

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 16/2011 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (energiaverodirektiivin uudistaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 21 päivänä syyskuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (energiaverodirektiivin uudistaminen) (U 33/2011 vp) talousvaliokunnalle lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Leo Parkkonen, valtiovarainministeriö

- ylitarkastaja Jukka Saarinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- veroasiantuntija Mika Jokinen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Jukka Leskelä, Energiateollisuus ry
- kuljetusasiantuntija Petri Murto, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
- energiaturvejaoksen puheenjohtaja Tommi Ruha, Turveteollisuusliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Suomen Yrittäjät.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotuksen tavoitteena on muuttaa energiaverodirektiiviä siten, että se vastaisi nykyistä johdonmukaisemmin EU:n energiankulutuksen ja kasvihuonekaasujen vähentämistä ja uusiutuvaa energiaa koskevien tavoitteiden saavuttamista kustannustehokkaalla tavalla. Samalla parannettaisiin sisämarkkinoiden toimintaa ja vähennettäisiin kilpailuvääristymiä sekä voitaisiin osaltaan turvata jäsenvaltioiden valtiontaloudellisia tavoitteita.

Nykyisessä direktiivissä ei kohdella energiatuotteita johdonmukaisesti ja objektiivisesti, vaan tuotteiden vähimmäisverotasot vaihtelevat

merkittävästi. Energiaverojen määräytymisperusteilla ei ole kytkentää EU:n energia- ja ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin, eikä direktiivissä oteta huomioon uusiutuvan energian erityispiirteitä, kuten niiden kestävyyttä sekä fossiilisia polttoaineita alempaa energia- ja hiilisisältöä. Direktiivissä ei oteta huomioon hiilidioksidipäästöjen vähentämisen ohjauksessa EU:n päästökauppajärjestelmää, joten verotus ja päästökauppa ovat hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä päällekkäisiä ohjauskeinoja, mikä vähentää ohjauksen kustannustehokkuutta. Ehdotuksellaan komissio tavoittelee ratkaisua näihin epäkohtiin.

Valtioneuvoston kanta

Kokonaisuutena tarkastellen valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen verottaa eri polttoaineita yhdenmukaisesti niiden energiasisällön ja hiilidioksidipäästön perusteella. Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti hyvänä myös, että liikennepolttoaineiden verotasot pyritään yhtenäistämään ja että erityisesti lämmitys- ja

työkonepolttoaineita verotettaisiin yhdenmukaisesti.

Valtioneuvoston kirjelmässä on tuotu esille varauksellisia näkemyksiä erityisesti liittyen biopolttoaineiden energiasisältö- ja hiilidioksidiveroon, vähimmäisverotasojen tarkistukseen, bensiinin ja dieselin verotasojen yhtenäistämiseen sekä ehdotettuihin verovapauksiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleiset lähtökohdat. Ehdotuksessa esitetään uudistettavaksi energiaverotuksen rakennetta siten, että verotuksen avulla voidaan nykyistä johdonmukaisemmin ja kustannustehokkaammin tukea EU:n ympäristötavoitteita. Tämä toteutettaisiin perustamalla liikenne- ja lämmityspolttoaineiden verotus jatkossa polttoaineiden energiasisältöön (energiasisältövero) ja poltosta syntyvään hiilidioksidin ominaispäästöön (hiilidioksidivero). Sääntelyn soveltamisala pysyisi ennallaan.¹

Valiokunta pitää ehdotusta lähtökohdiltaan kannatettavana. Ehdotettu verorakenne noudattaa päälinjoissaan Suomessa kuluvan vuoden alusta voimaan tullutta ympäristöpainotteista verouudistusta. Lähentäessään erityisesti yrityksiin kohdistuvaa verotusta ehdotus on samalla omiaan tasaamaan kilpailuedellytyksiä eri EU-maiden välillä.

Tavoitteena on, että hiilidioksidiperusteinen verokomponentti aiheuttaisi lähes saman raskuuden ja ohjausvaikutuksen ei-päästökauppa-sektorilla kuin päästöoikeuden hinta aiheuttaa päästökaupan piirissä. Tämä on omiaan tasaamaan taakkaa päästökauppa-sektorin ja ei-päästökauppa-sektorin välillä. Päällekkäisten ohjauskeinojen välttämiseksi valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena lähtökohtaa, jonka mukaisesti päästökauppa-sektori vapautetaan lämmityspolt-

toaineiden ja sähkön tuotannossa käytettyjen polttoaineiden osalta hiilidioksidiverosta. Tältä osin uudistus menee jonkin verran pidemmälle kuin voimassa oleva kansallinen sääntelyimme. Uusi verorakenne kohtelisi myös mm. biopolttoaineita nykyistä oikeudenmukaisemmin ja olisi omiaan tukemaan yhdistettyä sähkön- ja lämmöntuotantoa.

Dieselöljy. Ehdotuksen suurimmat kustannusvaikutukset kohdistuvat dieselöljyn verotukseen. Ehdotuksen mukaisesti dieselöljystä tulisi kantaa polttoaineveroa samoin perustein kuin bensiinistä ja ilman erottelua ammatti- ja yksityiskäytön välillä. Ehdotuksen lähtökohtana on, että vuonna 2018 dieselöljyllä on sama energia- ja hiilisisältöön perustuva vähimmäisverotaso kuin moottoribensiinillä. Nämä muutokset johtaisivat dieselöljyn hinnan huomattavaan nousuun ja lisäisivät merkittävästi hyötyliikenteen kustannusrasitusta.

Talousvaliokunta ei pidä ehdotusta näiltä osin perusteltuna. Maantiekuljetukset kattavat suurimman osan mm. vientiyritystemme kuljetustarpeista, eikä autokuljetusten tilalle ole näköpiirissä, ehdotettu lyhyt siirtymäaika huomioonottaen, kilpailukykyistä korvaavaa kuljetustapaa. Yhdistettynä ehdotukseen poistaa mahdollisuus kohdella eri tavalla ammatti- ja yksityiskäyttöä uhkaavat sääntelyn kokonaisvaikutukset muodostua kohtuuttoman ankariksi sekä hyötyliikenteelle että vientiyrityksillemme. Talousvaliokunta katsoo, ettei ehdotus ole näiltä osin nyky muodossaan kannatettava.

¹ Turve, puu ja muut kiinteät biomassat eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan.

Biopolttoaineet. Ehdotuksen mukaisesti kaikki RES-direktiivin² kestävyyskriteerit täyttävät biopolttonesteet vapautuisivat hiilidioksidiverosta. Esitys on lähtökohdiltaan kannatettava, mutta sen ohjaavaa vaikutusta voitaisiin vielä tehostaa. Kansallinen verosäätelymme ottaa ehdotettua hienojakoisemmin huomioon myös eri biopolttoaineiden väliset erot. Valiokunta katsoo, että EU-säätelyä tulisi kehittää samansuuntaisesti. RES-direktiivin mukaisten kestävyyskriteerien käytön osalta valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kestävyysjärjestelmien valmistelu (mm. vapaaehtoisten järjestelmien hyväksyminen) on edelleen kesken eikä järjestelmien toimivuudesta ole vielä saatu varmuutta.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi 2009/28/EY sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta.

Voimaantulo. Merkittäviä rakenteellisia uudistuksia ja kustannusvaikutuksia sisältävän ehdotuksen esitetään tulevan pääosin voimaan jo 1.1.2013 lukien. Koska ehdotuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on poistaa päällekkäinen ohjaus päästökaupan kanssa, on voimaantuloesitys sinänsä looginen, sillä voimaantuloaika vastaisi uuden päästökaupakauden alkamisajankohtaa. Edellä, samoin kuin valtioneuvoston kirjelmässä, on kuitenkin tuotu esille joukko osin taloudellisesti merkittäviä muutostarpeita, jotka edellyttävät tarkkaa läpikäyntiä ja hiontaa. Tähän tulee varata riittävä aika. Jotta myös sidosryhmille voidaan turvata kohtuullinen varautumisaika, talousvaliokunta katsoo, että voimaantuloajankohdasta on tarpeen lykätä.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 3 päivänä marraskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Mauri Pekkarinen /kesk
 vpj. Marjo Matikainen-Kallström /kok
 jäs. Lars Erik Gästgivers /r
 James Hirvisaari /ps
 Harri Jaskari /kok
 Johanna Karimäki /vihr
 Pia Kauma /kok

Miapetra Kumpula-Natri /sd
 Jukka Kärnä /sd
 Päivi Lipponen /sd
 Sirpa Paatero /sd
 Arto Pirttilahti /kesk
 Juha Sipilä /kesk
 Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Dieselöljyn ja moottoribensiinin vähimmäisverotasojen lähentäminen

Komissio ehdottaa dieselöljyn ja moottoribensiinin vähimmäisverotasojen lähentämistä siten, että vuonna 2018 dieselöljyllä olisi sama energia- ja hiilisisältöön perustuva vähimmäisverotaso kuin moottoribensiinillä.

Tämä tarkoittaisi dieselöljyn vähimmäisverotason nousua nykyisestä. Myös lämmityspolttoaineiden vähimmäisverotasot nousisivat selvästi nykyisestä.

Jos liikennepolttoaineita haluttaisiin verottaa yhtenäisesti kansallisten energia- ja hiilisisältöverotasojen mukaisesti, dieselpolttoaineen vero olisi Suomessa nostettava tasolle 70,20 senttiä litralta nykyisestä tasosta 36,40 senttiä litralta (44,30 senttiä litralta vuodesta 2012 alkaen) käytettäessä yhdenmukaisia verotuskriteerejä bensiinin (63,70 senttiä litralta) kanssa.

Vaikka samassa yhteydessä dieselhenkilöautoilta kannettavasta käyttövoimaverosta luovuttaisiin, lisäksi muutos verotuloja 550 miljoonalla eurolla. Tämä jäisi valtaosin hyötyliikenteen kustannuksiksi, koska ehdotuksen mukaan ammattidieselillä ei voisi olla alemmaa verotaso.

Kataisen hallitus kannattaa liikennepolttoaineiden verotuksen yhdenmukaistamista parantavia toimia. Hallitus ei pidä lähtökohtaisesti tarpeellisenä säilyttää ammatti- ja yksityisdieselin verotasojen eriyttämistä.

Toisaalta kirjelmässä mainitaan, että hallitus suhtautuu varauksellisesti ammatti- ja yksityisdieselin verotasojen eriyttämiseen, ellei samassa yhteydessä voida turvata kuljetuselinkeinon ja joukkoliikenteen kilpailukyvn säilymistä eri jäsenvaltioissa.

Komission ehdottamat muutokset lisäisivät kuljetussektorin ja siten myös muun elinkeinoelämän, erityisesti raskaan vientiteollisuuden,

sekä kansantalouden kustannuksia dieselöljyn verorasituksen nousun takia.

Dieselöljyn ja moottoribensiinin vähimmäistasojen lähentäminen tulee torjua, mikäli pitkien etäisyyksien ja vientiteollisuudesta riippuvaisten maiden, kuten Suomen, etuja ei voida turvata.

Biopolttonesteet

Direktiiviehdotuksen mukaan kestävät biopolttonesteet ja päästökauppassektorin polttoaineet olisi vapautettava kokonaan hiilidioksidiverosta.

Bioperäisten lämmityspolttoaineiden verotus noudattaisi samaa rakennetta ja periaatteita kuin liikenteen biopolttoaineet. Siten esimerkiksi kestävästä biopolttoöljystä ei kannettaisi hiilidioksidiveroa.

Ehdotettu verorakenteen muutos ei vaikuttaisi turpeen eikä kiinteiden biomassojen, kuten puun, verotukseen, vaan ne säilyisivät nykyisen kaltaisesti energiaverodirektiivin soveltamisalan ulkopuolella.

Suomen nykyiseen verojärjestelmään verrattuna muutokset vähentäisivät jonkin verran verotuloja, sillä nykyisin ainoastaan vain niin sanotut toisen polven biopolttonesteet on kokonaan vapautettu hiilidioksidiverosta.

Suomen kansantalouden kannalta on äärimmäisen tärkeää, että muutoksessa turvataan kestävien kotimaisten biopolttonesteiden kilpailukyky.

Hiilivuotoalat

Ehdotuksen mukaan päästökauppassektorin toiminnot, kuten lämmön ja sähköntuotannon polttoaineet, olisi aina vapautettava hiilidioksidiverosta. Vastaavasti päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla lämmityksen ja sähköntuotannon polttoaineista kannettaisiin hiilidioksidivero.

Edellä mainitun lisäksi direktiivin muutosesityksessä ehdotetaan hiilivuotoaloille uutena toimenpiteenä energian mediaanikulutuksen perus-

teella laskennallista, hiilidioksidiverosta tehtävää hyvitystä, jonka määrä ei saisi ylittää maksettua hiilidioksidiveroa.

Tämän säännöksen yksityiskohtainen sisältö on epäselvä.

Ehdotuksen mukaan olisi edelleen mahdollista alentaa energiaintensiivisen teollisuuden verotusta verrattuna muihin toimialoihin.

Merkittävä muutos seuraisi nestekaasun verotuskohtelun muuttumisesta. Nestekaasu tulisi verotettavaksi lämmityspolttoaineena samoilla perusteilla kuin muutkin lämmityspolttoaineet. Nestekaasu on Suomessa tällä hetkellä täysin verotonta niin kotitalouksille kuin yrityksillekin.

Nestekaasua käytetään Suomessa vuosittain vajaat 300 000 tonnia. Sitä käytetään pienpakauksissa grillikaasuna, lämmityksessä ja erilaisissa teollisuuden prosesseissa.

Nestekaasua käytetään merkittävästi muun muassa terästeollisuudessa, jossa sen verottaminen lämmityspolttoaineiden verotasolla aiheuttaisi kustannuksia ja saattaisi heikentää merkittävästi kilpailukykyä. Lisäksi noin 50 kasvihuoneyritystä käyttää nestekaasua lämmitykseen.

Veronkorotuksella olisi lisäksi huomattava merkitys hyötyliikenteen ja erityisesti kaasukäyttöisten bussien kannattavuudelle.

Verotuottoja nestekaasun vero voisi lisätä arviolta 10—15 miljoonaa euroa vuodessa.

Tässä vaiheessa valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti nestekaasun verottamiseen lämmityspolttoaineena, mikäli sen käyttö teollisuudessa ei osoittaudu pääosin verottomaksi.

Valtioneuvosto pitää keinotekoisena ja tarpeettomana monimutkaista ja määräaikaista hiilivuotoalojen hyvitystä hiilidioksidiverosta, koska direktiiviehdotuksen mukainen päästökauppasektorin pakollinen vapauttaminen hiilidioksidiverosta on jo sinällään riittävä toimi päästökaupan huomioimiseksi ja koska päästökauppadirektiiviin sisältyy hiilivuotoalojen lievempää kohtelua koskevat säännökset.

Suomen kansantalouden kannalta on äärimmäisen tärkeää, että hiilivuodolle alttiiden alojen toiminta- ja kilpailukyky turvataan.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa asiasta päätätessään huomioon eriävissä mielipiteessä esitetyt näkökohdat, joiden perusteella on todettavissa,

— että allekirjoittajien mielestä dieselöljyn ja moottoribensiinin vähimmäistasojen lähentäminen tulee torjua, mikäli pitkien etäisyyksien ja vientiteollisuudesta riippuvaisten maiden, kuten Suomen, etuja ei voida turvata,

— että kestävien kotimaisten biopolttonesteiden kilpailukyky tulee turvata ja

— että hiilivuodolle alttiiden alojen toiminta- ja kilpailukyky tulee turvata.

Helsingissä 3 päivänä marraskuuta 2011

Mauri Pekkarinen /kesk
Arto Pirttilahti /kesk
Juha Sipilä /kesk

James Hirvisaari /ps
Kaj Turunen /ps