Vero-osasto/valmisteverotus/LPa ja VA 17.11.2020

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Valtiovarainministeriön vastine verojaoston hallituksen esityksestä 167/2020 saamiin lausuntoihin.

1. Yleistä verojaoston saamista lausunnoista

   Kokonaisuutena verojaoston saamia lausuntoja tarkasteltaessa ministeriöiden, ilmastopaneelin, VTT ja WWF:n lausunnoissa energiaverotukseen ehdotettuja muutoksia pidettiin onnistuneina ja osassa niissä toivottiin vielä ehdotettua voimakkaampiakin toimenpiteitä verotuksen ohjauksen lisäämiseksi vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseksi. Puutteita esityksessä näkivät ne tahot, joihin veronkorotukset suoraan tai välillisesti kohdistuvat.

2. Hallituksen esityksen lähtökohdat

   Hallitusohjelman mukaan energiantuotannon päästöohjausta lisätään **poistamalla** energiaintensiivisen teollisuuden **energiaveron palautusjärjestelmä** ja **alentamalla II veroluokan sähkövero kohti** EU:n sallimaa vähimmäistasoa. **Uudistus toteutetaan kustannusneutraalisti siirtymäkauden kuluessa.** Yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon verotukea alennetaan ja lämmityspolttoaineiden verotasoa korotetaan niin, että verotuotot kasvavat yhteensä 100 miljoonaa euroa vaalikauden aikana. Kaivostoiminta siirretään sähköveroluokkaan I ja se poistetaan energiaveron palautusjärjestelmästä. Sähköveroluokkaan II toisaalta siirretään kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavat lämpöpumput ja konesalit. Turpeen verotukseen tarvittavat muutokset arvioidaan, jotta hallitusohjelman mukainen tavoite turpeen energiakäytön vähintään puolittamisesta vuonna 2030 toteutuu huolehtien samalla siitä, ettei ainespuuta ohjaudu polttoon.

   Hallituksen 3.2.2020 Helsingin Vuosaaressa pitämässä ilmastokokouksessa edellä mainittuja linjauksia täsmennettiin siten, että teollisuuden **sähkövero lasketaan EU:n vähimmäistasolle ja energiaveron palautus poistetaan asteittain sekä lämmityspolttoaineiden veronkorotus toteutetaan vuoden 2021 alusta.**

   Hallitus päätti valtion vuoden 2021 talousarvioneuvotteluissa ensi vuonna toteutettavista energiaverotusta koskevista toimenpiteistä. Niiden mukaan lämmityspolttoaineiden verotusta korotetaan 2021 alusta nettomääräisesti 105 miljoonalla eurolla. Poistetaan yhteistuotannon 0,9 laskentasääntö. Turpeen veroa korotetaan osana lämmityspolttoaineiden veronkorotusta 2,7 €/MWh. **Teollisuuden sähkövero alennetaan EU:n sallimalle minimitasolle 2021.** Samalla energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksesta poistuu automaattisesti noin kaksi kolmasosaa, kun veroa ei palauteta enää sähköverosta. Jäljelle jäävästä energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksesta luovutaan 2021 alkaen neljän vuoden määräajassa siten, että vuodelta 2025 yritykset eivät enää ole oikeutettuja palautukseen. **Tuen poistaminen toteutetaan niin, että eniten nettoverorasituksen nousua kohtaavien yritysten energiaverorasitus nousisi voimakkaammin vasta siirtymäkauden loppupuolella. Lisäksi tuen määrän alentaminen pyritään toteuttamaan näistä lähtökohdista mahdollisimman tasaisesti.**

   Kuten edellä olevasta ilmenee, on hallituksen esitys toteutettu teollisuudelle hallitusohjelman ja Vuosaaren ilmastokokouksen linjauksia avokätisemmin, sillä esityksessä ehdotetaan sähköveron alentamista EU:n minimitasolle kerralla, kun hallitusohjelmassa oli lähtökohtana toimenpiteen toteuttaminen kohti EU:n sähköveron vähimmäistasoa kustannusneutraalisti

vaiheittain toteutettuna. Myöskään kaivostoimintaa ei ole ehdotettu poistettavaksi energiaverotukien (alennettu sähkövero ja energiaverojen palautus) piiristä toisin kuin hallitusohjelmassa linjataan. Lisäksi maatalouden energiaverotuet kasvavat.

3. Sähköveron alentaminen energiaverodirektiivin mukaiselle vähimmäistasolle ja energiaintensiivisen teollisuuden veron palautuksen poistaminen

Muutoksen voittajat ja häviäjät

Sähköveroluokan II alentamisesta ja energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen poistamisesta **hyötyisivät** sähköveroluokkaan II kuuluvat teollisuuteen rinnastetut yritykset, jotka eivät ole yltäneet energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen piiriin. Näitä yrityksiä on yhteensä lähes 10 000 ja niiden sähkövero laskee myös efektiivisesti tarkasteltuna merkittävästi (0,69 snt/kWh -> 0,05 snt/kWh). Vastaavaan tapaan **hyötyjiä olisivat myös** energiaintensiivisen palautuksen ulkopuolelle rajatut sähköveroluokkaan II kuuluvat kokonaisteholtaan yli viiden megawatin konesalit sekä maatalouden energiaveron palautusta saavat yritykset.

Myös suuri osa energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen piirissä olevista yrityksistä hyötyy muutoksesta verorasituksen laskiessa. Näillä yrityksillä sähkön osuus verollisesta energiankulutuksesta on suurta**. Lisäksi hyötyvät** ne yritykset, jotka ovat energiaveronpalautuksen piirissä, mutta palautusmäärä on ollut pieni. Alla olevat taulukot kuvaavat kaikkia energiaverotuksen muutosten vaikutuksia energiaveronpalautuksen piirissä oleviin yrityksiin. Taulukot löytyvät myös hallituksen esityksestä.

Taulukko 8. Veronpalautusta saavat yritykset luokiteltuna energiaverorasituksen muutoksen mukaan

Energiaverorasituksen muutos, milj. euroa		Yritysten lukumäärä
Verorasitus kasvaa	yli 1	16
	0,5 – 1	18
	0,25 – 0,5	17
	0 – 0,25	60
Verorasitus laskee	0 – 0,25	57
	0,25 – 0,5	8
	yli 0,5	10

Energiaverorasituksen muutos liikevaihtoon suhteutettuna, %		Yritysten lukumäärä
Verorasitus kasvaa	yli 2	12
	1 – 2	10
	0,5 – 0,999	18
	0 – 0,499	71
Verorasitus laskee	0 – 0,499	58
	0,5 – 1	6
	yli 1	11

Yrityksiä, joilla energiaverorasituksen nousu on absoluuttisesti yli miljoona euroa ja yli 2 % suhteessa liikevaihtoon, on 4 kappaletta. Näissä yrityksissä energiaverorasituksen nousu suhteessa liikevaihtoon jää kuitenkin selvästi alle kolmen prosentin. Yrityksiä, joilla energiaverorasituksen nousu on absoluuttisesti yli miljoona euroa ja liikevaihtoon suhteutettuna 1-2% on alle 4 kappaletta. Siten suurella osalla niistä yrityksistä, joilla energiaverorasitus nousee yli miljoona euroa, nousee energiaverorasitus liikevaihtoon suhteutettuna kuitenkin alle prosentin.

Fossiilisten lämmityspolttoaineiden verollinen kulutus pienenee ennusteiden mukaan lähivuosina edelleen voimakkaasti, minkä lisäksi energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautuksen poisto vaiheittain antaa yrityksille aikaa sopeutua. Siten energiaverorasitus ei useimmissa tapauksissa kasva todellisuudessa yhtä paljon kuin vuoden 2018 veronpalautustietoihin perustuvassa staattisessa tarkastelussa.

Energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautuksen pienentämisvaihtoehdot

Hallituksen esityksessä sähköveron alennuksesta saatavat hyödyt tulevat välittömästi, mutta budjettineutraaliuden sijaan sähköveron alentamisen jälkeen pääasiassa fossiilisia polttoaineita koskeva energiaveronpalautus ehdotetaan poistettavaksi vaiheittain. Vaiheittainen poistaminen voidaan tehdä kolmea muuttujaa yksittäin muuttamalla tai näiden yhdistelmänä.

Kynnysarvon kiristäminen
- Kohdistuu enemmän yrityksille, joiden jalostusarvo on suuri verrattuna lämmityspolttoaineista maksettuihin energiaveroihin -> **Mahdollistaa tuen pienentämisen takapainotteisuuden kohdistamisen niille, joilla lämmityspolttoaineista maksettujen energiaverojen osuus on suuri yrityksen jalostusarvoon verrattuna**

Palautusprosentin pienentäminen
- Pienentää palautusta kaikilta samassa suhteessa

Omavastuuosuuden kasvattaminen
- Kohdistuu suhteellisesti enemmän pieniin yrityksiin

Hallituksen esityksen tavoite:

”Palautuksen poistaminen toteutettaisiin niin, että eniten nettoverorasituksen nousua kohtaavien yritysten energiaverorasitus nousisi voimakkaammin vasta siirtymäkauden loppupuolella. Lisäksi tuen määrän alentaminen toteutettaisiin näistä lähtökohdista mahdollisimman tasaisesti.”

	2020	**Lähtötilanne***	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
kynnysarvo	0,5 %	0,5 %	1,0 %	1,7 %	3,7 %	3,7 %	3,7 %
palautusprosentti	85 %	85 %	85 %	85 %	85 %	45 %	0 %

Palautettavaa leikkurissa, meur	225	77	58	42	27	14	0
Muutos, meur			**-19**	**-16**	**-15**	**-14**	**-14**
Yrityksiä leikkurissa, kpl	185	115	95	71	31	27	0

**Lähtötilanne, kun lämmityspolttoaineiden veroa on korotettu ja sähköveroa alennettu*

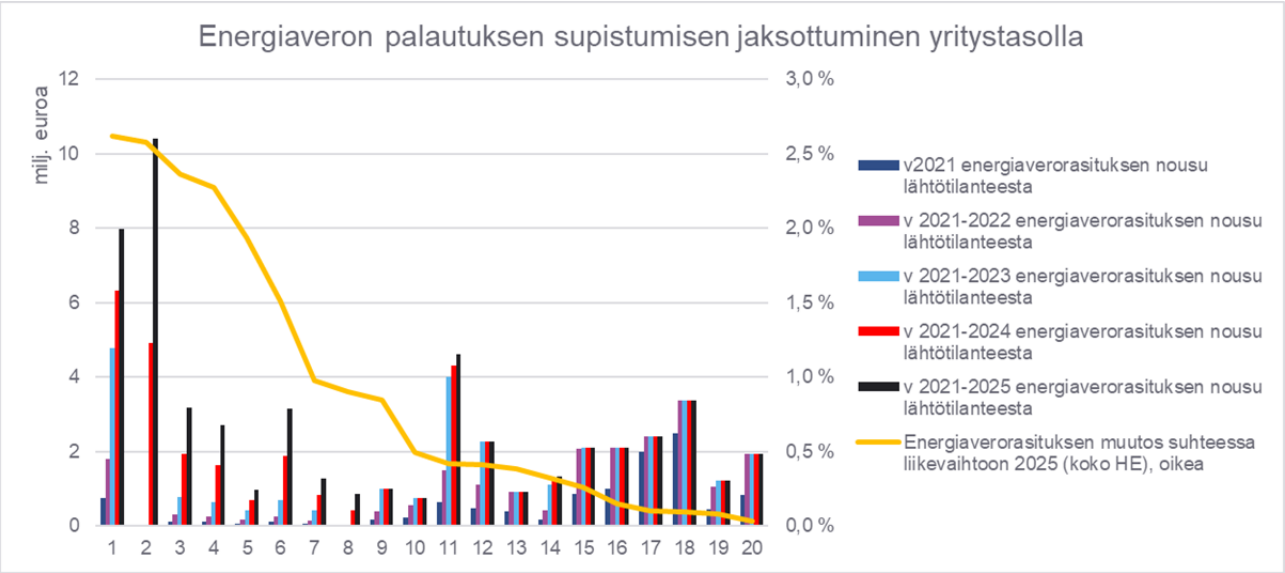
Kuten taulukosta näkee, **palautettava määrä pienenee miljoonissa euroissa melko tasaisesti**. Palautuksen piirissä olevien yritysten määrä pienenee kuitenkin tätä nopeammin, joten palautus kohdistuu viimeisten vuosien 2023 ja 2024 aikana enää pienelle joukolle energiaverointensiivisimpiä yrityksiä.

Toimialoittain tarkasteltuna palautuksen poistamisesta aiheutuva energiaverorasituksen kasvu miljoonissa euroissa näyttää seuraavalta:

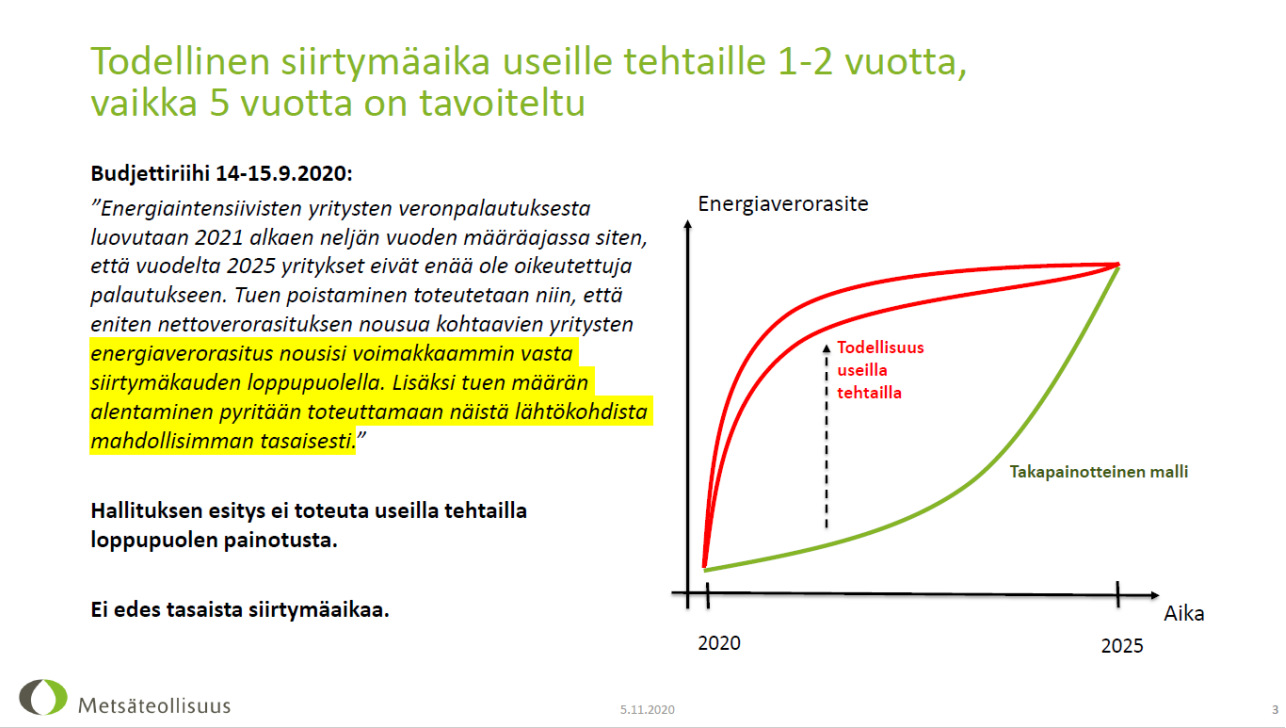
	2021	2022	2023	2024	2025
Kaivosteollisuus	0	1	1	2	2
Kasvihuoneviljely	0	0	0	1	1
Kemianteollisuus	3	6	11	13	15
Metalliteollisuus	3	5	5	5	5
Metsäteollisuus	7	12	19	28	38
Elintarviketeollisuus	5	9	10	12	13
Muu teollisuus	1	2	2	3	3
Yhteensä	19	35	50	64	77

Toimialoista erityisesti metsäteollisuuden energiaverorasituksen kasvu on palautuksen poiston johdosta takapainotteinen. On kuitenkin huomioitava, että verorasituksen muutoksissa on huomattavaa yrityskohtaista vaihtelua eikä toimenpidettä kohdisteta sektoritason tarkastelun perusteella.

Seuraavassa kuvassa on esitetty ne 20 energiaveron palautuksen piirissä olevaa yritystä, joilla energiaverorasitus nousee hallituksen esityksen myötä absoluuttisesti eniten. **Oranssi viiva kertoo** yritysten energiaverorasituksen nousun suhteessa liikevaihtoon huomioiden ehdotettu lämmityspolttoaineiden veronkorotus, sähköveroluokan II alentaminen sekä energiaveropalautuksen poistaminen. **Palkit kuvaavat** puolestaan energiaveronpalautuksen supistamisen myötä tapahtuvaa absoluuttista energiaverorasituksen muutosta lähtötilanteesta, johon on jo sisällytetty lämmityspolttoaineiden veronkorotus ja sähköveroluokan II alentuminen. Kuten kuvasta näkee, yritykset joiden palautus pienenee vasta jakson loppuvaiheilla (palkit), ovat niitä, jotka ovat **kokonaisuudessa lämmityspolttoaineiden veronkorotuksen, sähköveron alennuksen ja energiaintensiivisen palautuksen poistosta koostuvan veromuutoksen suurimpia häviäjiä liikevaihtoon suhteutettuna (viiva).**



Muutamissa teollisuuden lausunnoissa kritisoitiin ehdotettua energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautuksen pienentämistä väittäen, ettei se ole takapainotteinen. Teollisuus esitti myös oman mallinsa, jossa palautus pienenisi vastaavaan tapaan vaiheittain kuin esityksessä, mutta hitaammin. Metsäteollisuus ry esitti väitteensä tueksi piirtämänsä kuvion:



Kuten edellä esitettiin, kuva ei kuvasta todellisuutta siitä lähtökohdasta, mistä esityksen malli on rakennettu. **Ensinnäkään** toimenpide ei ole toteutettavissa tehdaskohtaisesti, sillä energiaveronpalautus maksetaan y-tunnuksittain. **Toiseksi**, palautuksen osalta nykytilaan tai budjettineutraaliin tilanteeseen verrattuna energiaveronpalautuksen piirissä olevat yritykset hyötyvät jo merkittävästi siitä, että sähköveron alennuksesta EU:n vähimmäistasolle hyödyt saadaan välittömästi, kun taas energiaveronpalautusta pienennetään vaiheittain. **Kolmanneksi**, Metsäteollisuus ry:n esittämä malli ei toteuta budjettiriihen ja hallituksen esityksen kirjausta siitä, että tuki poistettaisiin tasaisesti. **Viimeiseksi**, kuten Metsäteollisuus ry lainaa budjettiriihen kirjausta, tarkoituksena on, että **eniten nettoverorasituksen nousua kohtaavien yritysten** energiaverorasitus nousisi voimakkaammin vasta siirtymäkauden loppupuolella. Metsäteollisuus ry:n toteaa, että ”hallituksen esitys ei toteuta useilla tehtailla loppupuolen painotusta”, mutta hallituksen esityksen palautuksen poiston takapainotteisuuden ei ollut tarkoituskaan koskea kaikkia yrityksiä, vaan ainoastaan niitä, jotka kohtaavat eniten nettoverorasituksen nousua. Edellä hallituksen esityksessä ollutta mallia koskevan selvityksen perusteella on epäselvää, mitä Metsäteollisuus ry tarkoittaa todetessaan ”ei edes tasaista siirtymäaikaa”.

Metsäteollisuuden esittämän mallin vaikutukset miljoonissa euroissa on esitetty alla.

	2020	Lähtötilanne*	2021	2022	2023	2024	2025
kynnysarvo	0,5 %	0,5 %	0,6 %	0,8 %	1,2 %	2,0 %	2,0 %
palautusprosentti	85 %	85 %	85 %	85 %	85 %	45 %	0 %

Palautettavaa leikkurissa, meur	225	77	74	66	52	19	0
Muutos, meur			**-5**	**-8**	**-14**	**-33**	**-19**
Yrityksiä leikkurissa, kpl	185	115	112	103	89	46	0

Kuten taulukosta huomataan, Metsäteollisuuden ehdottamassa mallissa palautukset pienenisivät lähtötilanteesta ensimmäisinä vuosina selvästi tasaista vauhtia hitaammin ja palautuksen piirissä olevien yritysten lukumäärä olisi selvästi korkeampi kuin hallituksen esityksessä.

4. Kierrätysteollisuuden sähköveroluokka

Eräässä lausunnossa tuodaan esille tilanne, jossa jätteen muuntaminen uusioraaka-aineeksi kuuluu yleisen sähköveroluokan I piiriin, kun taas neitseellisistä raaka-aineista tapahtuva saman tyyppinen valmistus kuuluu alennetun sähköveroluokan II piiriin.

Sähköverolain mukaan veroluokan II sähköä suoritetaan sähköstä, jota käytetään teollisuudessa, kaivostoiminnassa, ammattimaisissa kasvihuoneissa tai kokonaisteholtaan yli viiden megawatin konesalissa ja joka voidaan erikseen mitata. Muusta sähköstä veroa on suoritettava veroluokan I mukaisesti. Sähköverolaissa teollisuudella tarkoitetaan Tilastokeskuksen vuoden 2008 toimialaluokituksen (TOL 2008) pääluokkaan C (Teollisuus) kuuluvaa toimintaa. Tilastokeskuksen toimialaluokituksen mukaan jätteen muuntaminen uusioraaka-aineeksi luokitellaan puolestaan luokkaan E. Nykyisen toimialaluokituksen perusteella kierrätysmateriaalin valmistus kuuluu luokkaan E, eikä siten ole oikeutettu sähköveroluokkaan II. Sen sijaan on huomattava, että nykyisinkin toimialaluokituksen mukaan uusien lopputuotteiden valmistus sekä neitseellisestä että uusioraaka-aineesta luokitellaan teollisuudeksi, jolloin uusioraaka-aineesta tapahtuva lopputuotteiden valmistus rinnastetaan samoihin teollisuuden alaluokkiin kuin lopputuotteiden valmistus neitseellisestä raaka-aineesta. Uusioraaka-aineiden käyttö teollisessa tuotannossa on siten jo nykyisin sähköveroluokan II piirissä.

Valtiovarainministeriön asettaman energiaverotuksen uudistamista selvittävän työryhmän loppuraportissa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:62) pidettiin perusteltuna jatkoselvittää, että tulisiko kiertotalouden edistämiseksi teollinen kierrätysmateriaalien valmistus ja jalostaminen rinnastaa muuhun teollisuuteen ja siirtää se sähköveroluokkaan II. Nykyinen vero-tai muu lainsäädäntö taikka TOL 2008 -toimialaluokitus eivät sellaisenaan tunnista kierrätysteollisuuden käsitettä, vaan materiaalin kierrätystä ja teollisuutta säännellään ja kohdellaan erillisinä toimialoina. Kierrätysteollisuuden käsitettä ja luokittelua voidaan pitää tyypillisenä avoimena tulkintatilanteena uuden toimintakokonaisuuden muodostumisen yhteydessä. Sähköveroluokan II soveltamisalan muuttaminen edellyttää sen määrittelyä, miltä osin kysymyksessä tarkoitettu toiminta tulisi rinnastaa teollisuuteen ja miten se voitaisiin

lainsäädännössä toteuttaa. Esimerkiksi verotuksen neutraalisuudenlähtökohdista on samalla tarkasteltava laajemmin, miltä osin nykyään toimialaluokituksessa teollisuuden ulkopuolelle jääviä, mutta teollisuuteen monine prosesseineen tosiasiallisesti rinnastuvia toimintoja tulisi sähköverotuksessa kohdella. Tällä hetkellä on käynnissä useita kiertotalouteen liittyviä selvitystöitä. Näiden valmistuttua arvioidaan verolainsäädännön kehittämistarve ja annetaan tarvittavat muutosehdotukset lainsäädäntöön.

5. Eräistä muita huomioita lausunnoista

Jossakin lausunnossa oli kiinnitetty huomiota siihen, että veronkorotuksen kohdentaminen pelkästään energiasisältöveroon nostaa suhteellisesti maakaasun veroa kivihiiltä enemmän. Polttoaineen veronkorotus ehdotetaan tehtäväksi energiasisältöveroon, jolloin se on yhtä suuri kaikille polttoaineille turve mukaan lukien. Lisäksi kivihiilen käytöstä on päätetty luopua 1.5.2029 mennessä, joten tältä osin maakaasun asemaa suhteessa kivihiileen voidaan pitää verrattain turvattuna.

Joissakin lausunnoissa oli kiinnitetty huomiota siihen, että 0,9 kertoimen poisto yhteistuotannolta heikentää energiatehokkaan tuotantomuodon kilpailukykyä ja lisää päällekkäistä päästöohjausta yhteistuotannossa. On totta, että kertoimen poisto lisää yhteistuotannon kustannuksia. Yhteistuotanto on edelleenkin erilliseen lämmöntuotantoon verrattuna selvästi lievemmin verotettua ja lisäksi yhteistuotannon tuki kohdistuu fossiilisiin polttoaineisiin, joista luopuminen on keskeistä hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamisen kannalta. Siten tässä yhteydessä joudutaan tasapainoilemaan hiilineutraalisuustavoitteen edistämisen ja toisaalta energiatehokkaan yhteistuotannon kilpailukyvyn edistämisen kannalta. Toisaalta lausunnoissa on kannatettu myöhemmin toteutettavaa lämpöpumppujen siirtämistä sähköveroluokkaan II. Tällä toimenpiteellä tavoitellaan erityisesti polttoon perustuvan kaukolämmöntuotannon korvaamista lämpöpumpuilla.

Turpeesta

Turpeen vero ei edelleenkään määräytyisi ympäristöperusteisen veromallin mukaisesti. Turpeen verotuki ei ehdotuksen perusteella kuitenkaan kasvaisi, koska sen verotaso nousisi saman verran kuin muilla polttoaineilla. Esitetty turpeen veronkorotus yhdessä arvioidun päästöoikeuden hintakehityksen osaltaan edistää hallituksen tavoitetta puolittaa turpeen käyttö 2030 mennessä. Turpeen käytön puolittamisen varmistamiseksi hallitus valmistelee turpeen lattiahintamekanismin vuodelle 2022.

Lisäksi yleisenä huomautuksena voi todeta, etteivät lämmityspolttoaineiden veronkorotukset jää energiatuottajien kannettavaksi ja investointien esteeksi, vaan muiden välillisten verojen tapaan veronkorotukset siirtyvät pääasiassa lämmön loppukäyttäjien kustannuksiksi.

Lisäksi valtiovarainministeriö tuo uudestaan esille ensimmäisessä kuulemisessa esitetyn pyynnön, että eduskunta korjaisi hallituksen esityksen 8 a §:ssä olevan jäljempänä tarkemmin selitettävän virheen teknisenä tarkennuksena.

