Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

HE 144/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain sekä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 11 §:n muuttamisesta

Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä, joka käsittelee polttoturpeen verotusta koskevia muutoksia. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan on kirjattu, että turpeen käyttö tulee vähintään puolittaa vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi hallitusohjelmaan on kirjattu Suomen hiilineutraalisuustavoite vuoteen 2035 mennessä ja hiilinegatiivisuus tämän jälkeen. Hiilineutraalisuus- ja myöhemmin hiilinegatiivissuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää irtautumista fossiilisten polttoaineiden käytöstä kaikilla sektoreilla, mukaan lukien turpeen energiakäyttö. Toisaalta on tärkeää varmistaa energian toimitus- ja huoltovarmuudet sekä minimoida turvealan yrittäjiin ja alueelliseen hyvinvointiin kohdistuvat negatiiviset vaikutukset, kun turpeen energiakäytöstä luovutaan hallitusohjelman mukaisesti.

Esityksen perustelut

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön polttoturpeen verotuksen lattiahintamekanismi. Lattiahintamekanismin avulla varmistetaan, että turpeen energiakäyttö vähenee myös siinä tapauksessa, että päästöoikeuden hinta laskisi alhaiselle tasolle. Lattiahintamekanismi koskee siten erityisesti niitä turvetta käyttäviä lämpölaitoksia, jotka kuuluvat Euroopan Unionin (EU) päästökaupan piiriin, mutta myös niitä turpeen verottoman käytön rajan ylittäviä toimijoita, jotka ovat päästökaupan ulkopuolella. Tämä on johdonmukaista edellä esitettyjen ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, VTT:n laatimien ilmasto- ja energiastrategian laskennallisten vaikutusarvioiden perusteella turpeen energiankäytön puolittuminen toteutuisi jo nykytoimin, eli vertailuskenaariossa[1]. Tämän WEM-skenaarion määrittelyn mukaisesti siihen on sisällytetty toimet ennen 1.1.2020, joten WEM-skenaariossa ei ole mukana polttoturpeen 2,70 €/MWh veronkorotus 1.1.2021 alkaen. Toisaalta päästöoikeuden viimeaikainen hintakehitys ja EU:n tiukentuva ilmastopolitiikka eivät anna viitteitä siitä, että päästöoikeuden hinta kääntyisi laskuun ja saavuttaisi esityksessä esitetyn 21,20 €/t CO_2 -hintatason, joka on lattiahinnan määrittelyn taustalla. Mikäli näin tapahtuisi, Suomen ja EU:n tulisi uudelleenarvioida koko ilmasto- ja energiapolitiikan kokonaisuudet sekä mahdollisuudet ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamiseen. Näin ollen lattiahintamekanismia voidaan pitää tarpeettomana eikä sillä ole nykytiedon valossa vaikutuksia energiakäyttöön, mikä on todettu myös hallituksen esityksessä.

Lattiahintamekanismin lisäksi ehdotetaan polttoturpeen verottoman käytön soveltamisalan laajentamista nykyisestä 5000 MWh:n vuotuisesta käytöstä määräajaksi 2022–2029 siten, että vuosina 2022–2026 verotonta olisi enintään 10 000 MWh:n vuotuinen käyttö ja vuosina 2027–2029 enintään 8 000 MWh:n vuotuinen käyttö. Ehdotuksen taustalla on pyrkimys parantaa energian toimitus- ja huoltovarmuutta sekä toisaalta varmistaa sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä siirtymä myös alueellisella tasolla.

Julkisten lähteiden ja VTT:n arvioiden[1] perusteella voidaan todeta, että suuri joukko kaupunkien energiayhtiöitä ovat ilmoittaneet korvaavansa turpeen käyttöä biomassalla ja suurin turpeen käytön alenema VTT:n tarkastelun mukaan toteutuisi ennen vuotta 2025, jonka jälkeen turpeen käyttö laskisi edelleen päästöoikeuden hinnan noustessa ja vanhojen turvekattiloiden tullessa käyttöiän päähän. Turpeenkäytön alasajo tulisi toteuttaa hallitusti huomioiden huolto- ja toimitusvarmuus, taloudelliset näkökulmat sekä sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Esitystä verottoman käytön laajentamisesta voidaan näiltä osin pitää perusteltuna. Toisaalta huolto- ja toimitusvarmuuden näkökulmasta on tärkeää

[1] Ks. www.hiisi2035.fi

varmistaa myös turpeen saatavuus, joten on vaikea arvioida, mitkä esitetyn verottomuuden alarajan noston vaikutukset lopulta olisivat energian huolto- ja toimitusvarmuuteen. On myös epäselvää, onko verottomuuden laajentamisella vaikutuksia biomassan käyttöön lämmöntuotannossa ja jos on, niin minkä suuruiset ja suuntaiset vaikutukset mahdollisesti ovat. Biomassan kysyntää kasvattavat turpeen korvaamisen lisäksi myös kivihiilen käytöstä luopuminen energiantuotannossa sekä kestävien biojalosteiden kysynnän kasvu liikenteessä, rakennusten erillislämmityksessä ja työkoneissa. Hiilineutraalisuustavoitteen saavuttaminen vuoteen 2035 mennessä asettaa reunaehdot kotimaisen puupolttoaineen käytölle, kun huomioidaan vaikutukset metsänieluihin ja laajemmin maankäyttösektoriin. Ilmastotavoitteiden näkökulmasta turpeen energiakäytön verottomuuden laajentaminen onkin ristiriitainen, joten positiivisten ja negatiivisten vaikutusten arvioiminen eri näkökulmista vaatisi lisäselvittelyä.

VTT:n huomioita energiaverotusta koskeviin tulevaisuuden kehitystarpeisiin

Energiaverotusta on tarpeen tarkastella osana kokonaisuutta, jossa huomioidaan paitsi Suomen myös EU-politiikan kehitykset. Suomessa on paraillaan valmisteilla ilmasto- ja energiastrategia sekä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma. Lisäksi hallituksen esitys Suomen ilmastolain päivitykseksi on määrä antaa eduskunnalle tammikuussa 2022. Uuteen ilmastolakiin on kirjattu tiukennetut kasvihuonekaasupäästötavoitteet vuosille 2030, 2040 ja 2050, joiden saavuttaminen edellyttää merkittäviä uusia ohjaustoimia. Euroopan komissio julkaisi heinäkuussa 2021 laajan säädösehdotuspaketin EU:n uudeksi ilmasto- ja energiapaketiksi, joka sisältää myös merkittäviä muutoksia EU:n ilmasto- ja energiatavoitteisiin vuoteen 2030 mennessä ja pitkällä aikavälillä. Energiaverojen rinnalla olisi perusteltua myös arvioida muidenkin ohjaustoimien, kuin suorien verotukien tai veronkorotusten vaikuttavuutta eri tavoitteiden saavuttamiseksi. Sekä Suomen että EU:n kannalta keskeistä on arvioida, mitkä ovat uusien teknologioiden ja innovaatioiden kestävät potentiaalit ja kuinka esimerkiksi energiaverotuksella voisi tukea näiden käyttöönottoa, kun siirrytään kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa. Esimerkiksi polttoturpeen verottoman käytön soveltamisalan laajentamisen rinnalla voisi tarkastella, kuinka kunnissa ja kaupungeissa voitaisiin tukea riittävän nopeaa siirtymää kestäviin lämmitysratkaisuihin, mikä on välttämätöntä edellä esitettyjen ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamiseksi.

Espoossa 11. lokakuuta 2021

Tiina Koljonen
Research Team Leader
Scenario planning to carbon-neutrality

Antti Arasto
Vice President
Industrial energy and hydrogen