Lausunto
VATT/425/07.01/2021

15.11.2021

Eduskunta/Talousvaliokunta, kirjallinen asiantuntijalausunto

Asia: U 56/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan unionin kehyksen uudistamisesta (uudelleenlaadittu energiaverodirektiivi)

tav@eduskunta.fi

Eduskunnan suurelle valiokunnalle on toimitettu samansisältöinen lausunto 21.10.2021. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle on toimitettu samansisältöinen lausunto 20.10.2021.

Yhteenveto

Energiaverotusta koskevassa direktiiviehdotuksessa komissio ehdottaa muun muassa, että energiaverotus perustuisi jatkossa energiatuotteiden energiasisältöön siten, että samaan tarkoitukseen käytettävillä tuotteilla olisi yhdenmukainen verokohtelu. Tuotteille asetettaisiin kuitenkin neljä eri veroluokkaa niiden ympäristöominaisuuksien perusteella. Lisäksi veropohjaa laajennettaisiin nykyisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolisiin, mutta nykyisin verotettavien liikenne- ja lämmityspolttoaineiden sekä sähkön kanssa kilpaileviin tuotteisiin, vähimmäisverotasoja tarkistettaisiin vuosittain, erilaisia verovapauksia ja poikkeuksia karsittaisiin ja verokantoja yhtenäistettäisiin. Uudistuksilla pyritään edistämään siirtymistä fossiilisista polttoaineista puhtaampaan energiaan ja parantamaan sisämarkkinoiden toimintaa.

Valtioneuvosto on kannassaan myönteinen energiatuotteiden yhdenmukaiselle verotukselle yhtäältä niiden energiasisällön ja ympäristöominaisuuksien perusteella ja toisaalta eri jäsenmaiden kesken. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että energiaverotuksen kokonaisuutta tulee arvioida ilmastovaikutusten ohella kilpailukyvyn, verotuottojen kertymisen ja huoltovarmuuden näkökulmasta, minkä lisäksi direktiiviehdotusta ja sen vaikutuksia tulee arvioida yhdessä muiden 55-valmiuspakettiin kuuluvien ehdotusten kanssa.

Energiaverotuksen rakenne

Energiaverotuksen perustuminen tuotteiden energiasisältöön mahdollistaisi energiatuotteiden paremman vertailun ja poistaisi joidenkin energiatuotteiden epäedullisen verokohtelun. Veropohjaa on tarkoitus myös laajentaa, jolloin verotus kattaisi myös esimerkiksi vedyn, turpeen ja useat biomassaan perustuvat kiinteät polttoaineet kuten polttopuun ja puuhiilen.

VATT lausuu: Valtioneuvoston kannan mukaisesti siirtymistä tuotteiden energiasisältöön perustuvaan verotukseen voidaan pitää kannatettavana. Veropohjan laajeneminen puolestaan

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

tarkoittaisi Suomen kannalta muun muassa turpeen verotuksen yhtenäistämistä vastaavien fossiilisten polttoaineiden kanssa sekä energiaverotuksen laajentamista biomassaan perustuvien kiinteiden polttoaineiden verotukseen. Tällöin on huolehdittava, että verokantojen yhdenmukaistaminen ei johda fossiilisten polttoaineiden verotuksen kohdalla ilmastonäkökulmasta liian mataliin verokantoihin. Vedyn osalta on lisäksi huomioitava vedyn alkuperä. Tuuli- ja aurinkovoiman lisääntyessä voimakkaasti sähkön tuotannossa, tulee tarve tasapainottaa sähkön tuotantoa ja kulutusta paljon nykyistä voimakkaammin. Yksi mahdollisuus on vedyn tuottaminen tuuli- tai aurinkosähköstä silloin, kun säästä riippuvan sähkön tuotanto on kulutusta suurempaa. Energiaverotuksella ei tulisi heikentää sähköjärjestelmää tasapainottavan vetytalouden kilpailuedellytyksiä.

Veroluokat tuotteiden ympäristöominaisuuksien perusteella

Tärkein kasvihuonekaasupäästöjä ohjaava instrumentti Euroopassa on päästökauppa. Mikäli päästökauppa ulotetaan komission ehdotuksen mukaisesti myös rakennusten lämmitykseen ja liikenteeseen, on arvioitava, kuinka suuri osa energiatuotteiden käytöstä tulevista päästöistä on tämän jälkeen enää päästökauppajärjestelmän ulkopuolella ja missä määrin energiaverotusta on tarvetta kohdentaa päästöjen hinnoitteluun. Suomessa lämmitys- ja liikennepolttoaineille on energiaverojen yhteydessä asetettu suhteellisen korkeat hiilidioksidiverojen tasot, joissa on otettu huomioon myös energiatuotteiden elinkaaripäästöt. Jatkossa veronalaiset energiatuotteet ja sähkö luokiteltaisiin neljään eri veroluokkaan niiden ympäristöominaisuuksien perusteella. Direktiiviehdotuksessa jää jossain määrin epäselväksi, perustuvatko ehdotetut vähimmäisverotasot johonkin tiettyyn hiilidioksiditonnin arvoon. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin verotuksessaan ylittää asetetut vähimmäisverotasot, kunhan verokohtelu luokkien sisällä on yhdenmukaista. Komission ehdottamat vähimmäisverotasot ovat lähtökohtaisesti Suomessa jo nyt käytössä olevia verotasoja alemmalla.

VATT lausuu: Kuten valtioneuvosto kannassaan toteaa, olisi hyvä selvittää, onko jäsenvaltioille jatkossa mahdollisuus verottaa polttoaineiden hiilidioksidipäästöjä yksilöllisesti ja tuotekohtaisesti ehdotettuja vähimmäisverotasoja kireämmin. Tämä olisi perusteltua esimerkiksi yhdenmukaisen päästöhinnoittelun kannalta siltä osin, kun energiatuotteiden käytöstä tulevat päästöt eivät ole päästökaupan piirissä.

Yhdenmukainen verokohtelu

Suomen kannalta tuotteiden yhdenmukainen verokohtelu tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että liikennepolttoaineiden verotuksessa dieselöljyä ei voisi jatkossa verottaa alennetun verokannan mukaisesti suhteessa bensiiniin. Direktiiviehdotuksen mukaisesti Suomen tulisi lisäksi luopua sähköveron porrastamisesta kahteen veroluokkaan kotitalouksien ja elinkeinoelämän suhteen. Vaikka komission ehdotuksessa pyritäänkin karsimaan veronalennuksia ja verovapautuksia, niin esimerkiksi energiaintensiiviselle teollisuudelle voisi edelleen kohdentaa verohelpotuksia. Silloinkin on kuitenkin noudatettava verotuksen vähimmäistasoja.

Optimaalisen verotuksen teorian[1] mukaan välipanoksia ei pitäisi lähtökohtaisesti verottaa lainkaan, koska se vääristää yritysten välisiä transaktioita ja aiheuttaa tehokkuustappioita. Dieselin verotuki on Suomessa pyritty suuntaamaan pääasiassa dieseliä välipanoksena käyttäville yrityksille dieselajoneuvoilta vuosittain perittävän käyttövoimaveron avulla. Veroteorian mukaan bensiiniä ja dieseliä on toki kumpaakin perusteltua verottaa siten, että vero vastaa polttamisesta syntyvien hiilidioksidipäästöjen aiheuttamaa haittaa. Nykyisellä verotasaolla myös dieselpolttoaineen hiilidioksidivero ylittää hiilidioksidipäästöjen arvioidut yhteiskunnalliset kustannukset. Polttoaineveroilla ei Suomessa pyritäkään pelkästään korjaamaan ulkoisvaikutuksia, vaan niillä on myös fiskaalinen merkitys. Kun veroteorian mukaan fiskaalisessa mielessä voi olla perusteltua periä polttoainetta välituotteena käyttäviltä yrityksiltä alempaa polttoaineveroa kuin kotitalouksilta ja dieselinkin vero ottaa jo huomioon dieselin hiilidioksidipäästöjen tuottaman haitan, ei sinänsä ole ilmastopäästöjen ulkoisvaikutuksiin perustuvia syitä luopua dieselin verotuesta.

Sähkön tuotanto kuuluu kokonaisuudessaan jo päästökauppaan, eikä sähkön verotuksella ole siten tarvetta ohjata sähköntuotannon päästöjä. Myös sähkön verotuksella on fiskaalinen merkitys. Jos lähtökohdaksi otetaan veroteoria, yritysten välipanoksena käyttämää sähköä ei pitäisi verottaa lainkaan, mikäli sähkön tuotannon negatiiviset ulkoisvaikutukset on jo huomioitu. Veroteorian mukaan on siis perusteltua, että kotitalouksien sähkövero on korkeampi kuin yritysten sähkövero. Sähköveron fiskaalinen merkitys saattaa jatkossa tulla tärkeämmäksi, kun esimerkiksi liikenteen sähköistyminen vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä liikenteessä ja siten samalla alentaa merkittävästi valtion verotuottoja.

VATT lausuu: Energiatuotteiden yhdenmukainen verokohtelu on osittain ristiriidassa optimaalisen verotuksen teorian suositusten kanssa. Siltä osin kuin dieselöljyn ja sähköntuotannon päästöjen tuottamat ulkoisvaikutukset on jo huomioitu, eri energiatuotteiden verojen fiskaalisen komponentin yhdenmukaistaminen saattaa vääristää yritysten välisiä transaktioita ja aiheuttaa tehokkuustappioita. Lisäksi jos esimerkiksi dieselöljyn alennetun verokannan poistamisen seurauksena bensiinin verotusta joudutaan alentamaan tai sähkön veroluokkien porrastamisesta luopumisen seurauksena teollisuuden sähkön verotusta joudutaan kiristämään, muutokset voivat hidastaa liikenteen ja teollisuuden sähköistymiskehitystä.

On myös huomioitava, että pelkästään energiaintensiivisen yritystoiminnan energiaverokantojen alentaminen voi vääristää markkinakilpailua. Jos energiaintensiiviseksi luokiteltu yritys saa muita yrityksiä suotuisamman verokohtelun, yrityksen kilpailuasema markkinoilla paranee. Energiaintensiivisen yritystoiminnan määrittely on tulkinnanvaraista ja yritykset kilpailevat asiakkaista yli toimialarajojen. Lisäksi eri toimialoilla toimivat yritykset hankkivat panoksia samoilta tuotannontekijämarkkinoilta ja siis kilpailevat keskenään myös tätä kautta.

[1] Optimaalisen verotuksen teoriasta, katso: Diamond, P.A. ja Mirrlees, J.A., 1971. Optimal taxation and public production I: Production efficiency. The American Economic Review 61(1), 8-27.

Lento- ja meriliikenteen polttoaineet

Ehdotuksen mukaan EU:n sisäisen kaupallisen lentoliikenteen polttoaineiden nykyisin jäsenvaltioita velvoittavasta verovapaudesta luovuttaisiin lukuun ottamatta rahtiliikenteessä käytettäviä lentopolttoaineita. EU:n sisäisessä kaupallisessa vesiliikenteessä käytettävät polttoaineet tulisivat myös veron piiriin.

Valtioneuvosto näkee, että ehdotus, jonka mukaan lento- ja meriliikenteen polttoaineiden verotus riippuisi käytettävän polttoaineen laadun ohella kyseisen liikenteen tai matkan luonteesta, on verotuksen ja sen valvonnan toteuttamiskelpoisuuden kannalta vaikea. Kaikkea kaupallista lentoliikennettä tulisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan siksi kohdella keskenään yhdenmukaisesti.

Laivoilla tuotettava sähkö olisi ehdotuksen mukaan vapautettava verosta. Lisäksi jäsenvaltiot voisivat vapauttaa verosta kokonaan tai osittain sähkön, jonka sen satamassa oleva laiva ottaa käyttöönsä. Säännös on uusi ja sen tarkoituksena on edistää maasähkön käyttöä sen sijaan, että laiva tuottaisi tarvittavan energian moottoreistaan satamassa oloaikana. Vastaava koskisi lentokoneiden käyttämää sähköä. Valtioneuvoston suhtautuu myönteisesti vesialusten ja lentokoneiden käyttämän maasähkön edistämiseen.

VATT lausuu: Lento- ja vesiliikenteen verovapaus tarkoittaa, ettei niiden käyttämien polttoaineiden aiheuttamia ulkoisvaikutuksia hinnoitella verotuksessa. Päästöt voidaan toisaalta hinnoitella myös päästökaupan avulla. Mikäli päästöjä ei tulla hinnoittelemaan täysimääräisesti päästökaupan kautta, verovapauden poisto on perusteltua päästöohjauksen näkökulmasta. Päästöohjauksen näkökulmasta ei myöskään ole syytä erotella kaupallisen lento- ja meriliikenteen verotusta liikenteen tai matkan luonteen perusteella.

Päästöjen ohjauksen näkökulmasta voisi olla ongelmallista vapauttaa laivoilla tuotettava sähkö verosta, jos samalla perittäisiin edelleen osittaista veroa maasähköstä. Maasähkön edistämisen näkökulmasta olisi huolehdittava siitä, että verotuksen kokonaisuus kannustaa maasähkön käyttöön.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Mikael Collan
ylijohtaja

Marita Laukkanen
tutkimusohjaaja

Kimmo Ollikka
erikoistutkija