

Mari Nasser
5.10.2021

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausunnon aihe: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi
Viite: Hankkeen VM024:00/2021 lausunto

Energiateollisuus ry:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Energiateollisuus ry (ET) kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa lausunnoissaan seuraavaa:

Energiateollisuuden näkökulmasta hallituksen esitysluonnos sisältää kaksi merkittävää kokonaisuutta: lämpöpumppujen ja sähkökattiloiden siirtämisen sähköveroluokkaan II sekä biokaasua koskevat veromuutokset. Siinä missä luonnoksessa lämpöpumppujen ja sähkökattiloiden veroluokan siirto vaikuttaa kokonaiskuvaltaan positiiviselta, sisältää biokaasun muutosehdotus useita ongelmakohtia. Sen vuoksi lausuntomme polttoon perustumattoman lämmöntuotannon osalta menee detaljitason yksityiskohtaisine pykälämuutosehdotuksineen. Biokaasun osalta tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, saati tarkoituksenmukaista.

Lämmitysmarkkinoilla ei ole tapahtunut sellaisia oleellisia muutoksia, että lämmityksessä käytettävän biokaasun verotuksen kiirehtiminen jakeluvuorituksen vuoksi olisi tarpeellista. Painotamme kuitenkin, että biokaasun verotuksen ongelmallisuuden vuoksi ei lämpöpumppuja ja sähkökattiloita koskevaa muutosta tulisi lykätä, vaan tarpeen tullen edetä erillisinä kokonaisuuksina.

Esitys harhaanjohtava biokaasun osalta

Esitysluonnos biokaasun osalta on vaikealukuinen ja monitulkintainen. Budjettiriihessä tehtiin päätös säilyttää biokaasu lämmityskäytössä verottomana jatkossakin. Luonnoksen esittelyosassa kuitenkin todetaan biokaasun lämmitys- ja työkonekäytössä muualla kuin siirtoverkossa säilyvän verottomana. Käytännössä tästä saa sen kuvan, että biokaasu voi olla verotonta vain, jos biokaasu on tuotettu saman jakeluverkon alueella. Tämä ei vastaa budjettiriihen kirjausta, jossa tämän kaltaisia rajoituksia ei ole tehty.

Nykyisellään verottomana siirtoverkkoon syöttää biokaasua viisi laitosta, joiden verokohtelu muuttuisi esityksen myötä hallituksen linjauksen vastaiseksi. Lisäksi esitys heikentää jo suunnitteilla olevien uusien siirtoverkkoon liitettävien biokaasulaitosten kannattavuutta. Luonnoksessa mainittu rajoitus asettaa siirtoverkon alueella ja sen ulkopuolella olevat kaasun käyttäjät ja tuottajat täysin eriarvoiseen asemaan. Ratkaisu on myös ilmeisessä ristiriidassa hallituksen tavoitteena olevan biokaasun käytön ja tuotannon lisäämisen kanssa.

Perusteeksi kyseiselle ratkaisulle on annettu verotustekniset syyt. Toisaalta mainitaan lämmitys- ja työkonekäytössä olevan biokaasun verottomuuden edellytyksenä olevan se, että sille saadaan tarvittava EU-lainsäädännön mukainen

valtioneuvoston hyväksyntä. Epäselväksi jää, ollaanko hyväksyntää hakemassa myös siirtoverkossa käytettävälle biokaasulle. Energiateollisuus toivoo esityksen selkeyttämistä ja sen korjaamista niin, että lämmityskäytössä biokaasu säilyy jatkossakin kokonaisuudessaan verottomana. Kun EU-lainsäädännön mukaista valtioneuvoston hyväksyntää ollaan joka tapauksessa hakemassa, tulee sen koskea kaikkea lämmityskäytössä käytettävää biokaasua, mukaan lukien siirtoverkkoon syötetty biokaasu.

Biokaasun verotusratkaisuissa katsottava tulevaisuuteen

Luonnoksessa todetaan biokaasun käytön olevan jokseenkin vähäistä. Biokaasun verotusta suunnitellessa ei kuitenkaan tule pitää vertailukohtana nykypäivää, saati menneisyyttä. Kuten luonnoksessa mainitaan, siirtoverkossa käytetään tällä hetkellä suurimmaksi osaksi fossiilista maakaasua. Tulevaisuudessa tästä voitaisiin korvata osa uusiutuville kaasuille – joko biokaasulla tai esimerkiksi synteettisellä metaanilla. Tämä jää kuitenkin silkaksi haaveeksi, jos verotus luonnoksen esittämässä muodossa toteutuu. Biokaasulle siirtoverkossa asetettava verotaso ei kannustaisi millään tavalla toimijoita siirtymään biokaasun käyttöön tai kehittämään synteettisten polttoaineiden tuotantoa. Täten luonnoksessa mainittu tavoite kotimaisen biokaasun tuotannon kasvusta huomioiden jakeluverkkojen paikalliset ja alueelliset olosuhteet tuskin tulee toteutumaan.

Huomioitava on myös, että luonnoksessa rinnastetaan maakaasun ja biokaasun energiasäilytövero samalle tasolle. Komissio julkaisi heinäkuussa esityksensä uudeksi energiaverodirektiiviksi, jossa kestävästi kehittyneen biokaasun energiasäilytövero on alle viidennes maakaasun verosta. Komission esityksessä mahdollistetaan myös jäsenvaltioiden soveltavan kestävästi kehittyneelle biokaasulle alennettua verokantaa tai verottomuutta. Vaikuttaa siis siltä, että esitysluonnos on komission tavoitteiden vastainen.

Sähkön valmisteveron muutosesitykset kannatettavia, pieniä täsmennyksiä tarvitaan

Energiateollisuus ry kannattaa nyt ehdotettua lämpöpumppujen ja sähkökattiloiden käyttämän sähkön siirtämistä sähköveroluokkaan II. Muutos edistää kaukolämmön tuotannon siirtymistä kohti polttoon perustumatonta hiilineutraalia tuotantoa. Kaukolämmön ja lämmityksen hiilineutraalisuustavoitteen täyttämiseksi sähköistys on merkittävässä asemassa. Ympäristö- ja hukkalämpöjen hyödyntäminen edistävät myös resurssitehokkuutta. Lakiesityksessä tehdyt määritelmät ja rajaukset saattavat kuitenkin monimutkaistaa ja myös hidastaa käynnissä oleva muutosta. Yksinkertaisinta olisi mahdollistaa kaiken kaukolämmön tuotannossa ja jakelussa käytetyn sähkön siirtäminen sähköveroluokkaan II, kuten muillakin alennettujen veroluokan teollisuuden aloilla on käytössä. Esityksessä luetellut (lämpöpumput, sähkökattilaratkaisut ja kiertovesipumput) edustavat jo kaikkia tunnettuja ja näkyvissä olevia merkittäviä kaukolämmön sähköisiä tuotantotapoja – joko suoraan tai epäsuorasti lämpöpumpuilla sähköä käyttäen. Erillismittausvaatimus, kohteiden rajallinen määrä ja toiminnallisen kokonaisuuden määrittely rajaavat kohteet myös verottajan kannalta selkeiksi kokonaisuuksiksi. Näin vältettäisiin myös mahdolliset esteet uuden teknologian kehittymiselle ja käyttöönotolle, kun nyt laissa esitetyt hyvin tarkatkin teknologiset määrittelyt eivät rajaisi pois uusia innovaatioita sähkön hyödyntämisessä lämmön tuotantoon.

Lain voimaantuloon liittyen esitämme myös toiveen siitä, että EU-hyväksynnän osalta tehtäisiin kaikki mahdollinen, jotta myös sähköveron muutoksen osalta laki voisi tulla voimaan heti vuoden 2022 alusta lähtien. Veromuutoksella on tärkeä rooli kaukolämpöyhtiöiden investointipäätöksissä ja hankkeiden käynnistämisessä.

Seuraavaksi lausuntoon on kirjattu yksityiskohtaiset kommenttimme ja muutosehdotukset.

Ehdotamme lämpöpumpun määrittelyn muutosta siten, että määritelmä olisi teknologianeutraali ja se sisältäisi kaikki laitteistoon olennaisesti kuuluvat osat. Lämpöpumpun toiminta voi perustua paitsi kompressoriteknologiaan myös esim. absorptioon tai adsorptioon. Lämpöpumppulaitteiston määritelmän tulee myös sisältää kaikki sen käyttöön tosiasiallisesti tarvittavat eri kiertovesipumput ja toiminnallisen kokonaisuuden apulaitteet.

Lämpöpumppu ei voi toimia ilman lämmönlähdettä: lämmönlähteenä voi olla myös kaukana sijaitseva kohde, josta pumpataan ylijäämälämpöä tai ympäristön lämpöä sitonutta nestettä tai esimerkiksi vesistölähteen vettä lämpöpumpun hyödynnettäväksi lämmönlähteeksi. Tällöin siirtopumppaus on merkittävä osa laitteiston toimintaa. Vastaavasti, lämpöpumpun talteen ottama lämpö on heti luovutettava varastoon tai kaukolämpöverkkoon, mikä vaatii merkittävää kiertoveden pumppaamista. Pumppaustarve korostuu erityisesti kaukana verkosta olevien ylijäämälämpöjen ja ympäristölämpöjen kohdalla. Kaikissa näissä ratkaisuissa vähintään toiminnalliseen kokonaisuuteen liittyvä pumppaussähkö tulee huomioida lämpöpumppulaitoksen sähkökäyttönä.

Vastaavasti myös syvän geotermisen lämmön (tuhansien metrien syvyydestä suoraan ilman lämpöpumppua kaukolämpöverkkoon hyödynnettävissä oleva lämpö) hyödyntämiseen liittyy olennaisena kiertovesipumput, jotka kierrättävät vettä kallioperässä ja siirtävät lämmenneen nesteen tuotantolaitokselta kaukolämpöverkkoon. Ehdotamme siis harkittavaksi myös näiden kiertovesipumppujen sähkön käytön siirtämistä veroluokkaan II.

Kaukolämpöverkoissa käytetään korkeita lämpötilatasoja kaukolämpöveden pumppauksen minimoimiseksi ja lämmön jakelun optimoimiseksi. Tämä on kuitenkin useissa yhteyksissä todettu epäoptimaaliseksi, varsinkin sektori-integraation ja ylijäämlämpöjen lisähyödyntämisen näkökulmasta. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön 2021 julkaisemassa Sektori-integraatiotyöryhmän [loppuraportissa](#) todetaan.:

”Kaukolämpöjärjestelmälle matalista lämpötiloista on arvioitu olevan hyötyä varsinkin uusia ja ei-polttoon perustuvia lämmönlähteitä ajatellen. Lisäksi matalat verkon lämpötilat voisivat parantaa olemassa olevan tuotannon hyötysuhdetta.”

Matalammat kaukolämmön jakelun lämpötilatasot vähentävät lämpöpumppujen sähköntarvetta, mutta lisäävät kaukolämpöverkon pumppaussähkön tarvetta. Saman järjestelmän kahta sähköä käyttävää osaa optimoidaan tällaisessa tilanteessa veroluokkien suhteessa. Tämä saattaa estää myös kauempana kaukolämpöverkosta sijaitsevien hukkalämpökohteiden hyödyntämisen. *Jos halutaan nopeuttaa kaukolämpöjärjestelmien siirtymää matalampiin jakelun lämpötiloihin ja hukkalämpöjen entistä laajemman hyödyntämisen, voisi kaukolämmön jakelun sähkönkulutuksen siirtämistä II sähköveroluokkaan myös harkita.* Samaa ehdotukseen on päädytty myös AFRY:n raportissa valtiovarainministeriölle ([raportti 5/2021](#)).

Ehdotamme myös voimalaitos -termin muutosta siten, että hukkalämmön sijasta käytettäisiin termiä ylijäämlämpö. Hukkalämpö on energiatehokkuusdirektiivin määrittämä termi, jonka tulkinnat ovat vielä avoimia. Tulkinnat saattavat rajata hukkalämpöjen määritelmän ulkopuolelle osan voimalaitosalueen lämpöpumppujen energialähteistä. Parhaillaan on valmisteilla alkuperätakuulainsäädäntöön liittyen Energiaviraston ohjeistus tarkemmasta hukkalämmön määrittelystä. Jotta tässä energiaverotusta käsittelevässä laissa ei vahingossa suljettaisi pois joitain lämmönlähteitä sen vuoksi, että ne eivät sisältyisikään tulevaan määritelmään, ehdotamme käytettäväksi termiä ylijäämlämpö. Tätä termiä on jo aiemmin käytetty muussa lainsäädännössä, esim. energiatehokkuuslaissa (1429/2014). Lisäksi voimalaitosalueella voi sijaita paitsi ylijäämlämpöjä myös ympäristön lämpöjä (uusiutuvaa energialähdettä) hyödyntäviä lämpöpumppuja. Nämä tuli vastaavasti sisällyttää voimalaitos -termin poikkeamaan.

Ehdotamme siis pykälän 2 kohtiin 5 f, 5 h, 5 j ja 12 seuraavia muutoksia sekä lisäysehdotus uudeksi määritelmäksi 5 x:

5 f) lämpöpumpulla laitteistoa tai tietyllä alueella toimivaa useiden laitteistojen muodostamaa toiminnallista kokonaisuutta, jossa kaasukompressorin ja kylmäaineen jonka avulla voidaan ottaa lämpöä talteen lämpöpumpun ulkopuolisesta lähteestä;

Perustelu: Lämpöpumpun määritelmän tulisi olla teknologianeutraali

5 h) sähkökattilalla sähköenergiaa lämmönlähteenä käytettävää paineastiaa, jossa lämmitetään tai höyrystetään nestettä;

Perustelut: Sähkökattila on vakiintunut termi, ja ne vastaavat erittäin hyvin sähkö- ja lämpöverkon lyhytaikaisiin kulutus- ja tuotantotasapainotuksiin, kuitenkin sähkökattila ei määritelmällisesti ole paineastia.

Ellei muusta johdu, ei liene tarpeen käyttää sanana paineastiaa, sillä kaikki astiat eivät määritelmällisesti ole paineestioita, vaan valinta riippuu käyttökohteesta.

Paineestiavaatimus asettaisi tahattomasti vaatimuksia astialle, vaikkei se täyttäisi Tukesin kriteerejä painelaitteesta. Mikäli on tarkoitus vaatia paineastiaa, oikea termi lienee Painelaitelaki (Painelaitelaki 1144/2016) mukainen painelaitte, jolle taas löytyy valvova viranomaisen ja lainsäädäntöä. Vaatimus sinänsä lienee tässä tarpeeton, sillä mm. painelaitelaki, Tukesin [ohjeistus](#) ja rekisteröitävien painelaitteiden kokoluokat ovat voimassa riippumatta siitä, mitä tässä sanotaan.

Lisäksi, suoraa sähkönkäyttöä ei ole syytä kuitenkaan rajata yhteen väliaineeseen, siksi ehdotetaan ”lämpövarasto” tai vastaavan termin lisäämistä joka toiminnallisesti on aivan vastaava kuin sähkökattila.

uusi 5 x) sähköenergiaa lämmönlähteenä käytettävä lämpövarasto;

Perustelu: Lämpövarastoja tai varaajia voidaan käyttää identtisellä tavalla kuin sähkökattiloita. Tarpeen mukaan käytetään pitkäaikaisemmissa varastoissa esimerkiksi faasimuutosmateriaaleja ja kiinteitä (esim. kivi, hiekka) lämpövarastoja, lataava väliaine voi olla myös esimerkiksi suoraan kaasu. Oikealla varastointiteknikalla voidaan tehdä valinta välittömän sähkön käytön, lyhyen varastoinnin/verkkoyouston ja pidempiaikaisen esimerkiksi vähähäviöisen varastointiteknikan välillä.

5 j) geotermisen lämmön kiertovesipumpulla geotermisen lämmön tuotantolaitteistossa olevaa kiertovesipumppua, jota geotermiseen tuotantolaitokseen, lämpöpumppuun tai kaukolämpöverkkoon liittyviä kiertovesipumppuja, joita käytetään siirtämään lämmönlähteestä lämpöä veteen nesteeseen sitoutuneena geotermisen lämmön tuotantolaitteistolle, lämpöpumpun höyrystimelle sekä lämpöpumpulta tai geotermisen tuotantolaitokselta lähtevän nesteen kierrättämiseen;

Perustelu: Sähköveroluokan muutos tulee mahdollistaa kaikelle lämpöpumppuihin ja geotermisen lämmön talteenottoon liittyville kiertovesipumppuille.

12) voimalaitoksella tietyllä alueella toimivaa toiminnallista kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on tuottaa sähköä tai sähköä ja lämpöä sekä varastoida sähköä sähkövarastossa; voimalaitosalueella hukkalämpöä ylijäämälämpöä tai ympäristön lämpöä hyödyntävien lämpöpumppujen ei katsota kuuluvan voimalaitoskokonaisuuteen;

Perustelu: Voimalaitosalueella voi sijaita sekä hukkalämpöä, muuta ylijäämälämpöä että uusiutuvaa, ympäristön lämpöä hyödyntäviä lämpöpumppuja.

Lisäksi ehdotamme harkittavaksi myös kaikkien kaukolämpöverkossa käytettävien kiertovesipumppujen käyttämän sähkön siirtämistä sähköveroluokkaan II aiemmin kuvaamiemme perusteluiden johdosta. Ehdotamme siis seuraavanlaista lisäystä pykälään 4 (3. momentin jälkeen).

Verotaulukon 2 veroluokan II veroa suoritetaan myös sähköstä, jota käytetään kaukolämmön jakelun kiertovesipumppuissa.

Perustelu: Jotta lämpöpumppulämpöjä ja hukkalämpöjä voidaan hyödyntää nykyistä tehokkaammin, kaukolämpöverkossa siirrettävän veden lämpötilaa tulisi laskea nykyisestä. Kun lämpötilaa lasketaan, vettä täytyy pumpata enemmän saman energiamäärän siirtämiseksi. Käynnissä olevaa siirtymää kohti matalampia lämpötilatasoja nopeuttaisi, jos kaikki kaukolämpöverkossa olevien kiertovesipumppujen sähkö siirrettäisiin sähköveroluokkaan II. Tämä myös edesauttaisi sähkönkäytön ja kaukolämpöjärjestelmän optimointia kokonaisuutena.

Muutosesitys lakiin nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta

2 §. uusi määritelmä, kohta 29: ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan ehdotettua sähköverolain 2 §:n 12 kohdan mukaista määritelmää.

12) voimalaitoksella tietyllä alueella toimivaa toiminnallista kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on tuottaa sähköä tai sähköä ja lämpöä sekä varastoida sähköä sähkövarastossa; voimalaitosalueella hukkalämpöä ylijäämälämpöä tai ympäristön lämpöä hyödyntävien lämpöpumppujen ei katsota kuuluvan voimalaitoskokonaisuuteen;

Lisätietoja:

Mari Nasser, mari.nasser@energia.fi, 050 342 7912

Mirja Tiitinen, mirja.tiitinen@energia.fi, 050 434 6994