

U-jatkokirjelmä komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan unionin kehityksen uudistamisesta (uudelleenlaadittu); KOM (2021) 563 lopullinen

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 14.7.2021 ehdotuksen (KOM (2021) 563 lopullinen) energiaverodirektiivin uudistamiseksi, jäljempänä komission direktiiviehdotus. Se on osa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa ja siihen sisältyvää 55-valmiuspakettia. Direktiiviehdotusta on käsitelty neuvoston välillisen verotuksen työryhmässä syyskuusta 2021 lähtien.

Neuvoston puheenjohtajamaat ovat edistäneet neuvotteluja direktiiviehdotuksen artikla- ja teemakohtaisilla tarkasteluilla sekä koko direktiiviä koskevilla kompromissiehdotuksilla kohta neljän ja puolen vuoden ajan järjestämällä yli 30 välillisen verotuksen työryhmän kokousta.

Tanskan puheenjohtajuuskaudella asiassa ei ole saavutettu merkittävää edistymistä, sillä jäsenvaltioiden näkemykset eriyvät edelleen merkittävästi toisistaan. Neuvoston puheenjohtajan tavoitteena on kuitenkin edelleen edistää asian yleistä valmistelua ja kompromissin saavuttamista korkean tason verotyöryhmässä (HLWP) 3.11.2025. Tämän jälkeen puheenjohtajan on tarkoitus viedä asia Coreperiin 5.11.2025 ja 13.11.2025 talous- ja rahoitusasioiden neuvostoon (Ecofin-neuvosto), jossa siitä on tarkoitus saavuttaa yleisnäkemyks. Yhteisymmärrystä tavoitellaan joulukuussa 2025.

Tällä jatkokirjelmällä annetaan lisätietoja neuvottelutilanteesta, kuvataan käsittelyn aikana saatuja lisätietoja ja täsmennetään Suomen kantoja tietyiltä osin.

Suomen kanta

Valtioneuvoston kanta on esitetty eduskunnalle 7.10.2021 toimitetussa kirjelmässä U56/2021 vp ja 15.11.2024 toimitetussa jatkokirjelmässä UJ 23/2024 vp, joita täydennetään ja täsmennetään tällä kirjeellä seuraavasti:

Komission direktiiviehdotuksen keskeisiä tavoitteita ovat ympäristöohjaavuuden lisääminen, sisämarkkinoiden toimivuuden parantaminen ja verotuottojen turvaaminen. Valtioneuvosto katsoo, että näiden edistämisen näkökulmasta ehdotuksen sisältö on yleisesti edelleen heikentynyt siihen sisällytettyjen uusien veropoikkeusten ja siirtymäaikojen takia. Lisäksi avoimena oleviin verotusteknisiin kysymyksiin tulisi saada ratkaisu ennen direktiivin hyväksymistä.

Valtioneuvosto suhtautuu erittäin varauksellisesti ehdotettuihin verotasojen ja indeksoinnin lievennyksiin. Valtioneuvosto tukee alkuperäistä komission ehdotusta indeksoinnista. Vähimmäisverotasojen osalta neuvotteluissa tulisi tavoitella vähintään voimassa olevan direktiivin eli vuoden 2003 verotasojen reaalista tasoa.

Valtioneuvosto ei pidä ehdotettuja uusia poikkeusmahdollisuuksia direktiivin uudistamistavoitteiden mukaisina. Erityisesti ongelmallisia ovat sellaiset poikkeukset, jotka mahdollistavat vähimmäisveroa alemman verotason jopa määräämättömäksi ajaksi. Poikkeuksilta tulisi lähtökohtaisesti edellyttää vähimmäisverotasojen noudattamista ja siirtymäaikojen tulisi olla ehdotettuja lyhyempiä. Tässä tulisi erityisesti ottaa huomioon myös se, että direktiivi tulee voimaan aikaisintaan vuonna 2031.

Valtioneuvosto kannattaa uudistuksen jatkotyötä siten, että uudistuksen keskeisiä ympäristö-, sisämarkkina- ja verotuottotavoitteita voitaisiin edistää tehokkaammin.”

Valtioneuvosto tukee sitä, että verotuksessa sovellettavien energiatuotteiden lämpöarvot määritetään direktiivin liitteessä. Se lisäisi verotuksen yhdenmukaista soveltamista jäsenvaltioissa. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltiolle annettava mahdollisuus määrittää lämpöarvo tapauskohtaisesti monimutkaistaa entisestään direktiiviä ja on sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta haitallinen, ja siksi siitä tulisi lähtökohtaisesti luopua.

Valtioneuvosto tukee ensisijaisena vaihtoehtona polttoaineseosten komponentteihin perustuvaa verotusta, jotta varmistetaan neutraali verokohtelu jäsenvaltioiden välillä. Valtioneuvosto katsoo, ettei pääkomponenttiin perustuvaa verotusta tule mahdollistaa edes määräaikaisena. Valtioneuvosto suhtautuu myös erittäin kriittisesti siihen, että jäsenvaltiolla voisi olla käytössään samanaikaisesti kolme erilaista veroperustetta polttoaineseosten verotuksessa. Kuten aiemmassa U-jatkokirjelmässä (UJ 23/2024 vp) todetaan, valtioneuvosto voi komponentteihin perustuvan veromallin sijasta toissijaisesti tarkastella esimerkiksi pelkästään energiasisältöön perustuvaa vähimmäisveromallia, jossa polttoaineiden ympäristöluokkiin perustuva veroporrastus (vertikaaliranking) poistetaan.

Valtioneuvosto kannattaa ensisijaisesti turpeen jättämistä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, mikä mahdollistaisi edelleen turpeen verottamisen kansallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.

Valtioneuvosto kannattaa direktiivin soveltamisalan selkiennyttämistä siten, että jätteenpolttolaitteiden jätetään direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä mahdollistaa jätteenpolton verottamisen kansallisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ilman kytkentää monimutkaiseen yhdenmukaistettuun energiaverotukseen.

Kuten aiemmassa U-jatkokirjelmässä (UJ 23/2024 vp) linjattiin, valtioneuvosto katsoo, että lentoliikenteen ja merenkulun polttoaineiden verottamiselle voisi olla perusteita

ympäristön ja muiden liikennemuotojen neutraalin kohtelun kannalta. Kun kuitenkin otetaan huomioon EU:n vahvistunut päästöohjaus näillä aloilla sekä meri- ja lentoliikenteen kansainvälinen luonne, verovapauden säilyttäminen EU:ssa on valtioneuvoston näkemyksen mukaan perusteltua (UJ 23/2024 vp). Valtioneuvosto ei pidä kannatettavana eräiden enintään 19-paikkaisten, pääosin matkustajien kuljettamiseen käytettävien ilmalusten polttoaineiden verottamista. Ottaen huomioon ehdotuksen vaikutuksen rajallisuuden Suomelle, valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä ehdotuksen, jossa polttoaineen verollisuus koskee mainittuja lentoja ja nykyisen kaltaisesti huvi-ilmailua.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiivin kaksivaiheinen voimaantulo takaa riittävän valmisteluajan kansallisen lainsäädännön muutoksille.

Valtioneuvosto arvioi energiaverodirektiivin uudistamisen kokonaisuutta käsittelyn edessä Suomen kokonaisuus huomioon ottaen.

Pääasiallinen sisältö

Komission direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu yksityiskohtaisesti valtioneuvoston kirjelmissä U 56/2021 vp ja UJ 23/2024 vp. Seuraavassa kuvataan käsittelyn aikana saatuja lisätietoja erityisesti tässä jatkokirjelmässä täsmennettyjen Suomen kannojen kannalta. Lisäksi annetaan lisätietoja neuvottelutilanteesta sekä neuvottelukysymyksistä, joiden arvioidaan olevan keskeisimpiä.

Muistiossa tarkoitettu puheenjohtajan kompromissiehdotus pohjautuu välillisen verotuksen työryhmässä käytyihin keskusteluihin ja asiakirjaan st13523/2025.

Keskeiset tavoitteet ja keinot

Komission direktiiviehdotuksella tavoiteltiin ympäristöohjauksen tehostamista, sisämarkkinoiden toimivuuden parantamista ja verotuottojen turvaamista. Komissio totesi, ettei voimassa oleva direktiivi ole enää linjassa EU:n politiikkojen kanssa, koska muun muassa ilmasto- ja energiapolitiikka ovat muuttuneet merkittävästi 20 vuoden aikana. Nykyinen direktiivi ei takaa myöskään enää sisämarkkinoiden toimivuutta.

Keskeisimpiä keinoja komission direktiiviehdotuksessa olivat muun muassa veron perustuminen polttoaineen määrän lisäksi sen energiasisältöön ja ympäristöluokkiin (kehittynyt, kestävä ja ei-kestävä polttoaine). Veropohjaa olisi laajennettu uusiin, tällä hetkellä yhdenmukaistetun energiaverotuksen ulkopuolella oleviin energiatuotteisiin, kuten isoissa laitoksissa käytettyyn puupolttoaineeseen ja turpeeseen sekä vetyyn. Vähimmäisverotasoa olisi korotettu maltillisesti joiltain osin ja ne olisi sidottu indeksiin samalla kun erilaisia veropoikkeuksia karsittaisiin. Jatkossakin matalia vähimmäisverotasoa perusteltiin samanaikaisella poikkeusten vähentämisellä ja verottomuuksien poistolla. Merkittävä uudistus oli myös kaupallisen lento- ja meriliikenteen polttoaineiden verovapaudesta luopuminen.

Työryhmäkäsittelyn aikana puheenjohtajien kompromissiehdotuksiin on sisällytetty pääasiassa vääransuuntaisia muutoksia, kuten uusia veropoikkeuksia ja siirtymäaikoja jo varsin maltilliseen alkuperäiseen komission esitykseen nähden. Matalat vähimmäisverotasot ja lukuisat poikkeukset eivät ole Suomen kaltaisen korkean ympäristöverotuksen maan tavoitteiden mukaisia. Nykyiseen puheenjohtajan kompromissiehdotukseen sisältyy myös avoimia verotusteknisiä kysymyksiä, joita tulisi vielä käsitellä neuvoston työryhmässä ennen direktiiviin hyväksymistä.

Toisaalta puheenjohtajien kompromissiehdotukset ovat edistyneet joissakin Suomelle keskeisissä kysymyksissä myönteiseen suuntaan. Myönteistä on esimerkiksi sähkön ja energiatuotteiden yksityisen ja yrityskäytön verotuksellisen erottelun samoin kuin

moottoribensiinin ja dieselöljyn verotasojen eriyttämisen jatkaminen, sähkön ja kehittyneiden biopolttoaineiden verotason kytköksen poistaminen sekä puupolttoaineiden jättäminen yhdenmukaistetun energiaverotuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi kaupallisen meri- ja lentoliikenteen polttoaineiden säilyminen pääosin verottomina on direktiiviehdotuksen käsittelyaikana tehtyihin muutosehdotuksiin nähden tasapuolisempi ratkaisu. Käytännössä nämä muutokset ovat tarkoittaneet pääosin palaamista voimassa olevassa direktiivissä käytettyihin ratkaisuihin.

Verotuksen rakenne

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa on määritelty liitteessä II lämpöarvot, joita jäsenvaltioiden olisi pakko käyttää verotuksessaan. Lämpöarvojen soveltaminen vastaa käytännössä jo nyt Suomen energiaverotusta. Lisäksi kompromissiehdotuksessa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus määrittää lämpöarvo muilla standardeilla tai energiatuotekohtaisesti mitaten. Tämä monimutkaistaisi entisestään verotuksen rakennetta ja olisi sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta haitallinen. Tällaisia vaihtoehtoisia menetelmiä ei tulisi sisällyttää direktiiviin.

Komission direktiiviehdotuksen lähtökohtana olevan neutraalin verokohtelun varmistamiseksi useammasta veron piirissä olevasta komponentista koostuva polttoaineseos verotettaisiin yksittäisten komponenttinsa mukaisesti riippumatta siitä, mihin tullinimikkeeseen tuote kokonaisuudessaan kuuluu. Myös tämä vastaisi pääpiirteissään Suomessa sovellettavaa energiaveromallia. Komponentteihin perustuva veromalli on uudistuksen keskeisempiä tavoitteita. Se on nähty kuitenkin useissa jäsenvaltioissa hallinnollisesti hankalaksi toteuttaa. Työryhmäkäsittelyissä Suomi on esitellyt komponenttiverotukseen perustuvan energiaveromallin toimivuutta jo nykyisin. Komponentteihin perustuvan veromallin vaihtoehtona neuvoston työryhmässä on esitetty seosten verottamista pääkomponentin, komponenttien keskiarvon tai kireimmin verotetun komponentin perusteella.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa jäsenvaltiot voivat tapauskohtaisesti päättää, mitä kolmesta verovaihtoehdosta ne käyttävät: komponentteihin, komponenttien keskiarvoon tai kireimmin verotettuun komponenttiin perustuvaa veromallia. Kaikki vaihtoehdot voivat olla käytössä myös samanaikaisesti. Lisäksi pääkomponentin mukainen verotus olisi mahdollista vuosina 2031–2035. Pääkomponenttiin perustuvaa verotusta ei tule mahdollistaa edes määräaikaisena, koska sillä vesitetään komission direktiiviehdotuksen keskeisin lähtökohta eli energiatuotteen verottaminen sen komponenttien ympäristöominaisuuksien (vertikaaliranking) ja lämpöarvon mukaisesti. Myös komponenttien osuuksien historialliseen keskiarvoon perustuva verotus tai koko tuotteen verottaminen kireimmin verotettavan komponentin mukaan olisi sisämarkkinoiden toimivuuden ja avoimuuden sekä yhdenmukaistamistavoitteen kannalta ongelmallinen, mutta ne olisivat kuitenkin jossain määrin yksittäin toteutettuna komission direktiiviehdotuksen tavoitteiden mukaisia.

Veropohjan laajentaminen kilpaileviin energiatuotteisiin

Turve

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa turve tulisi energiaverodirektiivin soveltamisalaan vuonna 2043, kun uudistettua direktiiviä olisi muutoin sovellettava energiatuotteiden ja sähkön verotukseen 2031 alkaen. Toisin kuin komission direktiiviehdotuksessa, turve olisi verollista vain, jos sitä käytettäisiin vähintään kokonaislämpötehoaan vähintään 7,5 megawatin tehoisissa laitoksissa. Tehoraja perustuu uusiutuvan energian direktiivissä (2018/2001) käytettyyn tehorajaan. Turpeen verotukseen sovellettaisiin samoja veron määräytymis- ja verottomuusperusteita kuin muihinkin energiatuotteisiin. Siten turve olisi verotettava lämmöntuotannossa fossiilisena polttoaineena vähimmäisverotoltaan korkeimman ympäristöveroluokan mukaisesti, ja sähköntuotannossa sen käyttö

olisi verotonta. Turpeen verotukseen voitaisiin soveltaa yhdistetylle sähkön ja lämmön-tuotannolle käytössä olevaa veronalennusta.

Turpeen kansallinen vero on 5,7 euroa megawattitunnilta. *Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa* lämmityspolttoaineiden vähimmäisverotaso on 3,24 euroa megawattitunnilta. Käytännössä tämän suuruisen vähimmäisverotason soveltaminen turpeeseen ei kuitenkaan olisi mahdollista, koska fossiilista lämmityspolttoainetta on kansallisesti verotettava korkeammin kuin kestävää lämmitysbiopolttoöljyä. Tämä edellyttäisi joko turpeen kansallisen verotason huomattavaa kiristämistä tai vaihtoehtoisesti lämmitykseen käytettävien biopolttoaineiden verotason huomattavaa lieventämistä. Tällä hetkellä kestävän lämmitysbiopolttoöljyn vero lämmityskäytössä on 19,13 €/MWh ja yhdistetyssä sähkön ja lämmöntuotannossa 10,50 €/MWh. Lisäksi nykyisestä turpeen käyttömäärään perustu-vasta verottomuusmääritelmästä olisi luovuttava ja mahdollinen verotuki tulisi kytkeä laitoksen tehorajaan. Alennettujen verokantojen ja verottomuuksien toteuttami-seen kansallisessa verojärjestelmässä liittyy lisäksi jatkuvasti kehittyvästä valtiontukilain-säädännöstä johtuvia epävarmuuksia.

Turpeen osuus energian kokonaiskulutuksesta oli vuonna 2024 enää noin 1,5 prosenttia ja siten sen merkitys on kokonaisuutta tarkastellen suhteellisen vähäinen. Silti turve on nähty paikallisesti tärkeänä polttoaineena ja strategisesti sen merkitys on korostunut nykyisessä geopolitiisessä tilanteessa. Turpeen käyttö on vähentynyt erityisesti laitosten päästökaupan (ETS 1) ohjausvaikutuksen takia ja kansallisen energia- ja ilmastostra-tegi-an taustaksi tehtyjen laskelmien mukaan turpeen energiakäyttö tulee laskemaan vuoden 2024 tasosta noin 60 prosenttia vuoteen 2030 ja 97 prosenttia vuoteen 2040 mennessä. Ottaen huomioon *puheenjohtajan kompromissiehdotuksen* voimaantulon ja ehdotetun tehorajan jäisivät vaikutukset turpeen käyttöön, päästöihin ja lämmityskustan-nuksiin erittäin vähäisiksi.

Turpeen osalta on kuitenkin otettava huomioon päästökauppadirektiivin uudistus, jolla otetaan käyttöön vuonna 2027 käynnistyvä fossiilisen polttoaineen jakelun päästö-kauppa (ETS 2). Sen piiriin kuuluvat polttoaineet on määritelty viitauksella energiavero-direktiivin mukaisiin energiatuotteisiin. Jos turve otettaisiin mukaan uudistetun energia-verodirektiivin soveltamisalaan, tulisi se siinä olevan viittaussäädännöksen perusteella au-tomaattisesti myös fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupan soveltamisalaan. Siten lämpöteholtaan vähintään 7,5 megawatin suuruisissa laitoksissa käytetty turve tulisi energiaverotuksen ja fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupan piiriin mutta vasta siirtymäajan jälkeen, jos puheenjohtajan kompromississa ehdotettu siirtymäaika vuoteen 2043 hyväksytään. Jos turpeen verotukselle ei saada siirtymäaikaa, tulisi turve energia-verodirektiivin ja päästökaupan soveltamisalaan vuonna 2031. On myös huomattava, että alustavan arvion mukaan kaikki poltossa käytetty turve olisi päästöhinnittelun pii-rissä ilman energiaverodirektiiviin ehdotettavaa tehorajaa.

Päästökauppadirektiivin 30i artiklan mukaan komissio uudelleenarvioi ETS2-järjestel-mää vuoden 2028 alussa. Uudelleenarvio sisältää näillä näkymin myös päästökaupan soveltamisalan laajuuden arvioinnin mukaan lukien turpeen sisällyttämisen päästökaup-pajärjestelmään. On todennäköistä, että komissio tulee ehdottamaan turpeen sisällyttä-mistä ETS2-järjestelmään viimeistään tuolloin. Päästökauppadirektiiviä koskevat päätök-set tehdään neuvostossa määräenemmistöllä. Siksi energiaverodirektiivin turvetta kos-kevalla soveltamisalan rajauksella tuskin voidaan lopullisesti estää fossiilisen polttoai-neen jakelun päästökaupan soveltamisalan laajentumista turpeeseen.

Jätteenpoltto

Komission direktiiviehdotuksessa ei käsitelty jätteenpoltoa, vaan kokonaisuus oli ehdo-tettu ratkaistavaksi voimassa olevan direktiivin korvaavuusperiaatteen mukaisesti, jolloin verollisia olisivat kaikki hiilivedyt, joita käytetään lämmitykseen. Neuvoston työryhmässä

on ollut esillä erilaisia rajoituksia ja määritelmiä hiilivetyjen ja jätteenpolton verotuskysymyksen ratkaisemiseksi. Yhtäkään niistä ei ole todettu ongelmattomaksi ja käytännössä toimivaksi järjestelyksi. Tästä syystä jätteenpolto on *puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa* jätetty kokonaan energiaverodirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Ratkaisu on saanut laajaa kannatusta jäsenvaltioissa. Se mahdollistaisi jätteenpolton verottamisen kansallisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ilman pakollista kytkentää monimutkaiseen yhdenmukaistettuun energiaverotukseen.

Mäntyöljy

Mäntyöljyä ei ole voimassa olevassa energiaverodirektiivissä, *komission direktiiviehdotuksessa* eikä *puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa* määritelty energiatuotteeksi, eikä se tule veronalaiseksi tuotteeksi myöskään korvaavuusperiaatteen perusteella. Tämä mahdollistaa myös mäntyöljyn verottamisen kansallisesti.

Vähimmäisverotasot ja niiden tarkistaminen vuosittain

Komission direktiiviehdotuksessa vähimmäisverotasoa ehdotettiin nimellisesti pääasiassa korotettaviksi. Korotukset olivat kuitenkin vaatimattomia, sillä reaalisesti uudet vähimmäisverotasot olisivat olleet usein alemmat kuin mitä ne ovat voimassa olevassa energiaverodirektiivissä. *Komission direktiiviehdotuksen* mukaan vähimmäisverotasoa olisi tarkistettu vuosittain EU-tasaisen kuluttajahintaindeksin (pois lukien energia ja prosessoimaton ruoka) perusteella tavoitteena säilyttää jatkossa vähimmäistasojen reaaliarvo.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa vähimmäistasoja lasketaan joiltain osin edelleen ja niiden soveltamiseen mahdollistetaan lisää poikkeuksia. Sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että verotaulukkoon säädettäisiin suoraan sovellettavat verotasot vuosille 2030, 2033 ja 2038. Tasot on määritelty käyttäen vuosien 2011–2021 kuluttajahintaindeksin (pois lukien energia ja prosessoimaton ruoka) muutoksia. Indeksitarkistuksia tehtäisiin tämän jälkeen kolmen vuoden välein alkaen vuodesta 2038. Lisäksi indeksitarkistuksille ehdotetaan kattoa, joka olisi 10 prosenttia kolmen vuoden aikana. Toteutuessaan myös tämä johtaa vähimmäisverotasojen laskuun reaalisesti.

Poikkeuksien karsiminen ja verokantojen yhdistäminen

Puheenjohtajan kompromissiehdotukseen on lisätty useita poikkeusmahdollisuuksia verrattuna komission direktiiviehdotukseen. Tällaisia ovat esimerkiksi veron alentaminen kulutusmäärän perusteella, mahdollisuus vapauttaa verosta maataloudessa käytetyt energiatuotteet ja sähkö, polttoaineiden laatuportastus myös muun kuin ehdotuksen elinkaari päästöihin perustuvan ympäristöluokituksen mukaan sekä tieliikenneajoneuvojen kuluttaman polttoaineiden verottaminen eräissä tapauksissa työkonepolttoaineiden verotasolla nykyistä laajemmin.

Edellä mainittujen lisäksi puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukaan niiden maiden, joiden bruttokansantuotteen ketjutetut volyymit asukasta kohden ovat alle 60 prosenttia EU27 keskiarvosta, on mahdollista vapauttaa kotitalouksien kuluttamat energiatuotteet (pois lukien liikenteen polttoaineiden verotaulukon mukaiset liikennepolttoaineet), sähkö sekä yhteistuotannolla tuotettu energia kokonaan verosta 20 vuodeksi. Vuonna 2023 nämä maat olisivat Slovakia, Viro, Liettua, Kroatia, Puola, Unkari, Latvia, Romania ja Bulgaria ja vapautusmahdollisuus kattaisi 20 prosenttia EU:n asukkaista.

Lento- ja vesiliikenteen polttoaineiden verotus

Komission direktiiviehdotuksen mukaan EU:n sisäisen kaupallisen lento- ja vesiliikenteen polttoaineiden pakollisesta verovapaudesta luovuttaisiin eräitä poikkeuksia lukuun

ottamatta. Komission ehdotuksen antamisen jälkeen EU:ssa on sovittu vesi- ja lentoliikenteen kestäviä polttoaineita koskevista asetuksista, meriliikenteen liittamisestä yleisen päästökaupan piiriin ja lentoliikenteen päästökaupan tiukennuksista, mikä on tehostanut näiden sektoreiden päästöohjausta merkittävästi. Päästökaupan odotetaan edelleen tiukentuvan vuoden 2030 jälkeiselle ajalle. Vesi- ja lentoliikenteen kestävien polttoaineiden saatavuuteen ja hintakehitykseen liittyy edelleen merkittävää epävarmuutta. Lisäksi Suomen riippuvuus meriliikenteestä on lisääntynyt ja lentoliikenneyhteydet ovat muuttuneet Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa lentopolttoaineiden verotuksen lähtökohtana olisi voimassa olevan energiaverodirektiivin mukaisesti kaupallisen lentoliikenteen polttoaineiden pakollinen verottomuus, jota sovellettaisiin myös ilma-alusten lataussähköön. Verottomuus ei kuitenkaan enää koskisi ilma-aluksia, joita käytetään henkilöiden kuljetamiseen mukaan lukien tyhjät paluulennot ja joissa on istumapaikkoja enintään 19. Verottomuus säilyisi niille ilma-aluksille, joita käytetään aikataulun mukaisessa reittiliikenteessä tai joita käyttävät puolustusvoimat, kansalliset turvallisuusjoukot, etsintä- ja pelastuspalvelut ja julkiset viranomaiset. Suomessa ei ole tällä hetkellä enintään 19-paikkaista säännöllistä reittiliikennettä.

Kompromissiehdotuksessa vesiliikenteen polttoaineiden verotuksen lähtökohtana olisi voimassa olevan energiaverodirektiivin mukaisesti kaupallisen vesiliikenteen polttoaineiden pakollinen verottomuus, jota sovellettaisiin myös vesialusten lataussähköön. Yksityisessä huviveneilyssä polttoaineet olisivat verollisia kuten nytkin, ja niihin sovellettaisiin kansallisia liikennepolttoaineiden verotasoja.

Voimassa olevan energiaverodirektiivin mukaan jäsenvaltio voi halutessaan verottaa kaupallisen sisävesiliikenteen ja lentoliikenteen polttoaineita samoin kuin se voi tehdä sopimuksia toisten jäsenvaltioiden kanssa polttoaineiden verottamisesta. Kompromissiehdotuksessa nämä mahdollisuudet säilyisivät nykyisellään.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukaan niihin tilanteisiin, joihin ei sovelleta vesi- ja lentoliikenteen pakollista verottomuutta, jäsenvaltio voi kokonaan tai osittain vapauttaa niiden käyttämän maasähkön verosta sekä lisäksi alentaa vesi- ja ilma-alusten lataussähkön verotason energiaverodirektiivin vähimmäistasolle.

Voimaantulo

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukaan kansallinen lainsäädäntö tulisi saattaa voimaan kahden vuoden kuluttua direktiivin hyväksymistä seuraavan tammikuun alusta. Lisäksi direktiiviä tulisi soveltaa neljän vuoden kuluttua sen hyväksymisestä eli kahden vuoden kuluttua siitä, kun se on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Suomen kaltaisessa maassa, jossa veroista on säädettävä lailla ja jossa myös täytäntöönpanoon liittyvistä seikoista säädetään varsin pitkälle lainsäädännössä, kansallisen lainsäädännön valmistelulle varatun ajan tulisi olla ensisijaisesti pidempi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komission direktiiviehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 113 artikla, jonka mukaan neuvosto tekee päätöksensä erityisessä lainsäädäntöjärjestyksessä yksimielisesti Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan. Komissio toteaa lisäksi, että tietyt säännökset, joilla on verotuksellinen luonne, voidaan hyväksyä myös SEUT 192 artiklan 2 kohdan mukaisesti, jos niiden tavoitteena on ympäristön säilyttäminen ja suojeleminen. Myös sen mukaan neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä. Neuvosto voi kuitenkin yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia, talous- ja

sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan päättää, että asiaan sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa oikeusperustana on pelkästään SEUT 113 artikla. Valtioneuvosto katsoo edelleen, että oikeusperustana tulisi olla SEUT 113 artikla, koska kyse on ensisijaisesti artiklassa tarkoitettua jäsenvaltioita velvoittavan välillisen verotuksen yhdenmukaistamisesta.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin lausuntoa ei ole vielä annettu. Vastuuvaliokunta on talous- ja raha-asioiden valiokunta (ECON).

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirje on valmisteltu valtiovarainministeriön johdolla yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtioneuvoston kanslian kanssa.

U-jatkokirjeluonnos käsiteltiin veroasiana EU9-jaoston kirjallisessa menettelyssä 23.-27.10.2025.

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely oli 29.-31.10.2025.

Eduskuntakäsittely

U-kirjelmään 56/2021 vp on eduskunnan valiokunnista annettu lausunnot, MmVL 23/2021 vp, PuVL 9/2021 vp, LiVL 30/2021 vp, YmVL 31/2021 vp, VaVL 11/2021 vp, MmVL 30/2021 vp, TaVL 52/2021vp, SuVL 5/2021 vp.

E-kirjelmään 2/2022 vp on eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta antanut lausunnon LiVL 14/2022 vp.

U-jatkokirjelmään UJ 23/2024 vp on eduskunnan valiokunnista annettu lausunto ja kannanotot, SuVEK 102/2024vp, LiVL 15/2024 vp, VaVP 42/2024 vp, 5 §, 26.11.2024, TaVP 85/2024 vp, 4 §, 22.11.2024.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n nojalla maakunnalla ei ole lainsäädäntövaltaa välillisessä verotuksessa.

Taloudelliset vaikutukset

Komission direktiiviehdotuksen vaikutuksia lainsäädäntöön sekä taloudellisia ja ympäristövaikutuksia on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 56/2021 vp.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksesta ei ole saatavilla vaikutusarvioita. Yleisesti voidaan arvioida, ettei kompromissiehdotuksella saavutettaisi EU:n ilmastotavoitteiden näkökulmasta merkittäviä velvoittavia taloudellisia tai ympäristöohjausta tehostavia vaikutuksia, koska siinä ehdotetaan matalia vähimmäisverotasoja, moninaisia poikkeuksia ja pitkiä siirtymäaikoja. Korkean verotuksen maana, jossa erilaisia poikkeuksia on käytössä suhteellisen vähän, ehdotetuilla muutoksilla ei ole juurikaan velvoittavia

taloudellisia tai ympäristöohjausta tehostavia vaikutuksia Suomessa. Vaikutukset Suomelle riippuisivat merkittävästi Suomen ja muiden EU:n jäsenvaltioiden kansallisista verotusratkaisuista ja poikkeusten käytöstä. Tähän kokonaisuuteen vaikuttavat myös muut 55-valmiuspakettiin liittyneet toimet.

Kuten edellä pääasiallisessa sisällössä on kuvattu, turpeen sisällyttäminen direktiivin soveltamisalaan rajoittaisi kansallisia ratkaisuja verotuksessa ja lisäisi samalla kustannuksia fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupan myötä siltä osin kuin turpeen käyttö ei ole jo päästökaupan piirissä. Jos muutos tulisi voimaan *puheenjohtajan kompromissiehdotuksen* mukaisesti siirtymäajan jälkeen vasta vuonna 2043, turpeen kulutuksen arvioidaan vähentyneen merkittävästi. Kun muutos lisäksi koskisi vain vähintään 7,5 megawatin tehoisia turvetta polttavia laitoksia, vaikutukset arvioidaan kokonaisuutena vähäisiksi.

Komission direktiiviehdotukseen verrattuna *puheenjohtajan kompromissiehdotus* vastaa useilta osin nykyistä energiaverodirektiiviä, jolloin muutoksilla ei olisi vaikutuksia nykytilaan verrattuna.

Lentoliikenteen osalta *puheenjohtajan kompromissiehdotus* toisi verotettavaksi yksityislentokoneiden käyttämät polttoaineet nykyistä laajemmin sekä myös sähköisten ilma-alusten lataussähkön, koska ne tulevat todennäköisesti olemaan pieniä ilma-aluksia. Pelkästään muuhun kuin henkilöiden kuljetukseen tarkoitettujen kaupallisten ilma-alusten polttoaineiden verottomuus sen sijaan säilyisi esimerkiksi rahtikoneiden osalta. Toisaalta *puheenjohtajan kompromissiehdotukseen* sisältyvään ilma-aluksen paikkamäärään ja käyttötapaan perustuvaan rajaan liittyy haasteita toimeenpanon osalta. Esimerkiksi samoilla koneilla lennetään usein sekä EU:n sisäisiä että kolmansiin maihin suuntautuvia lentoja, jolloin on vaikea erotella polttoaineen käyttöä EU:n sisäisillä ja kansainvälisillä lennoilla. Kokonaisuutena arvioiden ehdotetun muutoksen vaikutus on Suomen kannalta vähäinen. Ilmastonäkökulmasta varovaista avausta kaupallisen lentoliikenteen verottamiselle voidaan pitää kannatettavana kehityssuuntana.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen voidaan katsoa huomioivan myös sähköisen vesiliikenteen ja ilmailun edistämisen.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Valtioneuvoston kirjelmän U 56/2021 vp käsittely yhdistettiin eduskunnassa asian E 97/2021 vp käsittelyyn.

Asiakirjat

KOM (2021) 563 lopullinen

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Leo Parkkonen, leo.parkkonen@gov.fi, puh. 040 750 8860
 Veli Auvinen, veli.auvinen@gov.fi, puh. 040 041 5189
 Merja Sandell, merja.sandell@gov.fi, puh. 040 736 8024
 Krista Sinisalo, krista.sinisalo@gov.fi, puh. 040 508 6311
 Ella Luikku, ella.luikku@gov.fi, puh. 050 448 3131

VAHVA-tunnus

EU/876/2022

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite