

## **Ympäristövaliokunta**

**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 ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Leo Parkkonen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Hanne Siikavirta, ympäristöministeriö
- teollisuusneuvos Petteri Kuuva, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Valteri Härmälä, liikenne- ja viestintäministeriö
- puheenjohtaja Markku Ollikainen, Suomen ilmastopaneeli
- johtava asiantuntija Tiina Haapasalo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Mari Nasser, Energiateollisuus ry
- johtaja Jyrki Peisa, Metsäteollisuus ry
- suojeluasiantuntija Liisa Toopakka, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT

### **VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ**

#### *Ehdotus*

Eurooppaneuvosto hyväksyi -55 %:n vähennystavoitteen 11.12.2020. Komissio julkisti 14.7.2021 lainsäädäntöpaketin (55-valmiuspaketti), jolla se pyrkii varmistamaan, että EU saavut-

## Valiokunnan lausunto YmVL 31/2021 vp

taa tämän tavoitteen. Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi ehdotuksen energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan kehyksen uudistamisesta (uudelleenlaadittu energiaverodirektiivi).

### *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 ilmastopimukseen. 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-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55 % ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää. Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia riskittäisvaikutuksia, 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.

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 verotuet. 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 hinnoittelun 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

## Valiokunnan lausunto YmVL 31/2021 vp

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 kilpailukyvyn 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 EUTason ja kansallisen tason ympäristöohjaus ja energian saatavuus sekä suomalaisen energiaverotuksen ja energijärjestelmän 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 sitoa 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.

## Valiokunnan lausunto YmVL 31/2021 vp

### *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 verotasoja. Nykyiset vähimmäisverotukset 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 vähimmäisverotasoja tulisi nostaa merkittävästi. Tämä voisi tapahtua kaikkein tuotteiden osalta direktiiviedotukseen jo sisältyvällä siirtymäkaudella, jonka aikana esimerkiksi liikennepolttoaineiden vähimmäisverotasoisiin ei juurikaan ole ehdotettu tasokorotuksia.

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.

## Valiokunnan lausunto YmVL 31/2021 vp

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 verotasiin. Vähintäänkin tulee arvioida tarvittavia siirtymäaikoja tai mahdollisesti omia verotasoja.

Valtioneuvoston 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 tarkoitettua jäsenvaltioita velvoittavan välillisen verotuksen yhdenmukaistamisesta. 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.

### *Voimaantulo*

Valtioneuvosto pitää ehdotettua direktiivin voimaantuloajankohtaa vuoden 2023 alusta varsin aikaisena kansallisen täytäntöönpanon kannalta. Ehdotusta ja sen vaikutuksia tulee voida myös arvioida osana laajempaa 55-valmiuspakettia. Toisaalta on tärkeää, että direktiivimuutos tulisi voimaan mahdollisimman yhtäaikaisesti valmiuspaketin muiden osien kanssa, koska energiaverouudistus tukisi esimerkiksi taakanjakosektorin tavoitteen saavuttamista.

## Valiokunnan lausunto YmVL 31/2021 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

Energiaverodirektiivin uudistamisen tavoitteena on varmistaa, että energiatuotteiden ja sähkön verotus heijastaisi paremmin tuotteiden ympäristö- ja terveysvaikutuksia ja edistäisi osaltaan siirtymää fossiilisista polttoaineista puhtaampaan energiaan. Ympäristövaliokunta kannattaa energiaverodirektiivin uudistamista, sillä nykyisessä vanhentuneessa muodossaan se ei edistä kasvihuonekaasujen päästövähennyksiä, energiatehokkuutta eikä investointeja ja siirtymää fossiilisista polttoaineista sähkön ja vaihtoehtopolttoaineiden käyttöön. Suomen nykyinen energiaverotus perustuu kunkin polttoaineen keskimääräiseen energiasisältöön, elinkaarenaikaiseen kasvihuonekaasupäästöön ja lähipäästöihin, ja verotasot ovat kansainvälisestikin arvioituna korkeat, joten meillä energiaverotukseen sisältyy jo huomattavaa taloudellista ohjausta päästöjen vähentämiseksi ja energiansäästöön kannustamiseksi. Meilläkin energiaverotukseen sisältyy kuitenkin yksittäisiä hiilineutraaliustavoitteen vastaisia verotusrakenteita. Valiokunta pitääkin tärkeänä hallitusohjelman mukaista tavoitetta kestäväen kehityksen verouudistuksesta, johon kuuluu muun muassa energiaverotuksen uudistus, joka yhdessä päästökaupan kanssa tukee etenemistä hiilineutraaliin kiertotalouteen.

Direktiiviehdotuksessa veronalaiset energiatuotteet ja sähkö luokitellaan neljään veroluokkaan niiden ympäristöominaisuuksien perusteella. Korkeimpaan veroluokkaan kuuluisivat perinteiset fossiiliset polttoaineet, kuten moottoribensiini ja dieselöljy, sekä niin sanotut ei-kestävät biopolttoaineet. Seuraavaan luokkaan luettaisiin ne fossiiliset polttoaineet, jotka ovat näitä vähemmän haitallisia ja joilla lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä voidaan saavuttaa jonkin verran hiilestä irtautumista, kuten maakaasu, nestekaasu ja fossiilista alkuperää oleva vety. Seuraavaan luokkaan kuuluisivat kestävät biopolttoaineet, joiden vähimmäisvero olisi puolet korkeimman veroluokan vähimmäisverotasosta. Lievimpään veroluokkaan kuuluisivat sähkö sekä kehittyneet biopolttoaineet, bionesteet ja biokaasu sekä vähähiiliset polttoaineet ja uusiutuvat ei-biologista alkuperää olevat tuotteet.

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää lähtökohtaisesti myönteisenä tuotteiden verotuksen perustamista niiden energiasisältöön ja ympäristöominaisuuksiin. Lähtökohtaisesti on myös Suomen kannalta hyvä, että erilaisia energiatuotteiden veropoikkeuksia ja -vapauksia poistetaan, jolloin niitä verotettaisiin eri jäsenvaltioissa nykyistä yhdenmukaisemmin. Vähimmäisverokantojen nosto ja indeksointi ovat myös Suomen ja muiden korkean verotuksen maiden kannalta tärkeitä ehdotuksia ohjausvaikutuksen, verotuottojen ja yhtenäisten kilpailuolosuhteiden säilyttämiseksi, sillä vähimmäisverotasot ovat säilyneet muuttumattomina koko direktiivin voimassaoloajan.

Komission tietopohja jäsenmaiden nykyisestä energiaverotuksesta on kuitenkin puutteellinen, joten jäsenmaakohtaiset arviot eivät ole luotettavia. Lisäksi 55-valmiuspaketin kokonaisuudesta voi muodostua päällekkäistä sääntelyä, jolla voi olla vaikeasti arvioitavia ristikkäisvaikutuksia, joita tulee voida arvioida tarkemmin paitsi tarkoituksenmukaisen kokonaissääntelyn ja kilpailukyvyyn myös erityisesti ympäristöohjauksen näkökulmasta. Koska verotuksella on aina useita tavoitteita, energiaverotuksen kokonaisuutta täytyy arvioida ilmastovaikutusten ohella myös vero-

## Valiokunnan lausunto YmVL 31/2021 vp

tuottojen kertymisen, kilpailukyvyn ja huoltovarmuuden näkökulmasta. Yksityiskohtaisempien kantojen muodostaminen edellyttää vielä tarkempaa selvittämistä ja arvioimista.

Komission ehdotus energiaverodirektiivin uudistamisesta pyrkii osaltaan varmistamaan yhteisen päästövähennystavoitteen saavuttamisen Pariisin ilmastopimuksen mukaisesti, jotta saavutetaan hiilineutraalius ennen vuotta 2050 ja jotta saavutetaan eurooppalaisen ilmastolain mukaisesti vähintään 55 %:n vähennystavoite vuoteen 2030 mennessä. Valtioneuvoston tavoin valiokunta korostaa komission useiden samansuuntaisten ehdotusten yhteisvaikutusten tunnistamisen tärkeyttä, jotta 55-valmiuspaketin päästövähennyksiä koskevan tavoitetason saavuttaminen voidaan varmistaa ja mahdollisuuksien mukaan myös ylittää. Valiokunta korostaa vielä erityisesti viitaten Glasgow'n ilmastokokouksen loppuasiakirjaan, että kun kaikki maat ovat nyt sitoutuneet tarkastelemaan vuosittain kansallisia panoksiaan (NDC) 1,5 °C:een tavoitteen valossa, tulee myös EU:n pyrkiä ilmastotoimien kokonaisuuden osalta eurooppalaisen ilmastolain mukaiseen yhteiseen vähintään 55 %:n päästövähennystavoitteeseen eli pyrkiä se myös aktiivisesti ylittämään.

Valiokunta korostaa, että ilmastotoimien kokonaisuus on rakennettava siten, että tavoite saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävästi tavalla, joka on myös kustannustehokas ja ottaa huomioon luontokadon ehkäisemiseen, digitalisaatioon ja siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat. Päättävänä tulee olla todellisten päästövähennysten aikaansaaminen. Komissio ei ole arvioinut vaikutuksia riittävästi jäsenvaltioitasolla, eikä tehdyissä arvioissa ole otettu huomioon muuttuneita olosuhteita, kuten päästökauppajärjestelmän kiristämisen ja laajentamisen sekä päästöoikeuden kohonneen hinnan vaikutusta kokonaisuuteen.

### *Ympäristönäkökulmien arviointia*

Komission arvion mukaan Suomen energiankulutusrakenteen, edistyksellisen energiaverorakenteen ja korkeiden verotasojen vuoksi direktiiviehdotuksen vaikutukset Suomen kasvihuonekaasupäästöihin ovat vuoteen 2035 mennessä varsin vähäiset ja alle kolmanneksen EU:n keskiarvoon verrattuna. Kuten edellä on todettu, arvio ei ole välttämättä luotettava ja sitä tulee vielä selvittää. Arviointi on kuitenkin vaikeaa, sillä päällekkäisten ja vielä säädettävänä olevien ohjauskeinojen vaikutusten arviointi on haasteellista. Erityisesti päästökauppajärjestelmä ja energiaverotus ovat ohjauskeinoina päällekkäisiä. Lisäksi vaikutus taakanjakosektorin vähennysvelvoitteen saavuttamiseen tulisi arvioida erikseen.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta korostaa, että jos ehdotuksen ympäristövaikutukset eli todelliset vaikutukset päästöihin jäävät hyvin vaatimattomiksi, on pohdittava myös sitä, mitkä sääntelyn ominaispiirteet ovat keskeisimpiä sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden ja hyväksyttävyyden kannalta: ympäristöön liittyvät vai muihin näkökohtiin liittyvät seikat. Kestävän kehityksen mukainen verojärjestelmä tukee ilmastonmuutoksen hillintää ja kestävyystavoitteita laajemmin ja on sellaisenaan tarpeellinen. Jos nämä vaikutukset ovat marginaalisia, voi olla tarkoituksenmukaista käyttää muita ohjauskeinoja ja pyrkiä parantamaan vaikuttavuutta järjestelmän sisällä.

Ehdotuksia veronalennusten ja verovapautusten karsimiseksi pidetään lähtökohtaisesti kannatettavina Suomen kaltaisen, tukia vähän käyttävän korkean verotuksen maan näkökulmasta. Verokantojen yhtenäistämiseen voi kuitenkin liittyä riskejä ympäristöohjauksen vähentymisestä sekä verotuottojen ja kilpailukyvyn näkökulmasta. Esimerkiksi sähkön verotason eriyttämismahdolli-

## Valiokunnan lausunto YmVL 31/2021 vp

suus elinkeinoelämän ja kotitalouksien välillä on tarpeen säilyttää, sillä se on mahdollistanut yleisesti ottaen korkean verotason ja toisaalta eriytetyn kannan sektoreille, joille korkea verotuksen taso eri syistä ei ole mahdollinen. Valiokunta pitää ongelmallisena verovapautusten poistamista nopeasti, jos se johtaa käytännössä päästöjen vähentämiseksi tarpeellisten investointien hidastumiseen ja hidastaa siten todellisten päästövähennysten aikaansaamista.

Direktiiviehdotuksessa esitetään erittäin matalia vähimmäisverotasoja muun muassa kehittyneille biopolttoaineille. Esimerkiksi kehittyneelle biodieselille ehdotetaan vähimmäisverotasoksi 0,54 senttiä litralta, kun taas kestäväälle biodieselille noin 19,4 senttiä litralta. Fossiiliselle ja ei-kestävälle biodieselille vähimmäistaso olisi 38,7 senttiä litralta. Valiokunta kannattaa ehdotusta, sillä nykyisessä direktiivissä vähimmäisverotus eri polttoaineille on määritelty määräperusteisesti, mikä on epäedullista erityisesti biopolttoaineiden osalta, koska niiden energiasisältö on tyyppillisesti fossiilisia polttoaineita alempi. Yhdessä ehdotettujen veroluokkien ohella muutosehdotus tukee ympäristön kannalta parhaimpia tuotteita.

Direktiiviehdotukseen ei enää sisältyisi mahdollisuutta soveltaa tietyssä ammattiliikenteessä käytettävään dieselöljyyn alennettua veroa, joten kaikki dieselöljy olisi verotettava samalla tavalla. 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. Ehdotuksen osalta on tuotu esiin, että verokantojen yhtenäistäminen ehdotetulla tavalla saattaa johtaa dieselöljyn verotason korottamisen sijasta bensiinin verotason alentamiseen, mikä olisi ympäristötavoitteiden vastaista. Toisaalta dieselöljyn verotason nostamisella olisi huomattavat vaikutukset elinkeinoelämän logistisiin kustannuksiin, jotka ovat jo nyt varsin korkeat. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhtenäistämistä arvioidaan erityisesti ympäristöohjauksen näkökulmasta.

Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös se, että Suomessa biopolttoaineiden käytön edistäminen tapahtuu jakeluvaiheen avulla, jolloin biopolttoaineen verotasolla ja hinnalla ei ole niiden käyttömäärän kannalta merkitystä. Ehdotetut biopolttoaineiden vähimmäisverotusalojen alennukset voisivat kuitenkin lisätä jäsenmaiden välistä kilpailua biopolttoaineista jäsenmaita koskevien taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden toteuttamiseksi, mikä lisäisi painetta nestemäisten biopolttoaineiden kysyntään ja siten hintoihin.

Sähkön tuotannossa käytetyt polttoaineet olisivat edelleen verottomia jäsenvaltioita velvoittavan säännöksen perusteella, sillä vero kannettaisiin lopputuotteesta eli sähköstä. Jäsenvaltiot voisivat kuitenkin ottaa käyttöön sähkön tuotannossa käytetyille energiatuotteille veroja ympäristöperusteisesti tarvitsematta noudattaa niiden verotuksessa ehdotettuja vähimmäisverotasoja. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen tulee lisäämään sähkönkulutusta. Sähkö myös tuotetaan yhä puhtaammin, joten kuluttajiin kohdistuvaa sähköverotusta tulisi arvioida myös siitä näkökulmasta, ettei se johda investointien hidastumiseen puhtaampiin ratkaisuihin, kuten esimerkiksi lämpöpumppuihin.

Ehdotuksen mukaan nykyinen sähköveron porrastus kahteen veroluokkaan olisi poistettava. Energiaintensiivisen teollisuuden veronalennukset olisivat kuitenkin edelleen mahdollisia myös sähköveron osalta samoin kuin sähkön ja lämmön yhteistuotannon sekä maatalouden verotuksel-



## Valiokunnan lausunto YmVL 31/2021 vp

linen tukeminen. Sähköveron tason pakollinen kytkeminen kehittyneisiin biopolttoaineisiin tarkoittaisi, että Suomessa sähkön verotasoa pitäisi laskea tai kehittyneiden bioperäisten polttoaineiden verotaso nostaa. Jos sähkön verotaso laskettaisiin, se aiheuttaisi huomattavia verotuottojen vähennyksiä ilman myönteisiä ympäristövaikutuksia. Esimerkiksi kannustaminen energiatehokkuuteen ja energian säästöön sähköverotuksessa vähenisi. Valiokunta katsoo, että sähkön verotason eriyttämismahdollisuus elinkeinoelämän ja kotitalouksien välillä on tarpeen säilyttää. Muutoinkin edellä kuvatut esimerkit osoittavat, etteivät verotusta koskevien sääntelyratkaisujen ympäristövaikutukset ole helposti arvioitavissa ja niitä tulee selvittää tarkemmin.

Ehdotus nostaisi merkittävästi turpeen verotusta. Ilmastonäkökulmasta onkin perusteltua suosia investointeja polttoon perustumattomiin teknologioihin. Valiokunta toteaa, että turpeen poltto on jo päästökaupan tehostuneen ohjausvaikutuksen johdosta laskenut jyrkästi ja turpeen käyttö on käytännössä loppumassa nopeasti ainakin päästökauppasektorin laitoksissa. Turpeen verotuksen ottamisen mukaan yhdenmukaistetun veron soveltamisalaan ilman siirtymäaikaa arvioidaan johtavan merkittäviin ongelmiin kaukolämmöntuotannossa ja lämmöntuotannon toimitus- ja huoltovarmuudessa. Valiokunta muistuttaa, että hallittu siirtymä vaatii riittävän pitkät siirtymäajat, jotta kaukolämpötuotannon teknologiaa pystytään uudistamaan taloudellisesti reunaehdot huomioiden. Riittävän siirtymäajan puuttuminen voi johtaa epätoivottuihin seurauksiin myös ympäristön kannalta.

Kiinteiden biopohjaisten polttoaineiden, kuten polttopuun, puuhakkeen ja metsäteollisuuden sivuvirtojen, ottaminen mukaan yhdenmukaistetun veron soveltamisalaan nostaisi myös merkittävästi erityisesti metsäteollisuuden lämmön ja höyryn tuotannon kustannuksia. Biomassan verotus voisi myös vaikeuttaa Suomen uusiutuvan energian direktiivin mukaisen tavoitteen saavuttamista. Valiokunta korostaa tarvetta selvittää suoria ja välillisiä vaikutuksia nykyistä perusteellisemmin. Erityisesti metsäteollisuuden sivuvirtojen verotusta tulisi arvioida myös kiertotalouden tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Mahdolliset muutokset tulisi toteuttaa riittävän pitkän siirtymäajan kuluessa, jotta kaukolämpöyhtiöillä olisi mahdollisuus tehdä korvaavia investointeja polttoon perustumattomaan lämmöntuottoon. Ainespuukäyttöön soveltuvan puun verotuksen osalta muutos voisi ehkäistä hiilinielujen pienemistä ja hillitä kuitupuun hinnannousua teollisuudelle.

Valiokunta pitää strategisesti tärkeänä sitä, ettei vedyn verotus hidasta tutkimus- ja tuotekehityspanoksia ja investointeja vetytalouteen heikentäessään vielä muutoinkin epävarmojen investointien kannattavuutta.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että lentoliikenteen ja merenkulun polttoaineiden verottamiselle ympäristön ja muiden liikennemuotojen neutraalin kohtelun kannalta on lähtökohtaisesti perusteet. Sekä lentoliikenne että merenkulku ovat kuitenkin erittäin kansainvälisiä toimialoja, joiden osalta hiilivuoto eli riski toiminnan siirtymiseen pois tiukemman sääntelyn alalta on konkreettinen. Näiden osalta on siksi tavoiteltavaa pyrkiä ensisijaisesti maailmanlaajuiseen sääntelyyn. Ehdotuksia on myös arvioitava kokonaisuutena 55-valmiuspaketin muiden ehdotusten ja niiden aiheuttamien kustannusten kanssa.

Valiokunta toteaa lopuksi, että ehdotuksen vaikutukset on yleisesti arvioitu epäselviksi ja perusteltujen näkemysten muodostamiseksi olisi erittäin tärkeää tehdä johdonmukainen mallipohjainen

## Valiokunnan lausunto YmVL 31/2021 vp

nen analyysi vähintään koko energiasektorin kattavalla mallilla. Valiokunta katsoo, että kantojen tarkentaminen on mahdollista vasta valmistelun edetessä ja selvitysten valmistuessa.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökulmia.*

Helsingissä 19.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juha Sipilä kesk  
jäsen Petri Huru ps  
jäsen Mai Kivelä vas  
jäsen Hanna Kosonen kesk  
jäsen Johan Kvarnström sd  
jäsen Sheikki Laakso ps  
jäsen Kai Mykkänen kok  
jäsen Mikko Ollikainen r  
jäsen Mauri Peltokangas ps  
jäsen Jenni Pitko vihr  
jäsen Katja Taimela sd  
jäsen Ari Torniainen kesk  
varajäsen Sari Multala kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

## Valiokunnan lausunto YmVL 31/2021 vp Eriävä mielipide

### Eriävä mielipide

#### Perustelut

Euroopan komission esityksen mukainen energiaverodirektiivin uudistaminen kohdistuisi sähkön sekä liikenteen ja lämmityksen polttoaineisiin. Verotus perustuisi polttoaineen energiasisältöön. Komission esityksen mukaisesti polttoaineiden ja sähkön verotus ja niiden minimiverotaset porrastettaisiin ympäristöominaisuuksien perusteella neljään veroluokkaan, joiden sisällä tuotteita tulisi kohdella samalla tavoin. Lisäksi liikenne- ja lämmitys-/työkonekäyttöön olisi omat verotaulukot. Sähkön tulisi olla aina lievimminkin verotettujen energiamuotojen joukossa. Kestävien biopolttoaineiden verotuksen minimitasot laskisivat suhteessa fossiilisiin polttoaineisiin. Jäsenmaat saisivat asettaa tuotekohtaiset verot vapaasti olettaen, että verotuksen minimitaso täyttyy, veroluokkien välinen järjestys säilyy ja tuotteita kohdellaan samalla tavoin veroluokkien sisällä. Direktiivi tulisi voimaan vuoden 2023 alusta. Ehdotuksella olisi huomattavia vaikutuksia liikennesektorilla. Jälleen kerran ao. esityksen vaikutuksia tulee lisäksi tarkastella yhdessä muiden 55-valmiuspaketin ehdotusten kanssa.

Valiokuntaryhmämme ei edelleenkään ole innostunut tästä esityksestä. Näin siksi, koska eri asiantuntijatahot ovat arvioineet, että ko. ehdotuksen toteutuminen nostaisi Suomen meriliikenteen kustannuksia noin 40—50 miljoonaa euroa vuodessa ja lentoliikenteen kustannuksia viimeistään vuonna 2033 noin 160 miljoonaa euroa. Emme ole esityksestä innoissamme myöskään siitä syystä, että se tuo esille myös sen, että muillakin 55-valmiuspaketin ehdotuksilla on liikenteelle kustannusvaikutuksia.

Toisaalta Me perussuomalaiset haluamme tyrmätä tämän esityksen siitäkkin syystä, että esitys, mikäli bensiinin verotusta Suomessa ei alenneta, nostaisi fossiilisen dieselin polttoaineeveroa noin 26 sentillä per litra. Tämä muutos tarkoittaisi täten yli 300 miljoonan euron lisäkustannuksia maanteiden tavaraliikenteelle.

Valiokuntaryhmämme huomauttaa edelleen, että nyt tehty esitys johtaisi todennäköisesti myös siihen, että kansallista mahdollisuutta ammattidieseliin ehdotetaan poistettavaksi direktiivistä.

Kolmanneksi näiden minimiverotasojen muutosten lisäksi ehdotukseen sisältyy toinen maanteiden tavaraliikenteeseen liittyvä keskeinen ja erittäin negatiivinen muutos. Tämä muutos olisi se, että nykyisestä poiketen direktiiviin ei enää sisältyisi mahdollisuutta soveltaa tietyssä ammattiliikenteessä käytettävään dieselöljyyn alennettua veroa. Niin sanotun ammattidieselin käyttöönotto jäsenmaassa ei siis enää olisi mahdollista, kuten edellä on todettu. Valiokuntaryhmämme näkee ja kokee, että tämä muutosehdotus on huono, sillä se ei mahdollista logistiikkakustannusten huomiointia polttoaineverojen rakenteessa.

Lopuksi emme voi valiokuntaryhmänä kuin ihmetellä sekä unionin että maamme istuvan hallituksen intoa romuttaa kilpaa kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyämme. Edellä oleva muutos olisi hyvin haitallinen siinäkin mielessä, että se lisäisi merkittävästi Suomen logistisia kustannuksia sekä heikentäisi todella suuresti maamme kilpailukykyä. Ammattidieselin poistaminen direktiivin keinovalikoimasta veisi Suomen kaltaiselta kaukana markkinoista sijaitsevalta maalta

**Valiokunnan lausunto YmVL 31/2021 vp**  
**Eriävä mielipide**

mahdollisuuden ottaa kuljetuskustannukset huomioon kansallisissa veroratkaisuissa. Nyt annettu esitys on myös pöyrityttävä siksikin, että Suomen polttoaineverotus on jo nykyisellään EU:n kiireimpiä ja verotuksen kiristyminen heikentäisi entisestään mm. metsäteollisuuden suhteellista kilpailukykyä.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19.11.2021

Mauri Peltokangas ps  
Sheikki Laakso ps  
Petri Huru ps