytä varmistaa, ettei energiaverotuksen taso huomautta reaalisesti laske. **Työryhmä ehdottaa** ympäristöohjauksen säilyttämiseksi ja verotulojen osittaiseksi ylläpitämiseksi poliittista linjausta, jonka mukaan energiaverotuksen tasoon tehdään jatkossa säännönmukaisia tarkistuksia. Tämä voitaisiin tehdä sitomalla laissa verotasoa sovitun indeksiin, kuten Ruotsissa¹¹, ja eräissä muissa Euroopan maissa, tai periaatepäätöksinä, jolloin tasoihin lähtökohtaisesti tehtäisiin sovitun suuruinen verotuksen tason ylläpitävä tasokorotus, ellei toisin erikseen päätetä.

¹¹ <https://www.regeringen.se/rapporter/2019/10/berakningskonventioner-2020/>

4.2.3 Kiertotalouden edistäminen sähköveromuutoksella

Kiertotalouden edistäminen on eräs hallitusohjelman keskeinen tavoite ja sitä on selvitetty eri tahoilla. Selvityksissä sekä työryhmän kuulemisissa on tuotu esille, että kiertotalouden edistämiseksi kierrätysteollisuus eli teollinen kierrätysmateriaalien valmistus ja jalostaminen tulisi rinnastaa muuhun teollisuuteen ja siirtää se sähköveroluokkaan II.

Työryhmän käsityksen mukaan asian jatkoselvittäminen on perusteltua.

4.2.4 Sähköpolttoaineiden verotus

Erilaiset sähköpolttoaineet (muuta kuin biologista alkuperää olevat uusiutuvat polttoaineet) saattavat olla eräs vaihtoehto siirryttäessä vähähiiliseen talouteen. Näiden polttoaineiden arvioidaan yleistyvän merkittävämmiin vasta 2030-luvulla. Energiaverotuksen kannalta on ratkaistava, miten verotetaan sähköpolttoaineiden tuotantoon käytettävä sähkö ja lopputuotteet eli varsinaiset sähköpolttoaineet.

Sähköpolttoaineiden tuotanto kuuluu lähtökohtaisesti sähköverolain mukaiseen teollisuuden sähköveroluokkaan II, minkä lisäksi toiminta on energiaintensiivistä. Siten tuotannon verotus seuraisi niitä ratkaisuja, joita teollisuuden sähköverokannan ja energiaintensiivisen teollisuuden verotuen osalta tehdään.

Sähköpolttoaineet on mahdollista verottaa nykyisen energiaveromallin mukaisesti edellyttäen, että tuotteiden energiasisältö ja elinkaaripäästöt määritellään. Kansallisten ratkaisujen välttämiseksi tämä tulisi tehdä EU-tasoisesti. Sähköpolttoaineiden polttoaineiden kasvihuonekaasupäästöjen vähennystä koskevat kriteerit tullaan julkaisemaan vuoden 2021 loppuun mennessä komission delegoituna säädöksenä. Näiden polttoaineiden tulee täyttää 70 prosentin päästövähennemät suhteessa fossiilisiin polttoaineisiin.

Energiaverotuksen perusteista säädetään energiaverodirektiivissä, jossa ei tällä hetkellä ole säännöksiä vedyn ja sähköpolttoaineiden verotuksesta. Komission tarkoituksena on tarkoitus antaa esitys direktiivin uudistamisesta vuoden 2021 heinäkuuhun mennessä. Direktiivin uudistamisen yhteydessä linjattaneen keskeiset sähköpolttoaineiden verotukseen liittyvät kysymykset.

Työryhmä katsoo, että sähköpolttoaineiden verotus ei edellytä energiaverotuksessa välittömiä muutoksia, koska vedyn tuotannossa käytetyn sähkön vero laskee EU-vähimmäistasolle. Sähköpolttoaineille on tarpeen ja voidaan määrittää energiaveromallin mukaiset verotasot sitä mukaa kuin niitä tulee markkinoille ja niiden yhteisösääntely selkiintyvät.

4.2.5 Huoltovarmuus- ja öljysuojamaksut

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, ettei huoltovarmuusmaksun määräytymisperuste ole tällä hetkellä täysin linjassa valmisteverodirektiivin kanssa. Tästä syystä huoltovarmuusmaksua ja sen määräytymisperustetta tulee tarkastella ja muuttaa EU-lainsäädännön mukaiseksi vuoteen 2022 mennessä.

Työryhmän toimeksiantoon ei suoranaisesti ole kuulunut tarkastella öljysuojamaksua, jota kuitenkin kannetaan eräistä energiatuotteista. Koska kyseessä on energiatuotteisiin liittyvä vero, joka ei ole linjassa valmisteverodirek-

tiivin kanssa, **työryhmä huomauttaa**, että öljysuojamaksu tulee saattaa huoltovarmuusmaksun tavoin EU-lainsäädännön mukaiseksi. Toisaalta maksun tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan parhaillaan osana ympäristövahinkojen toissijaisen korvausjärjestelmän (TOVA) kokonaisuutta. Ympäristöministeriön johdolla toteutettavan hankkeen tarkoituksena on luoda nykyistä kattavammat ympäristövahinkojen toissijaiset vastuujärjestelmät, joilla varaudutaan esimerkiksi öljy- ja kemikaalivahingoista aiheutuvien ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen korvaamiseen ja ennallistamistoimien toteuttamiseen, kun vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Samalla tarkastellaan koko järjestelmän rahoituspohja.

4.2.6 Ehdotetut veromuutokset yhteensä

Hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi ja muutoin energiaverotuksen kehittämiseksi työryhmä ehdottaa vuodelle 2021 maatalouden energiaveronpalautuksesta luopumista polttoaineiden osalta ja turpeen veronkorotusta. Muutokset on koottu alla olevaan taulukkoon 9 kappaleissa esitettyjen toteutusehdotusten ja niihin sisältyneiden oletusten perusteella. Esitettynä on ainoastaan vuodelle 2021 kohdistuvat muutokset. Maatalouden energiaveronpalautus poistetaan vaiheittain ja turpeen osalta veronkorotuksia ehdotetaan jatkettaviksi. Muutokset määrärahoihin ovat alla olevassa tarkasteltu valtiontalouden näkökulmasta niin, että negatiivinen luku tarkoittaa määrärahojen kasvua ja positiivinen pienentymistä. Valtion budjetin kassaperusteisuudesta johtuen tuloista vain noin viisi kuudesosaa kertyy jo vuonna 2021 ja määrärahamuutokset vaikuttavat pääasiassa vasta 2022.

	Verotulot (tulo) milj. euroa	Veronpalautukset (määräraha) milj. euroa
Vuositason muutos suoriteperusteisesti vuonna 2021		
4.2.1 Maatalous	0	-5
4.2.1 Turve	14	4
Yhteensä	14	-1
Valtiontalous yhteensä	15	

Taulukko 9.

Maatalouden energiaveronpalautuksen poistuessa poistuu myös merkittävä verotuki. Turpeen verotuki pienenee. Molempia verotukia voidaan pitää myös ympäristölle haitallisina, sillä turpeen verotaso on merkittävästi matalampi kuin muiden vastaavien tai ympäristön kannalta vähemmän haitallisten polttoaineiden, kun taas maatalouden energiaveronpalautus kohdistuu lähes pelkästään fossiilisiin öljytuotteisiin.

Työryhmän puolesta,

työryhmän puheenjohtaja

Leo Parkkonen