10.10.2022

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Valtiovarainministeriön vastine hallituksen esityksestä eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta HE 152/2022 vp annettuihin lausuntoihin

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriön vastinetta hallituksen esityksestä HE 152/2022 vp verojaostolle annettuihin lausuntoihin. Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Kestävän lämmitysbiokaasun verotuen pienentäminen

Useissa lausunnoissa suhtauduttiin varauksellisesti, joskaan ei täysin kielteisesti kestävän lämmitysbiokaasun verottomuuden poistamiseen ja verotuen pienentämiseen. Useat lausunnonantajat peräänkuuluttivat ennakoitavuutta ja kestäviä veroratkaisuja biokaasusektorille. Valtiovarainministeriö yhtyy esitettyihin näkemyksiin siitä, että veroratkaisuissa tulee pyrkiä ennakoitavuuteen ja oikeudelliseen varmuuteen. Tämä on myös taustalla hallituksen esityksessä ehdotetuissa muutoksissa.

Biokaasu säädettiin valmisteveron alaiseksi polttoaineeksi vuoden 2022 alussa samalla kun uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoite laajeni koskemaan liikennekäytössä olevaa biokaasua. Tämä oli ensimmäinen kerta, kun biokaasun verotukseen tehtiin muutoksia Suomen EU-jäsenyyden aikana. Syksyn 2021 talousarvioneuvotteluiden yhteydessä tehdyn linjauksen mukaisesti liikenteessä käytettävälle biokaasulle säädettiin valmistevero ja lämmityksessä ja työkoneissa käytettävä kestävä biokaasu säädettiin verottomaksi. Hallituksen esityksen HE 212/2021 vp mukaan lämmitys- ja työkonebiokaasun verottomuus edellyttää kuitenkin EU:n komission myöntämää valtiontukilupaa.

Valtiovarainministeriö on yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kilpailuosaston kanssa selvittänyt kestävän lämmitysbiokaasun verottomuuden edellyttämää valtiontukilupaa ja sen hakemista. Valtiontukia koskevat uudet ilmasto-, energia- ja ympäristösuojelun suuntaviivat tulivat voimaan vuonna 2022, ja tukihakemus tulisi tehdä niiden mukaisena. Kestävän lämmitysbiokaasun verottomuuden kannalta on useilta osin epävarmaa, täyttäisikö tuki uudet suuntaviivat ja myönnettäisiinkö verottomuudelle valtiontukilupa.

Ensimmäinen epävarmuus liittyy suuntaviivojen perusteella arvioitavan tuen tarpeellisuuteen. Maakaasun ja päästöoikeuden hinnan noustua biokaasusta on tullut kilpailukykyinen polttoaine. Lisäksi maakaasuun kohdistuu korkea valmistevero. Olisi vaikea esittää perusteita sille, että valtiontuki olisi tarpeen nykyisillä biokaasun tuotantokustannuksilla ja maakaasun hintatasoilla. Tuen tarpeellisuuden arvioinnissa otettaisiin huomioon myös muun muassa biokaasulaitosten investointituet, jotka ovat lisänneet laitosten kannattavuutta. Verottomuus laskettaisiin lisäksi

mukaan muihin tukiin ylikompensaation välttämiseksi. Tämä edellyttäisi koko tuen voimassaoloajalta seurantaa muun muassa suurimmista tuensaajista, niiden liikevaihdosta sekä markkinaosuuksista. Biokaasun verotuesta suurin osa menee kaukolämpöä- tai teollisuushöyryä tuottaville yhteiskäsittelylaitoksille, jätevedenpuhdistamoille ja kaatopaikkapumppaamoille, joihin on investoitu ja joissa on tuotettu lämpöä ja osin myös sähköä jo ennen viime vuosien lämmityspolttoaineiden veronkorotuksia sekä polttoaineiden ja päästöoikeuden hintojen nousua.

Toinen kysymys liittyy tuen oikeasuhtaisuuteen ja sen varmistamiseen, joka toteutettaisiin valtion ja tuensaajien eli tuottajien välisillä pakollisilla ympäristönsuojelusopimuksilla. Sopimusten toteutumista tulisi valvoa hallinnollisesti ja tarkistaa ne määräajoin, minkä lisäksi laiminlyönnistä tulisi määrättäväksi hallinnollinen seuraamus. Tällainen valvontamenettely olisi uusi hallinnollinen järjestelmä verotuksessa. Sopimusjärjestelmästä aiheutuisi myös toimijoille merkittävästi uutta hallinnollista työtä ja kustannuksia.

Kolmas epävarmuus liittyy siihen, ettei biokaasun täydelle verottomuudelle ole ollut valtiontukilupaa eli se on ollut sääntöjenvastainen valtiontuki. Tämä tulisi kertoa valtiontukihakemuksessa, ja esille tulisi myös nostaa liikenne- ja lämmitysbiokaasun aikaisempi, ennen vuotta 2022 voimassa ollut verottomuus. Valtiontukihakemuksen jättämiseen sisältyisi riski, että tuki vaadittaisiin perittäväksi takaisin tuensaajilta korkoineen jopa 10 vuodelta.

Valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kilpailuosaston näkemysten perusteella valtiontukiluvan hakeminen vaikutti edellä kuvattujen riskien kannalta ennakoimattomalta vaihtoehdolta. Etenkin valtiontukiasiantuntijat pitivät erittäin epävarmana, että EU:n komissio hyväksyisi kestävän lämmitysbiokaasun verottomuuden. Asiassa ei ole merkitystä myöskään esimerkiksi sillä, että Ruotsi on saanut vastaavan valtiontukiluvan. Tämä johtuu siitä, että lupa on myönnetty aikaisempien valtiontukien ilmasto-, energia- ja ympäristösuojelun suuntaviivojen perusteella. Vanhat tuet on sopeutettava uusien suuntaviivojen mukaisiksi. Merkityksellistä on myös se, että Suomessa järjestelmä sisältää sääntöjenvastaista tukea toisin kuin Ruotsissa.

Edellä kuvattujen epävarmuuksien myötä hallituksen esityksessä ehdotettu ja ryhmäpoikkeusasetuksen kautta kestävälle lämmitysbiokaasulle sovellettava energiaverodirektiivin mukainen vähimmäisverotaso arvioitiin epävarmaa valtiotukilupaa ennakoitavammaksi sääntelymalliksi toimijoille. Verotuki pienenisi 1,20 euroa megawattitunnilta, mutta loisi toimijoille ja alalle vakaamman ja oikeusvarmuudeltaan paremman toimintaympäristön.

Vaikka kestävän lämmitysbiokaasun verotuen pienentämistä pidettiin verojaostolle annetuissa lausunnoissa epätoivottuna ratkaisuna etenkin nykyisessä taloudellisessa tilanteessa, samalla enemmistö lausunnonantajista piti energiaverodirektiivin vähimmäisverotason mukaista veroa kuitenkin hyväksyttävänä ja perusteltuna ratkaisuna, jos sillä vältetään EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden epävarmuudet. Useissa lausunnoissa korostettiin oikeusvarmuuden ja pysyvän ratkaisun kautta saavutettavia hyötyjä. Lisäksi lausunnoissa puollettiin linjaa, jossa välttämättömyyssyistä biokaasun verotukea pienennetään mahdollisimman vähän. Lausunnoissa pidettiin myös tärkeänä sitä, että Suomi johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti edistää kestävän biokaasun käyttöä lämmitys- ja työkonekäytössä sekä parantaa

kokonaisuutena toimintaympäristön oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta. Valtiovarainministeriö yhtyy lausunnoissa esitettyihin näkemyksiin.

Lausunnoissa tuotiin esille myös huoli siitä, että verotuen pienentäminen heikentäisi biokaasun kilpailukykyä ja investointien houkuttelevuutta. Valtiovarainministeriö korostaa, että energiaverodirektiivin vähimmäisverotason mukaisen veron vaikutus biokaasun kilpailukykyyn on korkeimmillaankin hyvin vähäinen ja vaikutus voi olla jopa kilpailukykyä ja investointeja lisäävä, kun otetaan huomioon oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden parantuminen.

Eräissä lausunnoissa esitettiin huomioita siitä, ettei esitys toteuta syksyllä 2021 tehtyä hallituksen talousarviokirjausta kestävän lämmitysbiokaasun verottomuudesta. Lausunnoissa esityksen katsottiin olevan myös hallituksen ilmasto- ja energiastrategiassa sekä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa KAISU:ssa tekemien linjausten vastainen ja heikentävän niissä esitettyjä toimenpiteitä. Valtiovarainministeriö toteaa, että mainitut linjaukset perustuvat syksyn 2021 talousarvioneuvotteluiden kirjaukseen, joka todettiin ilmasto- ja energiastrategiassa ja KAISU:ssa hallituskaudella jo aiemmin linjattuna. Ilmasto- ja energiastrategiassa tai KAISU:ssa ei siten tehty uusia linjauksia biokaasun verotuksesta. Kuten edellä kuvataan, syksyn 2021 talousarvioneuvotteluiden jälkeen kestävän lämmitysbiokaasun verotusta on havaittu tarpeen muuttaa. Valtiovarainministeriö on selvittänyt ratkaisuvaihtoehtoja ja valmistellut esitystä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön sekä erityisesti sen kilpailuosaston kanssa. Valtiovarainministeriö korostaa, että hallitus on esityksessä esitetyillä tavoilla arvioinut ehdotetun ratkaisun tarkoituksenmukaiseksi, vaikka se poikkeaakin syksyn 2021 talousarvioneuvotteluiden linjauksesta.

Joissakin lausunnoissa viitataan biokaasun verotukseen verrokkimaissa ja erityisesti biokaasun verottomuuteen Ruotsissa. Valtiovarainministeriö toteaa, että Energiateollisuus ry:n toimeksiannosta Afry Oy on keväällä 2021 tehnyt selvityksen biokaasun tukimekanismeista eri Euroopan maissa. Selvityksessä on arvioitu myös lämmityksessä käytettävän biokaasun verotusta Tanskassa, Alankomaissa, Ranskassa, Ruotsissa, Saksassa ja Italiassa. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lämmitysbiokaasun lievä verottaminen ja pientuotannon vapauttaminen verosta yhdistettynä muihin kuin verotuksellisiin tukitoimiin vaikuttaisi selvityksen mukaan olevan ratkaisu useimmissa selvityksen piirissä olleissa maissa. Ruotsissa sovellettu täysi verottomuus on ainakin selvityksen perusteella poikkeus yleisestä ratkaisulinjasta.

Biokaasun verotukseen ehdotetut muut muutokset

Eräissä lausunnoissa nostettiin esille kestävän lämmitysbiokaasun verotukseen liittyviä muita ehdotuksia. Näistä suurin osa liittyi sähköverolaissa säädettyihin biokaasun verottomuuksiin.

Bioenergia ry:n lausunnossa ehdotettiin biokaasun pientuotannon verottomuuden laajentamista nykyisestä 1 gigawattitunnista 10 gigawattituntiin. Valtiovarainministeriö korostaa, että pientuotannon verottomuus on mahdollistettu nykyisen EU-lainsäädännön mukaisesti jo nyt. Pientuotannon verottoman käytön kymmenkertaistamisessa ei olisi kyse EU-lainsäädännössä tarkoitetusta pientuotannosta, vaan jollekin polttoaineelle tai käyttäjäryhmälle kohdistuvasta

valikoivasta tuesta. Sen toteuttaminen ei olisi mahdollista ilman biokaasuun kohdistuvaa valtiontukimenettelyä. Lisäksi on huomioitava muiden polttoaineiden kilpailukyvyn merkittävä heikentyminen suhteessa biokaasuun, mikä johtuu niiden ja päästöoikeuden hinnan kallistumisesta sekä biokaasulle ehdotetun veron mataluudesta.

Suomen biokierto ja biokaasu ry esittää, että sähköverolain 21 §:ssä säädettyjen verottomuuksien piiriin sisällytettäisiin biokaasun tuotantoon käytetty lämmitysbiokaasu, biokaasu, joka on soihdutettu biokaasulaitoksen toiminnan ylläpitämiseksi ja haitallisten ympäristövaikutusten syntymisen estämiseksi sekä kaatopaikkakaasut. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että biokaasun tuotantoon käytetty lämmitysbiokaasu on verollista yhteneväisesti muiden polttoaineiden kanssa vastaavassa käytössä. Kestävän lämmitysbiokaasun omakäytön tai kaatopaikkakaasun verottomuudelle ei ole perustetta energiaverodirektiivissä. Lisäksi on huomattava verottomuuksiin liittyvät valtiontukiongelmat. Tällainen kestävän lämmitysbiokaasun omakäyttö on valtiovarainministeriön arvion mukaan vähäistä ja ehdotettu biokaasun verotaso on erittäin matala, joten toimenpiteen vaikutukset arvioidaan vähäisiksi. Sen sijaan maa- ja biokaasun soihdutus on jo nykyisen lainsäädännön mukaan verotonta.

Lisäksi osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista on esittänyt, että Suomen kaasuverkkoon syötetty biokaasu tulee voida siirtää ja myydä mihin tahansa pisteeseen kaasujärjestelmässä. Verotuksen näkökulmasta biokaasu tulee siirtää niin, että verkkojen välillä on yhteys, joka mahdollistaa myös fyysisen siirron. Eräässä lausunnossa esitetään myös, että EU:n kaasumarkkinasääntely velvoittaa mahdollistamaan kaasujen monisuuntaiseen siirtymisen ja verotus on ristiriidassa tämän vääntelyn kanssa.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, ettei valmistevero- ja kaasulainsäädäntöä ole keskenään yhdenmukaistettu EU:ssa. Tämä johtaa siihen, että myös kansallisella tasolla niiden sääntely eroaa toisistaan. Valmisteverotuksen peruslähtökohtien mukaan kaasu tulee siirtää niin, että verkkojen välillä on yhteys, joka mahdollistaa myös fyysisen siirron. Valmisteverotuslainsäädäntö ei kuitenkaan estä maa- tai biokaasun myyntiä maakaasumarkkinalain mukaisesti, vaikka verotuksessa bio-ominaisuuden siirtoa virtuaalisesti ei huomioidakaan. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että kaasun valmisteverotuksessa säilytetään nykyinen, valmisteverotuksen perusperiaatteita noudattava verotusmalli, jossa kaasun ominaisuudet siirtyvät vain fyysisen siirron yhteydessä. Myös valtiovarainvaliokunta on mietinnössä VaVM 29/2021 vp pitänyt kaasun verotusmallia perusteltuna ja valmisteverotuksen kannalta riittävällä tavalla yhdenmukaisena kaasulainsäädännön kanssa.

Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, ettei lämmitysbiokaasun kestävyyden osoittaminen käytännössä ole mahdollista niille toimijoille, jotka eivät täytä kestävyyslain mukaista toiminnanharjoittajan määritelmää. Tämä johtuu kestävyyslain ja sähköverolain keskinäisestä epäjohdonmukaisuudesta. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tämä epäjohdonmukaisuuden korjaaminen on valmistelussa työ- ja elinkeinoministeriössä ja että asiaa koskeva kestävyyslain muutosesitys on tarkoitus antaa syksyn 2022 aikana. Ennen kestävyyslain muutosta vallitsevaa epäjohdonmukaista oikeustilaa on pyritty tilapäisesti korjaamaan Verohallinnon ohjeistuksella. Näissä tapauksissa biokaasun katsotaan

Verohallinnon ohjeistuksen mukaan olevan kuitenkin verotuksen näkökulmasta kestävää ilman Energiaviraston hyväksymää kestävyysjärjestelmää.

Sähköpolttoaineiden verotukseen ehdotetut muutokset

Lausunnoissa sähköpolttoaineiden verotukseen liittyviä muutoksia pidettiin lähes poikkeuksetta selkiyttävinä. Etenkin vedyn säilymistä verottomana pidettiin myös hyvänä ja kannatettavana ratkaisuna.

Työ-ja elinkeinoministeriön lausunnossa ehdotettiin, että päästötöntä, ei-uusiutuvaa sähköä tulisi sähköpolttoaineiden verotuksessa kohdella vastaavasti kuin uusiutuva sähköä. Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotus on yhteydessä sähköpolttoaineita koskevan energiaverodirektiivin muutosesityksen valmisteluun ja sitä tarkastellaan siinä vaiheessa, kun energiaverodirektiivin muutosehdotukset ovat selkiytyneet. Hiilidioksidiveroa koskevan alennuksen yhteisöoikeudellisen hyväksyttävyyden keskeisenä edellytyksenä on tuotteen kestävyys, ja tätä koskeva EU-sääntely on osittain avoin. Siten myöskään kansallisessa kestävyyslainsäädännössä ei voida tunnistaa työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa tarkoitettua sähköä. Kun kestävyyskysymykset on ratkaistu, voidaan tarkemmin arvioida, miten lausunnossa tarkoitettu sähkö voitaisiin huomioida energiaverotuksessa.

Vastaavasti Bioenergia ry:n lausunnossa esiin tuotua RFNBO-tuotteiden verotukseen, verotasoihin ja verottomuuksiin liittyvät kysymykset tulevat ratkaistavaksi energiaverodirektiivin uudistamisen yhteydessä. Lausunnoissa ehdotettu kokeiluhankkeiden verottomuus toisaalta on mahdollista jo nykyisen energiaverodirektiivin puitteissa ja kansallisessa lainsäädännössä se on toteutettu veronhuojennussäännöksen avulla. Valtiovarainministeriö kuitenkin huomauttaa, että kyse olisi tällöin energiaverodirektiiviin vähimmäistason alapuolelle menevästä verotasosta, mikä edellyttäisi hankkeelle valtiontukihyväksyntää. Valtiovarainministeriö pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että RFNBO-tuotteita verokysymykset ratkaistaan kokonaisuutena energiaverodirektiivin uudistamisen ja kestävyyslainsäädännön selkiintymisen jälkeen.

Uusiutuvien polttoaineiden vähimmäisveron alentaminen

Autotuojat ja -teollisuus ry:n ja Autoalan keskusliitto ry:n lausunnossa ehdotettiin, että uusiutuville polttoaineille sovellettaisiin nykyistä alempaa minimiverotason selvästi alittavaa verotasoa. Valtiovarainministeriö toteaa, ettei ehdotus liity käsillä olevaan hallituksen esitykseen eikä siitä myöskään sen laaja-alaisuuden vuoksi ole mahdollista lausua tässä yhteydessä tarkemmin.

Sähköverolain 14 §:n tekninen muutosehdotus

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 14 §:n 1 momentin viittaus on nykyisessä muodossaan virheellinen. Viittaus tulisi säännöksessä nyt olevan 4 §:n 3 momentin sijasta olla 4 §: 5 momenttiin. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että lain 14 §:n 1 momentti muutettaisiin seuraavasti (muutos lihavoituna):

14 §.

*Jos muu kuin valtuutettu varastonpitäjä on käyttänyt kivihiiltä **4 §:n 5 momentissa** tarkoitetulla tavalla tai 12 §:n 1 momentin 1, 3 tai 4 kohdassa verottomaksi säädettyyn tarkoitukseen, veronalennus tai verottomuus toteutetaan palauttamalla suoritettu vero tai osa verosta hakemuksesta käyttäjälle.*

Kyseessä olisi tekninen muutos, jolla ei olisi aineellista vaikutusta.

Leo Parkkonen
lainsäädäntöneuvos