

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 24/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä syyskuuta 2006 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta (HE 120/2006 vp).

Eduskunta-aloitteet

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

- LA 97/2003 vp — Satu Hassi /vihr ym.: Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta (läh. 9.10.2003)
- LA 110/2004 vp — Heidi Hautala /vihr ym.: Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta (läh. 14.10.2004)
- LA 19/2005 vp — Toimi Kankaanniemi /kd ym.: Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 8 §:n muuttamisesta (läh. 16.3.2005)
- LA 147/2005 vp — Oras Tynkkynen /vihr: Laki eräiden energiayhtiöitten verotuksesta (läh. 24.11.2005)

- TPA 89/2005 vp — Oras Tynkkynen/vihr ym.: Energiayhtiöille päästökaupasta syntyneiden voittojen verottaminen (läh. 13.10.2005)

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti ympäristövaliokunta on antanut asiasta lausunnon (YmVL 33/2006 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Leo Parkkonen, valtiovarainministeriö
- energiainsinööri Antti Saastamoinen, Tullihallitus
- asiantuntija Jouni Punnonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK.

Kauppa- ja teollisuusministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Suomen luonnonsuojeluliitto ry ovat antaneet asiassa kirjallisen lausuntonsa. Keskuskauppakamari ja Suomen Yrittäjät ry ovat ilmoittaneet, ettei niillä ole huomauttamista asiaan.

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamista. Teollisuuden sähkövero alennettaisiin puoleen nykyisestä sekä puulla tai puupohjaisilla polttoaineilla, metallurgisten prosessien jätteenkaasuilla ja kemiallisten prosessien reaktiolämmöllä tuotetun sähkön verotuki poistettaisiin. Muut sähköntuotannon tuet, kuten tuulivoiman, pienvesivoiman, kierrätyspolttoaineen, metsähakkeen ja biokaasun tukien käyttäminen jatkuisi vuoden 2006 jälkeen, jos Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyy niitä koskevan valtioneuvoston päätöksen. Lisäksi esityksessä ehdotetaan eräitä teknisiä muutoksia sähköverotuksen menettelysääntöksiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2007 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Teollisuuden sähköveron alennuksen käyttöönotto edellyttää lisäksi Euroopan yhteisöjen komission hyväksyntää.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007.

Eduskunta-aloitteet

LA 97/2003 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan muutettavaksi sähköveron määräytymisperusteita si-

ten, että energiaveron tuotto nousee 200 000 000 euroa.

LA 110/2004 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan muutettavaksi sähköveron määräytymisperusteita siten, että energiaveron tuotto nousee 150 000 000 euroa.

LA 19/2005 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan muutettavaksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 8 §:n 1 momenttia siten, että energiakasvi ruokohelvellä tuotetulle sähkölle myönnetään sama sähköveron palautus kuin metsähakkeella tuotetulle sähkölle.

LA 147/2005 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan säädettäväksi uusi erityislaki, jonka nojalla energiayhtiöiden ansiotta päästökaupan takia saama voitto voitaisiin verottaa.

TPA 89/2005 vp. Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin Windfall-voittojen verottamiseksi siten, että osa tuotosta suunnataan takaisin energiasektorille uusiutuvien energianlähteiden ja energiansäästön edistämiseen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Esitetyt muutokset, keskeisimpinä teollisuuden sähköveron puolitus sekä eräiden sähköntuotannon tukien poisto, perustuvat suoraan valtioneuvoston tuoreeseen selontekoon lähi-ajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksista (VNS 5/2005 vp) sekä sen taustamateriaalina olleeseen selvitykseen EU:n päästökaupan, energiaverotuksen ja energiatuotannon tukien

yhteensovittamisesta (KTM Julkaisuja 35/2004). Kysymys on siis laajapohjaiseen arviointiin perustuvien ehdotusten täytäntönpäytäntöpanosta osana Suomen kansallista strategiaa.

Valtiovarainvaliokunta on pitänyt selonteos- ja esitetyt linjauksia ja toimenpide-ehdotuksia perusteltuina ja puoltanut niiden osana myös teollisuuden sähköveron alennusta sekä sellaisen sähköntuotannon verotuksen lakkauttamista, joille ei ole enää energia- tai ympäristöpoliittisia perusteita (VaVL 9/2006 vp). Tällaisia

tukia ovat nimenomaan puulla tai puupohjaisilla polttoaineilla sekä metallurgisten prosessien jätekaasuilla ja kemiallisten prosessien reaktiolämmöllä tuotetun sähkön verotuet.

Valiokunta katsoo, että ehdotetuilla toimenpiteillä voidaan ensinnäkin parantaa teollisuuden ja ammattimaisen kasvihuoneviljelyn kilpailukykyä päästökaupan luomassa uudessa tilanteessa. Lisäksi tukiin ehdotetut muutokset ovat perusteltuja, koska päästökauppa on parantanut päästöttömien sähköntuotantotapojen kannattavuutta. Lakkautettavan tuen kohteena olevat energiamuodot tulevat hyödynnetyiksi siten ilman valtion tukitoimenpiteitäkin. Tuen poistaminen puuainekselta helpottaa lisäksi erityisesti levyteollisuuden raaka-aineensaantia ja parantaa metsähakkeen kilpailukykyä sähköntuotannossa.

Valiokunta pitää niin ikään perusteltuna sitä, että säännökset muista sähköntuotannon nykyisistä verotuista jätetään edelleen voimaan ja että tuille on tarkoitus hakea jatkolupaa komissioltta. Tämä koskisi siten tuulivoimalla, pienvesivoimalla, kierrätyspolttoaineella, biokaasulla ja metsähakkeella tuotettua sähköä. Linjaus tukee energia- ja ilmastostrategiassa asetettuja uusiutuvan energian käytön kasvutavoitteita.

Valiokunnalla ei ole huomautettavaa esitykseen siltä osin kuin siinä on kysymys sähköverotusmenettelyyn ehdotetuista teknisluontoisista parannuksista.

Ympäristövaliokunnan lausunto

Ympäristövaliokunta on pitänyt hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena ja puoltanut sen hyväksymistä. Se on todennut lisäksi, ettei esityksellä arvioida olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Ympäristövaliokunta on kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, ettei hallituksen esityksessä ole arvioitu kierrätyspolttoaineiden verotuen tarvetta. Verotuki voi kuitenkin johtaa jätehierarkian vastaiseen kilpailuasetelmaan energian hyötykäytön ja materiaalikierrätyksen välillä. Näin käy, jos polttoon ohjautuu tuen vuoksi esimerkiksi sellaista muovi- tai kiutuhajasta jätettä, jota voitaisiin hyödyntää kan-

nattavasti myös materiaalina. Verotuelle olisi valiokunnan mielestä ympäristöpoliittiset perusteet, jos kierrätyspolttoaine määritellään niin, että sillä tarkoitetaan sellaista jätteestä jalostettua polttoainetta, jolle voidaan antaa laatua koskevat takuuarvot.

Ympäristövaliokunta on pitänyt tarpeellisenä sitä, että kierrätyspolttoaineen verotuen tarvetta selvitellään. Sen perusteella tulisi sitten arvioida, onko verotuki edelleen tarkoituksenmukainen. Valiokunta on pitänyt samalla muiden verotukien jatkamista myönteisenä ja todennut nimenomaisesti, että verotuki on perusteltu jätteistä tuotetun biokaasun käytön edistämiseksi, koska biokaasun tuotanto ei kilpaile jätteiden kierrätyksen kanssa vaan täydentää materiaalkierrätystä.

Kierrätyspolttoaineiden verotuki

Valtiovarainministeriö on todennut, että kierrätyspolttoaineiden verotuen käyttöönotto perustuu valtioneuvoston jätelain perusteella vuonna 2002 antamaan tarkistettuun valtakunnalliseen jätesuunnitelmaan. Siinä esitetään eräänä toimenpiteenä biomassapohjaisen jätteen määrän vähentämiseksi myös kierrätyspolttoaineiden käytön lisäämistä energiantuotannossa. Tuen määrä on mitoitettu sen perusteella, kuinka suuri osuus kierrätyspolttoaineen energiasäällöstä on biomassapohjaista. Tästä syystä myös tuen määrä on kierrätyspolttoaineella alempi kuin muilla.

Kierrätyspolttoaine on täyttänyt ministeriön mukaan myös käytännössä laissa sille säädetyt vaatimukset eikä esimerkiksi muovikierrätyspolttoaineesta saa tukea.

Valtiovarainvaliokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, ettei kierrätyspolttoaineen verotukeen ole aihetta esittää muutoksia tässä yhteydessä. Valiokunta pitää kuitenkin asianmukaisena sitä, että tukien tarpeellisuutta tarkastellaan ympäristövaliokunnan esittämien tavoien. Se voi tapahtua esimerkiksi valmisteilla olevan valtakunnallisen jätesuunnitelman tarkistuksen käsittelyn yhteydessä. Siinä yhteydessä voidaan käynnistää keskustelu niistä eri toimenpiteistä, joita jättepolitiikan tueksi tarvitaan.

Ruokohelpin verotuki

Valtiovarainvaliokunta on keskustellut asian käsittelyn yhteydessä mahdollisuudesta laajentaa verotuki koskemaan myös ruokohelpillä tuotettua sähköä. Siten voitaisiin edistää uusiutuvan energian käyttöä sähköntuotannossa ja mm. monipuolistaa maamme energiarakennetta. Ruokohelpin viljelyala on nykyisin noin 9 000 hehtaaria, mutta se voi kasvaa merkittävästikin mahdollisten uusien käyttökohteiden ja tukien myötä.

Valiokunta ei ole kuitenkaan nähnyt perusteita laajentaa verotukia nykyisestä. Keskeinen peruste on se, ettei energia- ja ilmastostrategiassa esitetä ruokohelpille verotukea. Verotuelle ei ole katsottu olevan tarvetta, koska ruokohelpi on muista tuetuista polttoaineista poiketen jo maatalouden tukijärjestelmän piirissä. Sen tukintensiteetti on varsin korkea ja viljely tutkimusten mukaan kannattavaa.

Ruokohelpin tuki tulisi myös huomattavasti kalliimmaksi kuin sen kanssa lähinnä kilpailevan metsähakkeen tuki. Kun metsähakkeen tuki on nykyisin 6,9 euroa/MWh, olisi maatalouden hehtaaritukea vastaava energiaverotuki ruokohelpille noin 95 euroa/MWh.

Uusi verotuki voisi myös vaikeuttaa ruokohelpiä käyttävien muiden alojen raaka-aineen

saantia ja aiheuttaa kilpailunvääristymiä. Lisäksi tuen hyväksyttävyyys yhteisöoikeudellisesti olisi epävarmaa, koska ratkaisevaa on tuotteen saamien tukien yhteismäärä ns. tukikumulaation vuoksi.

Valiokunta on todennut jo edellä, että eri tukien tarpeellisuutta on aiheellista tarkastella myös vastaisuudessa. Silloin on luontevaa selvittää laaja-alaisesti myös ne mahdollisuudet, joilla ruokohelpin viljelyä on tarkoituksenmukaista ja kannattavaa tukea vastaisuudessa.

Eduskunta-aloitteet

Valiokunta on päättänyt käsittelemiensä eduskunta-aloitteiden suhteen kielteiselle kannalle.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että lakialoitteet LA 97/2003 vp, LA 110/2004 vp, LA 19/2005 vp ja LA 147/2005 vp hylätään ja

että toimenpidealoite TPA 89/2005 vp hylätään.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markku Koski /kesk	Matti Saarinen /sd
jäs.	Christina Gestrin /r	Anni Sinnemäki /vihr
	Kyösti Karjula /kesk	Irja Tulonen /kok (osittain)
	Jari Koskinen /kok	Kari Uotila /vas
	Pekka Kuosmanen /kok	Jukka Vihriälä /kesk
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk	vjäs. Arto Bryggare /sd
	Mika Lintilä /kesk	Reijo Kallio /sd
	Pekka Nousiainen /kesk	Mikko Kuoppa /vas (osittain)
	Tuija Nurmi /kok	Olli Nepponen /kok (osittain)
	Markku Rossi /kesk	Maija Perho /kok.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

4 valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esitys laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta perustuu hallituksen energia- ja ilmasto-oliittiseen selontekoon sekä sen taustamateriaalina olleeseen selvitykseen EU:n päästökaupan, energiaverotuksen ja energiantuotannon tukien yhteensovittamisesta. Sähkön verotusta uudistettaessa on siten tarpeen käsitellä myös päästökaupassa syntyviä ns. Windfall-voittoja eli energiayhtiöiden ansioitta päätökaupan takia saamaa voittoa. Voitto kertyy siitä, että päästökauppa nostaa sähkön hintaa sähkömarkkinoilla huomattavasti tuotantokustannuksia enemmän. Ylimääräisiä voittoja kertyy erityisesti vesi- ja ydinvoiman tuottajille.

Windfall-voittojen maksajiksi joutuvat kaikki markkinoilta sähköä ostavat toimijat kohonneen sähkön hinnan kautta. Teollisuudessa maksamaan joutuu erityisesti ostosähkön varassa oleva metalliteollisuus. Asumiseen, kiinteistöihin ja maatalouteen kohdistuvat lisäkulut olisivat jo 10 euron päästöoikeuden hinnalla suunnilleen 150 miljoonaa euroa vuodessa.

Osa Windfall-voitoista palautuu valtiolle energiayritysten verotuksen kautta. Valtaosa voitoista päättyy kuitenkin poliittisten päätösten synnyttämänä ansiottomana tulonsiirtona kuluttajilta energiayhtiöille. Siksi on perusteltua pyrkiä järjestelmään, jossa voittoja syntyy mahdollisimman vähän ja entistä suurempi osa voitoista palautuu valtiolle.

Windfall-voittojen verottamiseksi voitaisiin säätää erillisvero, joka pohjautuu energiayhtiöille kertyvän voiton suuruuden arviointiin. Vero koskisi vain voimaloita, joiden investointipäätös tehtiin ennen tietoa päästökaupasta. Sen ulkopuolelle jätettäisiin pienvoimalat ja metsähake, tuulivoima, pienvesivoima ja muut uudet uusiutuvat energianlähteet.

Windfall-verolla voitaisiin nykyisillä päästöoikeuksien hinnoilla tuottaa varovaisesti arvioidenkin 220 miljoonaa euroa vuodessa. Summas-

sa on otettu huomioon veron peittoa koskevat rajoitukset ja se, että osa Windfall-voitoista palautuu valtiolle ilman erillistä veroakin.

Osa veron tuotosta tulisi kohdistaa takaisin energiasektorille. Vihreät ovat esittäneet uusiutuvien energianlähteiden ja energiansäästön investointituen kolminkertaistamista, merkittävää lisäsatsausta energiateknologian tutkimukseen ja kehitykseen sekä huomattavaa tukeapientalojen siirtymisessä kestäviin energiaratkaisuihin.

Valiokunnan mietinnössä ja ympäristövaliokunnan lausunnossa on lisäksi kiinnitetty huomiota siihen, että kierrätyspolttoaineen verotuki johtaa jätehierarkian vastaiseen kilpailuasetelmaan energiahyödyntämisen ja materiaalikierrätyksen välillä, jos tuen johdosta polttoon ohjautuu esimerkiksi sellaista muovi- ja kuitupohjaisista jätettä, jota voidaan kannattavasti hyödyntää myös materiaalina. Sen sijaan kierrätyspolttoaineen verotuelle olisi ympäristöoliittiset perusteet, jos verotuki koskisi vain sellaista kierrätyspolttoainetta, joka on jalostettu jätteestä ja jonka laadulle määritellään takuuarvot.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että hyväksytään kaksi lausumaa (Vastalauseen lausumaehdotukset).

Vastalauseen lausumaehdotukset

- 1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin Windfall-voittojen verottamiseksi siten, että osa tuotosta suunnataan takaisin energiasektorille uusiutuvien energialähteiden ja energiansäästön edistämiseen.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että kierrätyspolttoaineen jätehierarkian vastaisesta verotuesta luovutaan.*

VaVM 24/2006 vp — HE 120/2006 vp

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 2006

Anni Sinnemäki /vihr

Yhdymme vastalauseeseen ensimmäisen lausuman osalta.

Kari Uotila /vas

Mikko Kuoppa /vas