

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2011 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (energiaverodirektiivin uudistaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 20 päivänä syyskuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (energiaverodirektiivin uudistaminen) (U 33/2011 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana
- neuvotteleva virkamies Leo Parkkonen, valtiovarainministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut ympäristöministeriö.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on antanut 13 päivänä huhtikuuta 2011 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta annetun neuvoston direktiivin 2003/96/EY muuttamisesta; KOM(2011) 169 lopullinen. Komissio ehdottaa muutettavaksi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevaa yhteisön kehyksen uudistamisesta annettua neuvoston direktiiviä 2003/96/EY, jäljempänä energiaverodirektiivi.

Ehdotuksen mukaan liikenne- ja lämmityspolttoaineiden verotus perustuisi polttoaineen energiasisältöön ja poltosta syntyvään hiilidioksidin ominaispäästöön. Sinänsä energiaverodirektiivin soveltamisalaa ei laajennettaisi nykyisestä. Kestävyyuskriteerit täyttävistä biopolttoaineista ei kannettaisi hiilidioksidiveroa. Lisäksi

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. Lämmityspolttoaineiden vähimmäisverotaso nousisivat selvästi nykyisestä. Sähkön verotuksen rakenteeseen tai verotasoihin muutosesityksellä ei olisi juurikaan vaikutusta. Päästökaupan ja energiaverotuksen päällekkäisen hiilidioksidiohjauksen vähentämiseksi ehdotetaan päästökauppassektorilla kulutettujen lämmityspolttoaineiden ja sähkön tuotannossa käytettyjen polttoaineiden vapauttamista hiilidioksidiverosta. Tämä tarkoittaisi samalla sitä, että päästökaupan ulkopuolisista sähkön ja lämmöntuotannon polttoaineista kannettaisiin hiilidioksidivero. Muutosesityksellä kavennettaisiin jonkin

verran verovapauksien tai veronalennuksien käyttömahdollisuuksia. Turve säilyisi nykyisenkaltaisesti energiaverodirektiivin soveltamisalan ulkopuolella. Lisäksi ehdotukseen sisältyy eräitä teknisluonteisia täsmennyksiä. Eräitä yksityiskohtia lukuun ottamatta ehdotetut rakenneuutokset vastaavat Suomessa vuoden 2011 alussa toteutettua energiaverouudistusta.

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 energia- tuotteita johdonmukaisesti ja objektiivisesti, vaan tuotteiden vähimmäisverotasot vaihtelevat merkittävästi. Energiaverojen määräytymisperusteilla ei ole kytkentää EU:n energia- ja ympäristöpolitiittisiin 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.

Direktiiviehdotuksen lähtökohtana on, että biopolttoaineiden alempi energiasisältö huomioitaisiin ainoastaan kestävien polttoaineiden energiasisältö- ja hiilidioksidiverossa. Käytännössä ei-kestävästä biopolttoaineesta pitäisi maksaa vastaavan fossiilisen polttoaineen energiasisältövero. Tämä ei ole johdonmukaista, koska biopolttoaineiden energiasisältö tunnetaan tarkasti ja koska tuotteen energiasisältö ei riipu tuotteen kestävyyydestä. Esimerkiksi kestävä ja ei-kestävän etanolin energiasisältö litraa kohti on sama. Koska tuotteen energiasisältö vaikuttaa myös litrasta syntyvän hiilidioksidin määrään, tulisi biopolttoaineen alempi energiasisältö ottaa huomioon sekä energiasisältö- että hiilidioksidiveroa määritettäessä.

Direktiiviehdotuksen mukaan kestävien biopolttoaineiden hiilidioksidivero olisi aina nolla, vaikka RES-direktiivin pohjalta se voitaisiin jaotella kehittyneemmin esimerkiksi Suomessa jo toteutetulla tavalla kolmeen luokkaan niiden aiheuttamien hiilidioksidipäästöjen perusteella siten, että luokat olisivat: 1) ei-kestävät biopolttoaineet, joista kannettaisiin täysi, energiasisältöön suhteutettu hiilidioksidivero, 2) kestävät biopolttoaineet, joiden hiilidioksidivero olisi puolitettu ja 3) jäte- ja tähdeperäiset eli niin sanotut tuplalaskettavat biopolttoaineet, joilta ei kannettaisi lainkaan hiilidioksidiveroa. Myös muuta yhteisölaainsäädäntöä ollaan kehittämässä suuntaan, jossa otettaisiin RES-direktiivin tavoin huomioon polttoaineen elinkaarenaikaiset päästöt.

Valtioneuvosto pitää direktiivin lähtökohtaa edellä mainituilta osin epäjohdonmukaisena. Valmisteverotuksen lähtökohtana on verottaa tuotteita niiden tosiasiallisten ominaisuuksien, kuten laadun, ja määrän perusteella eli tässä tapauksessa niiden energiasisällön ja elinkaaren aikaisen hiilidioksidipäästövähennemän perusteella. Tämä tulisi ottaa johdonmukaisesti huomioon kaikkien polttoaineiden verotuksessa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiiviehdotusta muutetaan suuntaan, joka ottaa huomioon verotuksessa kaikkien polttoaineiden osalta energiasisällön ja erityisesti sen, että biopolttoaineiden hiilidioksidiverotuksessa otetaan

huomioon elinkaarenaikaiset hiilidioksidipäästövähennemät. Tällöin kaikkia polttoaineita verotettaisiin johdonmukaisesti ja yhdenvertaisesti eikä niiden välille syntyisi vääristymiä. Näin myös biopolttoaineiden päästövähennemäerot huomioitaisiin verotuksessa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että samalla kun veroperusteet muutetaan yhtenäisiksi, myös vähimmäisverotasoa korotetaan ympäristö- ja energiapolitiittisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja yhtenäisten kilpailuolosuhteiden luomiseksi EU:ssa. Sitä vastoin valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti mekanismiin, jolla automaattisesti tarkistettaisiin energiasisältöveron vähimmäistasoa Eurostatin kuluttajahintaindeksin perusteella, koska muutoksen vaikutuksia ei ole vielä pystytty kokonaisuudessaan arvioimaan ja koska jäsenvaltiolla on oltava oikeus valita verotuksen, valtiontalouden ja ympäristön kannalta parhaat ja myös kustannustehokkaimmat tavat toteuttaa tasapuolista energiaverotusta. Toisaalta energiasisältöveron vähimmäistason sitominen inflaatiokehitykseen saattaisi olla jossain määrin perusteltua niin ympäristöohjauksen tehon kuin myös yhtenäisten kilpailuolosuhteiden säilymisen kannalta, sillä yksimielisyyttä vaativana asiana vähimmäisverotusojen muuttaminen edes inflaation verran on osoittautunut EU:ssa hankalaksi.

Valtioneuvosto kannattaa liikennepolttoaineiden verotuksen yhdenmukaistamista parantavia toimia. Valtioneuvosto ei pidä lähtökohtaisesti tarpeellisenä säilyttää ammatti- ja yksityisdieselin verotusojen eriyttämistä, jolle ei ole ympäristöperusteita. Ehdotetut muutokset lisäisivät kuljetussektorin ja siten myös muun elinkeinoelämän, erityisesti raskaan vientiteollisuuden, sekä kansantalouden kustannuksia dieselöljyn verorasituksen nousun takia. Tämän takia valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ammatti- ja yksityisdieselin verotusojen yhdistämiseen, ellei samassa yhteydessä voida turvata kuljetuselinkeinon ja joukkoliikenteen kilpailukyvyyn säilymistä eri jäsenvaltioissa. Dieselöljyn verorasituksen nousu saattaisi vaikuttaa kielteisesti myös joukkoliikenteen matkustajamääriin. Tämä vaikeuttaisi EU:n ja liikenne- ja ilmasto-

politiittisten tavoitteiden saavuttamista. Valtioneuvoston käsityksen mukaan Suomessa sovellettu dieselöljyn bensiiniä lievempi verotus yhdistettynä henkilöautoilta kannettavaan käyttövoimaveroon riittää estämään dieselöljyn ja moottoribensiinin eri verotasoista johtuvat ympäristö- ja kilpailuvääristymäongelmat ja siten tämä mahdollisuus tulisi säilyttää. Jos bensiinin ja dieselöljyn verotus yhtenäistettäisiin täydellisesti, tulisi toimenpiteelle varata ehdotuksessa esitettyä selvästi pidempi sopeutumisaika ja turvata joukkoliikenteen kilpailukyvyyn säilyminen. Myös siitä tulisi varmistua, että jäsenvaltiot etenisivät uudistuksessa mahdollisimman samalla aikataululla kilpailuvääristymien estämiseksi.

Direktiivin muutosesityksessä ehdotetaan veronalennusmahdollisuuksien kaventamista. Suomen osalta merkittävimpiä ovat polttoaineen laadun sekä yksityis- ja yrityskäytön perusteella tehtävät veronalennukset. Ehdotuksen mukaan alennus koskisi näissä tapauksissa vain energiasisältöveroa siten toteutettuna, että energiaverodirektiivin vähimmäistasoa olisi noudatettava. Suomen osalta muutoksella ei olisi kovin suurta merkitystä, sillä polttoaineiden laadun perusteella tehtävät veronalennukset tehdään jo nyt energiasisältöverosta. Muutos mahdollistaisi edelleen myös sähkön veron yksityis- ja yrityskäytön verotason eriyttämisen toisistaan nykyisen kaltaisesti, sillä sähköstä kannetaan vain energiasisältöveroa. Lisäksi muutosehdotuksen mukaan olisi mahdollista lieventää energiaintensiivisen teollisuuden energiaverotusta Suomessa nykyisin noudatetun käytännön mukaisesti.

Suomen kokonaisedun mukaista on, että direktiivin mahdollistamia veronalennuksia kavennettaisiin ja siten energiaverotuksen veropohjaa yhtenäistettäisiin ja samalla tuotaisiin lähemmäksi suomalaista verotuskäytäntöä. Myös maatalouden veronalennusmahdollisuuden rajoittaminen päästökaupparektorin ulkopuolise- na toimialana vain energiasisältöveroon on perusteltua.

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti neste-, maa- ja biokaasujen verottamista yhte- näisin kriteerein. Direktiiviehdotuksen mukaan

maa- ja nestekaasun liikennekäytön täysimääräiselle verottamiselle olisi siirtymäaika vuoden 2022 loppuun saakka. Biokaasusta ei kannettaisi hiilidioksidiveroa ja sen energiasisältöveroa voitaisiin alentaa valtiontukilupaa edellyttävissä menettelyssä. Valtioneuvosto ei voi hyväksyä, että biokaasuun sovellettaisiin hankalampia menettelyjä kuin fossiilisiin polttoaineisiin. Valtioneuvoston käsityksen mukaan biokaasun energiaverotuksessa tulisi pyrkiä ratkaisuun, jossa se säilyisi kokonaan verottomana niin liikenne- kuin lämmityskäytössään. Nestekaasu on Suomessa tällä hetkellä täysin verotonta niin kotitalouksille kuin yrityksillekin. Nestekaasua käytetään merkittävästi muun muassa terästeollisuudessa, jossa sen verottaminen lämmityspolttoaineiden verotasolla aiheuttaisi kustannuksia ja saattaisi heikentää merkittävästi kilpailukykyä. Tämän hetkisen tiedon valossa näyttäisi siltä, että merkittävä osa teollisuuden nestekaasun käytöstä olisi käytännössä verotonta prosessipolttoainekäyttöä. Lisäksi osa verollisesta käytöstä kulutetaan energiantensiivisessä teollisuudessa, jolloin nestekaasusta mahdollisesti kannetut verot palautettaisiin niin sanotun energiaveroleikkurin avulla. Tässä vaiheessa valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti nestekaasun verottamiseen lämmityspolttoaineena, mikä-

li sen käyttö teollisuudessa ei osoittaudu pääosin verottomaksi. Joka tapauksessa nestekaasun lämmityskäytön verotukselle pitäisi varata 5–10 vuoden siirtymäaika. Ehdotuksen vaikutuksia tarkennetaan erityisesti kaasujen osalta tarvittaessa myöhemmin.

Valtioneuvoston mukaan on perusteltua vapauttaa päästökauppasektori hiilidioksidiverosta päällekkäisen ohjauksen vähentämiseksi päästökaupan kanssa, vaikka se aiheuttaakin verotulojen vähennyksiä valtiolle. Hiilidioksidiveron poisto kohdistuisi pääosin energiatehokkaaseen yhdistettyyn tuotantoon ja edistäisi siten sen käyttöä. Toisaalta hiilidioksidiverotulojen vähenemistä kompensoi osaltaan maksulliseen päästöoikeuksien jakomenettelyyn siirtyminen. 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 päästökauppa-direktiiviin sisältyy hiilivuotoalojen lievempää kohtelua koskevat säännökset.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua direktiivin voimaantuloajankohtaa vuoden 2013 alusta liian aikaisena.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta pitää uudistusta lähtökohtaisesti oikeasuuntaisena, sillä EU:n energiaverojärjestelmä muuttuisi sen mukaisesti selkeästi ympäristöperusteiseksi sekä liikenteen polttoaineiden että lämmityspolttoaineiden osalta ja tukisi siten ilmasto- ja energiapolitiikan keskeisiä tavoitteita. Ehdotettu veromalli ottaa huomioon eri polttoainevaihtoehtojen energiasisällön, hiilidioksidipäästöt ja biopolttoaineiden hiilidioksidipäästöjä vähentävän vaikutuksen. Rakenne vastaa pääosin myös Suomen uudistettua energiaverotusjärjestelmää.

Valiokunta pitää kokonaisuutena tarkastellen myönteisenä tavoitetta eri polttoaineiden yhden-

mukaisesta verotuksesta niiden energiasisällön ja hiilidioksidipäästön perusteella. Kaikille hiilidioksidipäästöille tulee saada eri toimenpiteiden kautta hinta, joka ohjaa ja kannustaa tuottajat ja kuluttajat investoimaan sellaisiin tuotteisiin, tekniikoihin ja prosesseihin, joista aiheutuu alhaiset päästöt. Energiaverojärjestelmä on yksi mahdollisuus ohjata energian tuotantoa ja kulutusta kohti vähäpäästöisempää, kestävämpää taloutta.

Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä varmistaa, että ehdotettu verotuksen toteutustapa on johdonmukainen ilmastopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi joukkoliikenteen kannalta. Valtioneuvoston tavoin valiokunta suhtautuu va-

rauksellisesti ammatti- ja yksityisdieselin verotasojen yhdistämiseen, ellei samassa yhteydessä voida turvata kuljetuselinkeinon ja joukkoliikenteen kilpailukyvyyn säilymistä. Verouudistus voi vaikuttaa välillisesti hyvin haitallisesti erityisesti linja-autoliikenteen toimintaedellytyksiin. Joukkoliikenteen edistäminen on kuitenkin ilmasto- ja energiastrategian mukaan välttämättöntä, jotta henkilöauton käytöllä olisi kilpailukykyisiä vaihtoehtoja. Dieselöljyn verorasituksen nousu saattaisi vaikuttaa kielteisesti myös joukkoliikenteen matkustajamääriin, mikä vaikeuttaisi liikenne- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Valtioneuvoston käsityksen mukaan Suomessa sovellettu dieselöljyn bensiiniä lievämpi verotus yhdistettynä henkilöautoilta kannettavaan käyttövoimaveroon riittää estämään dieselöljyn ja moottoribensiinin eri verotasoista johtuvat ympäristö- ja kilpailuvääristymäongelmat. Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan katsoo, että tämä mahdollisuus tulisi säilyttää.

Valiokunta toteaa, että biopolttoaineiden osalta esitys rakentuu osaltaan uusiutuvien energialähteiden edistämistä koskevan ns. RES-direktiivin kestävyyskriteereille, mikä on luonteva lähtökohta. Ehdotuksen mukaan kestävien biopolttoaineiden hiilidioksidivero olisi kuitenkin aina nolla, vaikka RES-direktiivinkin mukaan veron määrittely voitaisiin tehdä siten, että verotuksessa otettaisiin huomioon elinkaaren aikaiset hiilidioksidipäästövähennemät. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että direktiivin lähtökohta on tältä osin epäjohdonmukainen.

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että kestävyyskriteerien avulla ei ole käytännössä vielä pystytty estämään epäsuoria maankäyttövaikutuksia, jotka voivat välillisesti johtaa biopolttoainetuotannosta aiheutuvaan kielteiseen kasvihuonekaasupäästövaikutukseen. Kestävyyskriteerien kehittäminen on jatkossa edelleen tar-

keää tavoitteiden vastaisen kehityksen estämiseksi. Liikennebiopolttoainekehitys, erityisesti ns. toisen sukupolven polttoaineet ja näiden tukeminen verojärjestelmänkeinoin, edistää mahdollisuuksia kotimaiseen, kestäväan biopolttoainetuotantoon, johon ei sisältyisi haitallisia ilmasto- ja biodiversiteettivaikutuksia tai kielteisiä sosiaalisia vaikutuksia.

Direktiiviehdotuksen mukaan maataloudelta päästökaupan ulkopuolisena sektorina kannettaisiin aina lähtökohtaisesti hiilidioksidivero ja mahdolliset veronalennukset olisi tehtävä energiasäلتöverosta. Alennuksen käytön edellytyksenä olisi se, että maatalouteen kohdistetaan energiatehokkuustoimenpiteitä, joilla saavutetaan sama energiansäästö kuin normaalilla verotasolla. Valiokunta tukee valtioneuvoston tavoin yhtenäistämislähtökohtaa tältäkin osin korostaen, että maataloilla ja maaseutuyrityksillä on tärkeä rooli maatalous- ja metsäpohjaisen bioenergian hajautetussa tuotannossa. Maatalouden energiaomavaraisuus on suhteellisen alhaisella tasolla, vaikka omavaraisuus ja jopa yliomavaraisuus olisi saavutettavissa. Tähän tulisi kiinnittää erityistä huomiota ja suunnata kannustimet niin, että omavaraisuus paranee.

Valiokunta katsoo edelleen valtioneuvoston tavoin, että päästökauppasektorin vapauttaminen hiilidioksidiverosta on kustannustehokkuuden kannalta lähtökohtaisesti kannatettavaa päällekkäisen ohjauksen vähentämiseksi. Hiilidioksidiveron poisto kohdistuu pääosin yhdistettyyn sähkön ja lämmön tuotantoon, joka on hyvin energiatehokasta ja siten edistää perustellusti sen toimintaedellytyksiä.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

YmVL 8/2011 vp — U 33/2011 vp

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Martti Korhonen /vas	Tapani Mäkinen /kok
vpj.	Rakel Hiltunen /sd	Martti Mölsä /ps
jäs.	Timo Heinonen /kok	Sirpa Paatero /sd
	Antti Kaikkonen /kesk	Sari Palm /kd
	Pauli Kiuru /kok	Mirja Vehkaperä /kesk
	Jari Lindström /ps	Juha Väätäinen /ps (osittain).
	Eeva Maria Majjala /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.

ERIÄVÄ MIELIPIDE***Perustelut***

Ympäristövaliokunnan lausunnossa koskien valtioneuvoston kirjelmää ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (energiaverodirektiivin uudistaminen) valiokunnan enemmistö on esittänyt suhtautuvansa valtioneuvoston tavoin varauksellisesti ammatti- ja yksityisdieselin verotasojen yhdistämiseen.

Mielestämme asiassa pitäisi ottaa tiukempi kanta asiaan ja ilmaista selvästi, etteivät valiokunta (ja valtioneuvosto) hyväksy verotasojen yhdistämistä lainkaan, jottei suomalaisen ammattiliikenteen kilpailukyky tuhothaisi.

Käytännössä suomalaisen ammattiliikenteen kilpailukyky tälläkin saralla viedään kokonaan,

jos verotasojen yhdistäminen tapahtuisi. Tuloksena olisi konkurseja kotimaisessa ammattiliikenteessä. Jotta tämä voidaan estää ja suomalaisten kilpailukyky säilyisi, tulee jatkossakin mahdollistaa ammattidieselin ja yksityisdieselin eriyttäminen verotuksellisesti.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että valiokunta esittää kantanaan, ettei dieselin verotasojen yhdistämistä hyväksytä lainkaan.

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2011

Jari Lindström /ps

Martti Mölsä /ps

Juha Väättäinen /ps