

U 33/2011 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston direktiiviksi (*energiaverodirektiivin uudista-
minen*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti
lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission
13 päivänä huhtikuuta 2011 tekemä ehdotus
neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden ve-

rotusta koskevan yhteisön kehyksen uudis-
tamisesta annetun neuvoston direktiivin
2003/96/EY muuttamisesta sekä ehdotukses-
ta laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2011

Valtiovarainministeri *Jutta Urpilainen*

Neuvotteleva virkamies Leo Parkkonen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
9.9.2011

EU/2011/0954

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI ENERGIATUOTTEIDEN VEROTUSTA KOSKEVAN YHTEISÖN KEHYKSEN UUDISTAMISESTA ANNETUN NEUVOSTON DIREKTIIVIN MUUTTAMISESTA (ENERGIAVERODIREKTIIVIN UUDISTAMINEN)**1 Yleistä**

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. Kestävyysskriteerit 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 vähimmäisverotasot nousisivat selvästi nykyisestä. Sähkön verotuksen rakenteeseen tai verotasoihin muutosesityksellä ei olisi juurikaan vaikutusta. Päästökaupan ja energiaverotuksen päällekkäisen hiilidioksidiohjauksen vähentämiseksi ehdotetaan päästökauppasektorilla kulutettujen lämmityspolttoaineiden ja sähkön tuotannossa käytettyjen polttoaineiden vapauttamista hiilidioksidiverosta. Tämä tarkoittaisi samalla sitä, että päästökaupan ulkopuolisesta sähkön ja lämmöntuotannon polttoaineista kannettaisiin hiilidioksidivero. Muutosesityksellä kavennettaisiin jonkin verran verovapauksien tai veronalennuksien käyttömahdollisuuksia. Turve säilyisi nykyisenkaltaisesti energiaverodirektiivin soveltamisalan ulkopuolella. Lisäksi ehdotukseen sisältyy eräitä teknisluon-

teisia täsmennyksiä. Eräitä yksityiskohtia lukuun ottamatta ehdotetut rakennemuutokset vastaavat Suomessa 2011 alussa toteutettua energiaverouudistusta.

2 Nykytila

Kaikki energiatuotteet ja sähkö tulivat yhdenmukaistetun valmisteverojärjestelmän piiriin, kun energiaverodirektiivi tuli voimaan vuoden 2004 alusta. Direktiivissä säädetään verotettavista tuotteista, veron rakenteesta ja verojen vähimmäistasoista.

Verotettavia energiatuotteita ovat moottoribensiini, dieselöljy, kevyt ja raskas polttoöljy, maakaasu, nestekaasu, metaani, kivihiili, ruskohiili ja kooksi, muut nestemäiset, kiinteät ja kaasumaiset hiilivedyt sekä sähkö. Energiaverodirektiivin soveltamisalaan kuuluvat myös erilaiset eläin- ja kasvirasvat sekä alkoholiseokset, jos ne on tarkoitettu käytettäviksi lämmitys- tai moottoripolttoaineina. Energiaverodirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty tiettyjä energiamuotoja ja energian käyttötilanteita, kuten lämmön tuotannossa käytettävä puu, turve ja biomassa sekä teollisuuden prosesseissa tapahtuva raaka-ainekäyttö. Tuotetusta sähköstä kannetaan veroa, kun taas lämpö verotetaan tuotanto-polttoaineiden perusteella.

Jäsenvaltioiden on kannettava direktiivissä tarkoitetuista energiatuotteista valmisteveroa tietty vähimmäismäärä, jonka suuruus määräytyy sen mukaan, käytetäänkö energiatuotetta liikenteen polttoaineena, teollisuudessa ja eräissä ammattitarkoituksissa vai lämmityksessä. Jäsenvaltiot voivat halutessaan ylittää energiaverodirektiivissä säädetyn vähimmäisveron. Vähimmäisverotasoja ei ole direktiivin voimaantulon jälkeen tarkistettu. Ainoastaan osalle direktiivin soveltamisalaan kuuluvista energiatuotteista on säädetty vähimmäisverotaso, mutta korvaavuusperiaatteen mukaan myös niitä korvaaviin tuotteisiin sovelletaan samoja verotasoja. Bioperäi-

sestä polttoaineesta ei voi kantaa alempaa veroa esimerkiksi sillä perusteella, että sen energiasisältö on mineraaliperäistä polttoainetta alempi.

Kullakin energiatuotteella voi olla lähtökohtaisesti vain yksi direktiivissä määritellyn käyttötarkoituksen mukainen verotaso. Energiaverodirektiiviin sisältyy eräitä mahdollisuuksia soveltaa tietyissä tilanteissa alennettua verokantaa tai täyttää verottomuutta. Osa verovapauksista jäsenvaltion on pakko toteuttaa, kuten sähköntuotannon polttoaineiden verovapaus, ja osa jää jäsenvaltion harkintaan. Veron porrastaminen on mahdollista esimerkiksi tuotteen laadun perusteella. Dieselöljyn verotus voidaan porrastaa siten, että ammattitarkoitukseen kulutetun dieselöljyn, jäljempänä *ammattidiesel*, vero voi olla alempi kuin muissa tarkoituksissa käytetyn dieselöljyn, jäljempänä *yksityisdiesel*. Tällöin edellytetään, että ammattidieselinkin osalta direktiivin vähimmäisverotasoa noudatetaan. Muita energiaverodirektiivissä olevia veronalennusmahdollisuuksia ovat yrityskäytön, energiaintensiivisen teollisuuden ja maatalouden alennetut verokannat, joita Suomessa on myös sovellettu. Direktiiviin sisältyy säännös jäsenvaltion mahdollisuudesta tiettyin rajoituksin myöntää verottomuus tai veronalennus bioperäisille polttoaineille. Veronalennukselle on säädetty useita edellytyksiä.

3 Ehdotuksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

3.1 Tavoitteet

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 vähimmäisverotaset

vaihtelevat merkittävästi. Energiaverojen määräytymisperusteilla ei ole kytkeä 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.

3.2 Pääasiallinen sisältö

Liikennepolttoaineet

Energiaverodirektiiviä muutettaisiin siten, että energiatuotteiden vero jaettaisiin polttoaineen energiasisältöön perustuvaksi energian kulutusveroksi, jäljempänä *energiasisältövero*, ja poltosta syntyvään hiilidioksidin ominaispäästöön perustuvaksi hiilidioksidiveroksi. Energiasisältövero perustuisi fossiilisen ja biopolttoaineen tunnettuun lämpöarvoon.

Energiaverodirektiivissä määriteltäisiin edellä mainituilla pääperiaatteilla yksilölliset verotaset tyypillisimmille polttoaineille. Markkinoilla voi olla tai sinne voi olla tulossa uusia moottori- ja lämmityspolttoaineita, joille direktiiviehdotuksen verotaulukossa ei olisi määritelty yksilöllistä verotasoa. Samoja veronmääräytymisperusteita sovellettaisiin kuitenkin korvaavuusperiaatteen perusteella myös näihin polttoaineisiin.

Komission ehdottaman veromallin lähtökohtana on, että bensiinin verotaso pidettäisiin nykyisellään 35,9 sentissä litralta ja muiden liikennepolttoaineiden osalta verotaset määriteltäisiin suhteessa bensiiniin verotukseen ja sille määriteltyihin veroperusteisiin. Bensiinin energiasisältöveron suuruus on saatu vähentämällä sen nykyisestä kokonaisverotasosta hiilidioksidiveron määrä. Laskenta on tehty käyttämällä hiilidioksidin arvona 20 euroa tonni. Käytetty arvo vastaa arvioitua päästöoikeuden hintaa keskipitkällä aikavälillä. Edellä mainituilla oletuksilla bensiini-

nin energiasisältöveroksi tulisi 9,6 euroa gigajoulelta. Jäsenvaltioita velvoittavissa vähimmäisverotaulukossa luvut vastaisivat noin 31 sentin energiasisältöveroa ja noin viiden sentin hiilidioksidiveroa bensiinilitraa kohden.

Moottoribensiinin ja dieselöljyn energia- ja hiilisisältöön perustuvat vähimmäisverotasot yhtenäistettäisiin vuoteen 2018 mennessä. Dieselöljyn korkeammasta energiasisällöstä ja hiilidioksidin ominaispäästöstä johtuen dieselin tilavuusperusteinen vähimmäisverotaso nousisi nykyisestä 33 sentistä litralta noin 41 senttiin litralta.

Jäsenvaltiot voisivat valita energiasisältö- ja hiilidioksidiveron tason kansallisesti direktiivin vähimmäistasojen yläpuolelta, mutta kaikkia liikennepolttoaineita olisi verotettava samansuuruisella energiasisältö- ja hiilidioksidiverolla. Lisäksi enää ei olisi mahdollista eriyttää verotusta ammattidieselien ja yksityisdieselien välillä, vaan kaikki dieselöljy olisi verotettava samalla tavalla käyttökohteesta riippumatta.

Ajoneuvoissa käytettävä neste- ja maakaasu olisi verotettava samoilla perusteilla kuin muutkin fossiiliset liikennepolttoaineet. Kaasujen verotusjärjestelyn toteuttamiselle olisi siirtymäaika, joka päättyisi vuoden 2022 loppussa.

Bioperäiset liikennepolttoaineet

Ehdotuksessa kestävillä biopolttoaineilla tarkoitetaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY, jäljempänä *RES-direktiivi*, kestävyyskriteerit täyttäviä biopolttoaineita. Biopolttoaineet jaettaisiin kahteen ryhmään, kestäviin ja ei-kestäviin, joiden verokohtelu olisi erilainen. Kestävien biopolttoaineiden energiasisältövero perustuisi niiden tunnettuun lämpöarvoon sekä edellä kuvatulla tavalla laskettuun bensiinin energiasisältöveron määrään 9,6 euroa gigajoulelta. Koska biopolttoaineiden elinkaaren aikaista hiilidioksiditasetta ei käytännön syistä pystytty käyttämään verotuksen perusteena, kestävilta biopolttoaineilta ei kannettaisi hii-

lidioksidiveroa. Ei-kestävistä biopolttoaineista kannettaisiin puolestaan täysimääräinen vastaavan fossiilisen polttoaineen energiasisältö- ja hiilidioksidivero, eikä biopolttoaineen alempaa energiasisältöä huomioitaisi niiden vähimmäisveroa laskettaessa. Siirtymäjärjestelynä vuoden 2022 loppuun saakka jäsenvaltioiden olisi mahdollista vapauttaa kokonaan tai soveltaa alennettua energiasisältöveroa biopolttoaineille.

Lämmityspolttoaineet ja sähkö

Myös lämmityspolttoaineiden energiavero muuttuisi energiasisältöveroksi ja hiilidioksidiveroksi. Lämmityspolttoaineiden osalta hiilidioksidin hintana on käytetty samaa kuin liikennepolttoaineiden osalta eli 20 euroa tonnilta. Lämmityspolttoaineiden kokonaisverotaso olisi liikennepolttoaineita alempi, sillä niiden energiasisältöveron määrä, 0,15 euroa gigajoulelta, olisi huomattavasti liikennepolttoaineita matalampi. Lämmityspolttoaineiden verotuksessa verokomponenttien painopiste olisi hiilidioksidiverossa ja se olisi lähes kymmenkertainen energiasisältöveroon verrattuna. Liikennepolttoaineissa verotuksen painopiste olisi taas noin 85 prosenttisesti energiasisältöverossa. Bioperäisten lämmityspolttoaineiden verotus noudattaisi samaa rakennetta ja periaatteita kuin liikenteen biopolttoaineet. Siten esimerkiksi kestävästä biopolttoöljystä ei kannettaisi hiilidioksidiveroa. Biokaasun verotus muuttuisi siten, että siitä tulisi kannettavaksi energiasisältövero.

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

Direktiiviehdotuksen mukaan sähköstä kannettaisiin nykyisen kaltaisesti veroa sitä sähköverkosta kulutukseen luovutettaessa. Sähköstä kannettava vero olisi energiasisältöveroa, millä on merkitystä veronalennuksia toteutettaessa. Sähköstä kannettava veron taso ei olisi sidottu polttoaineisiin ja siten sähkön verotaso voitaisiin muuttaa sen vaikuttamatta lämmityspolttoaineiden verotukseen.

Direktiiviehdotuksen keskeisenä sisältönä on polttoaineiden verotuksen jakaminen

energia- ja hiilidioksidiveroon sekä sähkön energiasisältöveroon. Lisäksi energiatuotteiden verokohtelua pyritään kehittämään siten, että päästökaupasektorin toiminnot, kuten lämmön ja sähköntuotannon polttoaineet olisi aina vapautettava hiilidioksidiverosta. Vastaavasti päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla lämmityksen ja sähköntuotannon polttoaineista kannettaisiin hiilidioksidivero. Sähköntuotanto olisi vapautettava sekä päästökaupasektorilla että ei-päästökaupasektorilla energiasisältöverosta. Yhdistetyssä tuotannossa tuotettuun lämpöön ja sähköön sovellettaisiin edellä mainittuja periaatteita. Lisäksi yhdistetylle tuotannolle olisi mahdollista soveltaa nykyisen kaltaisesti erityisiä veronalennuksia.

Edellä mainitun lisäksi direktiivin muutosesityksessä ehdotetaan hiilivuotoaloille uuteen toimenpiteenä energian mediaanikulutuksen perusteella laskennallista, hiilidioksidiverosta tehtävää hyvitystä, jonka määrä ei saisi ylittää maksettua hiilidioksidiveroa. Tämän säännöksen yksityiskohtainen sisältö on epäselvä.

Yritys- ja yksityiskäyttö

Energiaverodirektiivin liitteen verotaulukoista poistettaisiin tarpeettomina erilliset vähimmäisverotasot yksityis- ja yrityskäyttöle. Erottelu toteutettaisiin jo nykyisin voimassa olevien säännösten perusteella, jotka mahdollistavat yritys- ja yksityiskäytön verotasojen eriyttämisen. Yrityskäytön määritelmä säilyisi ennallaan.

Ehdotuksen mukaan yrityskäytössä energiasisältöveroa voitaisiin alentaa direktiivin mukaiseen vähimmäistasoon. Yrityskäytössä hiilidioksidivero tulisi maksettavaksi, mutta edellä kuvatun mukaisesti päästökaupasektori olisi kuitenkin aina vapautettava hiilidioksidiverosta. Koska sähköstä kannettaisiin vain energiasisältöveroa, kohdistuisi alennusmahdollisuus myös yrityskäytön sähköveroon.

Ehdotuksen mukaan olisi edelleen mahdollista alentaa energiaintensiivisen teollisuuden verotusta verrattuna muihin toimialoihin. Keskeiset määritelmät säilyisivät ennallaan, mutta veron alennusmahdollisuuksia rajoitettaisiin siten, että lämmitys- ja työkonepoltto-

aineiden vähimmäisverotasojen alapuolelle ei olisi enää mahdollista mennä ja että alennusmahdollisuudet kohdistuisivat ensisijaisesti energiasisältöveroon. Muutoksella pyritään osaltaan toteuttamaan direktiivin uudistustavoitteita, kuten energiatehokkuuden parantamista ja kilpailuolosuhteiden yhtenäistämistä, vähentämällä tavoitteiden kannalta haitallisia tukia. Yrityskäytön osalta on muistettava, että päästökaupan piiriin kuuluvat toiminnot olisi ehdotuksen mukaan aina vapautettava hiilidioksidiverosta.

Kaasumaiset polttoaineet

Energiaverodirektiivin mukaan maakaasua ja nestekaasua on voitu verottaa eräissä tapauksissa muita polttoaineita lievemmin. Ehdotuksen mukaan niitä ryhdyttäisiin verottamaan liikenne-, työkon- ja lämmityspolttoaineena samoilla perusteilla kuin muitakin fossiilisia polttoaineita ja kaasuja.

Biokaasusta kannettaisiin muiden biopolttoaineiden mukaisesti energiasisältöveroa ja lämmitykseen käytetyt biokaasut sekä liikenteen kestävät biokaasut olisi vapautettu hiilidioksidiverosta.

Maatalous

Ehdotuksen mukaan maataloudelta kannettaisiin päästökaupan ulkopuolisena sektorina aina lähtökohtaisesti hiilidioksidivero. Maatalouden mahdolliset veronalennukset olisi tehtävä energiasisältöverosta, jossa voitaisiin mennä nollaan. Energiasisältöveron alennuksen käytön lisäedellytyksenä olisi se, että maatalouteen kohdistetaan energiatehokkuustoimenpiteitä, joilla päästään vastaavaan energian säästöön kuin normaalilla verotasolla. Lisäksi komissio selvittää, pitäisikö maatalouteen voida soveltaa myös hiilidioksidiveron alennusta hiilivuotoriskien perusteella.

Verovapaudet

Energiaverodirektiivin veronalennuksia ja verovapauksia koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi energia-, ympäristö- ja kilpailupoliittisten tavoitteiden mukaisesti siten, että veronalennukset voisivat kohdistua pääsääntöisesti vain energiasisältöveroon.

Toimenpiteestä riippuen kyseessä voisi olla täysi verovapaus tai sitten veroa voitaisiin alentaa siten, että vähimmäisverotasoa noudatetaan. Energiasisältövero voitaisiin alentaa muun muassa, jos kysymyksessä on yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa tuotettu sähkö.

Lisäksi verovapauksienkin kohdalla on pidettävä mielessä direktiivin muutosehdotuksen keskeinen tavoite biopolttoaineiden ja päästökauppasektorilla kulutettujen tuotteiden pakollisesta vapauttamisesta hiilidioksidiverosta.

Polttoaineiden veronalennusohjelmiin tulisivat edelleenkin sovellettaviksi muun muassa EU:n valtiontukisäännökset ja verosyrjintäkielto.

Vähimmäisverotasojen tarkistamismenettely

Ehdotukseen liittyy uutena piirteenä vähimmäisverotasojen tarkistamista koskevat menettelysäännökset sekä energiasisältöveron että hiilidioksidiveron osalta.

Energiasisältöveron vähimmäistaso tarkistettaisiin Eurostatin julkaiseman yhdenmuukaistetun kuluttajahintaindeksin, josta olisi poistettu energian ja jalostamattomien elintarvikkeiden vaikutus, perusteella. Tarkistus tehtäisiin kolmen vuoden välein, ja jos muutos olisi viimeisimmän tarkistuksen jälkeen alle 0,5 prosenttia, tarkistusta ei suoritettaisi. Tarkistus tehtäisiin ilman eri toimenpiteitä ja komissio julkaisisi näin lasketut uudet vähimmäisverotasot Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Komission olisi laadittava kertomus energiaverotuksen toiminnasta viiden vuoden välein. Kertomuksessa olisi tarkasteltava samalla hiilidioksidiverotuksen toimintaa ja sen tasoa.

Teknisluonteiset tarkistukset

Energiaverodirektiiviin ehdotetaan tehtäviksi eräitä teknisluonteisia tarkistuksia ja täsmennyksiä. Esimerkiksi direktiivin soveltamisalaa ja valvontajärjestelmää koskevat säännökset päivitetäisiin biopolttoaineiden osalta vastaamaan teknistä kehitystä sekä tehtäisiin tullitariffin nimikkeistöä koskevat nimikkeistöpäivitykset. Sinänsä direktiivin

soveltamisalaa ei laajennettaisi uusiin tuotteisiin. Lisäksi energiaverodirektiivin menettelysäännökset mukautettaisiin vastaamaan Euroopan unionin toiminnasta tehtyä sopimusta.

Esityksessä ehdotetut toimenpiteet olisi saatettava voimaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2012.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Ehdotetut rakennemuutokset noudattavat pääosin Suomessa vuoden 2011 alusta toteutettua energiaverouudistusta. Eräitä lähinnä kaasujen verotusta koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta Suomen verot jo täyttävät ehdotetut vähimmäisverotasojen korotukset.

Ehdotuksen hyväksyminen edellyttäisi kuitenkin joiltakin osin energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamista. Moottoribensiiniin ja dieselöljyn keskinäistä suhdetta sekä biopolttoaineiden verotusta koskevia säännöksiä tulisi muuttaa ehdotuksen mukaisiksi. Lainsäädäntöön tulisi lisäksi sisällyttää säännökset päästökaupan vapauttamisesta hiilidioksidiverosta ja vastaavasti rajata hiilidioksidivero pois maataloudelle maksettavasta energiaveropalautuksesta. Laissa tulisi myös säätää nestekaasun saattamisesta verotuksen piiriin. Eräiltä osin sähköntuotannon verotusta tulisi tarkistaa. Myös eräitä muita energiaverotusta koskevia säännöksiä tulisi sopeuttaa ehdotuksen mukaisiksi.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Jäsenvaltioiden vähimmäisverotason yläpuolella soveltamat erilaiset verotasot ja erityisesti direktiivin mahdollistamat erilaiset vähimmäistason alittavat verovapaudet ja veronalennukset aiheuttavat kilpailuvääristymiä jäsenvaltioiden välillä. Muutosesityksessä ehdotetaan dieselöljyn ja lämmityspolttoaineiden vähimmäisverotasojen nostamista, veroperusteen yhtenäistämistä eri käyttötarkoituksien sisällä sekä verovapauksien rajoittamista. Kyseiset toimenpiteet vaikuttaisivat positiivisesti sisämarkkinoiden toimintaan ja vähentäisivät kilpailuvääristymiä.

Ehdotetut vähimmäisverotasojen muutokset eivät joitakin yksittäisiä tapauksia lukuun

ottamatta aiheuttaisi tarvetta korottaa energiatuotteiden tai sähkön verotaso Suomessa. Suurin muutos aiheutuisi moottoribensiinin ja dieselöljyn verorakenteen sekä energia- ja hiilidioksidiverotusojen yhtenäistämisestä. Jos liikennepolttoaineita haluttaisiin verottaa yhtenäisesti kansallisten energia- ja hiilisisältöverotusojen mukaisesti, dieselpolttoaineen vero olisi kansallisesti nostettava tasolle 70,2 senttiä litralta nykyisestä 36,4 senttiä litra (44,3 senttiä litralta 2012 alkaen) käytettäessä yhdenmukaisia verotuskriteerejä bensiinin (63,7 senttiä litralta) kanssa. Toisaalta samassa yhteydessä dieselhenkilöautoilta kannettavasta käyttövoimaverosta voitaisiin luopua. Liikennepolttoaineiden verotusojen yhtenäistäminen bensiinin nykyverotason mukaisesti ja käyttövoimaveron poistaminen lisäisi kokonaisuudessaan verotuloja 550 miljoonalla eurolla. Sinänsä direktiiviehdotus mahdollistaisi rakennemuutoksen toteuttamisen tuottoneutraalisti käyttövoimaveron poisto huomioiden esimerkiksi siten, että moottoribensiinin verotaso alennettaisiin noin kymmenellä sentillä litralta noin 54 senttiin litralta ja vastaavasti dieselöljyn verotaso nostettaisiin 44 sentistä litralta noin 57 senttiin litralta. Molemmilla tavoilla toteutettuna muutos lisäisi pääosin hyötyliikenteen kustannuksia, koska ehdotuksen mukaan ammattidieselillä ei voisi olla alempaa verotaso.

Toinen merkittävä muutos seuraisi nestekaasun verotuskohtelun muuttumisesta. Nestekaasu tulisi verotettavaksi lämmityspolttoaineena samoilla perusteilla kuin muutkin lämmityspolttoaineet. Nestekaasua käytetään Suomessa vuosittain vajaat 300 000 tonnia. Sitä käytetään pienpakkauksissa grillikaasuna, lämmityksessä ja erilaisissa teollisuuden prosesseissa. Pääosa sen käytöstä tapahtuu teollisuudessa, jossa valtaosan arvioidaan olevan verotonta prosessikäyttöä. Lisäksi noin 50 kasvihuoneyritystä käyttää nestekaasua lämmitykseen. Verotuottoja nestekaasun vero voisi lisätä arviolta 10–15 miljoonaa euroa vuodessa. Liikennekäytössä nestekaasua, maakaasua ja biokaasua tulisi verottaa kuten muita liikennepolttoaineita viimeistään vuoden 2023 alusta. Nestekaasun merkitys liikennepolttoaineena on Suomessa vähäinen. Maakaasun verottaminen täysimääräisesti liikennepolttoaineiden verolla ei olisi Suo-

nessa verosta aiheutuvana kustannuksena henkilöautoille kovin merkittävä, sillä kaasukäyttöisiltä henkilöautoilta kannettavasta käyttövoimaverosta voitaisiin luopua. Veronkorotuksella olisi kuitenkin huomattava merkitys hyötyliikenteen ja erityisesti kaasukäyttöisten bussien kannattavuudelle, sillä busseilta ei kanneta käyttövoimaveroa, jolla polttoaineen veronkorotusta voitaisiin kompensoida. Toisaalta direktiiviehdotus antaa mahdollisuuden soveltaa maakaasulle ja nestekaasulle liikennekäytössä alennettua, esimerkiksi lämmityspolttoaineen, verotaso vuoden 2022 loppuun saakka. Verotuottojen kannalta maakaasun verottamisella liikennepolttoaineena olisi vähäinen merkitys. Lisäksi direktiiviehdotus sisältää eräitä muita mahdollisuuksia ainakin osittain lieventää maakaasun verotusta bussien polttoaineena. Direktiiviehdotuksen mukaan biokaasusta kuten muistakaan kestävästä biopolttoaineista ei kannettaisi hiilidioksidiveroa. Lähtökohteisesti energiasisältövero tulisi myös biokaasusta kannettavaksi, mutta direktiiviehdotuksen mukaan tietyin edellytyksin myös energiasisältöveron alentaminen olisi mahdollista vuoden 2022 loppuun saakka.

Direktiiviehdotuksen mukaan kestävät biopolttonesteet ja päästökauppasektorin polttoaineet olisi vapautettava kokonaan hiilidioksidiverosta. Suomen nykyiseen verojärjestelmään verrattuna tämä vähentäisi jonkin verran verotuottoja, sillä nykyisin ainoastaan vain niin sanotut toisen polven biopolttonesteet on kokonaan vapautettu hiilidioksidiverosta. Tämän muutoksen arvioidaan vähentävän verotuottoja nykyisillä verotasoilla ja biopolttoaineiden kulutusosuuksilla noin 25 miljoonalla eurolla. Tätä vaikutusta voidaan lieventää korottamalla hiilidioksidiveron yleistä tasoa.

Tällä hetkellä Suomessa yhdistetyssä tuotannossa käytettyjen polttoaineiden hiilidioksidivero on puolitetty. Koska Suomessa yhdistetty tuotanto kuuluu lähes kokonaan päästökauppasektoriin ja toisaalta päästökauppasektorin lämmityspolttoaineiden kuluksista pääosa tapahtuu yhdistetyssä tuotannossa, päästökauppasektorilla käytettyjen polttoaineiden vapauttaminen kokonaan hiilidioksidiverosta tarkoittaisi arviolta vero-

tuottojen vähenemistä noin 140 miljoonalla eurolla.

Direktiivin muutosesityksessä on ehdotettu veronalennuksien rajoittamista siten, että ne tehtäisiin vähimmäistasoja noudattaen ja pääsääntöisesti energiasisältöveroon kohdistuvina. Tällä muutoksella ei olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia Suomessa, sillä erilaiset veronalennukset on toteutettu pääsääntöisesti EU:n vähimmäistasoja noudattaen. Poikkeuksena on maatalouden veronalennuksen rajoittaminen ainoastaan energiasisältöveroon, mikä tarkoittaisi maatalouden verotuen pienenemistä nykyisestä noin 20 miljoonalla eurolla vuodessa.

4.3 Ympäristövaikutukset

Nykyisen direktiivin mukainen litrapohjainen vero ei huomioi polttoaineiden lämpösisältöä, ja on epäoikeudenmukainen erityisesti etanolin osalta. Uusi veromalli huomioisi eri polttoainevaihtoehtojen energiasisällön, hiilidioksidipäästöt sekä biovaihtoehtojen hiilidioksidipäästöjä vähentävän vaikutuksen. Ehdotetulla rakennemuutoksella asetettaisiin ajoneuvojen eri polttoainevaihtoehdot järjestykseen ensisijaisesti energian kulutuksen mukaan, kun taas lämmityspolttoaineissa painopiste olisi hiilidioksidissa. Käyttämällä energiasisältö- ja hiilidioksidiveroa sekä mahdollistamalla lähipäästöjen huomioiminen energiasisältöverossa direktiiviehdotuksessa luotaisiin veromalli, joka tukisi ympäristön kannalta parhaita polttoaineita ja vastaisi Suomen uudistettua energiaverotusta.

Biopolttoaineisiin sovellettaisiin biopolttoaineen omaan energiasisältöön perustuvaa veroa ja hiilidioksidin nollaverotasoa ainoastaan, jos ne täyttävät RES-direktiivin kestävyysvaatimukset. RES-direktiivi pannaan Suomessa täytäntöön valmisteilla olevalla biopolttoaineiden ja biopolttonesteiden kestävyyskriteereistä annettavalla lailla.

Keski-Euroopassa noudatettu veropolitiikka on aiheuttanut sen, että Euroopassa on pulaa dieselöljystä ja ylitarjontaa bensiinistä. Tämä epätasapaino on johtanut siihen, että öljykuljetusten määrä on lisääntynyt ja näin lisätään hiilidioksidipäästöjä. Dieselöljyn tuotantoa pyritään myös lisäämään öljynjalostusprosessissa, mikä on taas runsaasti

energiaa kuluttavaa toimintaa ja siten lisää hiilidioksidipäästöjä. Öljykuljetuksiin ja öljynjalostukseen liittyvät ympäristönäkökohdat tukevat bensiinin ja dieselöljyn yhdenmukaista verokohtelua.

Myös lämmityspolttoaineiden veromalli, jossa on sekä energiasisältöön sidottu energiavero että polttoaineen hiilidioksidin päästökertoimeen perustuva hiilidioksidivero, olisi ilmasto- ja energiastrategiassa asetettujen tavoitteiden mukainen. Veromalli ohjaisi sekä energiakäytön tehokkuuteen että hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen.

Lämmityspolttoaineiden vähimmäisverotasojen nousu kannustaisi energian säästöön ja edistäisi energiatehokkuuden parantumista. Fossiilisten polttoaineiden vähimmäisverojen nousu kokonaisuutena edistäisi siirtymistä uusiutuvien energialähteiden käyttöön.

Päästökauppasektorin vapauttaminen hiilidioksidiverosta olisi lähtökohtaisesti perusteltua päällekkäisen hiilidioksidiohjauksen vähentämiseksi ja ohjauksen kustannustehokkuuden parantamiseksi, kun otetaan huomioon, että päästökaupassa siirrytään vähitellen päästöoikeuksien huutokauppaan ilmaisaon sijasta. Samalla se osaltaan parantaisi energiatehokkaan yhdistetyn tuotannon kilpailukykyä verrattuna erilliseen lämmöntuotantoon, sillä hyvin suuri osa yhdistetyn tuotannon laitoksista kuuluu päästökaupan piiriin.

Ympäristövaikutuksista veron rakenneuudistus ja vähimmäisverotason korotus ohjaisivat hiilidioksidi- ja myös muiden kuten terveydelle haitallisten päästöjen vähennykseen. Lisäksi taloudellisen ohjauksen käyttäminen ja polttoaineen hintaan vaikuttaminen kannustavat energian säästöön ja energiatehokkaampaan käyttäytymiseen. Sitä, kuinka paljon päästöjen vähenemistä ja energiatehokkuutta direktiivin muutoksilla voidaan saavuttaa, on vaikea arvioida, koska energian käyttöön ja energialähteiden valintaan vaikuttavat monet ohjaus- ja hintatekijät.

5 Asian käsittely EU:n toimielimissä

Verodirektiiviehdotusta on käsitelty kaksi kertaa Unkarin puheenjohtajakaudella neuvoston työryhmässä, jossa on käyty lävitse

direktiivin muutosehdotuksen keskeistä sisältöä. Käsittely on jatkunut Puolan puheenjohtajuuskaudella. Käytännössä kaikki jäsenvaltiot ovat jättäneet tässä vaiheessa tarkasteluvarauksen, koska ehdotuksen vaikutusta on monilta osin vaikea arvioida ennen kuin yksityiskohdat täsmentyvät. Suurin osa jäsenvaltioista on lähtökohtaisesti ilmoittanut kannattavansa muutosehdotuksen tavoitteita, mutta samalla ilmoittanut vastustavansa verotasojen korotuksia. Monien on myös ollut vaikea ymmärtää ehdotettua rakennemuutosta ja sen toimivuutta käytännön verotuksessa. Laajempaa vastustamista ovat herättäneet ehdotetut veronalennusmahdollisuuksien kavennukset ja mahdollisuus ammattidieselin lievemmän verokohtelun poistamiseen.

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 113 artikla, jonka mukaan verodirektiivin muutos edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

6 Valtioneuvoston kannan valmistelu

Valtioneuvoston kanta komission ehdotukseen on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä tullin, työ- ja elinkeinoministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön kanssa ja EU 9 verojaoston kirjallisessa menettelyssä 25.8.2011—30.8.2011.

7 Valtioneuvoston kanta

Yleistä

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

Biopolttoaineiden energiasisältö- ja hiilidioksidivero

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 kestävydestä. Esimerkiksi kestävän 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 tuplалaskettavat biopolttoaineet, joilta ei kannettaisi lainkaan hiilidioksidiveroa. Myös muuta yhteisöläinsäädäntöä ollaan kehittämässä suuntaan, jossa otettaisiin RES-direktiivin tavoin huomioon polttoaineen elinkaaren aikaiset päästöt.

Valtioneuvosto pitää direktiivin lähtökohtaa edellä mainituilta osin epä johdonmukaisena. Valmisteverotuksen lähtökohtana on verottaa tuotteita niiden tosiasiallisten ominaisuuksien, kuten laadun, ja määrän perusteella eli tässä tapauksessa niiden energiasisällön ja elinkaarenaikaisen 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 päästövähennämäerot huomioitaisiin verotuksessa.

Vähimmäisverotasojen tarkistus

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että samalla kun veroperusteet muutetaan yhtenäisiksi, myös vähimmäisverotasoja korotetaan ympäristö- ja energiapoliittisten 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 kokonaisuudessa arvioimaan ja koska jäsenvaltiolla on oltava oikeus valita verotuksen, valtiotalouden 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 vähimmäisverotasojen muuttaminen edes inflaation verran on osoittautunut EU:ssa hankalaksi.

Bensiinin ja dieselin verotasojen yhtenäistäminen

Valtioneuvosto kannattaa liikennepolttoaineiden verotuksen yhdenmukaistamista parantavia toimia. Valtioneuvosto ei pidä lähtökohtaisesti tarpeellisena säilyttää ammatti- ja yksityisdieselin verotasojen eriyttämistä, jolle ei ole ympäristöperusteita. Ehdotetut muutokset lisääisivät kuljetussektorin ja siten myös muun elinkeinoelämän, erityisesti raskaan vientiteollisuuden, sekä kansantalouden kustannuksia dieselöljyn verorasituksen nousun takia. Tämän takia valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ammatti- yksityisdieselin verotasojen eriyttämiseen, 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 ilmastopoliittisten 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.

Verovapaudet

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 vähimmäistasoja 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 päästökauppasektorin ulkopuolisena toimialana vain energiasisältöveroon on perusteltua.

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti neste-, maa- ja biokaasujen verottamista yhtenäisin kriteerein. Direktiiviehdotuksen mukaan maa- ja nestekaasun liikennekäytön täysimääräiselle verottamiselle olisi siirtymäaika vuoden 2022 loppuun saakka. Biokaasusta ei kannettaisi hiilidioksidiveroa ja sen energiasältöveroa voitaisiin alentaa valtiontukilupaa edellyttävässä 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 liikennekuin lämmityskäytössäkin. 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 energiaveroleikurin avulla. Tässä vaiheessa valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti nestekaasun verot-

tamiseen lämmityspolttoaineena, mikäli 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 verotuottojen vähennyksiä valtiolle. Hiilidioksidiveron poisto kohdistuisi pääosin energiatehokkaaseen yhdistettyyn tuotantoon ja edistäisi siten sen käyttöä. Toisaalta hiilidioksidiverotuottojen 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 päästökauppadiirektiiviin sisältyy hiilivuotoalojen lievempää kohtelua koskevat säännökset.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua direktiivin voimaantuloajankohtaa vuoden 2013 alusta liian aikaisena.