

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 30/2001 vp

Hallituksen esitys sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 28 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä lokakuuta 2001 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 28 §:n muuttamisesta (HE 131/2001 vp).

valmisteverosta annetun lain muuttamisesta (läh. 29.11.2000)

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Lakialoitteet

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat lakialoitteet:

- LA 72/2000 vp — Håkan Nordman /r ym.: Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta (läh. 12.6.2000)
- LA 166/2000 vp — Tero Rönni /sd ym.: Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta (läh. 29.11.2000)
- LA 170/2000 vp — Mauri Pekkarinen /kesk ym.: Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Leo Parkkonen, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Antti Saastamoinen, Tullihallitus
- voimapäällikkö Arvi Pulkka, Savon Voima Oy
- toimialajohtaja Juhani Hakkarainen, Vapo Oy
- järjestösihteeri Merja Paakkari, Suomen Tuulivoimayhdistys ry.

Valtiovarainministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö ovat antaneet lisäksi asiassa kirjalliset lausuntonsa.

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia siten, että valtion tukea pienvoimaloille

jatketaan myös vuoden 2001 jälkeen. Tuki on tarkoitus säätää toistaiseksi voimassa olevaksi samalla tavalla kuin muidenkin energiaverotuk-

seen sisältyvien tukien osalta on aikaisemmin tehty.

Esitykseen ei sisälly muutosta tuen määrään tai sen myöntämistä koskeviin perusteisiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2002 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella tarkemmin säädettävänä ajankohtana, koska pienvoimaloille tarkoitettua tuen myöntäminen edellyttää komission hyväksyntää.

Lakialoitteet

LA 72/2000 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan, että kierrätyspolttoaine ja biokaasu saisivat samat veroedut kuin muut uusiutuvat energialähteet niiden kilpailukyvyä varmistamiseksi energiemarkkinoilla.

Aloitteessa esitetään muutettavaksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 8 §:n 1 momentti sekä 8 a §:n 1 ja 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 510/1998, sekä lain 2 §:ään lisättäväksi uusi 12 ja 13 kohta.

LA 166/2000 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan, että pienten lämpökeskusten ja lämmitysvoimalaitosten energiaturpeen verottoman käytön yläraja korotettaisiin 50 000 MWh:iin kalenterivuodessa. Jos käyttömäärä olisi tätä suurempi, valmisteveroa tulisi suorittaa koko käytetyn polttoturpeen määrän perusteella.

Aloitteella pyritään edistämään työllisyyttä, estämään tehtyjen tuotanto- ja laiteinvestointien vajaakäyttö sekä turvaamaan puun lisäkäyttöä.

Aloitteessa esitetään muutettavaksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 15 §:n 1 momentti.

LA 170/2000 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan turpeen käytön lisäämiseksi ja suotuisten työllisyysvaikutusten aikaansaamiseksi, että

— pienten lämpökeskusten ja lämmitysvoimalaitosten energiaturpeen verottoman käytön ylärajaa korotettaisiin 25 000 MWh:iin niin, että vero perittäisiin vain tämän rajan ylittävältä osalta;

— lämmön tuotannossa käytettävän energiaturpeen lisäveroa alennettaisiin ennen vuoden 1998 alkua valliinneelle tasolle;

— sähköveron palautus koskisi puun tapaan myös energiaturpeella tuotettua sähköä ja

— yhdistetyn sähkön ja lämmöntuotannon edistämiseksi polttoaineen laskentatekijä korotettaisiin yhdestä 1,2:een.

Aloitteessa viitataan valtiovarainvaliokunnan kannanottoon energiaverouudistuksen käsittelyn yhteydessä vuonna 1996. Valiokunta edellytti mietinnössään (VaVM 44/1996 vp), että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin turpeen kilpailukyvyä parantamiseksi, jos turpeen käyttö vähenee energiauudistuksen johdosta enemmän kuin 5 prosenttia tuolloisesta tasosta.

Aloitteessa esitetään muutettavaksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 8 a §:n 1 ja 3 momentti, 10 §:n 1 momentti, 15 §:n 1 momentti ja lain liitteenä oleva verotaulukko, sellaisina kuin niistä ovat 8 a §:n 1 ja 3 momentti, 10 §:n 1 momentti sekä verotaulukko laissa 510/1998.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Hallituksen esityksessä on kysymys yksinomaan pienvoimaloille myönnetyn valtion tuen jatkamisesta saman suuruisena ja samoilla perusteilla kuin nykyisinkin. Tuki on tarkoitettu säätää toistaiseksi voimassa olevaksi, mutta muita muutoksia lakiin ei esitetä.

Esitettyjä muutoksia on pidetty valiokunnan asiantuntijakuulemisessa kaikin osin myönteisinä. Samalla valiokunnan kuulemat tahot ovat kuitenkin tuoneet esiin tarpeen lisätä tuen määrää tai laajentaa sen soveltamisalaa monin eri tavoin. Esimerkiksi Suomen Tuulivoimayhdistys ry on pitänyt tuulivoiman saamaa tukea alhaisena verrattuna niihin tavoitteisiin, joihin Suomi on sitoutunut ilmastostrategiassaan ja uusiutuvien energialähteiden edistämisohjelmassaan. Yhdistyksen mukaan Suomi myös hyödyntää huomattavan vähän tuulipotentiaaliaan, vaikka maamme ilmasto, laajuus, saaristo sekä merialueiden mataluus luovat hyvät edellytykset tuulivoiman laajamittaiselle käytölle. Suurimpana ongelmana yhdistys pitää tuulivoiman kannattamattomuutta energiamarkkinoilla. Nykyinen investointituki ja verotuki eivät riitä sen mukaan tekemään tuulivoimasta tuottavaa.

Valiokunnan kuulema Vapo Oy on niin ikään tuonut esiin tarpeen uudistaa energiaverotusta nyt esitettyä laajemmin. Sen mielestä teollisuuden jätepuun, metsähakkeen ja kierrätyspolttoaineiden käyttö edellyttää rinnalleen tasalaatuisen, saatavuudeltaan varman ja hinnaltaan vakaan tukipolttoaineen, kuten turpeen. Turve on myös huoltovarmuutta ja työllisyyttä edistävä paikallinen polttoaine, jonka käyttö yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa edistää puun, peltoenergian ja kierrätyspolttoaineen käyttöä. Vapo Oy esittääkin verottomuusetua tai verotukea lämmön tuotantoon käytettävälle turpeelle yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa, valmisteveron perimistä lämmön tuotannossa vain 25 000 MWh:a ylittävältä turpeen käyttömäärältä sekä laajennettua pienvoimalatukea.

Energiaverotuksen tarkistustyöryhmä. Valtiovarainministeriön 14.1.2000 asettaman ja 15.5.2001 työnsä päätökseen saaneen Energiaverotuksen tarkistustyöryhmän (VM:n työryhmämuistioita 16/2001) mukaan energiaverotus on yksi tärkeimpiä energiatalouden ohjauskeinoja. Energiaverotuksella on valtiontaloudellisten tavoitteiden lisäksi pyritty ohjaamaan kehitystä ympäristön kannalta myönteiseen suuntaan ja turvaamaan kotimaisten energialähteiden kilpai-

lukyky. Toisaalta energiamarkkinoiden avaaminen on asettanut energiaverotukselle uusia vaatimuksia, eikä energiaverotusta voidakaan työryhmän mukaan sovittaa ristiriidatta kaikkia tavoitteita palvelevaksi.

Työryhmä on tarkastellut niitä keskeisimpiä ongelmakohtia, joita vuonna 1997 uudistetussa energiaverolainsäädännössä on ilmennyt. Nämä liittyvät eritoten yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa käytettyjen polttoaineiden jakoon verottomaan käyttöön sähkön tuotannossa ja verolliseen käyttöön lämmön tuotannossa. Samanlainen polttoaineiden jako-ongelma liittyy myös puuperäisillä polttoaineilla tuotetun sähkön tukeen, sillä muilla polttoaineilla tuotettu sähkö ei kuulu tuen piiriin.

Muita toimikunnan esiin nostamia ongelmakohtia ovat mm. eräät epätarkoiksi tai puutteelliseksi osoittautuneet keskeiset määritelmät sekä sähkön veroporrastus erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa samaan sähköliittymään kuuluvista yrityksistä toinen harjoittaa toimintaa, joka ei kuulu alennetun veroluokan piiriin. Myös energiaverotuksen tuet kaipaavat työryhmän mielestä selkiinnittämistä monilukuisuutensa ja osittaisen päällekkäisyytensä vuoksi.

Työryhmä pitää voimassa olevaa energiaverotusta kaiken kaikkiaan monimutkaisena ja vaikeaselkoisena. Sen mielestä siinä eivät toteudu enää kaikilta osin tyydyttävällä tavalla valmisteverotuksen eräät keskeiset periaatteet, kuten yksinkertaisuus ja ennalta-arvattavuus. Työryhmä toteaaakin, että energiaverotuksen kanssa työskentelevät eri tahot ovat yksimielisiä siitä, että säännöksiä ja verotuskäytäntöä on mahdollisuuksien mukaan täsmennettävä ja selvennettävä.

Työryhmän mielestä eräänä syynä ongelmiin on ollut se, että monimutkaisen lainsäädännön valmistelulle on jäänyt käytännössä vain vähän aikaa. Energiaverotukseen on tehty lisäksi useita perättäisiä muutoksia, mikä on vaikeuttanut ennestään verovelvollisten sopeutumista ja verotuksen toimittamista.

Työryhmä on esittänyt omat uudistusehdotuksensa tarkastelun kohteina olleisiin kysymyksiin.

Energiaverotukseen liittyvät selvitys- ja valmistelutoimet 2001—2002. Valtiovarainministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö ovat todeneet lausunnoissaan, että eräät valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esille tulleet ehdotukset sisältyvät hallituksen ensi vuodeksi kaavailemiin uudistuksiin. Näitä ovat esimerkiksi tuen laajentaminen kierrätyspolttoaineilla ja biokaasulla tuotetulle sähkölle sekä metsähakkeella tuotetun sähkön tuen nostaminen samaksi kuin tuulivoimalla. Valmistella on myös tuen ulottaminen kemiallisten prosessien reaktiolämmöllä tuotetulle sähkölle. Näiden lisäksi on tarkoitus selkiinnyttää myös yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon verotussäännöksiä. Samassa yhteydessä on tarkoitus eräin edellytyksin nostaa myös turpeen verottoman käytön alarajaa 25 000 MWh:iin ja muuttaa käytäntöä siten, että vero maksetaan vain tämän ylimenevältä osalta.

Hallituksen kaavailemat uudistukset perustuvat kansallisessa ilmastostrategiassa esitettyihin toimenpiteisiin ja Energiaverotuksen tarkistustyöryhmän ehdotuksiin. Valtiovarainministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö ovat sopineet keskinäisestä toimintalinjastaan, johon kuuluu mm. se, että energiaverotuksia koskevat muutokset ja laajennukset sekä energiaverotuksia koskevat tarkistukset valmistellaan niin, että hallituksen esitys voidaan antaa vuonna 2002. Uudet säännökset tulisivat voimaan viimeistään vuonna 2003.

Kumpikin ministeriö on korostanut käsiteltävien kysymysten huolellisen selvittämisen ja valmistelun merkitystä. Vireillä on lisäksi niiden vireille panemia eräitä tutkimus- ja selvityshankkeita, joilla tavoitellaan pitkäjänteistä energiapoliittista linjaa mm. Kioton pöytäkirjan tavoitteiden toteuttamiseksi. Selvityksissä etsitään myös vaihtoehtoisia tukijärjestelmiä uusiutuvilla energialähteillä tuotetulle sähkölle (esim. ostovelvoitteisiin ja vihreisiin sertifikaatteihin perustuvat järjestelmät).

Valiokunta katsoo edellä esitetyn selvityksen perusteella, että energiaverotuksen sisällölliset uudistukset on syytä tehdä huolellisen valmistelun ja energiapoliittisiin linjauksiin perustuvan kokonaistarkastelun perusteella. Valiokunnan

kuulemien tahojen esiin tuomat näkökohdat tulevat saadun selvityksen mukaan tarkasteltavaksi hallituksen valmistelutyössä ensi vuoden aikana. Tähän nähden ja huomioon ottaen lakiesitykseen liittyvät aikataulusyyt, valiokunta puoltaa lakiesityksen hyväksymistä sellaisenaan.

Valiokunta katsoo, etteivät sen käsittelemät lakialoitteet anna tässä vaiheessa aiheutta toimenpiteisiin ja on päätyntyn niiden osalta siten kielteiselle kannalle. Valiokunta esittää kuitenkin hyväksyttäväksi lausumaehdotuksen, jossa edellytetään hallituksen huolehtivan siitä, että energiaverotuksen uudistustyön yhteydessä ensi vuoden aikana selvitetään mahdollisuudet saattaa kierrätyspolttoaineen ja biokaasun käyttö verotuksellisesti samaan asemaan kuin muiden uusiutuvien energialähteiden käyttö. Lisäksi hallituksen on huolehdittava siitä, että valmistelu etenee esitetyssä aikataulussa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtionvarainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että lakialoitteet LA 72/2000 vp, LA 166/2000 vp ja LA 170/2000 vp hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että energiaverotuksen uudistustyön yhteydessä ensi vuoden aikana selvitetään mahdollisuudet saattaa kierrätyspolttoaineen ja biokaasun käyttö verotuksellisesti samaan asemaan kuin muiden uusiutuvien energialähteiden käyttö. Lisäksi eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että asian valmistelu etenee suunnitellussa aikataulussa.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Maria Kaisa Aula /kesk	Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Jukka Vihriälä /kesk
jäs.	Pirjo-Riitta Antvuori /kok	vjäs. Liisa Hyssälä /kesk
	Matti Huutola /vas	Ulla Juurola /sd
	Timo Ihamäki /kok	Bjarne Kallis /kd
	Reijo Laitinen /sd	Kari Kantalainen /kok
	Hanna Markkula-Kivisilta /kok	Hannes Manninen /kesk
	Tuija Nurmi /kok	Iivo Polvi /vas
	Mauri Pekkarinen /kesk	Anu Vehviläinen /kesk
	Matti Saarinen /sd	Ulla-Maj Wideroos /r.
	Anni Sinnemäki /vihr	

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.

VASTALAUSE

Perustelut

Hyväksyessään vuonna 1996 energiaverouudistuksen valtiovarainvaliokunta edellytti mietinnössään (VaVM 44/1996 vp s. 4), että "mikäli turpeen käyttö vähenee energiaverouudistuksen johdosta enemmän kuin 5 prosenttia nykytasosta, hallitus ryhtyy toimenpiteisiin turpeen kilpailukyvn parantamiseksi". Tällainen muutos on kiistatta tapahtunut, mutta hallitus ei ole tilanteeseen reagoinut. Energiaturpeen aina vuoteen 1996 jatkunut käytön kasvu on pysähtynyt ja kääntynyt jyrkkään laskuun viimeisten vuosien aikana. Turveteollisuuden tilastoseurannassa olevien yritysten myynti oli viime vuonna 17,5 TWh, jossa on vähennystä huippuvuoden 1996 tasoon verrattuna 15 prosenttia.

Turpeen käytön väheneminen johtuu sähkömarkkinoiden vapautumisesta sekä vuoden 1997 alussa toteutetusta energiaverojärjestelmän muutoksesta. Turpeen asemaa on lisäksi vaikeuttanut lämmön tuottamisessa käytettävälle energiapuulle säädetty valmistevero, joka oli aluksi 4,2 mk/MWh, mutta jota korotettiin 1.9.1998 alkaen 9 markkaan megawattitunnilta. Energiaveron korottaminen ei ole vähentänyt tuontipolttoaineiden käyttöä, vaan siirtänyt turpeen käyttöosuutta puulle.

Turvetta ja puuta pääpolttoaineena käyttäviä pienikokoisia lämpökeskuksia (polttoaineen vuosikulutus 15 000—25 000 MWh) koskeva verotuksellinen erityisongelma on turpeen verovapaan käytön ylärajan pudottaminen aluksi 50 000 megawattitunnin vuosikäytön rajasta 25 000 MWh:iin vuoden 1995 alusta ja 15 000 MWh:iin vuoden 1997 alusta.

Turpeen työllisyysvaikutukset ovat sitä käytävillä alueilla varsin merkittävät. Turpeen käytön ongelmat ovat johtaneet epäekologisemman

kivihiilen suosimiseen. Myös korkeat öljypohjaisten polttoaineiden hinnat edellyttäisivät turpeen verotusaseman pikaista kohentamista.

Tässä lakialoitteessa ehdotammekin, että

— pienten lämpökeskusten ja lämmitysvoimalaitosten energiaturpeen verottoman käytön ylärajaa korotettaisiin 25 000 megawattituntin sijaan, että vero perittäisiin vain tämän rajan ylittävältä osalta;

— lämmön tuotannossa käytettävän energiaturpeen lisäveroa alennettaisiin ennen vuoden 1998 alkua valliinneelle tasolle;

— sähköveron palautus koskisi puun tapaan myös energiaturpeella tuotettua sähköä ja

— yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon edistämiseksi polttoaineen laskentatekijä korotettaisiin yhdestä 1,2:een.

Nämä toimenpiteet palauttaisivat energiaturpeen käytön nopeasti entiselle tasolle ja jopa sen yli. Samalla ne mahdollistaisivat puun energiakäytön asteittaisen lisäämisen vastapainetuotannossa ja sitä pienemmissä laitoksissa etenkin uusissa kohteissa. Toimenpiteillä olisi myös välitön vaikutus turveurakoitsijoiden ja turvetoimittajien henkilöstön sekä muun muassa suomalaisen traktori- ja konepajateollisuuden työllisyyteen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen lisäksi lain 8 a, 10 ja 15 § hyväksytään lakialoitteen LA 170/2000 vp mukaisesti muutettuina seuraavasti:

*Vastalauseen muutosehdotus***Laki****sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 8 a, 10, 15 ja 28 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta 30 päivänä joulukuuta 1996 annetun lain (1260/1996) 8 a §:n 1 ja 3 momentti, 10 §:n 1 momentti, 15 §:n 1 momentti ja 28 §:n 3 momentti sekä lain liitteenä oleva verotaulukko sellaisina kuin niistä ovat 8 a §:n 1 ja 3 momentti, 10 §:n 1 momentti sekä verotaulukko laissa 510/1998 seuraavasti:

8 a § (Uusi)

Muissa kuin 8 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa sillä, joka tuottaa sähköä puulla, (*poist.*) puupohjaisilla polttoaineilla tai polttoturpeella ja siirtää näin tuotetun sähkön sähköverkkoon, on oikeus hakemuksesta saada sähköverkkoon toimitetusta sähköstä tukea. Sama oikeus on vastaavasti sillä, joka tuottaa sähköä metallurgisten prosessien jätekaasuilla. Tuen määrä on lain liitteenä olevassa verotaulukossa mainitun sähkön veroluokan II veron suuruinen kilowattitunnilta.

Sillä, joka tuottaa sähköä puulla, (*poist.*) puupohjaisilla polttoaineilla tai polttoturpeella taikka metallurgisten prosessien jätekaasuilla omaan tai toisen käyttöön siirtämättä sähköä sähköverkkoon, on oikeus saada suoritettavaa sähköveroa vastaavaa tukea. Tuen maksaminen toteutetaan siten, että tukeen oikeutettu verovelvollinen ilmoittaa sanotunlaisen sähkön verotto-

mana toimituksenaan. Verottomuuden toteuttamista koskevaan menettelyyn sovelletaan valmisteverotuslain (1469/1994) säännöksiä.

10 § (Uusi)

Milloin sähköä tuotetaan yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotantolaitoksessa, lämmön tuotannon polttoaineista suoritetaan veroa verotaulukon mukaisesti siten kuin lämpö olisi tuotettu 120 prosentin hyötysuhteella.

15 § (Uusi)

Se, joka käyttää polttoturvetta lämmön tuottamiseen enemmän kuin 25 000 megawattituntia kalenterivuodessa, on velvollinen suorittamaan *ylimenevästä* polttoturvemäärästä valmisteveroa verotaulukon mukaisesti.

Liite

Verotaulukko

Tuote	Tuoteryhmä	Perusvero	Lisävero	Huoltovarmuusmaksu
Sähkö p/kWh				
veroluokka I	1	-	4,1	0,075
veroluokka II	2	-	2,5	0,075
Kivihiili, kivihiilibriketit, kivihiilestä valmistetut kiinteät polttoaineet mk/t	3	-	246,0	7,0
Polttoturve mk/MWh	4	-	4,2	-
Maakaasu, kaasumainen p/nm ³	5	-	10,3	0,5
Mäntyöljy p/kg	6	32,1	-	-

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2001

Maria Kaisa Aula /kesk
Liisa Hyssälä /kesk
Hannes Manninen /kesk

Mauri Pekkarinen /kesk
Anu Vehviläinen /kesk
Jukka Vihriälä /kesk