21.10.2026

Talousvaliokunta

U 59/2026 vp

Lausunto Valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2019/943 (sähkömarkkina-asetus) muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavista sähkölaskuista unionissa vähentämällä järjestelmäkustannuksia ja edistämällä sähköistämistä ja digitalisaatiota, U 59/2026 vp

Yleistä

Kirjelmässä U 59/2026 käsiteltävä asia jakautuu sähkömarkkinoita koskevaan osaan ja energiaverotusta koskevaan osaan. Kirjelmä on valmisteltu yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa siten, että valtiovarainministeriö on ollut vastuussa verotusta koskevasta osuudesta.

Verotusta koskevilta osin viittaamme ensisijaisesti U-kirjelmässä esitettyyn, jota täydennämme joiltain osin lausunnossamme.

Taustaa energiaverotuksen nykytilanteesta sekä ehdotuksen keskeisestä sisällöstä

Sähkömarkkina-asetuksen muutoksella puututtaisiin varsinaisen sähkömarkkinasääntelyn lisäksi myös energiaverotusta koskevaan unionin sääntelyyn.

Energiaverotus on jo tällä hetkellä yhdenmukaistettu energiaverodirektiivillä (2003/96/EY). Siinä säädetään muun muassa energiaverotuksen keskeisistä periaatteista, rakenteista sekä sähkön ja polttoaineiden vähimmäisverotasoista, joita noudattamalla jäsenvaltiolla on mahdollisuus säätää sille tarkoituksenmukaisista verotasoista ja verorakenteista ilman pakollista kytkentää sähkön ja polttoaineiden verotasojen välillä.

Ehdotuksella ei siis esitetä muutettavaksi voimassa olevaa energiaverodirektiiviä vaan siinä ehdotetaan lisättäväksi sähkömarkkina-asetukseen uusi 18 c artikla, jonka keskeisimmän ehdotuksen mukaan sähkön valmisteverotaso ei saisi olla maakaasun valmisteveroa kor-

keampi. Toisin sanonen kaasun ja sähkön verotus kytkettäisiin toisiinsa energiaverodirektiivin peruslähtökohdan vastaisesti ja samalla jäsenvaltiot menettäisivät mahdollisuuden päättää tarkoituksenmukaisesta energiaverotuksen rakenteesta ja tasosta. Lisäksi siinä ehdotetaan erityissääntöä energiaintensiivisten yritysten sähköverotukseen ja mahdollisuutta hakea komissiolta määräaikaista lupaa poiketa sähkön ja kaasun verotasokytkennästä.

Ehdotuksen ongelmakohdat energiaverotuksen kannalta

Komission ehdotukseen liittyy useita avoimia kysymyksiä. Niistä keskeisimmät koskevat ehdotuksen suhdetta käytettyyn oikeusperustaan ja toissijaisuusperiaatteeseen, ehdotuksen puutteellista tietopohjaa ja vaikuttavuutta sekä vaikeuksia ehdotuksen käytännön toteutettavuudessa.

Oikeudelliset kysymykset

Ehdotuksen oikeusperustana on käytetty SEUT 194 (2) artiklaa, joka koskee energiapolitiikkaa ja jossa päätöksenteko tapahtuu määräenemmistöllä. Komissio on katsonut, että myös verotusta koskeva ehdotus on liitännäisenä energiapolitiikkaan hyväksyttävissä SEUT 194 (2) artiklan perusteella. Komissio on sivuuttanut oikeusperustaa arvioitaessa myös SEUT 194 artiklan 3 kohdan, jonka perusteella pääasiallisesti verotuksellisista seikoista tulee päättää jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä.

Suomi katsoo, että energiaverotusta koskeva ehdotus artiklassa 18 c ei ole liitännäinen energiapolitiikkaan liittyvä ehdotus vaan itsenäinen välillistä verotusta koskeva ehdotus. Ehdotettu artikla vaikuttaisi energiaverotuksen aineelliseen sisältöön eli energiaverotuksen rakenteeseen ja verotasoihin. Ehdotetuista artikloista myös määrällisesti merkittävä osa (1/5) koskee verotusta. Siten artiklan 18 c oikeusperustana ei voi olla SEUT 194 (2) artikla. Energiaverotusta koskevien muutosten kohteena tulisi olla energiaverodirektiivi, jonka muutokset edellyttävät yksimielistä päätöstä SEUT 113 artiklan mukaisesti. Suomi katsoo, että 18 c artikla tulisi poistaa ehdotuksesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi jo yhdenmukaistettua energiaverotusta. Nykyinen energiaverodirektiivi mahdollistaa jo nyt sen, että jäsenvaltiot voivat soveltaa sähköön alennettuja verokantoja ja verottaa sähköä lievemmin kuin maakaasua. Tämä tarkoittaa sitä, ettei uudelle ja sitovalle EU-tason sääntelylle ole tarvetta eikä osoitettu perustetta ehdotuksen tavoitteen saavuttamiseksi. Tämän vuoksi ehdotus on myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen vastainen.

Sekä direktiivi että asetus ovat EU-oikeudellisesti samanarvoista sekundäärilainsäädäntöä. Mikäli esitys hyväksyttäisiin, johtaisi tämä tilanteeseen, jossa EU:n energiaverotusta koskeva sekundäärilainsäädäntö olisi keskenään ristiriitaista ja aiheuttaisi siten epäselvyyttä energiaverotusta koskevan kansallisen sääntelyn täytäntöönpanossa ja sen soveltamisessa. Esitys ei tältä osin myöskään tue tavoitetta vähentää ja yksinkertaistaa EU-sääntelyä ja sitä kautta kansallista sääntelyä.

Esitys on myös siinä mielessä epätäydellinen, ettei se olisi asetukselta vaadittavalla tavalla suoraan sovellettavissa, vaan edellyttäisi kansallisia täytäntöönpanotoimia kuten direktiivi.

Ehdotettu säännös sähkön ja polttoaineiden energiaverotuksen kytkemisestä toisiinsa ei ole Suomen energiaverodirektiivin kehittämistavoitteen mukainen. Lisäksi ehdotetut säännökset ovat myös pääosin ristiriidassa Suomen energiaverodirektiivin uudistamiselle asettamien tavoitteiden kanssa, joita ovat muun muassa vähimmäisverotasojen nostaminen, veropoikkeuksien vähentäminen, ympäristötavoitteiden edistäminen ja Suomen kilpailukyvyn edistäminen.

Muut ongelmakohdat

Sähkön ja maakaasun verotuksen kytkentään liittyvät kysymykset

Sähkön ja maakaasun verotasot ja energiaverotuksen rakenne poikkeavat EU jäsenvaltioiden välillä merkittävästi. Energiadirektiivissä määritetyt vähimmäisverotasot ovat erittäin matalia (maakaasu 1,08 tai 0,54 €/MWh, sähkö 1 tai 0,5 €/MWh), minkä lisäksi direktiivi sisältää eräitä mahdollisuuksia verottaa energiaa niitä lievemminkin. Suuri osa jäsenvaltioista soveltaakin hyvin matalia energiaverotasoja. Esityksessä sähkön ja maakaasun verotasojen kytkentä koskisi kuitenkin yhtä lailla kaikkia jäsenvaltioita huolimatta kansallisista verotasoista tai energiaverotuksen rakenteesta. Suomessa energiaverotasot ovat EU:n korkeimpia ja verorakenne pitkälti ympäristöperusteinen. Euroopan komission käyttämillä mittareilla sähköistyminen Suomessa on korkeimpien (sähkön osuus energian kokonaiskulutuksesta Suomessa 28 % vs. EU27 23 %) ja riippuvuus maakaasusta pienimpien joukossa (maakaasun osuus energialähteiden jakaumassa Suomessa 4 % vs. EU27 21 %). On siten epäselvää, miksi ohjausta kohdistetaan Suomen energiaverotukseen ja miten tämä on suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta tarpeellista. On tosiasia, että fossiilisten polttoaineiden verotasot ovat EU:ssa pääosin matalia, ja tähän luonteva ratkaisu olisikin korottaa niitä merkittävästi joko energiaverodirektiivin vähimmäistasoja nostamalla tai jäsenvaltioiden kansallisin toimin. On niin ikään epäselvää, miksi ohjausta ehdotetaan vain maakaasuun, kun vastaava ongelma koskee myös muita fossiilisia polttoaineita, kuten kivihiiltä.

Sähkön ja maakaasun vertaaminen ei ole aina suoraviivaista ja herättää kysymyksen, millä perusteella primäärienergian (maakaasu) ja jalostetun energiamuodon (sähkö) verotasoja voisi suoraan verrata. Niin ikään se herättää kysymyksen, miksi fossiilisilla polttoaineilla tuotetun sähkön verotus tulisi olla kevyempää kuin maakaasun verotus lämmityskäytössä. Ehdotus vaatisikin huomattavasti perusteellisemman kuvauksen ja perustelun kuin nimellisverotasojen vertailun. Tämä on tärkeää myös siksi, etteivät nimellisverotasot parhaimmillaankaan kuvaa hyvin energiaverotuksen tasoa jäsenvaltioissa niiden käyttämien lukuisien poikkeusten takia, jotka voivat kohdistua valtaosaan tai jopa kaikkeen verolliseen kulutukseen.

Ehdotuksen perustelu

Ehdotus koskee komission mukaan vain energiaverodirektiivin alaisia valmisteveroja. Taustamuistion perusteluissa komissio kuitenkin esittää Eurostatin jäsenvaltiokohtaisiin lukuihin perustuvia kuvioita, joissa sähkön hinta syksyllä 2025 on jaettu komponentteihin, joissa verotus koostuu arvonlisäverosta ja muista veroista ja maksuista (other taxes and levies). Jälkimmäinen on joidenkin maiden kohdalla hyvin suuri ja joidenkin maiden kohdalla jopa negatiivinen. Komissio selostaa, että tällöin sähkön kuluttajille kohdistuvat tuet ovat veroja suurempia.

On epäselvää, miten komission esittämä perustelu ehdotukselle liittyy itse ehdotukseen, sillä ehdotus koskee vain energiaverodirektiivin alaisia valmisteveroja. Ehdotuksen taustamuistiossa komissio kuvaa näitä veroja käyttämällä komission verotietokannasta (TEDB) löytyviä energiaverotasoja, joiden taso vaihtelee 0-100 % välillä ehdotuksen perusteluissa käytetystä Eurostatin muut verot ja maksut -luvuista. Verotietokannassa esitetyt verot edustavat pääasiassa hyvin pientä osaa Eurostatissa käytettyihin verotasoihin verrattuna. Tällä perusteella vaikuttaa siltä, että komission tarkoittamat energiaverodirektiivin alaiset valmisteverot ovat vain vähäinen osa komission näkemää ongelmaa. Vaadittaisiinkin lisää perusteluja ehdotuksen verotoimenpiteille ja sille, miten komissio näkee, että mahdollista ongelmaa olisi mahdollista tai perusteltua korjata pääosin vain pientä osaa hintaan vaikuttavista tekijöistä sääntelemällä, kun ongelma vaikuttaa syntyvän muista syistä. Tämä nostaa esille myös kysymyksen siitä, onko ehdotus välttämätön ja oikeassa suhteessa sillä teoriassa saavutettaviin vaikutuksiin.

Energiaverodirektiivin alaiset valmisteverot

Valmisteverotuksen järjestelmädirektiivin (2020/262/EU) mukaan jäsenvaltiot voivat erityistarkoituksissa kantaa myös muita välillisiä veroja valmisteveron alaisista tavaroista, jos nämä verot ovat valmisteveron perusteen määrittämistä, veron määrän laskentaa sekä verosaatavan syntymistä ja valvontaa koskevien unionin verosääntöjen mukaisia Tämä tarkoittaa, että kaikkien

energiaan kohdistuvien kansallisten välillisten verojen on noudatettava energiaverodirektiivin vaatimuksia. Lisäksi energiaverodirektiivin mukaan siinä ’verotasolla’ tarkoitetaan kaikkia kannettuja välillisiä veroja (arvonlisäveroa lukuun ottamatta), jotka lasketaan suoraan tai välillisesti energiatuotteiden tai sähkön määrästä kulutukseen luovutuksen ajankohtana. Lisäksi energiaverodirektiivin mukaan valmisteverotusdirektiivin valmisteveroviittausten katsotaan koskevan kaikkia energiaverodirektiivin piirissä olevia energiatuotteita, sähköä ja edellä tarkoitettuja kansallisia välillisiä veroja

Taustamuistiossa komissio kuitenkin toteaa, että energiatuotteiden ja sähkön valmisteverojen on oltava energiaverodirektiivissä vahvistettujen vähimmäisverotasojen mukaisia, mutta niihin voidaan lisäksi kohdistaa jäsenvaltioiden tai alueellisten ja paikallisten viranomaisten tasolla säädettyjä muita veroja ja maksuja, ja että sähkön ja kaasun verotus jäsenvaltioissa käsittää paitsi direktiivin energiadirektiivin mukaiset verot myös muut kansalliset verot sekä arvonlisäveron. Edellä kuvatun perusteella on kuitenkin epäselvää, mitä nämä muut kuin energiaverodirektiivin mukaiset kansalliset verot komission mukaan voivat olla. Joka tapauksessa komission analyysin perusteella ne voivat olla moninkertaisia energiadirektiivin mukaisiin veroihin nähden tai toisaalta jopa negatiivisia epäselväksi jäävät tuet huomioiden. Ei ole siis selvää, mitkä verot komissio lukee energiadirektiivin mukaisiksi energiaan kohdistuviksi veroiksi, jollei kaikkia, ja mikä on komission perustelu tälle huomioiden edellä mainittujen direktiivien määritelmät.

Ehdotuksen vaikutukset

Energiaverodirektiivin mukaiset valmisteverot, sellaisina kuin komissio ne määrittelee, muodostavat taustamuistion perusteella useissa maissa vain pienen osan kokonaisverorasituksesta, eikä ehdotus näyttäisi lainkaan huomioivan muita välillisiä veroja. Lisäksi energiaverodirektiivin mukaisten valmisteverojen osuus sähkön ja maakaasun lopullisista hinnoista on vielä tätäkin pienempi ja hintaan vaikuttavat myös monet muut tekijät kuin verotus. Tämän vuoksi on vaikea nähdä, miten ehdotuksella voisi olla merkittäviä vaikutuksia maakaasun ja sähkön väliseen asemaan.

Ehdotus edellyttäisi sähkön ja maakaasun energiaverotuksen yhteensovittamista siten, että sähkön verotus olisi kaikissa tilanteissa maakaasua matalampi. Suomessa sähkövero on porrastettu kahteen veroluokkaan. Yleisen sähköveroluokan I vero on huoltovarmuusmaksu mukaan lukien 23,25 euroa megawattitunnilta. Alemman veroluokan II vero on huoltovarmuusmaksu mukaan lukien 1,35 euroa megawattitunnilta. Alempaan sähköveroluokkaan kuuluu teollisuudessa, kasvihuoneissa sekä eräissä sähkökattiloissa ja lämpöpumpuissa käytettävä sähkö. Kaikki muu toiminta kuuluu yleiseen sähköveroluokkaan I. Sähkön verotasot eivät ole kytköksissä muuhun energiaverorakenteeseen.

Maakaasun vero Suomessa on huoltovarmuusmaksu mukaan lukien 23,37 euroa megawattitunnilta alemmassa ja 21,077 euroa megawattitunnilta ylemmässä lämpöarvossa ilmaistuna. Maakaasun vero määräytyy lähes kaikkien muiden verollisten lämmityspolttoaineiden tapaan sen energiasisällön ja elinkaarenaikaisten hiilidioksidipäästöjen mukaan. Näin ollen maakaasun verotusta ei voitaisi yksipuolisesti muuttaa nykyisen sääntelykehyksen puitteissa, vaan muutos voisi edellyttää muutoksia myös muiden lämmityspolttoaineiden verotasoissa.

Lämmityspolttoaineiden verotaso on alennettu sähkön ja lämmön yhteistuotannossa, jossa esimerkiksi maakaasun vero alemmassa lämpöarvossa ilmaistuna on 15,74 euroa megawattitunnilta.

Vaikutukset kansallisiin verotuottoihin ja toimijoiden kustannuksiin riippuisivat kansallisista ratkaisuista. Ehdotuksen myötä Suomessa sähkön verotasoa tulisi laskea tai maakaasun verotasoa nostaa tietyissä tilanteissa. Nämä tilanteet koskisivat kulutusta, jossa sovelletaan yleistä sähköveroluokkaa I. Alempaan sähköveroluokkaan II kuuluvan sähkön vero on maakaasun veroa alempi, ellei vertailukohteena käytetä verottoman käytön piiriin kuuluva maakaasua. Jos sähkön verotasoa laskettaisiin, se aiheuttaisi verotuottojen laskua ilman merkittäviä myönteisiä ympäristövaikutuksia. Näin ollen ehdotus voisi vähentää kannustimia energiatehokkuuteen ja energiansäästöön. Samalla ehdotus kaventaisi jäsenvaltioiden mahdollisuuksia toteuttaa tarkoituksenmukaista veropolitiikkaa kansallisista lähtökohdista esimerkiksi verotuottoihin, energiapolitiikkaan tai ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin liittyvissä kysymyksissä.

Esitys sisältää ehdotuksen helpottaa energiaintensiivisten yritysten sähköveron alentamista nykyisen, jo valmiiksi hyvin matalan, vähimmäistason alapuolelle luopumalla niiden käyttöönotolle energiaverodirektiivissä edellytetyistä ympäristövaatimuksista. EU:n vähimmäisverotaso sähkölle on kaupallisessa käytössä 0,5 euroa megawattitunnilta ja muussa käytössä 1,0 euroa megawattitunnilta.

Ehdotus voisi edellyttää merkittäviä muutoksia nykyiseen energiaverorakenteeseen sekä aiheuttaa teknisiä ja valvonnallisia haasteita. Vaikutusten laajuus riippuisi siitä, missä tilanteissa sähkön ja maakaasun verotasoja tulisi vertailla keskenään. Ehdotuksella voisi olla vaikutuksia esimerkiksi sähkön ja lämmön yhteistuotannossa sovellettavaan verotukseen, sähkön eri veroluokkien väliseen suhteeseen sekä verottoman energiankäytön kohteluun. Epäselvää on myös, miten lämpöpumpussa käytetyn sähkön verotasoa tulisi verrata suoraan lämmitykseen käytettyyn maakaasuun.

Komission taustamuistion vaikutusarvioissa käyttämä tietopohja perustuu komission verotietokannasta poimittuihin tietoihin jäsenvaltioiden nimellisistä energiaverokannoista. Yhteisten määritelmien puuttuessa jäsenvaltiot ovat kuitenkin raportoineet lukuja eri tavoin mm. siitä

näkökulmasta, mitä eri veroja verokantaan luetaan ja esimerkiksi maakaasun tapauksessa ei ole tietoa, ovatko eri jäsenvaltiot raportoineet lukuja ylemmän vai alemman lämpöarvon mukaisina. Lisäksi kuten edellä on todettu, nimellisverokantojen edustavuus verotason mittarina vaihtelee merkittävästi ja usein vähintäänkin suuri osa kulutuksesta on alennettujen verokantojen piirissä. Näistä komissiolla ei ole kattavaa tietoa eikä alennettuja verokantoja ole huomioitu vaikutusarvioissa ollenkaan. Näiden syiden takia komission tekemät vertailut maakaasun ja sähkön verotasojen välillä ovat puutteellisia ja niistä johdetut ehdotukset perustuvat osin virheellisiin oletuksiin. Näin ollen valtiovarainministeriön arvion mukaan komissiolla ei ole tällä hetkellä riittävää tietoa sähkön ja maakaasun verotuksesta eri jäsenvaltioissa ehdotuksensa tueksi.

Soveltamiseen liittyvät epäselvyydet

Ehdotus ja taustamuistio eivät sisällä kuvausta tai arvioita ehdotuksen käytännön soveltamisesta. Komissio toteaa, että ehdotettu toimenpide edellyttäisi jäsenvaltioita määrittämään energiaverodirektiivin mukaiset kansalliset valmisteverokannat siten, ettei sähköä veroteta ankarammin kuin maakaasua. Nimelliset verokannat tulevat sovellettavaksi vaihtelevasti johtuen lukuisista poikkeusmahdollisuuksista, ja ääritapauksissa niitä ei sovelleta käytännössä lainkaan. Tästä huolimatta ehdotuksen olisi tarkoitus koskea kaikkia tilanteita ja erilaisia verokantoja. Tämä kuitenkin herättää merkittäviä metodologisia kysymyksiä siitä, miten tämä vaatimus olisi käytännössä toteutettava. Erityisesti on epäselvää, mitä käyttötarkoituksia, kuluttajaryhmiä ja verotasoja olisi pidettävä keskenään vertailukelpoisina. Suomen kohdalla kysymys koskee esimerkiksi sähkön ja lämmön yhteistuotantoa, jossa energiatuotteiden, ml. maakaasu, verotaso on sähköveroluokan I veroa alempi. On epäselvää tulisiko kaukolämmön hintaan jo aiemmassa vaiheessa sisältyviä veroja pitää vertailukelpoisina kotitalouksien lämmityksessä käytettävään sähköön suoraan kohdistettaviin veroihin.

Ehdotuksen sisältö on epäselvä, ja se loisi lisää sääntelyä sekä kasvattaisi hallinnollista taakkaa. Ehdotus ei myöskään täytä asetukselle asetettavaa täsmällisyysvaatimusta, joka on edellytyksenä sille, että säädöstä voitaisiin soveltaa verotuksessa suoraan ilman kansallista täytäntöönpanoa.

Ehdotuksen muita vaikutuksia

Nyt veroasialle ehdotettu lainsäätämisjärjestys ja määräenemmistöön perustuva päätöksentekomenettely ei ole yksittäistapaus. Viime aikoina vastaavaa ilmiötä on havaittavissa

enenevissä määrin myös muissa yhteyksissä eli ehdotetaan selkeitä verosäännöksiä muissa kuin veroehdotuksissa ja ilman verotusta koskevaa oikeusperustaa.

Näin ollen 18 C artiklan hyväksymisen keskeisin ja periaatteellisin vaikutus olisi jäsenvaltioiden verosuvereniteetin ja veropoliittisen liikkumavaran merkittävä kapeneminen tällä kertaa energiaverotuksessa.

Verosuvereniteetin tärkeys korostuu erityisesti pienen jäsenvaltion, kuten Suomen osalta. Kysymykseksi nousee se, mitä muuta verotuksen osa-aluetta ehdotetaan seuraavaksi muutettavaksi määräenemmistöllä liitännäisenä johonkin muuhun EU:n lainsäädäntö-hankkeeseen.

Lainsäädäntöneuvos Leo Parkkonen