

Valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan unionin kehyksen uudistamisesta (uudelleenlaadittu energiaverodirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan unionin kehyksen uudistamisesta (uudelleenlaadittu energiaverodirektiivi) (U 56/2021 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Leo Parkkonen, valtiovarainministeriö

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Energiateollisuus ry
- Metsäteollisuus ry
- Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Varustamot ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Finnair Oyj
- Fortum Oyj

Verojaosto on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- BIOS-tutkimusyksikkö
- Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

Valiokunnan lausunto VaVL 11/2021 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksella KOM (2021)563 lopullinen uudistettaisiin nykyistä energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevaa yhteisön kehyksen uudistamisesta annettua neuvoston direktiiviä 2003/96/EY osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa ja siihen sisältyvää ilmasto-poliittista 55-valmiuspakettia.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että energia-tuotteiden ja sähkön verotus heijastaisi paremmin tuotteiden ympäristö- ja terveysvaikutuksia, millä edistettäisiin siirtymää fossiilista polttoaineista puhtaampaan energiaan. Direktiiviehdotuksen mukaan nykyisestä energiatuotteiden määräperusteisesta verotuksesta siirryttäisiin energiasisältöperusteiseen veromalliin, mikä poistaisi tiettyjen tuotteiden, kuten biopolttoaineiden, epäedullisen verokohtelun fossiiliin polttoaineisiin verrattuna.

Direktiivin soveltamisalaa laajennettaisiin nykyisen direktiivin mukaan verotettavien liikenne- ja lämmityspolttoaineiden sekä sähkön kanssa kilpaileviin tuotteisiin. Direktiivin soveltamisalaan tulisivat vety, turve ja useat biomassaan perustuvat kiinteät polttoaineet. Fossiilisten polttoaineiden verotuksia ehdotetaan poistettaviksi. Nykyisestä poiketen direktiiviin ei enää sisältyisi mahdollisuutta soveltaa tietyssä ammattiliikenteessä käytettävään dieselöljyyn alennettua veroa, joten kaikki dieselöljy olisi verotettava samalla tavalla. Ehdotuksen mukaan lento- ja vesiliikenteen polttoaineiden pakottavasta verovapaudesta luovuttaisiin.

Nykyistä verorakennetta uudistettaisiin ryhmittelemällä energiatuotteet ja sähkö neljään veroluokkaan niiden ympäristöominaisuuksien perusteella ja ottamalla käyttöön veroluokan sisällä yhtenäinen verotaso. Jäsenvaltioiden olisi noudatettava verotuksessaan edellä mainittua uudistettua luokittelua ja luokan sisällä yhtenäistettyjä verotasoja.

Valtioneuvoston kanta

55-valmiuspaketista julkaistun komission tiedonannon e-kirjeen käsittelyn yhteydessä EU ministerivaliokunta (3.9.2021) linjasi, että Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastopöytäkirjaan. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketistakäytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55% ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää. Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia riskikäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimoitason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valiokunnan lausunto VaVL 11/2021 vp

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ehdotukseen verottaa eri energiatuotteita ja sähköä yhdenmukaisesti niiden energiasisällön ja ympäristöominaisuuksien perusteella. Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti hyvänä myös, että erilaisia energiatuotteiden veropoikkeuksia ja -vapauksia poistetaan, jolloin niitä verotettaisiin eri jäsenvaltioissa nykyistä yhdenmukaisemmin ja jotta ne tukisivat ilmastotavoitteiden saavuttamista, ottaen huomioon kilpailukyky ja verotuotot. Samalla valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että energiaverotuksen kokonaisuutta täytyy arvioida ilmastovaikutusten ohella kilpailukykyyn, verotuottojen kertymisen ja huoltovarmuuden näkökulmasta.

Keskeistä on, että direktiiviehdotusta ja sen vaikutuksia arvioidaan yhdessä 55-valmiuspaketin muiden ehdotusten kanssa.

Veron rakenne

Valtioneuvosto toteaa, että päästökaupan ohella energiaverodirektiivi on keskeinen instrumentti päästöjen hinnoittelumiseksi ja päästöjen vähentämiseksi. Ehdotuksessa energiaverotus perustuisi polttoaineen energiasisältöön ja välillisesti ehdotettu veroluokkien välinen porrastus sisältäisi myös hiilidioksidiohjausta. Varsinainen hiilidioksidipäästöjen hinnoittelu hoidettaisiin pääosin päästökauppajärjestelmän laajentamisella uusille sektoreille, kuten liikenteeseen, lämmitykseen ja merenkulkuun ja päästökaupan tehostamisella lentoliikenteen osalta. Valtioneuvosto pitää energiaverodirektiivin uudistamista polttoaineen energiasisältöön perustuvaksi lähtökohtaisesti kannatettavana, koska se kohtelisi tältä osin polttoaineita neutraalisti. Jatkotyössä tulisi arvioida olisiko jäsenvaltioille annettava mahdollisuus verottaa polttoaineiden hiilidioksidipäästöjä yksilöllisesti tuotekohtaisesti ja elinkaaripäästöt huomioiden toisin kuin pelkkä päästökauppajärjestelmä tekee.

Veropoikkeusten karsiminen, veropohjan laajentaminen ja verokantojen yhtenäistäminen

Valtioneuvosto arvioi, että ehdotukset veronalennusten ja verovapautusten karsimiseksi ovat lähtökohtaisesti kannatettavia Suomen kaltaiselle tukia vähän käyttävälle korkean verotuksen maalle. Verokantojen yhtenäistämiseen voi kuitenkin liittyä riskejä verotuottojen ja ympäristöohjauksen vähentymisestä sekä kilpailukykyyn näkökulmasta. Esimerkiksi sähkön verotason eriyttämismahdollisuus elinkeinoelämän ja kotitalouksien välillä voisi olla tarpeen säilyttää, sillä se on mahdollistanut yleisesti ottaen korkean verotason ja toisaalta eriytetyn kannan sektoreille, joille korkea verotuksen taso eri syistä ei ole mahdollinen. Korkea verotaso voisi tietyillä sektoreilla hidastaa investointeja tuotannon päästöjen vähentämiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tukikokonaisuutta tarkasteltaessa arvioidaan myös yksittäisille jäsenvaltioille myönnettävien poikkeuksien merkitystä sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta.

Valtioneuvosto katsoo, että komission esitykseen veropohjan laajentamisesta ja sen vaikutuksista liittyy useita selvitystä ja arviointia vaativia seikkoja. Jatkovalmistelussa tulee huomioida EU-tason ja kansallisen tason ympäristöohjaus ja energian saatavuus sekä suomalaisen energiavero-

Valiokunnan lausunto VaVL 11/2021 vp

tuksen ja energiajärjestelmän erityispiirteet ja kilpailukyky. Tämän vuoksi yksityiskohtaisempien kantojen muodostaminen edellyttää asian tarkempaa selvittämistä ja arvioimista.

Valtioneuvosto katsoo, että bensiinin ja dieselöljyn verokantojen yhtenäistämiseen liittyy osittain hankalasti yhteen sovitettavia tavoitteita. Verokantojen yhtenäistäminen voisi olla ympäristösyistä perusteltua, mutta ehdotus saattaisi johtaa dieselöljyn verotason korottamisen sijasta bensiinin verotason alentamiseen, mikä olisi ympäristö- ja valtiontaloudellisten tavoitteiden vastaista. Toisaalta dieselöljyn verotason nostamisella olisi vaikutuksia elinkeinoelämän logistiin kustannuksiin erityisesti ottaen huomioon, että Suomessa verotasot ovat jo nyt varsin korkeat.

Valtioneuvosto katsoo näistä syistä, että yhtenäistämistä olisi arvioitava laajemmin edellä kuvatuista, erityisesti ympäristöohjauksen ja kilpailukyvyn näkökulmista.

Valtioneuvosto katsoo, että jatkossa on vielä tarpeen arvioida sitä, onko tarkoituksenmukaista siotoa sähkön verotaso alimpaan veroluokkaan.

Ehdotukseen sisältyy mahdollisuuksia porrastaa esimerkiksi kaasujen ja vetypolttoaineen energiaverotusta tuotteiden alkuperän tai laadun perusteella. Säännöksiä ei kuitenkaan ole siitä, miten verotus voitaisiin toteuttaa. Valtioneuvosto katsoo, että sisämarkkinoiden toimivuuden varmistamiseksi tulee arvioida tarvetta yhdenmukaistaa verotusmenettelyitä näiltä osin. Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti kannatettavana suuntaa, jossa eri liikennemuotojen polttoaineeverotusta lähennetään toisiinsa. Sähkön käyttö eri liikennemuodoissa olisi edelleen lievimminkin verotettua, mikä olisi liikenteen päästövähennystavoitteiden kannalta perusteltua.

Vähimmäisverotasojen tarkistaminen

Suomen tavoitteiden kannalta useissa tilanteissa energiaverodirektiiviin sisältyvien poikkeuksien ja verotukien karsimisen lisäksi tärkeää on vähimmäisverotasojen nostaminen kaikkien energialähteiden osalta lähemmäksi Suomen ja muiden korkean verotuksen maiden verotasoa. Nykyiset vähimmäisverotasot ovat säilyneet samana koko direktiivin voimassaoloajan. Valtioneuvosto kannattaa vähimmäisverokantojen nostoa ja indeksointia ohjausvaikutuksen, verotuottojen ja yhtenäisten kilpailuolosuhteiden säilyttämiseksi.

Vaikka lähtökohdiltaan polttoaineiden erilainen kohtelu niiden elinkaaripäästöjen ja kestävyysmukaan on perusteltua, valtioneuvosto katsoo, ettei kehittyneiden polttoaineiden lähes nolla-vähimmäisverotaso ole perusteltu, kun arvioidaan ohjauksen tavoitteita energiansäästön, energiatehokkuuden, luonnonvarojen käytön tai luonnon monimuotoisuuden kannalla. Ehdotettuja siirtymäaikoja meri- ja lentoliikenteen kehittyneiden ja kestävien biopolttoaineiden verotukselle voidaan kuitenkin pitää perusteltuina.

Samalla myös muiden tuotteiden vähimmäisverotasoa tulisi nostaa merkittävästi. Tämä voisi tapahtua kaikkein tuotteiden osalta direktiiviedotukseen jo sisältyvällä siirtymäkaudella, jonka aikana esimerkiksi liikennepolttoaineiden vähimmäisverotasoihin ei juurikaan ole ehdotettu tasokorotuksia.

Valiokunnan lausunto VaVL 11/2021 vp

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetut vähimmäisverokannat ovat sähkölle ja lämmityspolttoaineille edelleen varsin alhaisia. Suomen näkökulmasta niitä tulisi nostaa merkittävästi enemmän.

Lento- ja meriliikenteen polttoaineet

Valtioneuvosto katsoo, että lentoliikenteen ja merenkulun polttoaineiden verottamiselle ympäristön ja muiden liikennemuotojen neutraalin kohtelun kannalta voisi olla sinänsä perusteita. Verotukseen ja sen toteuttamistapaan liittyy kuljetusintensiivisen reunavaltion kannalta kuitenkin riskejä. Valtioneuvosto katsoo siksi, että veromuutoksia tulee tarkastella yhdessä 55-valmiuspaketin muiden ehdotusten ja niiden aiheuttamien kustannusten kanssa. Valtioneuvosto korostaa myös, että vahvasti kansainvälisellä merenkulkualalla on merkityksellistä, että toimet edistävät tasapuolista kilpailua, eivätkä sisällä riskiä päästöjen siirtymiseen pois tiukemman sääntelyn alalta. Lisäksi tulee ottaa huomioon mahdolliset maailmanlaajuiset toimet merenkulun päästöjen vähentämiseksi ja uusiutuviin polttoaineisiin ohjaamiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että mahdollisesta verovapauden poistosta tulisi sopia ensisijaisesti maailmanlaajuisesti. Jos merenkulun polttoaineiden verovapaudesta luovutaan, valtioneuvosto pitää tärkeänä, että verotus toteutetaan siten, että otetaan huomioon riski polttoaineen hankinnan siirtymisestä EU:n ulkopuolelle.

Valtioneuvosto huomauttaa, että useissa lentoliikenteen kansainvälisissä sopimuksissa ei nykyisin sallita polttoaineen verotusta EU:n sisäisillä lennoillakaan.

Mahdollinen uudistus tulisi pyrkiä toteuttamaan tavalla, joka ei vääristäisi kilpailua EU:n sisämarkkinoilla EU:n ulkopuolisten yritysten eduksi. Valtioneuvosto katsoo, että rahti- ja matkustajalentoliikenteen erilainen verokohtelu olisi ongelmallinen kilpailunäkökulmasta, eikä ehdotuksessa oteta kantaa matkustaja- ja rahtiliikenteen yhdistelmälentoihin.

Valtioneuvosto näkee, että ehdotus, jonka mukaan lento- ja meriliikenteen polttoaineiden verotus riippuisi käytettävän polttoaineen laadun ohella kyseisen liikenteen tai matkan luonteesta, on myös verotuksen ja sen valvonnan toteuttamiskelpoisuuden kannalta vaikea. Kaikkea kaupallista lentoliikennettä tulisi siksi kohdella keskenään yhdenmukaisesti. Vastaavasti kaupallista meriliikennettä tulisi kohdella keskenään yhdenmukaisesti. Nykyisin erottelu tehdään ainoastaan verollisen huviliikenteen ja verottoman kaupallisen liikenteen välillä. Lisäksi valtioneuvoston mielestä on arvioitava, onko perusteita sitoa kaupallisen lento- ja meriliikenteen polttoaineiden verotasoja vastaavien moottoripolttoaineiden kansallisiin verotasoihin. Vähintäänkin tulee arvioida tarvittavia siirtymäaikoja tai mahdollisesti omia verotasoja.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti vesialusten ja lentokoneiden käyttämän maasähkön edistämiseen.

Valtioneuvosto toteaa, että Ahvenanmaan verotuksellisen erityisaseman vaikutusta ehdotettuun meri- ja lentoliikenteen polttoaineiden verotukseen tulee vielä selvittää.

Oikeusperusta

Valtioneuvosto katsoo, että direktiivin oikeusperustana tulisi olla SEUT 113 artikla, koska kyse on ensisijaisesti artiklassa tarkoitettusta jäsenvaltioita velvoittavan välillisen verotuksen yhden-

Valiokunnan lausunto VaVL 11/2021 vp

mukaistamisesta. Komissio ei ole yksilöinyt, miltä osin oikeusperustana voitaisiin mahdollisesti pitää SEUT 192 artiklan 2 kohtaa. Asiaa arvioidaan ehdotusten tarkennuttua.

Toimeenpanovallan siirto

Valtioneuvosto katsoo, että neuvoteltavaan direktiiviin sisältyvien valtuutussäännösten tulee olla selkeitä ja tarkkarajaisia. Lähtökohtaisesti ehdotetut delegointisäännökset täyttävät nämä vaatimukset ja ovat perusteltuja. Niiden asianmukaisuutta arvioidaan vielä jatkokäsittelyssä.

Ehdotettu toimeenpanovallan siirto on kannatettava pitkälti nykytilaa vastaavana.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Koska 55-valmiuspaketin eri toimenpiteiden kokonaisvaikutuksia ei ole arvioitu kattavasti, valiokunta ei voi muodostaa tässä vaiheessa lopullista kantaa direktiiviehdotukseen eikä sen yksittäisiin ehdotuksiin. Valiokunta viittaa suuren valiokunnan mietintöön, joka liittyy valtioneuvoston selontekoon EU-politiikasta. Mietinnössä (SuVM 1/2021 vp) on korostettu, kuinka EU-vaiuttamisen on oltava varhaista ja tulevaa ennakoiva.

Yleistä

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että direktiiviehdotusta ja sen vaikutuksia arvioidaan yhdessä 55-valmiuspaketin muiden ehdotusten kanssa. Tältä osin valiokunta kiinnittää huomiota jatkovalmisteluun, jossa tulisi nykyistä paremmin huomioida 55-valmiuspaketti kokonaisuutena. Tämä edellyttää tiivistä yhteistyötä eri ministeriöiden välillä ja hyvää koordinoitua, kun valmiuspaketin eri hankkeet etenevät.

Valiokunta pitää tärkeänä myös direktiiviehdotuksen laaja-alaista arviointia. Arvioinnissa tulee huomioida direktiiviehdotus kokonaisuutena, mutta myös sen yksittäisistä ehdotuksista tulee olla riittävän laajat ja yksityiskohtaiset vaikutusarviot.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston käsitykseen, että direktiivin ehdotuksia tulee arvioida kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto korostaa omassa kannassaan, että energiaverotuksen kokonaisuutta täytyy arvioida ilmastovaikutusten ohella kilpailukykyyn, verotottojen kertymisen ja huoltovarmuuden näkökulmasta. Myös valtioneuvosto huomioi, että direktiiviehdotusta ja sen vaikutuksia on keskeistä arvioida yhdessä 55-valmiuspaketin muiden ehdotusten kanssa.

Verotusta ja siihen rinnastettavia maksuja käytetään direktiiviehdotuksessa isojen politiikkojen keinoina. Tämän vuoksi on ensisijaisen tärkeää, että esitys valmistellaan huolella ja siitä laaditaan riittävän kattavat vaikutusarviot. On myös olennaista huomioida, että esityksen taustalla on

Valiokunnan lausunto VaVL 11/2021 vp

isoja poliittisia tavoitteita, kuten energian hintataso. Suomen näkökulmasta on keskeistä, että Pohjoismaat pystyvät säilyttämään Keski-Eurooppaan nähden edullisimmat energian hinnat. Täten direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on valiokunnan mielestä varmistettava Suomen kilpailukyky muiden tavoitteiden rinnalla.

Kokonaisuuden tulee valiokunnan mielestä olla kansallisesti katsottuna järkevä ja tehokas tavoiteltuun päästövähennykseen nähden. Tämän lisäksi on arvioitava Euroopan unionin toimet suhteessa globaaleihin toimiin, ja tässä arvioinnissa on haettava edullisimmat tavat päästä nopeisiin päästövähennyksiin. Jatkovalmistelussa tulisi varmistua riittävästä vaikutusarvioinneista myös tästä näkökulmasta. Valmispakettia tulee arvioida valiokunnan mielestä myös teknologianeutraalisti, koska teknologia kehittyy eritahtisesti ja esityksen vaikutukset ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen.

Yleiset huomiot

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa direktiiviehdotusta pidettiin pääosin hyvänä ja sen tavoitteita kannatettavina. On perusteltua verottaa eri energiatuotteita ja sähköä yhdenmukaisesti niiden energiiasällön ja ympäristöominaisuuksien perusteella. On myös kannatettavaa, että erilaisia energiatuotteiden veropoikkeuksia ja -vapauksia poistetaan, jolloin niitä verotettaisiin eri jäsenvaltioissa nykyistä yhdenmukaisemmin ja jotta ne tukisivat ilmastotavoitteiden saavuttamista ottaen kuitenkin huomioon kilpailukyky ja verotuotot.

Valiokunta pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita kannatettavina ja tarpeellisina. Valiokunta edellyttää, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen myötä ilmastotoimien kokonaisuudesta saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55 %:n ilmastotavoite. Tavoite voidaan valiokunnan mielestä myös ylittää, jos lopputulosta voidaan pitää kansallisesti katsottuna järkevänä ja se on samalla kustannustehokas tavoiteltuun päästövähennykseen nähden. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että neuvottelut etenevät ripeästi, ja korostaa kuitenkin eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia ja tiedonsaantioikeuksia.

Kriittiset huomiot

Vaikka direktiiviehdotuksen tavoitteita voidaan lähtökohtaisesti pitää myönteisinä, valiokunta suhtautuu varauksellisesti sen tiettyihin yksityiskohtiin. Valiokunta yhtyy suurelta osin valtioneuvoston kantaan, mutta kiinnittää erityistä huomiota niihin ehdotuksiin, joihin suhtauduttiin kriittisesti valiokunnan asiantuntijakuulemisessa.

Asiantuntijat yhtyivät suurelta osin valtioneuvoston kantaan painottaen lausunnoissa eri näkökoh-
tia. Valiokunnan huomiota kiinnitettiin erityisesti ammattiliikenteessä käytettävän dieselöljyn alennetun veron ja dieselöljyn verotuen poistumiseen, sähkön verotukseen sekä veropohjan laajentumiseen. Valiokunta käsittelee näitä teemoja jäljempänä erikseen.

Ammattiliikenteessä käytettävä dieselöljy ja dieselöljyn verotuki moottoribensiiniin nähden

Asiantuntijakuulemisessa suhtauduttiin erittäin kriittisesti siihen, että nykyisestä poiketen direktiiviin ei enää sisältyisi mahdollisuutta soveltaa tietyssä ammattiliikenteessä käytettävään diesel-

Valiokunnan lausunto VaVL 11/2021 vp

öljyyn alennettua veroa, joten kaikki dieselöljy olisi verotettava samalla tavalla. Asiantuntijakuulemisessa edellytettiin, että direktiivin tulee mahdollistaa nykyinen ammattiliikenteessä käytettävän dieselöljyn alennettu verotaso.

Samoin valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitivät erittäin ongelmallisena sitä, että samaan veroluokkaan kuuluvien liikennepolttoaineiden veroperusteet olisi muutoinkin yhdenmukaistettava, joten dieselöljyn verotuki moottoribensiiniin nähden ei olisi enää mahdollinen. Ehdotetun 10 vuoden siirtymäajan jälkeen myös esimerkiksi maakaasu ja fossiilista alkuperää oleva vety olisi liikennekäytössä verotettava yhdenmukaisesti bensiinin ja dieselöljyn kanssa.

Useat asiantuntijat näkivät, että muutos olisi hyvin haitallinen lisäten merkittävästi suomalaisten yritysten kuljetuskustannuksia ja heikentäen maamme kilpailukykyä. Ehdotusta pidettiin myös alueellisesti epäoikeudenmukaisena, kun huomioidaan Suomen pitkät etäisyydet ja sijainti markkina-alueilta.

On hyvin mahdollista, että ehdotus johtaisi Suomessa henkilöautojen käyttövoimaveron poistumiseen ja dieselpolttoaineen valmisteveron merkittävään nousuun. Osa asiantuntijoista piti myös ongelmallisena sitä vaihtoehtoa, jossa dieselöljyn verotason korottamisen sijasta bensiinin verotaso alennettaisiin, koska tämä olisi ympäristö- ja valtiontaloudellisten tavoitteiden vastaista.

Asiantuntijakuulemisen mukaan direktiivissä tulee mahdollistaa dieselin verottaminen bensiiniä alhaisemmalla verotasolla noudattaen kuitenkin vähimmäisverotasoja ja direktiivin veroluokkien välistä järjestystä. Fossiilista dieseliä tulee siis voida verottaa kansallisesti vähemmän kuin fossiilista bensiiniä, kuitenkin siten, että fossiilisen dieselin veroperuste ei alita ympäristöystävällisempien polttoaineiden verotaso.

Asiantuntijakuulemisessa korostettiin myös optimaalisen verotuksen teoriaa, jonka 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 kumpaakin perusteltua verottaa siten, että vero vastaa polttamisesta syntyvien hiilidioksidipäästöjen aiheuttamaa haittaa. Nykyisellä verotasolla 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 alemmaa polttoaineeveroa kuin kotitalouksilta ja dieselin vero ottaa jo huomioon dieselin hiilidioksidipäästöjen tuottaman haitan, ei siinänsä ole ilmastopäästöjen ulkoisvaikutuksiin perustuvia syitä luopua dieselin verotuesta.

Asiantuntijakuulemisessa nostettiin esiin myös huoli siitä, että dieselöljyn alennetun verokannan poistamisen seurauksena bensiinin verotusta joudutaan alentamaan tai sähkön veroluokkien por-

Valiokunnan lausunto VaVL 11/2021 vp

rastamisesta luopumisen seurauksena teollisuuden sähkön verotusta joudutaan kiristämään, jolloin muutokset voivat hidastaa liikenteen ja teollisuuden sähköistymiskehitystä.

Liikennepolttoaineiden verotuksen yhdenmukaistamista myös kannatettiin. Osa asiantuntijoista katsoi, että liikennepolttoaineiden verotus on tärkeä osa energiaverotusta, jossa bensiinin ja dieselin verokantojen yhdistäminen on perusteltua, sillä dieselin alempi verotaso on ympäristölle haitallinen tuki.

Osa asiantuntijoista myös kannatti, että Suomen tulee pyrkiä nostamaan dieselin verotus samalle tasolle bensiinin kanssa. Tässä yhteydessä on myös huomioitava komission arvio siitä, kuinka Keski-Euroopassa noudatettu dieselöljyä suosiva veropolitiikka on aiheuttanut sen, että Euroopassa on pula dieselöljystä ja ylitarjontaa bensiinistä.

Valtioneuvosto katsoo, että bensiinin ja dieselöljyn verokantojen yhtenäistämiseen liittyy osittain hankalasti yhteensovitettavia tavoitteita. Yhtenäistämistä olisi arvioitava laajemmin ja erityisesti ympäristöohjauksen ja kilpailukyvyn näkökulmista.

Valiokunta yhtyy tältä osin valtioneuvoston kantaan mutta suhtautuu kielteisesti siihen, jos Suomi ei pitkien etäisyyksien maana voisi jatkossa soveltaa dieselöljyyn bensiiniä alemmaa verokantaa. Samoin on erittäin tärkeä pyrkiä säilyttämään nykyinen ammattiliikenteessä käytettävä dieselöljyn alennettu verotaso.

Dieselöljyn bensiiniä alhaisempi vero on perusteltua veroteorian ja etenkin Suomen kilpailukyvyn näkökulmasta. Valiokunta pitää erittäin ongelmallisena, jos ehdotus johtaa samanaikaisesti dieselöljyn verotason korottamiseen ja bensiinin verotason alentamiseen. Tällöin ratkaisu heikentää Suomen kilpailukykyä ja on samanaikaisesti ympäristö- ja valtiontaloudellisten tavoitteiden vastainen.

Sähkön verotus

Direktiiviehdotuksen perusteella eroa ei voisi enää tehdä kaupallisten ja ei-kaupallisten lämmityspolttoaineiden ja sähkön käytön välillä. Siten Suomen nykyinen sähkön veron porrastaminen kahteen veroluokkaan ei olisi enää mahdollista. Tietyin edellytyksin energiaintensiivisen yritystoiminnan energiaverokantoja voisi alentaa kuitenkin edelleen vähimmäistasoja noudattaen. Myös maa-, metsä- ja vesitaloudessa käytettävien lämmityspolttoaineiden ja sähkön veroa voisi alentaa aina vähimmäisverotason saakka.

Useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitivät erittäin ongelmallisena sähkön verokantojen yhdistämistä, ja näin ehdotukseen suhtauduttiin kielteisesti. Myös sähkön osalta on veroteorian mukaan perusteltua, että kotitalouksien sähkövero on korkeampi kuin yritysten sähkövero. Osa asiantuntijoista huomautti myös, että sähköveron fiskaalinen merkitys saattaa jatkossa tulla tärkeämmäksi, kun esimerkiksi liikenteen sähköistyminen vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä liikenteessä ja siten samalla alentaa merkittävästi valtion verotuottoja.

Valtioneuvosto arvioi kannassaan, että verokantojen yhtenäistämiseen voi liittyä riskejä verotuottojen ja ympäristöohjauksen vähentymisestä sekä kilpailukyvyn näkökulmasta. Valtioneuvosto

Valiokunnan lausunto VaVL 11/2021 vp

toteaa, että esimerkiksi sähkön verotason eriyttämismahdollisuus elinkeinoelämän ja kotitalouksien välillä voisi olla tarpeen säilyttää, sillä se on mahdollistanut yleisesti ottaen korkean verotason ja toisaalta eriytetyn kannan sektoreille, joille korkea verotuksen taso eri syistä ei ole mahdollinen.

Korkea verotaso voisi tietyillä sektoreilla hidastaa investointeja tuotannon päästöjen vähentämiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tukikokonaisuutta tarkasteltaessa arvioidaan myös yksittäisille jäsenvaltioille myönnettävien poikkeuksien merkitystä sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta.

Valiokunta yhtyy tältä osin valtioneuvoston näkemykseen korostaen samalla sähkön verotason eriyttämismahdollisuuden merkitystä Suomen kilpailukyvyn näkökulmasta. Valiokunta edellyttää, että lähtökohtana tulee olla se, että sähkön verotason eriyttämismahdollisuus elinkeinoelämän ja kotitalouksien välillä säilyy.

Veropohjan laajentuminen

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa kiinnitettiin huomiota siihen, että uusiutuvalla ja kestävyyskriteerit täyttävälle biomassalle ehdotetaan energiaveroa, vaikka samanaikaisesti EU pyrkii kasvattamaan uusiutuvan energian osuutta. Vero merkitsisi varsin vaikeasti ratkaistavia rajanveto-ongelmia lämmityksen ja teollisten prosessien välillä, mikä todennäköisesti johtaisi teollisuuden kustannusten nousuun. Bioenergiavero ei myöskään tekisi eroa energiapuun ja kuitupuun välillä. Valiokunnan huomiota kiinnitettiin myös siihen, ettei valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle sisällä kannanottoa biomassan ja energiaturpeen verotukseen. Tästä syystä asiantuntijat eivät lähtökohtaisesti ottaneet kantaa veropohjan laajentumiseen yksittäistä huomiota lukuun ottamatta, jonka mukaan ei ole perusteltua saattaa uusiutuvaa biomassaa energiaverodirektiivin piiriin.

Valiokunta pitää erittäin ongelmallisena, ettei valtioneuvoston kanta sisällä näkemystä komission esitykseen veropohjan laajentamisesta. Tähän liittyy olennaisena asiana veron soveltamisalan laajentuminen niin, että veron soveltamisalan piiriin tulisivat vety, turve ja useat biomassaan perustuvat kiinteät polttoaineet, kuten polttopuu ja puuhiili, joita käytetään yli 5 megawatin tehoisissa laitoksissa ja jotka nykyisin ovat direktiivin soveltamisalan ulkopuolella.

Valiokunta muodostaa lopullisen kantansa veropohjan laajentamisesta sen jälkeen, kun verokantojen yhtenäistämistä on arvioitu riittävän laajasti huomioiden ilmastovaikutusten ohella Suomen kilpailukyky, verotuottojen kertyminen ja huoltovarmuus. Valiokunta pitää tärkeänä, että veropohjan laajentamisen osalta vaikutusarviot laaditaan kattavasti. Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto sisällyttää kannanoton komission esitykseen veropohjan laajentamisesta valtioneuvoston jatkokirjelmään. Tämän lisäksi valiokunta edellyttää, että sille varataan riittävä aika asian laaja-alaiseen käsittelyyn valtioneuvoston jatkokirjelmän jälkeen. Ennen eduskunnan kantaa veropohjan laajentamista ei tule edistää.

Jatkokäsittely

Valiokunta huomauttaa, että direktiivin muutosehdotuksen käsittely neuvostossa on vasta alkuvaiheessa ja sen sisältö tulee täsmentymään. Yksimielisyysvaatimuksen takia jäsenmaiden näke-

Valiokunnan lausunto VaVL 11/2021 vp

myksistä riippuen on myös mahdollista, että ehdotukset muuttuvat jatkokäsittelyn aikana. Tämän vuoksi on tärkeää, että valtioneuvosto antaa asiassa jatkokirjelmän, jossa täydennetään valtioneuvoston kantoja täsmentyneisiin ja mahdollisesti muuttuneisiin ehdotuksiin.

Valiokunta edellyttää, että sillä on mahdollisuus lausua asiasta riittävien vaikutusarviointien jälkeen. Koska toteutuessaan direktiivi vaikuttaa merkittävästi Suomen energiaverotuksen rakenteeseen ja eduskunnan budjetti- ja lainsäädäntövaltaan, jatkokirjelmien aikataulutuksessa on otettava huomioon laaja-alaisen käsittelyn vaatima aika.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin ja huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 19.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Tarja Filatov sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Vilhelm Junnila ps
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Matias Marttinen kok
jäsen Sari Multala kok
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Iiris Suomela vihr
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Sari Essayah kd
varajäsen Anne Kalmari kesk
varajäsen Merja Kyllönen vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ilkka Lahti