23. tammikuuta 2023
Kirjallinen asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Asia:
HE 320/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi
https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+320/2022

Lausunnon pääsanomat:

- Esitetyt sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaiset voittoverot ovat BIOS-tutkimusyksikön näkemyksen mukaan perusteltuja nykyisissä yhteiskunnallisissa olosuhteissa.
- Voittoverojen rajaus, voimassaoloaika sekä kohdennus on mietitty lakiehdotuksessa hyvin, minkä vuoksi verojen negatiiviset vaikutukset investointeihin ja energia-alan liiketoimintaan jäävät todennäköisesti vähäisiksi.
- Sähkötoimialan voittoverolla on mahdollista kompensoida kotitalouksien energiatuista syntyviä menoja ja lisäksi sillä voidaan vaikuttaa julkisen sektorin sisäiseen taakanjakoon energiakriisin koetellessa Eurooppaa. Voittovero supistaa energiayhtiöitä omistavien kuntien tuloja, joten niitä omistamattomien kuntien suhteellinen asema paranee.
- Vaihtoehto esitetyille ”solidaarisuusveroille” olisi velvoittaa energiayhtiöt käyttämään nyt kertyvät ylisuuret voitot investointeihin esimerkiksi vuosikymmenen loppuun mennessä. Tällainen menettely voisi nopeuttaa energiasektorin uudistumista kohti fossiilivapaata energiantuotantoa.
- Sähköalan voittoverolla reagoidaan sähkön hinnan heilahteluun, joka ei liity ainoastaan Venäjän hyökkäyssotaan sekä sen vaikutuksiin energiasektorilla. Perusongelmat ovat rakenteellisia ja ne ovat riittämätön (vähähiilisen) energiantuotannon kapasiteetti Suomessa ja sen lähialueilla sekä sähkön kysynnän joustamattomuus. Nämä ongelmat eivät poistu voittoveron käyttöönoton myötä.

Sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaiset voittoverot

Kiitämme mahdollisuudesta lausua eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisista voittoveroista.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi väliaikaiset voittoverot sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan yrityksille. Esitetyt voittoverot ovat BIOS-tutkimusyksikön näkemyksen mukaan perusteltuja nykyisissä yhteiskunnallisissa olosuhteissa. Esitys vastaa sekä EU:n neuvoston asetukseen että hallituksen syksyn 2022 talousarvioneuvotteluissa tekemiin linjauksiin energiayhtiöiden verotuksen muutoksista, joilla vastataan Euroopan käsillä olevaan energiakriisiin.

Voittoverojen rajaus, voimassaoloaika sekä kohdennus on mietitty lakiehdotuksessa hyvin. Sähköalan veron osalta verovelvollisuuden ulkopuolelle rajattaisiin vähäinen sähköliiketoiminta sekä sellaiset sähkön vähittäismyyjät, jotka eivät kuulu konserniin, jolla on sähköntuotantoa, ja joilla ei ole omistuksia sähköntuotantoa harjoittavissa yrityksissä. Veron kohteena olisi sähköalan yritysten sähköliiketoiminnan tulos, joka ylittää kymmenen prosentin suuruisen tuoton laskettuna sähköliiketoimintaan sitoutuneen oman pääoman määrälle. Verot ovat voimassa läpi vuoden 2023. Näiden periaatteiden vuoksi voittoveron negatiiviset vaikutukset tulevien vuosien ja vuosikymmenien energiainvestointeihin sekä energia-alan liiketoimintaan jäävät todennäköisesti vähäisiksi.

Veroilla on mahdollista kompensoida kotitalouksien energiatuista syntyviä julkisia menoja ja lisäksi niillä voidaan vaikuttaa julkisen sektorin sisäiseen taakanjakoon energiakriisin koetellessa Eurooppaa. Voittovero supistaa energiayhtiöitä omistavien kuntien tuloja, joten niitä omistamattomien kuntien suhteellinen asema paranee. Nopeassa kriisissä tällaiset taakanjakoa tasaavat toimenpiteet ovat erityisesti tarpeen.

Kun yhteiskunnassa kaikki toimijat ja ryhmät kantavat ulkopuolisesta shokista tulevia kustannuksia tasapuolisesti, vahvistaa se todennäköisesti yhteiskunnan resilienssiä pitkällä aikavälillä. Lopulta nettomääräiset verokertymät esitetyistä voittoveroista saattavat jäädä pieniksi, mutta siitä huolimatta ne kannattaa ottaa käyttöön juuri tulonjaollisista syitä.

Voittoverolla ei todennäköisesti ole isoa vaikutusta sähkön kysyntään, vaikka sitä vältellessään jotkin kuntaomisteiset sähköyhtiöt voisivat myydä sähköä matalampaan hintaan asiakkailleen, mikä voi jossain tilanteissa lisätä sähkön kysyntää.

Jos ”solidaarisuusveroa” ei haluta ottaa käyttöön, vaihtoehto esitetyille veroille olisi se, että energiayhtiöt velvoitetaan käyttämään nyt kertyvät ylisuuret voitot vähähiilistä energiantuotantoa edistäviin investointeihin esimerkiksi vuosikymmenen loppuun mennessä. Esimerkiksi Baltian maissa on valittu tällainen toimintatapa. Menettely voisi nopeuttaa energiasektorin uudistumista kohti fossiilivapaata energiantuotantoa, mutta edellä kuvatut tulonjakovaikutukset jäisivät silloin toteutumatta.

Yleisemmät kehitystarpeet Suomen energiasektorilla tulevina vuosina ja vuosikymmeninä

Sähköalan voittoveroilla reagoidaan sähkön hinnan nopeaan heilahteluun, joka ei liity ainoastaan Venäjän hyökkäyssodan mukanaan tuomiin vaikutuksiin energiasektorilla. Perusongelmat ovat rakenteellisia ja ne ovat riittämätön (vähähiilisen) energiantuotannon kapasiteetti Suomessa ja sen lähialueilla sekä sähkön kysynnän joustamattomuus. Nämä ongelmat eivät poistu voittoveron käyttöönoton myötä.

Jotta Suomen, Pohjoismaiden ja EU:n sähkömarkkinat ja sähkön hintakehitys voidaan vakauttaa, on tulevina vuosina pystyttävä tarttumaan yhtä aikaa moniin rakenteellisiin ongelmakohtiin. Sähkön tuotannon osalta kyse on erityisesti siitä, että voimakkaasti sääolojen mukaan vaihtelevan tuotannon osuus on muodostumassa lähivuosina suuremmaksi kuin kaikkien muiden tuotantomuotojen osuudet yhteensä. Jotta tällaisissa tarjontaolosuhteissa voimakkaat hintaheilahtelut voidaan välttää, olisi myös sähkön kysynnän oltava huomattavasti nykyistä joustavampaa.

Sähkön kysynnästä joustaa Pohjoismaiden tasolla nykyisellään vain 5 prosenttia. On arvioitu, että Suomen sähkönkulutuksen joustokyky on alle 15 prosenttia kulutuksesta muutamien tuntien ajan. Joustavan kysynnän osuus olisi nostettava nopeasti vähintään puoleen kaikesta sähkön käytöstä, mikä vaatii miljardiluokan investointeja esimerkiksi kaukolämpöjärjestelmien yhteyteen toteutettaviin lämpövarastoihin. Mikäli myös energiaintensiivinen teollisuus velvoitetaan laajamittaisiin vuorokausitason kysyntäjoustoihin, voivat kustannukset nousta teollisuudessa jopa kymmeniin miljardeihin. Teollisuuden kilpailukyvyn kannalta tämä on erittäin suuri kysymys.

Sähkön kulutuksen voidaan odottaa lisääntyvän jatkossa, kun esimerkiksi liikenne ja lämmitys sähköistyvät. Tämä entisestään kasvattaa tarvetta kysyntäjoustojen lisäämiselle. Myös investoinnit voivat kärsiä siitä, ettei kulutuksen kohdentamisessa onnistuta. Tuulivoiman nopea lisärakentaminen sekä Olkiluoto 3:en käyttöönotto tarkoittavat, että sähkö tulee olemaan erittäin edullista tuulisina hetkinä. Tuulivoimainvestointien kannattavuuden säilyminen vaatiikin kulutuksen merkittävää kohdistamista tuulisille tunneille.

Siinä missä tuulisina hetkinä sähkö on erittäin halpaa, vähätuulisina korkean kulutuksen hetkinä voi ilmetä tulevaisuudessa kroonista tehovajetta. Pohjoismaisten kantaverkkoyhtiöiden mukaan Pohjoismaiden tehotasapaino tulee muodostumaan alijäämäiseksi vähätuulisilla korkean kulutuksen aikoina. Suomessa vajetta voi olla vuoteen 2030 mennessä jopa 25 prosenttia vuoden tunneista. Kun fossiilista joustavaa tuotantokapasiteettia on purettu ja puretaan jatkossa lisää, on välttämätöntä löytää uusia keinoja tehoepätasapainojen tasoittamiseen.

Suomi kattaa 30 prosenttia kokonaisenergian käytöstään puupohjaisilla jakeilla. Puun käytön päästövaikutukset mitataan maankäyttösektorilla. Nyt todetut yli 20 Mt pääosin puun käytöstä johtuvat maankäyttösektorin nielutappiot tarkoittavat, että merkittävä osa puun käytöstä Suomessa ei ole jatkossa tulkittavissa hiilineutraaliksi.

EU:n Sähkö- ja päästöoikeusmarkkinasäännöt sekä oikeudenmukaisen siirtymän perusperiaatteet tulevat edellyttämään puupohjaisten tuotannon nettopäästöjen hinnoittelua muita teollisuuden aloja ja energian tuotannon muotoja vastaavalla tavalla. Tämä tulee vaikuttamaan keskeisesti puun energiakäyttöön Suomessa ja luo lisätarpeen sähkön joustavan kulutuksen sekä vähähiilisen tuotannon lisäämiselle.

Pullonkauloja energiajärjestelmässä aiheuttavat jatkossakin puutteet sähkön siirtoyhteyksissä, joihin pitäisi investoida lisää niin Suomessa, Pohjoismaissa ja Euroopassa. Pullonkauloja on tällä hetkellä erityisesti eri hinta-alueiden välisessä siirrossa, mikä on yksi hintaheilahtelujen lähteistä. Siirtoyhteyksien puute vaikuttaa suoraan myös tuulivoimahankkeiden kannattavuuteen.

Mahdollinen vedyn laajamittainen valmistaminen voi edelleen kiihdyttää sähkön kulutuksen kasvua. Vedyn tuotanto voi luoda kysyntää tuulivoimalle sähkön ollessa halpaa, mutta tuotanto ei kuitenkaan kaavoituksen, lupateknisten ja muiden syiden takia voi kasvaa ennen vuotta 2030 mittakaavaan, joka mahdollistaisi vedyn käyttämisen sähkön tuotannon tehovajeen kattamiseen vähätuulisilla kalliin hinnan hetkinä.

Keskeinen kysymys onkin, miten investoinnit energia- ja erityisesti sähkötoimialalla saadaan tulevina vuosina liikkeelle nykyistä vauhdikkaammin ja monipuolisemmin. Mikäli hintakannustimet eivät 2030-luvulle tultaessa ole ratkaisseet edellä mainittuja ongelmia, on syytä harkita määrätietoista, hyvin suunniteltua sekä valtiollisesti ohjattua ja koordinoitua investointiohjelmaa, jolla sähköjärjestelmän vakautta sekä ekologista kestävyyttä rajoittavat puutteet korjataan johdonmukaisesti.

Sähköjärjestelmän uudistamisen kustannuksien ja sähkön hinnan muodostumisen periaatteiden tulisi olla yhtäläiset kaikille yrityksille ja kansalaisille. Toisaalta voidaan ajatella, että eniten sähköä kuluttavilla ja tuottavilla toimijoilla pitäisi olla suurin vastuu järjestelmän tasapainottamisesta ja hintaheilahtelujen vähentämisestä. Siellä missä joustot ovat vähällä vaivalla ja pienillä kustannuksilla mahdollisia, pitäisi joustoja aina saada. Energiasiirtymän toteuttaminen vaatii huolellista suunnittelua, määrätietoista toimeenpanoa ja laaja-alaista sektorirajat ylittävää yhteistyötä.

Kunnioittavasti,
BIOS-tutkimusyksikkö

Lisätietoja:
Ekonomisti, tutkija Jussi Ahokas
jussi.ahokas@bios.fi, 044-9481484

Tutkija Antti Majava
antti.majava@bios.fi

BIOS on itsenäinen monitieteinen tutkimusyksikkö, joka tutkii ympäristö- ja resurssitekijöiden vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntaan – talouteen, politiikkaan, kulttuuriin – ja kehittää päättäjien ja kansalaisten ennakointikykyä. BIOS pyrkii tutkimustyöllään tukemaan ekologisen jälleenrakennuksen edellytyksiä Suomessa ja maailmassa.