

**VALTIOVARAINVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 9/2006 vp**

**Valtioneuvoston selonteko lähiajan energia- ja
ilmastopolitiikan linjauksista — kansallinen
strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemi-
seksi**

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä joulukuuta 2005 lähettäessään valtioneuvoston selonteon lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksista — kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi (VNS 5/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että valtiovarainvaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Taisto Turunen, ylitarkastaja Jukka Saarinen ja ylitarkastaja Pekka Tervo, kauppa- ja teollisuusministeriö
- neuvotteleva virkamies Jaakko Ojala, ympäristöministeriö
- finanssineuvos Heikki Sourama ja neuvotteleva virkamies Leo Parkkonen, valtiovarainministeriö
- ylijohtaja Mika Purhonen, Huoltovarmuuskeskus
- johtaja Martti Äijälä, Tekes
- tutkimusjohtaja Juha Honkatukia, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- toimialajohtaja Mikko Kara, Valtion teknillinen tutkimuskeskus
- asiantuntija Jouni Punnonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK

- tutkimusjohtaja Kari Alho, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- johtaja Jukka Leskelä, Energiateollisuus ry
- johtaja Aimo Kastinen, Kemianteollisuus ry
- asiamies Ilpo Mattila, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- energia- ja ympäristöpäällikkö Stefan Sundman, Metsäteollisuus ry
- toimitusjohtaja Jouko Kinnunen, Motiva Oy
- erikoistutkija Kalle Laaksonen, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT
- toimialapäällikkö Juha Luhanka, Rakennusteollisuus RT ry
- apulaisjohtaja Matti Viialainen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- puheenjohtaja Petri Väisänen, Suomen Bioenergiayhdistys FINBIO ry
- ilmasto- ja energia-asiantuntija Annukka Berg, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- puheenjohtaja Bengt Tammelin, Suomen Tuulivoimayhdistys ry
- johtaja Sirpa Smolsky, Teknologiateollisuus ry
- toimitusjohtaja Jaakko Silpola, Turveteollisuusliitto ry
- toimitusjohtaja Markku Paavilainen ja johtaja Mikko Viljakainen, Wood Focus Oy
- toimitusjohtaja Jarmo Nupponen, Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto ry.

Talousvaliokunta järjesti maakunnan liittojen yhteiskuulemisen asiaa käsitteleville valiokunnille 9 päivänä maaliskuuta 2006.

Kirjallisen lausunnon ovat toimittaneet

- Koneyrittäjien liitto ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Gasum Oy.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle 24. marraskuuta 2005 valtioneuvoston selonteon lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksista — kansallinen strategia Kioton pöytä-

kirjan toimeenpanemiseksi. Selonteon sisältöä on kuvattu tarkemmin valiokunnan toimialan osalta lausunnon yhteydessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Selonteon lähtökohta on se, että Suomi täyttää päästörajoitusvelvoitteensa Kioto-kaudella 2008—2012. Etenemispolussa on otettu huomioon nyt myös ne keinot, joihin kansainvälisessä toimintaympäristössä vuoden 2001 kansallisen ilmastostrategian hyväksymisen jälkeen tapahtuneet muutokset antavat mahdollisuuden. Keskeisiä näistä ovat vuoden 2005 alusta voimaan tullut EU:n päästökauppajärjestelmä ja samana vuonna varmistuneen Kioton pöytäkirjan sisältämät joustomekanismit. Päästöjen rajoittamistarpeen arvioinnissa on otettu puolestaan huomioon kansallisessa toimintaympäristössä viidennen ydinvoimalan valmistuminen Kioto-kaudella.

Suomen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistarpeeksi Kioto-kaudella on arvioitu yhteensä noin 56 milj. tonnia eli noin 11 milj. tonnia vuositasolla. Tämä määrä ylittää Suomen sitoumustason 70,5 milj. tonnia vuodessa noin 15 prosentilla. Ylitys aiotaan kattaa nyt sekä kotimaisin toimin että joustomekanismien avulla, koska ulkomailla aikaansaadut päästövähennykset ovat päästövelvoitteen kannalta samanarvoisia kotimaisten vähentämistoimien kanssa. Valtio varautuu rahoittamaan joustomekanismeilla hankittavia päästöyksiköitä yhteensä noin 10 milj. tonnin verran koko kaudella 2008—2012 eli 2 milj. tonnia vuositasolla. Kun valtiol-

la on lisäksi käytössään aiemmin hankittuja päästövähennyksiä noin 2 milj. tonnia, on päästöjen vuotuinen vähennystarve lopulta noin 9 milj. tonnia. Tästä päästökauppasektorin osuudeksi on päätetty 8 milj. tonnia ja ulkopuolisten alojen osuudeksi 1 milj. tonnia eli määrä, jonka arvioidaan olevan vähennettävissä kustannustehokkaasti päästökaupan ulkopuolella.

Kioton sitoumuskauden jälkeiselle ajalle ei ole olemassa kansainvälisiä päästösitoumuksia. Selonteossa on viitattu kuitenkin Eurooppa-neuvoston maaliskuussa 2005 esittämiin päätelmiin, joiden mukaan kehittyneiden maiden päästövähennyspolut voisivat olla suuruusluokaltaan 15—30 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Vertailukohtana pidetään Kioton pöytäkirjan lähtötasoa eli vuoden 1990 tasoa. 30 prosentin vähenemä merkitsisi käytännössä sitä, että Suomella olisi sallittuja päästöyksiköitä käytössä vuonna 2020 vain 49 milj. tonnia vastaava määrä, kun arvioitu tarve on silloin 84 milj. tonnia.

Valiokunta toteaa yleisesti, että Suomen sopimat kansalliset velvoitteet ovat itsessään jo erittäin haastavia. Järjestelmän peitto meillä on jäsenvaltioiden suurin, noin 60 prosenttia hiilidioksidipäästöistämme. Lisäksi päästöjen vähentämiskustannukset Suomessa ovat komission teettämien laskelmien mukaan kolmanneksi korkeimmat yhteisön alueella, koska päästötasot meillä ovat jo valmiiksi matalat. Ilmasto-

politiikan vaikutukset näkyvät siten väistämättä niin valtion- kuin kansantaloudessa. Kustannuksia voi syntyä tulevaisuudessa päästökaupan ja muiden hillitsemistoimenpiteiden lisäksi myös ilmastonmuutokseen sopeutumisesta ja ilmastonmuutoksen aiheuttamien vaurioiden korjaamisesta. Tämä kaikki korostaa valiokunnan käsityksen mukaan aikaisten toimenpiteiden tärkeyttä ja kehityshakuista otetta päätöksenteossa. Sitä kautta se voi toisaalta tarjota Suomelle myös edelläkävijän asemaan liittyvän kilpailuedun.

Rajaus

Valiokunta käsittelee seuraavassa selontekoa oman toimialansa näkökulmasta. Lausunnossa rajaudutaan sen vuoksi niihin ehdotuksiin ja vaikutuksiin, jotka koskevat valtiontaloutta tai yleisemmin koko kansantaloutta. Valiokunta korostaa kuitenkin sitä, että valtiontalouden kannalta on merkittävää myös se, miten hyvin yhteiskunnan muiden alojen säästö- ja kehittämistoimenpiteissä onnistutaan. Edistykselle esimerkiksi yhdyskuntarakenteen kehittämisessä, rakennusten energiankäytössä tai liikenteessä vähentävät paineita myös valtiontaloutta kohtaan. Sen vuoksi on tärkeä edetä kaikilla keskeisillä osaluilla.

Lausunnon liitteenä on lisäksi lyhyt kuvaus Suomen energiaverojärjestelmästä ja budjetin kautta maksettavista suorista energiatuista sekä niihin liittyvistä yhteisötason säännöksistä. Sen tarkoituksena on antaa taustaa niiden ehdotusten arvioimiseksi, joita selonteossa on esitetty.

Selonteon yleisistä lähtökohdista

Selonteko on laadittu tiiviiseen ja toteavaan sävyyn. Asiaratkaisujen taustat ja tarkemmat perustelut löytyvät laajasta lähdemateriaalista. Valtiovarainvaliokunnan kannalta keskeinen on EU:n päästökaupan, energiaverotuksen ja energiantuotannon tukien yhteensovittamista pohtineen työryhmän mietintö vuodelta 2004 (KTM Julkaisuja 35/2004). Pääosa verotukseen ja suoriin energiatukiin liittyvistä konkreettisista ehdotuksista on esitetty jo siinä.

Selontekoa on pidetty yleisesti hyvin valmisteltuna ja luotettavan kuvan antavana valiokun-

nan asiantuntijakuulemisessa. Sen perustietoihin tai -olettamuksiin ei ole esitetty muita merkittäviä huomautuksia kuin sähkön kulutuksen arvioitu kasvu, 15 TWh:a eli 18 prosenttia vuodesta 2003 vuoteen 2015 mennessä. Tästä noin puolet on arvioitu aiheutuvan metsäsektorin tuotannon kasvusta. Kasvuarvio perustuu vanhojen kehitysnäkymien jatkumoon, ja sitä on pidetty tältä osin epärealistisen suurena. Valiokunta kiinnittää tähän huomiota ja pitää myös vaihtoehtoisia ennusteita tutkimisen arvoisina. Selonteossa on sinänsä joka tapauksessa arvioitu, että sähkön lisäkapasiteetin tarve voidaan tyydyttää ainakin ensi vuosikymmenen puoliväliin saakka suurimmaksi osaksi sähkön ja lämmön yhteistuotannolla ja rakenteilla olevalla ydinvoimayksiköllä.

Moni selonteossa esitellyistä keinoista on vielä erillisselvittelyn kohteena, eikä niiden osalta ole esitetty sen vuoksi lopullisia ratkaisuja. Tällaisia ovat esimerkiksi päästökaupasta aiheutuvan sähköntuotannon ansiottoman arvonnousun eli ns. windfall-voittojen kohtelu, teollisuuden sähköveron alennuksen määrä ja ajankohta, ympäristöohjaavuuden lisääminen ajoneuvojen vuotuisessa verotuksessa sekä mahdolliset biopolttoaineiden energiaverohelpotukset. Selonteko näyttää näiltä osin siis vain suunnan ja jättää päätöksenteolle tilaa.

Valiokunta pitää tätä lähestymistapaa ymmärrettävänä ja hyväksyttävänä, koska energiapolitiikassa on yleensä aina kysymys useiden erisuuntaisten intressien yhteensovittamisesta kansantalouden ja ympäristön kannalta suotuisalla tavalla. Lisäksi markkinakehityksen seuranta ja analyysi ovat muodostuneet aiempaa keskeisemmiksi päätöksenteossa. Tähänkin nähden voi olla perusteltua, että selonteon kaltaiset strategia-asiakirjat ovat enemmän linjaavia, kehitysuuntaa ja yleistä tahtotilaa osoittavia kuin lopullisia konkreettisia päätöksiä sisältäviä.

Selonteossa on kuitenkin esitetty suurimmat perusratkaisut: päästövähennysten jako päästökauppasektorin ja sen ulkopuolisen sektorin kesken, valtion osallistuminen Kioto-mekanismiin sekä selvä painotus uusiutuvan energian käytön edistämiseksi. Energiapolitiikan tavoitteena

on jatkossakin säilyttää monipuolinen, hajautettu ja tasapainoinen energiajärjestelmä, joka perustuu energiatuotteiden monipuoliseen hankintaan sekä bioenergian ja uusiutuvien energialähteiden eurooppalaista keskiarvoa suurempaan osuuteen. Valtioneuvosto on päättänyt lisäksi, ettei mitään vähäpäästöistä tai päästöjen kannalta haitatonta ja kustannustehokasta tuotantomuotoa suljeta pois jatkossakaan, kun uutta kapasiteettia rakennetaan.

Valiokunta pitää selonteon peruslinjauksia perusteltuina niin huoltovarmuuden kuin kansantalouden muun tasapainoisen kehityksen kannalta. Painotus kotimaisiin energialähteisiin — turve mukaan luettuna — on erityisen tärkeä riittävän omavaraisuuden turvaamiseksi. Näköpiirissä on yhä koveneva kansainvälinen kilpailu energiasta jo yksin Aasian energiatarpeen odotettavissa olevan valtavan kasvun vuoksi. Lisäksi tuontenergia on aina riippuvainen muualla tehtävistä ratkaisuista, eikä sillä ole saavutettavissa etua kilpailijamaihin nähden. Monipuolinen ja kotimaisiin lähteisiin perustuva energiantuotanto tukee myös työllisyyttä ja alueellista elinkeinotoimintaa ja voi tarjota tulevaisuudessa merkittävän määrän uutta kotimaista työtä energiantuotannossa ja -teknologian piirissä.

Päästökauppa ohjauskeinona

Selonteossa lähdetään siitä, että päästökauppa itsessään takaa päästökaupparektorille asetetut päästövähennystavoitteet. Päästöjen säätelyä ei siis tarvittaisi tältä osin muita ohjauskeinoja. Energiaverotuksen perusrakenteeseen ei esitetä kuitenkaan muutoksia miltään osin, vaan sopeuttamistoimiksi on kaavailtu yleistä sähköveron alennusta teollisuudelle.

Osittain päällekkäisten ohjauskeinojen säilyttämisestä on perusteltu sillä, että siten voidaan turvata riittävän monipuolinen energiavalikoima. Taustaselvityksissä on käynyt ilmi mm., että nykyisten energiaverojen ja verotukien poistaminen päästökaupan alkaessa olisi johtanut merkittäviin muutoksiin polttoainemarkkinoilla. Kivihiilen kilpailuasema olisi parantunut huomattavasti, ja se olisi syrjäyttänyt maakaasun ohella myös kotimaisia polttoaineita, kuten puuta ja

turvetta. Energiaverojärjestelmällä on siten kyetty säilyttämään energian hankinnan monipuolisuus.

Valiokunta pitää edellä olevia linjauksia edelleen perusteltuina. Päällekkäisyyttä myös lieventää käytännössä se, että päästökaupparektorin hiilidioksidipäästöistä noin 60 prosenttia on tosiasiaa verotuksen ulkopuolella, koska teollisuuden raaka-aineina käytetyt fossiiliset polttoaineet ja sähkön tuotannon polttoaineet on vapautettu valmisteverosta. Päästökaupparektorilla verotettavia tuotteita ovat siten pääasiassa yhdyskuntien ja teollisuuden lämmön tuotantoon käytettävät polttoaineet. Verokertymä tuotteiden hiilisisällön perusteella määräytyvästä valmisteveron lisäverosta oli päästökaupparektorilla vuonna 2002 noin 125 milj. euroa. Ohjauskeinojen päällekkäisyyttä arvioitaessa tulee muistaa lisäksi myös se, että valtio luovutti päästöoikeudet aikanaan ilmaiseksi.

Päästökaupan toinen selvä seuraamus on se, että se parantaa jo sellaisenaan energian säästön taloudellisuutta ja edistää uusiutuvan energian kilpailukykyä ja käyttöä. Suhteellinen etu kasvaa päästöoikeuden hinnan noustessa. Selonteossa on todettu lisäksi, että päästökaupan aiheuttama sähkön ja fossiilisten polttoaineiden hinnan nousu parantaa esimerkiksi puuenergian kilpailukykyä selvästi enemmän kuin perinteiset investointituet ja verotuet. Osa tuista ehdotetaan sen vuoksi poistettavaksi tosiasiaa vaikuttamattomina. Osa päästökaupparektorille suunnattavista tuista halutaan säilyttää energihuollon varmuuteen ja monipuolisuuteen sekä työllisyys- ja aluepoliittisiin näkökohtiin viitaten. Valiokunta pitää ehdotuksia näiltä osin perusteltuina.

Markkinapohjaista päästökauppaa pidetään selonteossa kustannustehokkaana ohjauskeinona. Se merkitsee kuitenkin sitä, ettei sen keskeimpään vaikutuskanavaan eli päästöoikeuden hintaan voida vaikuttaa Suomen sisäisellä politiikalla. Päästökaupan ohjausvaikutusta ei voida siten mitoittaa etukäteen sopivaksi energia- ja ilmastopolitiikan tarpeisiin. Perinteisiä ohjauskeinoja on pidetty myös tästä syystä tarpeel-

lisina päästökaupan oloissa. Valiokunta yhtyy myös tähän näkemykseen.

Päästökauppa heikentää erityisesti turpeen kilpailukykyä turpeen korkean päästökertoimen vuoksi. Turpeella on kuitenkin edellä kuvatuin tavoin tavoin tärkeä merkitys niin aluetaloudellisenä työllistäjänä kuin kotimaisena varmuusvarastona. Turpeen käyttö yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa ja lämmön erillistuotannossa on myös tärkeä bioenergiatavoitteiden saavuttamiseksi. Valiokunta tukee näistä syistä selonteossa asetettua tavoitetta siitä, että turpeen tuotantoon ja käyttöön panostettuja voimavaroja hyödynnettäisiin myös jatkossa työllisyyttä ja alueellista kehitystä edistäen. Samoin on asianmukaista selvittää mahdollisuus määrittellä turpeen päästökerroin koko elinkaaren huomioon ottavan päästötaseen perusteella.

Valtion- ja kansantaloudelliset vaikutukset

Selonteossa kuvattujen toimien arvioidaan vaikuttavan kansantalouden tulonmuodostukseen jossain määrin negatiivisesti. Vaikutuksen suuruus riippuu ennen kaikkea siitä, miten korkeaksi päästöoikeuden hinta EU:n päästökaupassa muodostuu. Jos päästöoikeuden hinta on esimerkiksi 20 euroa hiilidioksiditonnia kohden, bruttokansantuote alenisi Kioton-sitoumuskaudella 0,9 prosenttia ns. perusuraan verrattuna. Perusura kuvaa vaihtoehtoa, jossa päästövähennysoveltoita ei olisi. Päästövelvoitteesta syntyvät kustannukset ovat kuitenkin selonteon mukaan pienemmät EU:n päästökaupan oloissa kuin pelkästään kotimaisia toimia käytettäessä. Myös Kioton mekanismien käyttö alentaa tehtyjen selvitysten mukaan päästövelvoitteen hoidon kustannuksia.

Energiaverotuottojen arvellaan niin ikään pienenevän jonkin verran Kioto-sopimuskaudella vuoden 2004 verotuottoihin verrattuna. Koska verotasojen muutoksista ei ole tehty vielä lopullisia päätöksiä, ei veromenetyksiäkään ole voitu esittää tarkasti. Tärkein muutos koskee kuitenkin teollisuuden sähköveroa. Jos se alennetaan esimerkiksi puoleen nykyisestä, verotulot pienensivät noin 100 milj. euroa vuodessa. Tämä

kompensoituisi osittain vuotuisiin verotukiin ehdotetuilla muutoksilla.

Selonteossa ei ole kuvattu yleisesti, mitä vaikutuksia esitetyillä toimilla on työllisyyteen. Kotimaisten polttoaineiden tuotantoon liittyvien työpaikkojen nettomuutos arvioidaan kuitenkin vähäiseksi. Suurimmat menetykset ilmenevät lauhdeturpeen tuotantoalueella, mutta osa turvetuotannon työpaikoista siirtyy metsähäkkeen hankintaan. Asiantuntijakuulemisessa on arvioitu lisäksi, ettei selonteossa kuvatuista toimenpiteistä aiheudu merkittäviä paineita työllisyyskustannuksiin, jos päästöoikeuden hinta ei nouse merkittävästi yli 20 euron.

Valiokunta pitää selonteossa esitettyjä taloudellisia kehitysnäkymiä hallittuina ja ennakoituja muutoksia sinänsä melko pieninä. Huomiota tulee kiinnittää kuitenkin siihen, että toimintaympäristö säilyy ja kehittyy maamme kilpailukykyyn kannalta suotuisalla tavalla myös Kioto-kauden jälkeistä aikaa ajatellen. Keskeisessä asemassa ovat uudet teknologiat. Niihin liittyy paitsi kansallisia tarpeita myös mahdollisuus merkittäviin vientituloihin. Kehitystyö vaatii kuitenkin pitkäjänteisyyttä ja valtiovallan selkeitä tavoitteita tuekseen. Valiokunta pitää tähän nähden perusteltuna sitä, että uusien teknologioiden käyttöönottoa, energiansäästötapoja ja uusiutuvan energian käyttöä edistetään vielä määrätietoemmin kuin selonteossa on esitetty. Lisäksi biopolttoaineiden käytölle tulisi asettaa tavoitetaso, joka on ehdotettua lähempänä EU:n suosituksia.

Energiaverotusta ja energiatukia koskevat ehdotukset

Edellä on jo viitattu siihen, ettei energiaverojärjestelmään ole kaavailtu rakenteellisia muutoksia, vaan nykymuotoista laajapohjaista verojärjestelmää siihen sisältyvine verotukineen pidetään yllä jatkossakin. Ainoastaan turve on jo vapautettu kokonaan valmisteverotuksen piiristä osana strategisia toimenpiteitä. Muut tarvittavat toimet esimerkiksi teollisuuden kilpailukykyyn säilyttämiseksi tai uusiutuvan energian käytön edistämiseksi voidaan hoitaa verotasojen säätämällä.

Valittu etenemistapa on valiokunnan mielestä perusteltu aiemmin mainitun huoltovarmuuden lisäksi myös valtion verotulojen turvaamiseksi. Energiaverojen vuotuinen tuotto on noin 2,9 miljardia euroa eli vajaat 10 prosenttia valtion tuloista. Jos lisäksi otetaan huomioon myös auto- ja ajoneuvoveron tuotto, yhteensä noin 1,8 miljardia euroa, muodostavat näin lasketut ympäristöön vaikuttavat verot yhteensä lähes 5 miljardia euroa eli noin 15 prosenttia valtion vuotuisista tuloista. Energiaverojen fiskaalinen merkitys on siten suuri. Se korostaa osaltaan energiapoliittiseen päätöksentekoon liittyvien tekijöiden painoarvoa.

Energiaverotukseen ja energiatukiin liittyvät konkreettiset ehdotukset koskevat sähkön ja turpeen verokohtelun lisäksi yksistään niiden vero- ja suorien tukien poistamista, joilla ei ole enää päästökaupan oloissa todellista vaikutusta. Ehdotukset ovat näiltä osin perusteltuja. Niiltä osin kuin nykyiset tuet säilyvät tukitason tulisi olla riittävä, jotta hyödyllisiksi osoittautuvat hankkeet mm. energiansäästön, tiedotuksen, energiateknologian ja esimerkiksi peltomassasta saatavan bioenergian kaupallistamiseksi ja toimivan jakelujärjestelmän luomiseksi voidaan toteuttaa.

Valiokunta pitää lisäksi asianmukaisena sitä, että valtioneuvosto seuraa fossiilisia polttoaineita koskevien vähentämistavoitteiden toteutumista ja tarpeen mukaan on valmis nostamaan öljytuotteiden ja I veroluokan sähkön veroja, jos tavoitteisiin ei muutoin päästä. Päästöjen vähentäminen päästökauppasektorin ulkopuolella liikenteessä, maataloudessa, talokohtaisessa lämmityksessä tai jätehuollossa edellyttää selvitysten mukaan edelleen taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä. Ympäristöperusteiset verot on todettu VATTin tutkimuksissa päästökaupan ohella parhaiksi välineiksi kehityksen ohjaamiseen. Tämäkin puoltaa nimenomaan veroinstrumentin käyttöä, jos tarve vaatii.

Valiokunta on ottanut alustavasti kantaa myös sen puolesta, että ns. windfall-voittoa rajoitettaisiin. Koska kysymys kokonaisuudessaan on vasta selvittelyn alla, valiokunta ei ole ottanut

vielä kantaa siihen tapaan, jolla voittoihin puututtaisiin.

Selonteossa on esitetty energiapolitiikan lisäksi myös yhdyskuntien ja rakennusten energiakäyttöä sekä liikennettä koskevia tavoitteita. Niistä valiokunnan toimialaan liittyvät lähinnä asuinrakennusten energia-avustukset ja ajoneuvoverotus. Kumpikin asia on erillisselvittelyn alaisena, eikä varsinaisia ehdotuksia ole nyt esitetty. Valiokunta toistaa näiltä osin jo aikaisemmissa yhteyksissä esittämänsä kannan, jonka mukaan ympäristöohjauksen lisääminen on tärkeätä ja että uudistukset tulisi toteuttaa pikaisesti.

Edelläkävijän asema

Suomen kansantalous voi olla Kioto-kautta pidemmällä tarkastelujaksolla toisenlainen kuin nyt. Tähän vaikuttaa ennen kaikkea käynnissä oleva globaalitalouden rakennemuutos. Jos myönteisiin kehitysmahdollisuuksiin tartutaan, Suomi voi profiloitua bioenergian ja ympäristöstävällisten teknologioiden huippumaana. Tähän on hyvät lähtökohdat: Suomi on jo nyt bioenergian käyttäjänä johtavia maita Euroopassa erityisesti sähkön ja lämmön yhteistuotannon ansiosta, tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitus on korkeaa luokkaa ja teollisuutemme on maailman puhtainta.

Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että politiikka-toimilla edistetään johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti ympäristö- ja energiateknologian kehitystyötä ja helpotetaan uusien sovellusten käyttöönottoa kotimaan tarpeisiin ja viennin referensseiksi. Keinovalikoimaa tulisi myös laajentaa ennakkoluulottomasti ja tutkia vihreiden sertifikaattien kaltaisia uusia tapoja ohjata kulutusta.

Vaikka edelläkävijän rooliin liittyy riskejä, se tarjoaa myös mahdollisuuksia ja potentiaalisen etulyöntiaseman hieman pidemmällä aikavälillä. Ympäristöä vahingoittava toiminta ei voi olla kenellekään pitkällä tähtäimellä taloudellisesti edullista. Kun päästökauppa pakottaa muutoksiin, välttämättömyydestä voitaisiin tehdä myös hyve, ottaa muutostarpeet tilaisuutena ja olla muita edellä. Päästökauppa voisi toimia silloin

enemmänkin kehityksen moottorina kuin rasitteena. Kysymys ei olisi siten vain siitä, miten selviydytään vaan miten menestytään.

Viime kädessä kysymys on luonnon kestäväyydestä. Kansainvälisellä kehityksellä on ratkaiseva merkitys myös Suomen ilmasto-oloille ja kansantalouden kehitykselle. Tulevaisuuskuva on siinä suhteessa huolestuttava. Huomiota tulee kiinnittää sen vuoksi myös globaaliin kestäväan kehitykseen. Kansainvälinen yhteisymmärrys päästöjen vähentämisestä ja etenemistavoista ja

-tavoitteista on välttämätöntä. Tällä tavoin voidaan pienentää myös niitä riskejä ja kilpailun vääristymiä, joita rajattu päästökauppa pahimmillaan aiheuttaa.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 4 päivänä huhtikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markku Koski /kesk	Anni Sinnemäki /vihr
vpj.	Matti Ahde. /sd	Irja Tulonen /kok (osittain)
jäs.	Christina Gestrin /r	Kari Uotila /vas
	Pekka Kuosmanen /kok	Jukka Vihriälä /kesk
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk (osittain)	vjäs. Janina Andersson /vihr (osittain)
	Mika Lintilä /kesk	Klaus Hellberg /sd (osittain)
	Pekka Nousiainen /kesk	Jyri Häkämies /kok
	Tuija Nurmi /kok	Timo Kalli /kesk
	Pirkko Peltomo /sd	Bjarne Kallis /kd
	Iivo Polvi /vas (osittain)	Mikko Kuoppa /vas
	Markku Rossi /kesk	Maija Perho /kok
	Matti Saarinen /sd	Eero Reijonen /kesk
	Kimmo Sasi /kok	Pia Viitanen /sd
		Jaana Ylä-Mononen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valtiovarainvaliokunnan talousvaliokunnalle antamassa lausunnossa valiokunta ottaa alustavasti kantaa sen puolesta, että päästökaupasta aiheutuvaa sähköntuotannon ansiotonta arvonnousua eli ns. windfall-voittoja rajoitettaisiin. Samalla kuitenkin todetaan kysymyksen kokonaisuudessaan olevan vasta selvitysten alla, joten tästä syystä valiokunta ei vielä ole ottanut kantaa näihin voittoihin puuttumisen tapaan.

Windfall-voitoksi kutsutaan päästökaupan yhteydessä tilannetta, jossa tuottaja viranomaispäätöksen myötä saa tuottamastaan sähköstä korkeamman hinnan ilman omia aktiivisia toimiaan. Tällä tavoin päästökauppa tuo ylimääräisiä voittoja tietyille sähkön tuottajille aiheuttamansa sähkön hinnan nousun myötä. Pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla hinnoittelu perustuu viimeisenä tuottavan voimalaitoksen rajatuotantokustannuksiin. Rajatuotantokustannukset nousevat suuriksi erityisesti hiililauhdutusvoimalla, jota käytetään viimeisenä sähkön tuotantomuotona. Päästökaupan johdosta hiilidioksidivapaat tai vain vähän hiilidioksidia päästävät tuottajat saavat merkittäviä windfall-voittoja. Hiililauhteen tuottajat saavat siirrettyä päästöoikeuden kustannukset kokonaisuudessaan sähkön hintaan. Siltä osin kun tuottajat saavat päästöoikeudet ilmaiseksi, syntyy tuottajille lisätuloja.

Windfall-voittojen rajoittamisen erilaisista mahdollisuuksista eniten esillä on ollut kyseisten voittojen leikkaaminen verotuksellisin keinoin. Kauppa- ja teollisuusministeriön pyynnöstä asiaa tutki selvitysmiehenä VTT:n toimiala-

johtaja Mikko Kara joulukuussa 2005 julkistetusta raportissaan "Sähkö- ja päästöoikeusmarkkinat Suomen näkökulmasta". Selvitysmies toteaa raportissaan, ettei windfall-veroa pidä ottaa käyttöön. Tällaista lisäveroa ei raportissa todetun mukaan voitaisi perustella energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteiden toteutumisella. Päästökauppajärjestelmän tarkoituksena on suosia päästötöntä tuotantoa, jolloin voittojen verotus vesittäisi osan järjestelmällä tavoitelluista vaikutuksista. Windfall-voittojen verottaminen ei myöskään kannusta investoimaan uuteen päästöttömään tuotantokapasiteettiin. Tämän lisäksi veron oikeaa määrää olisi hyvin vaikea tarkasti laskea, ja vero nostaisi myös sähkön hintaa entisestään. Verolla ei edes olisi fiskaalisesti mainittavia vaikutuksia. Näistä syistä kokoomus ei näe windfall-voittojen rajoittamista verotuksellisin keinoin perusteltuna.

Asiantuntijakuulemisissa on tullut esille, että verotukselliset tai muut mahdolliset toimenpiteet windfall-voiton rajoittamiseksi ovat jatko selvityksessä. Tämän selvityksen on tarkoitus valmistua nopeasti. Näin ollen valiokunnan ei tässä vaiheessa olisi syytä lyödä lukkoon omaa kantaansa windfall-voittojen rajoittamiseen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

ettei talousvaliokunta ottaisi huomioon valtiovarainvaliokunnan ilmaisemaa myönteistä kantaa windfall-voittojen rajoittamiseen.

Helsingissä 4 päivänä huhtikuuta 2006

Pekka Kuosmanen /kok
Tuija Nurmi /kok
Irja Tulonen /kok

Jyri Häkämies /kok
Maija Perho /kok

Valtiovarainvaliokunnan lausunnon liite

Nykyinen energiaverojärjestelmä

Voimassa oleva energiaverojärjestelmä perustuu sähköstä sekä maakaasusta, kivihiilestä ja nestemäisistä polttoaineista kannettaviin valmisteveroihin. Aiemmin verotuksen piirissä oli myös polttoturpe, mutta sen verotuksesta luovuttiin tämän vuoden alusta osana selonteossa esitettyjä tukitoimenpiteitä. Keskeisenä syynä oli turpeen kilpailukyvyyn säilyttäminen päästökautaan alettua.

Energiatuotteiden valmistevero muodostuu kahdesta osasta: fiskaalisesta *perusverosta*, jota kannetaan bensiinistä, dieselöljystä, kevyestä polttoöljystä sekä mäntyöljystä. *Lisävero* määräytyy sen sijaan tuotteen hiilisisällön mukaan ja on siis käytännössä hiilidioksidivero. Sitä kannetaan edellä mainituista nestemäisistä polttoaineista mäntyöljyä lukuun ottamatta, raskaasta polttoöljystä, kivihiilestä sekä maakaasusta.

Hiilisisällön perusteella määräytyvään lisäveroon on tehty eräitä *poikkeuksia* ja verotuksen rakenteeseen on lisätty tuenluonteisia piirteitä. Vero on esimerkiksi porrastettu siten, että se edistää vähäpäästöisten energialähteiden käyttöä. Myös yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon verotuksessa käytetty lämmöntuotannon polttoaineiden laskentatapa edistää yhdistetyn tuotannon kilpailukykyä. Lisäksi maakaasun verotasoa on alennettu puoleen siitä, mitä sen kuuluisi olla hiilisisällön perusteella. Tällä on haluttu turvata energian hankinnan monipuolisuutta ja varmuutta. Aiemmin myös turpeella oli merkittäviä verohelpotuksia, mutta niistä luovuttiin vuodenvaihteen uudistuksen yhteydessä, jolloin turpeen verotuksesta luovuttiin kokonaan.

Sähkön valmisteveroa kannetaan nykyisin kaikesta sähköstä sen tuotantotapaan katsomatta. Vero kohdistuu siis lopputuotteeseen eli sähkөөn eikä tuotannossa käytettäviin polttoaineisiin. Sähkön veron määrään ei siis vaikuta tuotantotapa eikä käytetty polttoaine. Esimerkiksi yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa verotetaan vain lämmön tuottamiseen käytettyjä polttoaineita.

Sähkön valmistevero on *porrastettu* kahteen veroluokkaan. Niistä alempaa (veroluokka II) sovelletaan teollisuudessa ja ammattimaisessa kasvihuoneviljelyssä käytettyyn sähkөөn, ja kaikesta muusta sähköstä vero suoritetaan korkeamman I veroluokan perusteella. Sen piiriin kuuluvat yksityistalouksien lisäksi siten mm. maa- ja metsätalous, rakennustoiminta, tukku- ja vähittäiskauppa, majoitus- ja ravitsemustoiminta sekä muut palvelualat.

Sähkön valmisteverotukseen sisältyy oma tukijärjestelmänsä. Se muodostuu sähköntuotannon tuista ja energiaintensiivisen teollisuuden veronpalautuksista. Jälkikäteiseen hakemusmenettelyyn perustuvaa *sähköntuotannon tukea* saadaan sähköstä, joka on tuotettu tuulivoimalla tai pienvesivoimalla, puulla ja puupohjaisilla polttoaineilla, kierrätyspolttoaineilla, biokaasulla, metsähakkeella, metallurgisten prosessien jätekaasuilla tai kemiallisten prosessien reaktiolämmöllä. Perustukea (0,42 snt/kWh) suurempaa tukea maksetaan tuulivoimalla tai metsähakkeella tuotetulle sähkөөlle (0,69 snt/kWh). Kierrätyspolttoaineella tuotetun sähkön tuki on 0,25 snt/kWh. Tuen määrä johtuu siitä, että kierrätyspolttoaine luokitellaan osittain uusiutuvaksi energiatuotteeksi sen sisältämän biohajoavan osuuden perusteella.

Energiaintensiiviset yritykset voivat saada maksamistaan energiaveroista *osittaisen* palautuksen, jos yrityksen maksamien valmisteverojen määrä ylittää 3,7 prosenttia yrityksen jalostusarvosta. Palautus on 85 prosenttia ylimenevältä osuudelta. Sitä rajoittaa lisäksi 50 000 euron omavastuuosuus. Käytännössä palautuksia saavia yrityksiä on kymmenkunta, ja palautuksen vuotuinen määrä on noin 15 milj. euroa.

Energiaverojen *vuotuinen tuotto* on noin 2,9 miljardia euroa. Pääosa siitä koostuu bensiinin (1,4 miljardia euroa) ja dieselöljyjen (780 milj. euroa) valmisteverosta. Seuraavaksi eniten kertyy kotitalouksien (282 milj. euroa) ja teollisuuden (200 milj. euroa) sähköveroista. Energiaverot muodostavat vajaat 10 prosenttia valtion tuloista. Kun lisäksi lasketaan mukaan autoveron tuotto, noin 1,3 miljardia euroa, ja ajoneuvoveron tuotto, noin 500 milj. euroa, muodos-

tavat näin lasketut ympäristöön vaikuttavat verot yhteensä *lähes 5 miljardia* euroa eli noin *15 prosenttia* valtion vuotuisista tuloista.

Budjetin energiatuet

Energiatukea voidaan myöntää sellaisiin energia-alan investointeihin ja investointeja kartoitaviin selvityksiin, joilla pyritään kehittämään energiataloutta ympäristömyönteisemmäksi, edistämään uuden teknologian käyttöönottoa sekä lisäämään energiahuollon varmuutta ja monipuolisuutta. Sen tarkoituksena on saada hanke toteutumaan tai nopeuttaa sitä ja vähentää uuden teknologian käyttöönottoon liittyviä taloudellisia riskejä. Energiatukea myönnettiin vuonna 2005 runsaat 33 milj. euroa. Lisäksi energiataukea voidaan myöntää Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) varoista bioenergian ja muiden uusiutuvien energialähteiden tavanomaisiin investointeihin. Tätä kautta saatava rahoitus on ollut vuosittain noin 2 milj. euroa.

Energiatuki on harkinnanvarainen tuki, ja sen enimmäismäärä voi olla 30—50 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Tukiprosentti on ollut käytännössä teknologiatasoltaan tavanomaisissa hankkeissa 10—20 prosenttia ja uuden teknologian hankkeissa 20—30 prosenttia. Enimmäismääriä on sovellettu mm. tuuli-voimalahankkeisiin sekä energian säästöön ja tehokkuuteen liittyviin selvityshankkeisiin. Tukea myönnetään jatkuvan haun perusteella, ja sitä voivat hakea niin yritykset kuin yhteisötkin.

Muita suoria tukia ovat *asuntojen energia- ja korjausavustukset*, noin 17 milj. euroa vuositasolla, sekä *energiapuun korjuu- ja haketustuki*, jota on maksettu vuosittain noin 4 milj. euroa. Puuenergian käyttöä edistäviä kehittämishankkeita sekä maaseutuyritysten investointi-, aloittamis- ja kehittämistukea voidaan maksaa lisäksi myös EU-osarahoitteisesti. Tällaista tukea on maksettu kuluvalle rahoituskaudella 2000—2006 yli 40 milj. euroa.

Yhteisötason säännökset

Kaikki veronalaiset energiatuotteet ovat kuuluneet vuoden 2004 alusta EU:n veroharmonoinnin¹ piiriin. Yhteisötasolla on säädetty verotuksen rakenteesta, verotettavista tuotteista ja tuotteista kannettavista vähimmäisverotasoista. *Energiaverodirektiivin* voimaantulo ei ole vaikuttanut käytännössä Suomen energiaverojärjestelmään, koska veronalaisia tuotteita verotetaan direktiivin mukaisesti ja meillä noudatettavat verotasot ylittävät direktiivissä säädetyt vähimmäistasot. Suomen keskeisistä energiatuotteista puu ja puuperäiset polttoaineet samoin kuin turve ovat valmisteverotuksen ja myös yhteisön energiaverodirektiivin ulkopuolella.

Energiaverotuksessa on otettava huomioon direktiivin asettamien rajoitusten lisäksi myös muut yhteisön oikeuden säädökset ja periaatteet, ennen kaikkea *verotuksen syrjimättömyys ja valtioneuvoston menettely*. Niiden tarkoituksena on estää kilpailun vääristymät ja taata siten sisämarkkinoiden esteetön toiminta. Valtioneuvoston menettely merkitsee käytännössä sitä, että tukia voidaan kansallisesta lainsäädännöstä riippumatta ryhtyä maksamaan ja vastaavasti esimerkiksi verovapautuksia myöntämään vasta sen jälkeen, kun komissio on myöntänyt siihen luvan. Sähköntuotannon nykyiset verotuet on hyväksytty vuoden 2006 loppuun saakka, sähköveron porrastus ja energiaintensiivisen teollisuuden veronpalautus vuoden 2011 loppuun. Komissio on hyväksynyt lisäksi energiataukea-ohjelman valtioneuvoston ympäristönsuojelulle annettujen yhteisön suuntaviivojen perusteella.

¹ Yhdenmukaistetusta energiaverotuksesta säädetään energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta annetulla neuvoston direktiivillä (2003/96/EY), ns. energiaverodirektiivi.