



MINISTRY
OF FINANCE

Energiaverotus ja verotuet kestävän kehityksen indikaattorina

Veli Auvinen, Neuvotteleva virkamies
26.5.2021

Verotukien raportointi

- Raportoidaan talousarvioesityksen tulomomenteilla sekä talousarvion yhteydessä julkaistussa verotukilistassa
 - Perustuu alun perin VATT:n ”Verotuet Suomessa 2009”-raporttiin
 - Raportin valmistelussa asiantuntijoita VM:stä, TEM:stä ja STM:stä
- Verotukiraportoinnin ohjausryhmä
 - Tehtävät: verotukiraportoinnin seuranta, arviointi ja kehittäminen
 - Uusien verotukien syntyessä ohjausryhmä päättää niiden laskentaperiaatteista
- Verotukisivut: <https://vm.fi/verotuet>
 - Täydellinen vuosittain päivitetty lista tunnistetuista verotuista
 - VM:ssä valmistellut verotukiin liittyvät muistiot
 - Verotukiraportoinnin ohjausryhmän muistiot

Verotukien laskeminen

- Määritelmät arviot vaikutuksista verotuottoihin ovat riippuvaisia kunkin säännöksen osalta valitusta normiverojärjestelmästä ja laskentamenetelmistä
- Kunkin säännöksen muodostamaa verotukea verrataan valittuun vertailutasoon ja arvioidaan erikseen staattisesti ja riippumatta muista verotuista
 - Tuet vaikuttavat hintoihin ja käyttäytymiseen, mitä staattisessa verotukilaskennassa ei pystytä ottamaan huomioon
- Jopa kolmasosalle tunnistetuista verotuista ei pystytä esittämään euromääräistä arviota
- Uusia verotukia on tunnistettu ajan myötä myös ilman lainsäädäntömuutoksia
- Osalle verotuista voidaan esittää vain karkea suuruusluokka-arvio ja joillekin on vasta ajan kuluessa löydetty laskentatapoja tai arvioita
- Laskentamenetelmät ja aineistot vaihtelevat tarkoista edellisvuoden verotiedoista muihin, usein vanhempiin, tilastotietoihin sekä erilaisiin mallinnuksiin
- Tuen suuruus voi muuttua verotukeen tehtävän lainsäädäntömuutoksen tai veropohjan muutoksen takia, mutta myös laskentamenetelmien muutoksiin, päivitettyihin aineistoihin tai normijärjestelmän muutoksiin liittyvistä syistä

Verotuet ympäristölle haitallisina tukina

- Suomessa ei ole tehty kattavaa selvitystä talousarvion sisältämisestä ympäristölle haitallisista tuista
 - Olemassa olevia listauksissa on käyty läpi rajattu joukko verotukia, suoria tukia ja eräitä muita rakenteita jättäen pois esim. ne tuet, joita ei aikoinaan osattu rahallisesti mitata.
 - Ympäristölle haitallisuuden arvioinnista on voinut jäädä pois kokonaisuuksia ja kokonaisia verolajeja
 - Arvioidut tuet on jaettu verotukilaskennan kokonaisuuksina kategorisesti haitallisiin ja ei-haitallisiin
 - Tilastokeskus ja SYKE käynnistäneet uuden hankkeen

Energiaverotuksen verotukien käyttäminen ympäristölle haitallisten tukien määrän indikaattorina 1/3

- Verotukien määrittelyä ja niihin tehtyjä rajoituksia ei ole tehty ympäristönäkökulmasta
- Normiverojärjestelmään on valittu joitain verorakenteen elementtejä, mutta se ei esimerkiksi huomioi muuta sääntelyä, kuten päästökauppaa
- Normiverojärjestelmästä tuleva vertailutaso, johon verotukilaskenta on tehty, ei ole välttämättä ympäristön kannalta optimaalinen taso
- Samaan verotukeen saattaa myös sisältyä sekä ympäristölle hyödyllisiä että haitallisia piirteitä
- Verotukilaskentaan liittyvien menetelmien ja puutteiden takia yksittäisten verotukien euromäärien laskeminen yhteen ei anna oikeaa kuvaa tukien kokonaismäärästä

Energiaverotuksen verotukien käyttäminen ympäristölle haitallisten tukien määrän indikaattorina 2/3

- Yksittäisen verotuen kasvattaminen voi joko pienentää tai kasvattaa muita verotukia. Muutosten summa riippuu siitä, mitä verotukia on määriteltä ja mihin tasoihin laskenta on kytketty.

Esimerkki: ympäristöperusteisista energiaveromuutoksista ja niiden vaikutus eri verotuksiin (v.2020 lainsäädännöllä)

	Lämmityspoltto- aineiden energiasisältöveron korotus 10%	Sähkö I (yleinen) verotason korotus +10%*	Sähkö II (alennettu) verotason korotus +10%
Energiaverot muutos	18	92	27
Energiaveronpalautus muutos	4	3	17
Nettovaikutus valtion budjettiin	14	89	10
CHP-verotuki	8	0	0
Työkoneiden verotuki	-6	0	0
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus	2	0	18
Maatalouden energiaveronpalautus	2	3	-1
Puupohjaisten polttoaineiden verottomuus	20	0	0
Jätteenpolton verottomuus	5	0	0
Turpeen verotuki	6	0	0
Teollis., konesalien ja kasvih. alempi sähkövero	0	88	-27
Verotukien muutos yhteenslaskettuna	37	91	-10

Energiaverotuksen verotukien käyttäminen ympäristölle haitallisten tukien määrän indikaattorina 3/3

- Verotukilaskenta ei sisällä indikaatiota siitä, minkälainen verorakenne olisi paras fiskaalisten taikka energia-, ympäristö- tai sosiaalipoliittisten tavoitteiden tai talouskasvun kannalta
- Ympäristönäkökulmasta olennaisinta on verotuksen efektiivinen taso ja verorakenteen ympäristöperusteisuus, ei määriteltyjen verotukien suuruus
 - Yleiset veronkorotukset tyypillisesti kasvattavat verotukia
 - Verotukia voi pienentää alennettua verokantaa korottamalla, mutta myös korkeampaa verokantaa alentamalla, joka harvoin on ympäristönäkökulmasta hyödyllistä.
 - Sektoreittain poikkeava verorakenne mahdollistaa veronkorotusten kohdistamisen sen mukaan, missä kiristystä on mahdollista tai perusteltua tehdä esim. päästökaupan päällekkäinen ohjaus ja hiilivuodon riski huomioiden

Energiaverotukien määrän vertailu kahden vuoden välillä

- Energiaverotukien arviot eivät kuvasta yhtenäisellä tavalla tai samalla tarkkuudella kuluvan tai tulevan vuoden tilannetta.
 - Perustuvat verotuesta riippuen talousarviovuoteen nähden kaksi vuotta aiempiin verotietoihin, kolme vuotta aiempiin Tilastokeskuksen kyselytietoihin tai mallinnuksen avulla tehtyyn arvioon. Tai arvio on vuosittain sama
- Verotukien määrä muuttuu ajassa
 - Uusia verotukia määritetään sitä mukaa kun lainsäädäntö kehittyy tai niitä määritellään voimassa olevasta lainsäädännöstä lisää
- Verotukien ympäristölle haitallisuus muuttuu ajassa
 - Energian tuotantomuodot, teknologia, tutkimus ja asiantuntijanäkemykset kehittyvät
- Muutokset eri tukien euromääräisissä arvioissa voivat johtua monista eri syistä, joista kaikilla ei ole todellista ympäristövaikutusta
 - Muutoksesta ei voi päätellä, onko kyseessä muutos verotuen piirissä olevan toiminnan kulutuksessa tai veroperusteissa, johtuuko muutos parempilaatuisesta tai uudemmasta aineistosta, onko tehty laskentatavan muutos vai onko vertailutaso on muuttunut

TuVL 5/2020 vp verotuista ympäristölle haitallisina tukina (1/2)

- ”Tulevaisuusvaliokunta katsoo, että Valtiontalouden tarkastusviraston maailmalta keräämät esimerkit osoittavat, että ilmiöpohjainen budjetointi muun muassa kestävän kehityksen sekä myös hyvinvoinnin osalta on mahdollista ja monin eri tavoin jo käytössäkin maailman eri maissa”
- ”Tulevaisuusvaliokunta ehdotti valtiovarainministeriön vero-osastolle, että talousarviossa olevat tuet ja määrärahat jaettaisiin viiteen tukikategoriaan:
 - 1) hiilineutraaliutta edistävien määrärahojen summaan
 - 2) ympäristölle haitallisten määrärahojen summaan
 - 3) niiden verotukien summaan, joiden voidaan perustellusti katsoa ohjaavan kohti hiilineutraaliutta
 - 4) niiden verotukien summaan, joiden voidaan perustellusti katsoa hidastavan hiilineutraaliuden saavuttamista sekä viimeisenä
 - 5) niiden verotukien summaan, jotka joko vaikuttavat hiilineutraaliuteen ristiriitaisesti tai joiden vaikutusta ei muusta syystä katsota voitavan arvioida”

TuVL 5/2020 vp verotuista ympäristölle haitallisina tukina (2/2)

- ”Verotuista valtiovarainministeriön vero-osasto ilmoitti kustakin kategoriasta yksittäiset tuet, **jotka yhteenlaskemalla saadaan seuraavat summat:**
 - a) Verotuet, joiden voidaan perustellusti katsoa ohjaavan kohti hiilineutraaliutta: 19 M€ (raideliikenteen sähkön verottomuus)
 - b) Verotuet, joiden voidaan perustellusti katsoa hidastavan hiilineutraaliuden saavuttamista: 1 872 M€ (josta tulee vähentää verosanktioksi määritelty henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero, 378 M€)
 - c) Verotuet, jotka joko vaikuttavat hiilineutraaliuteen ristiriitaisesti tai joiden vaikutusta ei muusta syystä katsota voitavan arvioida: 1 329 M€”
- ”Tulevaisuusvaliokunta katsoo valtiovarainministeriön vero-osastolta pyytämänsä jaottelun mahdollistavan paremman ymmärryksen vihreää siirtymää tukevasta verotuksesta ja siihen sisältyvistä ristiriitaisuuksista. Siksi valiokunta esittää, että asiaan liittyvät tuet ja määrärahat todetaan talousarvion yleisperusteluissa jatkossa joko tällä tavalla ”

VM:n Vero-osaston kommentteja 1/2

- VTV:n esimerkeissä ei ollut tämäntapaisia indikaattoreista eikä VM:n vero-osastolla aktiivisesta kv-seurannasta huolimatta ole tiedossa tapauksia, joissa budjetin kestävän kehityksen indikaattorina olisi verotukien yhteissummia
- Esitetty yhteenlasku ei aiemmin tässä esityksessä kerrotuin perustein kerro budjetin ympäristöperusteisuudesta ja saattaa siten antaa jopa todellisuudesta päinvastaisen signaalin
- Verotukiraportoinnissa listattujen verotukien käyttäminen suoraan ympäristölle haitallisten **tukien yhteenlaskussa** parhaimmallaan nykytiedolla tehdyllä kategorisella luokittelulla ympäristölle haitallisiin energiaverotukiin ja muihin energiaverotukiin **ei ole mahdollista tavalla, joka kertoisi talousarvioesityksen ympäristölle haitallisten tukien muutoksesta eri vuosien välillä vertailukelpoisesti**. Tästä syystä verotukien arviointia on tarpeen jatkaa tukikohtaisesti.
- Energiaverotuksen rakennetta ja siihen sisältyviä tukia on kuitenkin tarpeen arvioida säännöllisesti, jotta energiaverotuksen rakenne olisi asetettujen tavoitteiden näkökulmasta mahdollisimman tehokas ja sisältäisi siten mahdollisimman vähän epätarkoituksenmukaisia tai kalliita verokannustimia.
- Muistio energiaverotuista:

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/04bd03cb-0c69-4747-a890-c9e0bcf06f71/537ec877-4119-4fff-9f6d-9b778a0f46f9/MUISTIO_20201013143604.PDF

Meneillään olevia kv-hankkeita

- OECD:llä tai Euroopan komissiolla ei ole olemassa määritelmää energiaverotuille tai niiden kokonaisuuden ympäristölle haitallisuuden arvioinnille
- OECD: Informal Task Team on Measuring Fossil Fuel Subsidies
 - Tavoitteet:
 - Tukea OECD:ta ja jäsenmaita fossiilitukien kartoituksessa ja mittaamisessa
 - Fossiilitukien tarkastelun yhtenäistäminen: määritelmät, laskenamenetelmät, tulkinta kansainväliset vertailutasot (normijärjestelmä)
- Euroopan komissio: “Study on Environmentally Harmful Subsidies”
 - Käynnistyi 5/2021

Esimerkki: Verotuet osana Ranskan vihreää budjetointia

1/2

https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extract/2021/PLF_2021/rapport_IEE.PDF

- Julkaistiin v.2021 budjetin yhteydessä, tarkoitus julkaista vuosittain
 - Määrärahat, verotuet ja verotulot
 - Arvio tehdään välillä -1 (ympäristölle haitallinen) ja 3 (ympäristölle hyödyllinen) yhteensä kuudesta eri ympäristönäkökulmasta.
 - Paperissa painotetaan, että analyysi on kokonaisuudessa vahvasti kvalitatiivinen, sillä lukuja ei ole kaikista keskeisistä tekijöistä tuotettavissa
 - Arviointi on todettu joissain tapauksissa vaikeaksi, esimerkkinä nostettu:
 - Joukkoliikenteen fossiilisten polttoaineiden tuet, joilla toisaalta kasvatetaan päästöjä joukkoliikenteessä, mutta vähennetään muualla
 - Hiilivuotoa vähentävät teollisuuden tuet, joilla kasvatetaan päästöjä kotimaassa, mutta vähennetään globaalisti.

Esimerkki: Verotuet osana Ranskan vihreää budjetointia

2/2

https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extract/2021/PLF_2021/rapport_IEE.PDF

- Energiaverotukseen ympäristöperusteisuutta on Ranskassa on päädytty kuvaamaan ympäristönäkökulmasta sektorikohtaisten efektiivisten hiilen verojen avulla
- Muiden verojen, kuten esim. ALV:n tai tuloverojen osalta ei ole toistaiseksi löydetty ratkaisua.
- Verotuet on Ranskassa määritellyt valtiovarainministeriö budjetti- ja juridisesta näkökulmasta ja vertailutasojen määrittelystä johtuen niiden fiskaalinen merkitys on pieni
 - Esim. polttoaineiden väliset veroerot synnyttä ollenkaan verotukea
 - Vastaava määrittely poistaisi suuren osan energiaverotuista Suomessa

Ranskan vihreä budjetointi: energiatuotteiden verotuksen kuvaaminen

			Osuus päästöistä	Energiavero	CO2-vero	PK-hinta	Yhteensä
Sektori	Vero	PK-kattavuus	%	€/tCO2			€/tCO2
Liikenne			36,5	123,8	18,1	1,6	143,5
	Veroton	Ei-PK	10,4	0,0	0,0	0,0	0,0
	Veroton	PK	2,3	0,0	0,0	25,0	25,0
	Täysi vero	Ei-PK	12,6	199,8	44,6	0,0	244,4
	Alennettu vero	Ei-PK	11,2	178,8	8,9	0,0	187,7
Energiasektori			27,7	0,4	0,0	21,0	21,4
	Veroton	Ei-PK	4,4	0,0	0,0	0,0	0,0
	Veroton	PK	21,6	0,0	0,0	25,0	25,0
	Alennettu vero	PK	1,6	7,4	0,0	25,0	32,4
Teollisuus			17,4	6,6	5,4	17,3	29,3
	Veroton	Ei-PK	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0
	Veroton	PK	3,1	0,0	0,0	25,0	25,0
	Täysi vero	Ei-PK	0,3	13,5	44,6	0,0	58,1
	Täysi vero	PK	0,1	10,0	44,6	25,0	79,6
	Alennettu vero	Ei-PK	3,6	12,0	21,3	0,0	33,3
	Alennettu vero	PK	8,9	7,4	0,0	25,0	32,4
Palvelut			12,8	5,1	43,2	0,0	48,3
	Veroton	Ei-PK	12,0	5,4	44,6	0,0	50,0
	Alennettu vero	Ei-PK	0,8	0,0	21,9	0,0	21,9
Maatalous			5,6	14,4	0,0	0,0	14,4
	Veroton	Ei-PK	0,0	0,4	44,6	0,0	45,0
	Alennettu vero	Ei-PK	5,6	14,4	0,0	0,0	14,4
YHTEENSÄ			100,0	47,9	13,1	9,4	70,4

Ranskan vihreä budjetointi: sähkön verotuksen kuvaaminen

	Osuus kulutuksesta	Verotaso
	%	€/MWh
Täysi vero	57,5 %	22,50
Metallurgisten prosessit, kemiallinen pelkistys ja elektrolyyttiset prosessit	8,7 %	0
Ei-metallisten mineraalien valmistus	2,3 %	0
Yritykset, joilla sähkön osuus kustannuksista on yli 50 %	0,1 %	0
Energiatuotteiden valmistukselle	1,6 %	0
Sähköntuotanto	1,4 %	0
Kulutus >3kWh / € arvonlisästä	3,9 %	2
Kulutus 1,5 -3kWh / € arvonlisästä	3,8 %	5
Kulutus <1,5kWh / € arvonlisästä	11,3 %	7,5
Kulutus >3kWh / € arvonlisästä (hiilivuoto)	2,0 %	1
Kulutus 1,5 -3kWh / € arvonlisästä (hiilivuoto)	1,3 %	2,5
Kulutus <1,5kWh / € arvonlisästä (hiilivuoto)	0,7 %	5,5
Hyper-sähköintensiiviset laitokset	1,4 %	0,5
Juna-, metro-, raitiovaunu- ja johdinbussikuljetukset	3,6 %	0,5
Konesalit	0,3 %	12
Lentokentät	0,0 %	7,5
Total	100,0 %	14,2



MINISTRY
OF FINANCE

Kiitos!

Veli Auvinen
Veli.auvinen@vm.fi