Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

HE 167/2020 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta

Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy kiittää mahdollisuudesta lausua energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta. Lakimuutoksella tavoitellaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti energiaverotuottojen lisäyksen ohella hallituksen ilmastotavoitteiden edistämistä ja irtautumista fossiilisista polttoaineista riittävän nopeasti, jotta hallituksen asettama Suomen hiilineutraalisuustavoite vuoteen 2035 mennessä voitaisiin saavuttaa.

Lausunnossa esitetyt huomiot perustuvat VTT:n koordinoimiin tutkimuksiin, jotka liittyvät lämmityspolttoaineiden energiaveroselvitykseen[1] sekä skenaarioanalyysiin Suomen hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2035 mennessä[2]. On kuitenkin syytä huomioida, että lämmityspolttoaineita koskeva energiaveroselvitys toteutettiin vuonna 2019, joten selvitystä laadittaessa nykyisiä hallitusohjelman linjauksia ei ollut vielä tiedossa. Selvityksissä arvioitiin politiikkatoimien vaikutuksia kustannuksiin ja kasvihuonekaasupäästöihin lähinnä järjestelmätasolla, joten vaikutuksia yritysten kilpailukykyyn, alueellisiin vaikutuksiin tai sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ei ole tarkasteltu näissä selvityksissä.

Lainsäädännön muuttamista koskevat perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia, sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia sekä maataloudessa käytettyjen eräiden energiatuotteiden valmisteveronpalautuksesta annettua lakia. Esitetyt lainsäädännön muutokset perustuvat pääosin valtiovarainministeriön asettaman energiaverotusta selvittävän työryhmän esittämiin ehdotuksiin ja niiltä osin hallituksen esitystä voidaan pitää hyvin perusteltuina. Työryhmän esityksestä poiketen hallituksen esityksessä ei ehdoteta kavennettavaksi ammattimaisen maatalouden harjoittajien oikeutta maataloudessa käytettyjen energiaverojen palautukseen. Esityksessä ei myöskään ehdoteta turpeen verotuen asteittaista pienentämistä, joka myös sisältyi energiaverotyöryhmän loppuraporttiin.

Alustavien tarkastelujen[2] perusteella Suomen hiilineutraalisuustavoitteen saavuttaminen vuoteen 2035 mennessä edellyttää kasvihuonekaasujen päästövähennystä 5-10 % vuodessa ja fossiilisten polttoaineiden poltosta syntyneiden päästöjen tulisi vähentyä 65-90 % nykytasosta vuoteen 2035 mennessä. VTT:n laskennallisten mallinnustulosten perusteella[1,2] lämmityspolttoaineisiin kohdennettu energiavero-ohjaus (ml. energiaverojen palautuksista luopuminen) on kustannustehokas toimi päästöjen vähentämisessä. Laskelmien perusteella luopuminen turpeen energiakäyttöön kohdistetusta alhaisemmasta verotasosta ja maatalouden energiaverojen palautuksesta vähentäisivät myös fossiilisten polttoaineiden poltosta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä. Turvetta ja maataloutta koskevia lakiehdotuksia voidaan siten pitää ristiriitaisina hallituksen ilmastotavoitteiden kanssa. Lämmityspolttoaineita koskevassa energiaveroselvityksessä[1] on kuitenkin todettu, että maatalouden energiavero- ja tukimuutosten vaikutuksia tulisi selvittää syvällisemmin. Lisäksi VTT suosittaa turpeen käytön kehityksen aktiivista seurantaa, jotta varmistetaan hallitusohjelman tavoite vähintään puolittaa turpeen käyttö vuoteen 2030 mennessä.

---

[1] Koljonen, T., Laukkanen, M., Ollikainen, M., Lehtilä, A., Eerola, E., Koreneff, G., Kyritsis, E., Lindroos, T., Ollikka, K., Pursiheimo, E., Rämä, M., Siikavirta, H. 2019. Energian tuotannon valmisteverotuksen kehittäminen Suomessa: Vero-ohjauksen arviointia hiilineutraalisuustavoitteen näkökulmasta. VTT Technology; No. 359. Teknologian tutkimuskeskus VTT.

[2] Koljonen, T., Aakkula, J., Honkatukia, J., Soimakallio, S., Haakana, M., Hirvelä, H., Kilpeläinen, H., Kärkkäinen, L., Laitila, J., Lehtilä, A., Lehtonen, H., Maanavilja, L., Ollila, P., Siikavirta, H., Tuomainen, T. 2020. Hiilineutraali Suomi 2035 - Skenaariot ja vaikutusarviot. Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy. VTT Technology, No. 366. https://doi.org/10.32040/2242-122X.2020.T366

VTT:n huomioita energiaverotusta koskeviin tulevaisuuden kehitystarpeisiin

Hallituksen esitys energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta on osa kestävän kehityksen verouudistusta päästöohjauksen lisäämiseksi. Suomen energiaverotusjärjestelmää voidaan pitää kansainvälisessä vertailussa edistyksellisenä ohjauskeinona, joka huomioi energiavarmuuteen, kilpailukykyyn, ilmastonmuutoksen hillintään sekä sosiaaliseen ja alueelliseen tasa-arvoon liittyvät näkökohdat. Siirtyminen hiilineutraaliin yhteiskuntaan vuoteen 2035 mennessä edellyttää rakenteellisia muutoksia, joilla saavutetaan pysyvät kasvihuonekaasuvähenemät, kun samalla vahvistetaan maankäytön nettonieluja. On siten selvää, että energiaverotuksen kehitystarpeet ovat jatkuvat ja kehitystä suuntaavat ilmasto- ja energiapoliittisten tavoitteiden lisäksi fiskaaliset tavoitteet, kilpailukyky ja työllisyys sekä sosiaaliset ja alueelliset tekijät.

Lakiehdotuksella tavoitellaan hallitusohjelman kirjauksen mukaista lämmityspolttoaineiden veronkorotusta ja yhdistetyn sähkön ja lämmöntuotannon verotuen alennusta siten, että verotuotot kasvavat 100 miljoonaa euroa vaalikauden aikana. Positiiviset vaikutukset verotuottojen kasvuun ovat mahdolliset kuitenkin vain lyhyellä aikavälillä, koska luopuminen fossiilisten polttoaineiden käytöstä vähentää vuosittaisia valtion verotuottoja. Toisaalta sähköveron alennus (sähköveroluokka II) laskisi nettoverotuloja lähivuosina, mutta vuoteen 2025 mennessä ehdotetut muutokset lisäisivät esityksen mukaan valtion nettotuloja staattisesti arvioiden 73 miljoonalla eurolla, kun teollisuuden energiaveronpalautuksista olisi täysimääräisesti luovuttu. VTT:n laskelmien perusteella sähköveron alennuksella on vain vähäiset suorat vaikutukset kasvihuonekaasupäästöjen vähenemiseen[1,2]. Sähköveron alennusta voidaan kuitenkin pitää perusteltuna, koska se parantaa yritysten toimintaympäristöä ja mahdollistaa tulevaisuuden investoinnit päästövähennyksiin. Energiaveromuutosten dynaamisia vaikutuksia on erittäin haastavaa arvioida, koska veromuutoksilla (ml. energiaveropalautuksista luopuminen) voi olla myös epäsuoria vaikutuksia ja lisäksi energiaverotus on vain yksi ohjaustoimenpide, jolla voidaan kansallisesti vaikuttaa eri polttoaineiden ja sähkön käyttöihin, päästökehityksiin ja lopulta valtion nettoverotuottoihin.

Energiaverotusta on tarpeen tarkastella osana kokonaisuutta, jossa huomioidaan paitsi Suomen myös EU-politiikan kehitykset. Energiaverotuksen muutostarpeita tulee arvioida läpinäkyvästi ja systeemisellä tasolla huomioiden ilmasto-, talous-, työllisyys-, alueelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Energiavero- ja -tukitasojen muutosten dynaamisten vaikutusten arviointi (ns. ex-ante) sekä vaikutusten jälkikäteinen arviointi (ns. ex-post) ja seuranta korostuvat, kun laaditaan kestävän kehityksen mukaista verouudistusta. Keskeistä on myös arvioida, mitkä ovat uusien teknologioiden ja innovaatioiden potentiaalit ja kuinka energiaverouudistus voisi tukea näiden käyttöönottoa, kun siirrytään kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa.

Espoossa 9 marraskuuta 2020

Tiina Koljonen
Research Team Leader
Transition to carbon neutrality

Tuula Mäkinen
Vice president
Smart energy and built environment