20.10.2021

Vero-osasto

Vastine lausuntoihin HE 144/2021

Polttoturpeen verottoman käytön ylärajan nostaminen ja laajentaminen koskemaan kaikkia laitoksia.

Lausunnoissa sekä puollettiin että vastustettiin verottoman käytön rajan korottamista ja laajentamista koskemaan kaikkia laitoksia.

Ympäristöministeriön mukaan toimenpide ei ole perusteltu huolto- ja toimitusvarmuusnäkökulmasta eikä ilmasto- ja energiapoliittisten tavoitteiden näkökulmasta. Ilmastopaneelin mukaan muutos on epäjohdonmukainen ja haitallinen, sillä päästövähennystarpeita sysätään toisille taakanjakosektorin sektoreille, kuten maatalous ja liikenne. Suomen ilmastopaneeli ehdottaa, että turpeen kaikki verotuki lopetetaan vuoteen 2026 mennessä ja kokoluokasta riippumatta kaikki turpeen poltto otetaan veron piiriin. Suomen luonnonsuojeluliitto huomioi, että turpeen verotuksen keventäminen on toimi väärään suuntaan ja VATT:n mukaan toimenpide tekee verotuksesta heikosti ennakoitavaa, koska turpeen veroa vuoden 2021 alusta korotettiin. Veronmaksajain Keskusliitto ry katsoo, että verotuksen olennaisimmat keventämistarpeet ovat ansiotulojen verotuksessa ja että turvetta tuetaan kansallisessa verotuksessa voimakkaasti jo nykyisellään.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että toimenpide on huoltovarmuuden kannalta tärkeä ja voisi parantaa toimitus- ja huoltovarmuutta siltä osin, kun turpeen käyttö on verotonta. Se tukee myös lämpölaitosten hallittua siirtymää pelkän puupolttoaineen käyttöön. Bioenergia ry, Kuntaliitto, Metsäteollisuus ry ja Suomen yrittäjät pitävät muutosta perusteltuna. Energiateollisuus ry:n mukaan turpeen verottoman käytön määräaikainen laajentaminen voi parantaa toimitus- ja huoltovarmuuden ylläpitoa siirtymäaikana. MTK kannattaa toimeenpanoa pikaisesti. Suomen turvetuottajat ry näkee, että verottoman käytön rajan nosto mahdollistaa pienille lämpövoimalaitoksille siirtymäaikaa, jolloin voidaan harkiten suunnitella tarvittavat investoinnit ja uudet ratkaisut energiaturpeen korvaamiseksi. Huoltovarmuuskeskuksen näkemys on, että raja voisi olla perustellusti jopa ehdotettua korkeampi.

VTT:n mukaan on vaikea arvioida, mitkä esitetyn verottomuuden alarajan noston vaikutukset lopulta olisivat energian huolto- ja toimitusvarmuuteen. Kun huomioidaan vaikutukset biomassan käyttöön, on turpeen energiakäytön verottomuuden laajentaminen ilmastotavoitteiden näkökulmasta ristiriitainen, ja positiivisten ja negatiivisten vaikutusten arvioiminen eri näkökulmista vaatisi lisäselvittelyä.

Vero-osasto toteaa vastineenaan seuraavaa:

Turpeen verotonta käyttöä koskeva ehdotus perustuu hallituksen puoliväli- ja kehysriihen linjauksiin, jotka pohjautuvat hallituksen asettaman erillisen turvetyöryhmän esitykseen. Työryhmän tehtävänä oli muun muassa selvittää, miten turpeen energiakäytön puolittuminen tapahtuu alueellisesti ja sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla. Valtiovarainministeriön vero-osasto ei ollut mukana työryhmässä eikä osallistunut sen työhön.

Kuten esityksessä todetaan, jos turpeen verotus perustuisi nykyiseen ympäristöperusteiseen energiaveromalliin, jyrsinturpeella verotaso olisi 5,70 euron verotason sijaan erillisessä lämmöntuotannossa 32,7 euroa megawattitunnilta ja yhteistuotannossa 25 euroa megawattitunnilta. Esityksessä niin ikään todetaan, että turpeen energiakäytölle kohdistuva päästöohjaus vaihtelee merkittävästi sen mukaan, onko energiakäyttö verotuksen ja päästöoikeuden piirissä. Turpeen pienimuotoinen käyttö on pääasiassa sekä verotuksen että päästökaupan ulkopuolella. Päästökaupan ulkopuolella olevasta lämmöntuotannosta laitoksissa, joissa turvetta käytetään yli 5

000 megawattituntia vuodessa, maksetaan energiaveroa. Kun turvetta käytetään sähkötuotantoon, se on verotuksen ulkopuolella, mutta päästökaupan piirissä. Toisaalta päästökaupan piirissä olevat laitokset maksavat lämmöntuotannon polttoaineista myös energiaveroa. Turvetyöryhmän esittämä veromuutos koskee sekä päästökauppaan kuuluvaa että sen ulkopuolista turpeen käyttöä.

Esityksessä todetaan, että koska turpeen verottoman käytön laajennus koskisi kaikkia polttoturpeen käyttäjiä, kyseessä on käytännössä turpeen veron yleinen alennus. Ehdotettu veroton osuus kuitenkin alentaisi suhteellisesti enemmän pienten kuin suurten voimalaitosten ja lämpökeskusten verotusta.

Turpeen veron lattiahintamekanismi

Suurimmassa osassa lausunnoista pidettiin turpeen veron lattiahintamekanismia tarpeettomana. Kahdessa lausunnossa se nähtiin tarpeellisena.

Ympäristöministeriö piti lattiahintamekanismin käyttöönottoa tarkoituksenmukaisena tapana varmistaa, että turpeen käytön päästöihin kohdistuu riittävä hintaohjaus päästökaupan puolella. Suomen ilmastopaneelin mukaan lattiahintamekanismin olemassaolo on johdonmukainen viesti siitä, että yhteiskunta pyrkii hiilineutraalius 2035 -tavoitteeseen, kannattaa lattiahintamekanismin luomista takaportiksi turpeen energiakäytön lopettamiseksi ja ehdottaa, että mekanismilla varmistetaan myös, että polttoturpeesta luovutaan kokonaan viimeistään 2035 mennessä.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan on äärimmäisen epätodennäköistä, että päästöoikeuden hinta laskisi alle esitetyn kynnyshinnan ja lattiahintamekanismi aktivoituisi. SYKE totesi lattiahinnan jäävän nykyisillä päästöoikeuksien kehitysnäkymillä teoreettiseksi mahdollisuudeksi.

Myös Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen turvetuottajat ry, MTK ja Bioenergia ry:n näkivät lattiahintamekanismin nykyisten näkymien perusteella tarpeettomana. Bioenergia ry:n mukaan esitetty mekanismi määräytyisi lisäksi monimutkaisen laskentamallin kautta ja takautuvasti vuosi kerrallaan. Kuntaliiton mukaan lattiahintamekanismin hyöty on vähäinen ja laskentamallin väljyydet lisäävät riskejä lisäveron epäoikeudenmukaisuudesta. VTT totesi, että lattiahintamekanismia voidaan pitää tarpeettomana eikä sillä ole nykytiedon valossa vaikutuksia energiakäyttöön, ja mikäli se aktivoituisi, Suomen ja EU:n tulisi uudelleenarvioida koko ilmasto- ja energiapolitiikan kokonaisuudet sekä mahdollisuudet ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamiseen. Energiateollisuus ei pitänyt ehdotettua lattiahintamekanismia ongelmallisena, mutta nykytilanteessa ja ennusteiden mukaan lattiahintamekanismin luominen turpeelle on tarpeetonta.

Bioenergia ry, Kuntaliitto, Koneyrittäjät ja Suomen turvetuottajat ry kannattavat lattiahintamekanismin esitettyä vaihtoehtoa, jossa reagoitaisiin tarvittaessa erillisellä veromuutoksella siinä tapauksessa, että päästöoikeuden hintataso vastoin odotuksia laskisi hyvin matalaksi pidemmäksi aikaa. Metsäteollisuus ehdottaa, että esitetyn polttoturpeen verotuksen lattiahintamekanismin sijaan tulisi säätää joustomekanismi, jossa energiaturpeen vero riippuisi käänteisesti päästöoikeuden hintakehityksestä.

Vero-osasto toteaa vastineenaan seuraavaa:

Kuten esityksessä ja lausunnoissa todetaan, sekä valmisteilla olevan kansallisen ilmasto- ja energiastrategian laskennallisissa vaikutusarvioissa VTT:n laatimien että turvetyöryhmän työn tueksi AFRY:n laatimien skenaarioiden perusteella nykyinen verotaso turpeelle riittää varmistamaan, että turpeen käyttö vähintään puolittuu myös ilman lattiahintamekanismia. Jos päästöoikeuden hintataso vastoin odotuksia laskisi hyvin matalaksi pidemmäksi aikaa, tähän voitaisiin tarvittaessa reagoida myös erillisellä veromuutoksella ilman lattiahintamekanismin säätämistä. Etuna tällöin olisi, että tarvittavan lisäveron määrä voitaisiin määritellä ajantasaisemman tiedon perusteella kuin kaavamaisessa mekanismissa. Lattiahintamekanismista ei toisaalta ole haittaakaan. Se vaikuttaa ja aiheuttaa samalla vähäisessä määrin viranomaistyötä vain siinä epätodennäköisessä tilanteessa, että polttoturpeen energiaveron ja päästöoikeuden markkinahinnan muodostama vertailuluku alittaisi laissa tarkoitetun lattiahinnan.

Rekisteröitymis- ja ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen

Bioenergia ry kyseenalaistaa, onko varsinkaan ennakkorekisteröitymisvelvollisuuden laajentaminen tarpeen ja kysyy, miksi vaatia verovalvonnallista syistä rekisteröitymistä, ellei kuitenkaan veroa peritä ja mitä viranomainen tekee tiedolla, jota se ei Bioenergian ry:n mukaan kuitenkaan voine ilmoittaa julkisesti virallisissa tilastoissa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan rekisteröintivelvollisuuden laajentamisen hyödyt ovat kyseenalaisia ja pakollinen rekisteröinti yhdessä sanktioiden kanssa voivat johtaa siihen, että polttoaineen valinta alkaa suuntautua turpeen sijasta enemmän polttoöljyyn. Koneyrittäjät ry katsoo, että rekisteröitymis- ja ilmoitusvelvollisuus tulee jättää ennalleen 5 000 MWh käytön ylittäville toimijoille, mikä antaa riittävät tiedot verotuksen toimittamiselle ja vertailun luotettavuus aiemmin tilastoituun käyttöön säilyy. MTK esittää, että lakiin lisättäisiin selvä alaraja, jota vähäisemmän turpeen energiakäyttäjän tai seoskäyttäjän ei tarvitsisi rekisteröityä edes pienkäyttäjänä. Vaihtoehtoisesti asian voisi ratkaista rajaamalla maatilojen käyttämät lämpölaitokset ja muut heidän käyttämänsä voimalaitokset ulos rekisteröitymisvelvoitteen piiristä.

Vero-osasto toteaa vastineenaan seuraavaa:

Turpeen käyttäjien rekisteröitymisvelvollisuus koskee tälläkin hetkellä niitä toimijoita, jotka käyttävät polttoturvetta voimalaitoksessa tai lämpökeskuksessa yli 5 000 megawattituntia vuodessa. Rekisteröitymisen lisäksi näiden toimijoiden on annettava kuukausittain veroilmoitus käytetyn turpeen määrästä ja maksettava siitä vero. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, rekisteröitymisvelvollisuus ehdotetaan laajennettavaksi valvonnallisista syistä koskemaan myös niitä voimalaitoksia ja lämpökeskuksia, joissa polttoturpeen käyttö jäisi alle ehdotetun verottoman käytön rajan. Ehdotuksessa verottoman käytön määrä kasvaisi kaksinkertaiseksi vuosina 2022-2026, jonka jälkeen sen pienenisi 8 000 megawattituntiin vuosina 2027-2029 ja palautuisi nykyiseen tasoonsa vuonna 2030. Enimmillään voimalaitoskohtainen tuki voisi olla 57 000 euroa vuodessa, joten kyseessä on varsin merkittävä verotuki. Toimijakohtainen verotuki voi nousta tätä suuremmaksikin, jos samalla toimijalla on useita turvetta käyttäviä laitoksia tai lämpökeskuksia. Verohallinnolla ei nykyisin ole kaikista polttoturpeen käyttäjistä lainkaan tietoa. Verovalvonnan lisäksi toimijoiden rekisteröinti mahdollistaisi sen, että Verohallinto voisi tiedottaa turpeen käyttäjiä tulevista turpeen verotukseen liittyvistä muutoksista, kuten turpeen verottoman käytön rajan muutoksista, joka vuosien välillä muuttuvana saattaa aiheuttaa sekaannusta. Tämä voisi vähentää mahdollisista toimijoiden virheistä aiheutuvaa verotuen takaisinperintäriskiä ja siten parantaa toimijoiden oikeusturvaa.

Turpeen pienkäyttäjän rekisteröinti olisi kertaluonteinen ja se tehtäisiin toiminnan alkaessa. Toimija ilmoittaisi käyttämänsä polttoturpeen määrän kerran vuodessa Verohallinnolle. Menettely olisi siten yksinkertainen eikä sen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa voi pitää merkittävänä. Vastaavaa kevennettyä menettelyä ei ole käytössä muissa polttoaineissa tai muissa valmisteveroissa sähkön pientuottajia lukuun ottamatta.

Toisin kuin eräässä lausunnossa arvioidaan, myös verottoman käytön osalta kootun tiedon voi julkistaa. Tarve ei kuitenkaan ensisijaisesti liity tilastojen tuottamiseen, vaan verovalvontaan ja veromuutoksen vaikutusten seurantaan, joissa jo olemassa oleva ja nyt merkittävästi laajeneva turpeen veroton energiakäyttö on yhdessä verollisen käytön kanssa keskeisessä asemassa. Eräässä lausunnossa esitetty ajatus siitä, ettei niitä laitoksia, joista veroilmoitusta ei ole tehty, tule myöskään valvoa ei näin ollen ole perusteltu. Myöskään eräässä lausunnossa esiin nostettu vertailu aiemmin tilastoituun ei esityksen myötä vaarannu.

Vero-osasto ei pidä perusteltuna asettaa rekisteröintivelvoitteelle uutta raja-arvoa. Myöskään maatiloja ei tulisi sulkea kategorisesti velvoitteen ulkopuolelle, sillä polttoturpeen käyttö voi esimerkiksi kasvihuoneissa olla merkittävääkin. Hallituksen esityksen perusteluissa sen sijaan todetaan, ettei rekisteröitymisvelvoite koskisi kotitalouksia ja niihin verrattavia toimijoita niiden käyttäessä polttoturvetta omaan lämmöntuotantoon.

Riski turpeen korvautumisesta öljyllä vaikuttaa asiantuntija-arvioiden perusteella erittäin vähäiseltä huomioiden verollisen polttoöljyn ja verottoman turpeen suuren hintaeron. On kuitenkin totta, että myös öljylämmityksestä halutaan luopua, mutta pääsyy siihen on taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen.