

U 56/2021 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan unionin kehyksen uudistamisesta (*uudelleenlaadittu energiaverodirektiivi*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 14 päivänä heinäkuuta 2021 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan unionin kehyksen uudistamisesta (uudelleenlaadittu) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7.10.2021

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Lainsäädäntöneuvos Leo Parkkonen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
30.9.2021

EU/2021/0792

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI ENERGIATUOTTEIDEN JA SÄHKÖN VEROTUSTA KOSKEVAN UNIONIN KEHYKSEN UUDISTAMISESTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Euroopan komissio on antanut 14.7.2021 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan unionin kehyksen uudistamisesta (uudelleenlaadittu); KOM (2021) 563 lopullinen.

Komissio ehdottaa, että nykyistä energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevaa yhteisön kehyksen uudistamisesta annettua neuvoston direktiiviä 2003/96/EY uudistettaisiin osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa ja siihen sisältyvää ilmastopoliittista 55-valmiuspakettia, jonka avulla EU:n on tarkoitus vähentää nettopäästöjään vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoteen 1990 ja osana vihreän kehityksen ohjelmaa edistää EU:n muuttumista hiilineutraaliksi vuoteen 2050 mennessä linjassa Pariisin ilmastopöytäkirjan tavoitteiden kanssa.

Komission nykyisestä energiaverodirektiivistä tekemä arviointi¹ julkaistiin syksyllä 2019 samoin kuin Suomen puheenjohtajuuskaudella hyväksytyt neuvoston päätelmät direktiivin uudistamistarpeista². Nykyinen direktiivi ei niiden mukaan ole EU:n ilmasto- ja energiatavoitteiden mukainen. Se ei edistä kasviuonepäästövähennyksiä, energiatehokkuutta eikä investointeja ja siirtymää fossiilista polttoaineista sähkön ja vaihtoehtopolttoaineiden käyttöön erityisesti sen takia, että direktiivin mukaan päästöiltään parempia biopolttoaineita ja vaihtoehtoisia polttoaineita tulee verottaa vastaavan fossiilisen polttoaineen mukaisesti. Nykyinen polttoaineen määrään perustuva vero on epäedullinen biopolttoaineille, joiden energiasisältö on vastaavaa fossiilista polttoainetta alhaisempi. Direktiivi myös tosiasiaa suosii fossiilisten polttoaineiden käyttöä erilaisten veron alennusten tai poikkeusten takia. Lisäksi jäsenvaltioita velvoittavat eri energiatuotteiden vähimmäisverotasot ovat liian matalia. Yhdessä lukuisten poikkeussäännösten kanssa tämä on lisännyt jäsenvaltiokohtaisia eroja energiaverotuksessa ja siten vaikeuttanut myös sisämarkkinoiden toimintaa. Nykyinen direktiivi on lisäksi monelta osin tulkinnanvarainen.

Energiaverodirektiivin uudistamisen tavoitteena on varmistaa, että energiatuotteiden ja sähkön verotus heijastaisi paremmin tuotteiden ympäristö- ja terveysvaikutuksia, millä edistettäisiin siirtymää fossiilista polttoaineista puhtaampaan energiaan. Tämä edellyttäisi puhtaiden teknologioiden epäedullisen verokohtelun poistamista sekä tehottomien ja saastuttavien polttoaineiden veron korottamista, jolla täydennettäisiin päästökaupan kautta tapahtuvaa hiilen hinnoittelua. Tavoitteena on siten kytkeä energiaverotus EU:n energia-, ympäristö- ja ilmastopoliittikaan. Samalla tavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa päivittämällä verotettavien tuotteiden soveltamisala, verojen rakenne ja erilaiset veron alennukset sekä säilyttää jäsenvalti-

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12153-2019-INIT/en/pdf>

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14608-2019-INIT/fi/pdf>

oiden mahdollisuus energiaverotuottoihin. Vaikka uudistuksen tavoitteet liittyvät päästöjen vähentämiseen ja sisämarkkinoiden toiminnan parantamiseen, ehdotuksessa todetaan, että jäsenvaltioilla tulee olla mahdollisuus käyttää energiaverotusta myös muihin tarkoituksiin.

Tavoitteet toteutettaisiin siirtymällä nykyisestä energiatuotteiden määräperusteisesta verotuksesta energiasisältöperusteiseen veromalliin, laajentamalla veropohjaa ja poistamalla fossiilisten polttoaineiden verotukia. Nykyistä verorakennetta uudistettaisiin ryhmittelemällä energiatuotteet ja sähkö neljään veroluokkaan niiden ympäristöominaisuuksien perusteella ja ottamalla käyttöön veroluokan sisällä yhtenäinen verotaso. Jäsenvaltioiden olisi noudatettava verotuksessaan edellä mainittua uudistettua luokittelua ja luokan sisällä yhtenäistettyjä verotasoja.

2 Pääasiallinen sisältö

Määräperusteisesta verosta energiasisältöveroon

Direktiiviehdotuksen mukaan energiaverotus perustuisi tuotteiden energiasisältöön, mikä mahdollistaisi tuotteiden nykyistä paremman vertailun ja poistaisi nykyiseen määräpohjaiseen veroon liittyvän tiettyjen tuotteiden, kuten biopolttoaineiden, epäedullisen verokohtelun fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna. Energiasisältö määräytyisi verotettavien tuotteiden tunnetun, alemman lämpöarvon perusteella pääsääntöisesti sen mukaan mitä Euroopan parlamentin ja neuvoston energiatehokkuusdirektiivissä 2012/27/EU ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uudelleenlaadittu) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2018/2001/EU säädetään.

Jäsenvaltioita velvoittavat vähimmäisverotasot ilmaistaisiin uudistetussa direktiivissä euroina gigajoulelta. Jäsenvaltiot voisivat ilmaista kansalliset verotasot myös muissa yksiköissä nykyiseen tapaan.

Veropohja laajenisi kilpaileviin tuotteisiin

Direktiivin soveltamisalaa laajennettaisiin nykyisen direktiivin mukaan verotettavien liikenne- ja lämmityspolttoaineiden sekä sähkön kanssa kilpaileviin tuotteisiin. Veron soveltamisalan piiriin tulisivat vety, turve ja useat biomassaan perustuvat kiinteät polttoaineet kuten polttopuu ja puuhiili, joita käytetään yli 5 megawatin tehoisissa laitoksissa, ja jotka nykyisin ovat direktiivin soveltamisalan ulkopuolella. Direktiiviin sisältyisi lisäksi nykyisen kaltaisesti korvaavuusperiaate, jonka mukaan myös ne tuotteet, joita ei nimenomaisesti mainita, olisivat liikenne- tai lämmitystarkoituksiin käytettynä verotettava vastaavan liikenne- tai lämmityspolttoaineen verotalla. Lämmityspolttoaineiden osalta korvaavuusperiaate koskisi edelleen vain hiilivetyjä. Käyttötarkoitusta kuvaavia säännöksiä kuitenkin tarkennettaisiin.

Yhdenmukaistetun energiaverotuksen ulkopuolelle jäisi edelleen energiatuotteiden käyttö muihin tarkoituksiin kuin liikenne- tai lämmityskäyttöön, kuten öljytuotteiden materiaalikäyttö tuotteiden valmistuksessa. Myös energiatuotteiden kaksoiskäyttö eli samanaikainen käyttö sekä lämmön tuotantoon että muihin tarkoituksiin kuin liikennepolttoaineeksi tai lämmön tuotantoon olisi edelleen veron ulkopuolella. Kaksoiskäytöksi katsottaisiin nykyiseen tapaan kemiallinen pelkistys samoin kuin energiatuotteiden ja sähkön käyttö elektrolyytisissä ja metallurgisissa prosesseissa. Veron ulkopuolella olisi nykyiseen tapaan myös tuotettu lämpö, sillä vero kohdistuisi lämmön tuottamisessa käytettäviin energiatuotteisiin ja sähköön.

Veron piirissä olevat tuotteet määriteltäisiin edelleen pääosin tullinimikkeiden perusteella, mutta nimikeymittauksia päivitetäisiin.

Neutraalin verokohtelun varmistamiseksi tuote, joka koostuu useammasta veron piirissä olevasta komponentista, verotettaisiin komponenttiensa mukaisesti riippumatta siitä, mihin tuliniimikkeeseen tuote kuuluu. Tämä vastaisi Suomessa sovellettavaa energiaveromallia.

Veroluokat määriteltäisiin tuotteiden ympäristöominaisuuksien perusteella

Veronalaiset energiatuotteet ja sähkö luokiteltaisiin neljään veroluokkaan niiden tunnettujen ympäristöominaisuuksien perusteella.

Veroluokkia olisi neljä. Korkeimpaan veroluokkaan kuuluisivat perinteiset fossiiliset polttoaineet kuten moottoribensiini ja dieselöljy sekä niin sanotut ei-kestävät biopolttoaineet. Seuraavaan luokkaan luettaisiin ne fossiiliset polttoaineet, jotka ovat näitä vähemmän haitallisia ja joilla lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä voidaan saavuttaa jonkin verran hiilestä irtautumista, kuten maakaasu, nestekaasu ja fossiilista alkuperää oleva vety. Näiden vähimmäisverotaso olisi 10 vuoden siirtymäkauden ajan 2/3 korkeimman veroluokan vähimmäisverotasosta. Seuraavaan luokkaan kuuluisivat kestävät biopolttoaineet, joiden vähimmäisvero olisi puolet korkeimman veroluokan vähimmäisverotasosta. Lievimpään veroluokkaan kuuluisivat sähkö sekä kehittyneet biopolttoaineet, bionesteet ja biokaasu sekä vähähiiliset polttoaineet ja uusiutuvat ei biologista alkuperää olevat tuotteet.

Kullekin veroluokalle asetettaisiin omat veron vähimmäistasot, jotka jäsenvaltiot voisivat ylittää ja jotka olisivat eri suuruiset liikenne- ja lämmityskäytössä. Liikennepolttoaineiden vähimmäisverotasot olisivat nykyistä vastaavasti korkeimmat. Työkoneissa ja muussa erityiskäytössä käytettävien tuotteiden vähimmäisverotasot olisivat yhdenmukaisia lämmityskäytön kanssa nykyistä vastaavasti, millä tavoitellaan verotuksen yksinkertaistamista. Lisäksi sähkölle asetettaisiin oma vähimmäisverotasonsa.

Neutraalin verokohtelun varmistamiseksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava yhdenmukainen verotus samaan tarkoitukseen käytettäville ja samaan veroluokkaan kuuluville tuotteille. Nykyiseen direktiiviin ei sisälly vastaavaa periaatetta vaan jäsenvaltiot ovat voineet vapaasti määritellä eri tuotteille verotasot direktiivissä säädettyjen vähimmäisverotasojen yläpuolella. Ehdotus edellyttäisi esimerkiksi liikennepolttoaineena käytettävän moottoribensiinin ja dieselöljyn verotusta yhdenmukaisin veroperustein energiasisältöä kohti eikä siten mahdollistaisi Suomen energiaverotuksessa sovellettua dieselöljyn bensiiniä alemmaa verokantaa.

Vähimmäisverotasojen ja samaan tarkoitukseen käytettävien tuotteiden neutraalin verokohtelun noudattamisen lisäksi jäsenvaltiot olisivat velvollisia noudattamaan kansallisessa energiaverotuksessaan ehdotettua veroluokkajärjestystä eri käyttötarkoituksissa, jolla varmistettaisiin energiatuotteiden johdonmukainen verotus. Siten esimerkiksi kehittyneistä raaka-aineista tuotettu biobensiini ja biodiesel olisi verotettava keskenään samalla verotasolla, mutta alemmalla verotasolla kuin kestävästä raaka-aineista valmistettu biobensiini ja biodiesel. Sähkö olisi verotettava yhdenmukaisesti lievimpään veroluokkaan kuuluvien tuotteiden eli kehittyneiden biopolttoaineiden kanssa. Tämä koskisi sekä sähkön liikenne- että lämmityskäyttöä. Ehdotukseen ei sisälly säännöksiä siitä, kuinka suuri verotuksellinen ero veroluokkien välillä tulee olla. Verotasojen tulisi kuitenkin täyttää säädetty vähimmäisverotasot. Nykyiseen direktiiviin ei sisälly säännöksiä, jotka velvoittaisivat jäsenvaltioita porrastamaan energiaveroja eri veroluokkien välillä.

Vähimmäisverotasojen noudattamisessa jäsenvaltiot voisivat nykyiseen tapaan lukea kansalliseen verotasoon mukaan kaikki energiatuotteisiin ja sähköön kohdistuvat välilliset verot arvonnäisäveroa lukuun ottamatta.

Vähimmäisverotasoja tarkistettaisiin vuosittain

Direktiivissä ehdotetaan säädettäväksi menettelystä, jonka mukaan vähimmäisverotasoja tarkistettaisiin vuosittain EU-tasoisen kuluttajahintaindeksin perusteella tavoitteena säilyttää vähimmäistasojen reaalin arvo.

Sähkön verotukseen muutoksia

Sähkön tuotannossa käytetyt polttoaineet olisivat edelleen verottomia jäsenvaltioita velvoittavan säännöksen perusteella, sillä vero kannettaisiin lopputuotteesta eli sähköstä. Veron ulkopuolelle olisi edelleen jätettävä myös sähköntuotannon ylläpitoon tarvittava sähkö. Jäsenvaltiot voisivat kuitenkin ottaa käyttöön sähkön tuotannossa käytetyille energiatuotteille veroja ympäristöperusteisesti tarvitsematta noudattaa niiden verotuksessa ehdotettuja vähimmäisverotasoja. Verotasojen tulisi kuitenkin heijastaa ehdotettua veroluokkajärjestystä. Tuotantovaiheen veroa ei otettaisi huomioon laskettaessa sitä, täyttääkö sähkön verotaso direktiivissä edellytetyn sähkön vähimmäisveron. Sähköllä olisi nykyisestä poiketen yksi sekä yritys- ja yksityiskäyttöön sovellettava vähimmäistaso, joka olisi tasoltaan lievästi nykyisen yrityskäytön vähimmäisveroa korkeampi.

Toisaalta jäsenvaltiot voisivat soveltaa verovapauksia tai veronalennuksia uusiutuvilla energialähteillä ja polttokennoissa tuotettuun sähköön. Myös sähkön ja lämmön yhteistuotannossa tuotettuun sähköön voitaisiin soveltaa verovapautta tai alennettua veroa tietyin edellytyksin.

Poikkeuksia karsittaisiin ja verokantoja yhtenäistettäisiin

Direktiiviehdotuksen tavoitteiden mukaisesti useita verovapauksia ja poikkeuksia karsittaisiin ja verokantoja yhtenäistettäisiin. Nykyisestä poiketen direktiiviin ei enää sisältyisi mahdollisuutta soveltaa tietyssä ammattiliikenteessä käytettävään dieselöljyyn alennettua veroa, joten kaikki dieselöljy olisi verotettava samalla tavalla. Samaan veroluokkaan kuuluvien liikenne-polttoaineiden veroperusteet olisi muutoinkin yhdenmukaistettava, joten dieselöljyn verotuki moottoribensiiniin nähden ei olisi enää mahdollinen. Ehdotetun 10 vuoden siirtymäajan jälkeen myös esimerkiksi maakaasu ja fossiilista alkuperää oleva vety olisi liikennekäytössä verotettava yhdenmukaisesti bensiinin ja dieselöljyn kanssa.

Eroa ei voisi enää tehdä myöskään kaupallisten ja ei-kaupallisten lämmityspolttoaineiden ja sähkön käytön välillä. Siten Suomen nykyinen sähkön veron porrastaminen kahteen veroluokkaan ei olisi enää mahdollista. Tietyin edellytyksin energiantensiivisen yritystoiminnan energiaverokantoja voisi alentaa kuitenkin edelleen vähimmäistasoja noudattaen. Myös maa-, metsä- ja vesitaloudessa käytettävien lämmityspolttoaineiden ja sähkön veroa voisi alentaa aina vähimmäisverotasoon saakka.

Kotitalouksien lämmityspolttoaineiden ja sähkön verotuet olisivat mahdollisia 10 vuoden pituisen siirtymäajan. Erityisen haavoittuville kotitalouksille olisi erityissäännöksiä.

Jäsenvaltioilla olisi myös mahdollisuus myöntää veronalennus tai verottomuus ei-biologista alkuperää oleville uusiutuville polttoaineille, kehittyneille ja kestäville biopolttoaineille, bionesteille ja biokaasulle sekä puupohjaisille kehittyneille ja kestäville polttoaineille.

Veroa voisi alentaa direktiivissä edellytettyyn vähimmäisveroon saakka energiatuotteille ja sähkölle, joka käytetään lämmöntuotantoon sähkön ja lämmön yhteistuotannossa taikka esimerkiksi raideliikenteessä.

Lukuisat jäsenvaltiokohtaiset poikkeukset poistettaisiin direktiivistä. Direktiiviin sisältyisi kuitenkin nykyistä vastaavasti säännös, jonka mukaan jäsenvaltiolle voitaisiin myöntää lupa soveltaa direktiivissä säädettyjen poikkeusten lisäksi tiettyjä veronalennuksia tai vapauksia erityisistä syistä. Ympäristön tai terveyden suojelemiseksi poikkeuslupa voitaisiin kuitenkin myöntää myös veroluokkajärjestyksestä poikkeavan korkeamman verokannan soveltamiseksi. Poikkeusluvut eivät saisi olla ristiriidassa ympäristötavoitteiden tai sisämarkkinoiden toiminnan kanssa eivätkä aiheuttaa kilpailuvääristymiä sisämarkkinoilla. Poikkeuslupan myöntäisi komission ehdotuksesta neuvosto yksimielisesti. Lupa voisi olla kerrallaan voimassa enintään kuusi vuotta.

Direktiivin mukaiset veropoikkeukset tai veronalennukset eivät poistaisi tarvetta arvioida niitä myös valtioneuvoston jäsenvaltioiden näkökulmasta.

Lento- ja vesiliikenteen polttoaineiden pakottavasta verovapaudesta luovuttaisiin

Jollei kansainvälisistä sopimuksista muuta johdu, EU:n sisäisen kaupallisen lentoliikenteen polttoaineiden nykyisin jäsenvaltioita velvoittavasta verovapaudesta luovuttaisiin lukuun ottamatta rahtiliikenteessä käytettäviä lentopolttoaineita, jotka jäsenvaltio voisi verottaa kotimaan liikenteessä tai tehtyään niiden verotuksesta sopimuksen toisen jäsenvaltion kanssa. Yritysten oman rahdin tai henkilöstön kuljettamiseen samoin kuin yksityisilmailussa käytettävät polttoaineet ja sähkö tulisi verottaa liikenteen moottoripolttoaineiden ja sähkön verotasoilla.

Muussa EU:n sisäisessä lentoliikenteessä, kuten matkustajalentoliikenteessä, käytettävien polttoaineiden vähimmäisverolle säädettäisiin 10 vuoden siirtymäaika, jolla lievennettäisiin veron taloudellisia vaikutuksia. Siirtymäaikana eräiden kestävien biopolttoaineiden, vähähiilisten polttoaineiden ja sähköpolttoaineiden vähimmäisvero olisi nolla tavoitteena edistää niiden käyttöä. Muiden lentopolttoaineiden velvoittava vähimmäisvero nousisi nolasta liikennepolttoaineille säädetylle vähimmäistasolle kymmenyksellä vuosittain ottaen myös huomioon ehdotettu liikennepolttoaineiden vähimmäisverotason indeksointi. Tällaisessa lentoliikenteessä käytettäviin polttoaineisiin ei olisi pakko soveltaa muiden kansallisesti käytössä olevaa liikennepolttoaineiden verotasoa, vaan riittävää olisi, että niiden vero olisi vähintään energiaverodirektiivissä säädetyin vähimmäisverotason suuruinen.

EU:n sisäisessä kaupallisessa vesiliikenteessä, kalastus mukaan lukien, käytettävät polttoaineet tulisivat veron piiriin. Jäsenvaltiot velvoitettaisiin luopumaan veroa estävistä kansainvälisistä sopimusvelvoitteistaan direktiivin voimaantuloon mennessä. Ehdotuksen mukaan olisi kuitenkin tarpeen soveltaa säännöllisen vesiliikenteen, kalastuksen ja rahtiliikenteen polttoaineisiin ja sähköön muita liikennepolttoaineita alhaisempaa työkonepolttoaineiden vähimmäisverokantaa. Lisäksi eräiden kestävien biopolttoaineiden, vähähiilisten polttoaineiden ja sähköpolttoaineiden vähimmäisvero olisi nolla kymmenen vuoden ajan niiden käytön edistämiseksi. Muun vesiliikenteen polttoaineet ja sähkö olisi verotettava vastaavien liikennepolttoaineiden ja sähkön verotasoilla.

EU:n ulkopuolisessa lento- ja vesiliikenteessä käytettävät polttoaineet olisivat edelleen verottomia, jos jäsenvaltio niin päättäisi. Jäsenvaltio voisi myös verottaa kyseiset polttoaineet, jos kansainväliset sopimukset eivät sitä estäisi. Tässä yhteydessä on huomattava, ettei lentoliikenteen kansainvälisistä sopimuksista irtisanoutuminen tai niiden neuvottelemisen uudestaan ole realistista vuoteen 2023 mennessä. Sopimusten irtisanominen keskeyttäisi liikenteen. Jäsenvaltio voisi tällöin verottaa ne yhdenmukaisesti EU:n sisäisessä liikenteessä käytettävien vastaavien polttoaineiden kanssa. Ahvenanmaata pidetään Suomen EU-liittymissopimuksessa myönnetyn erityisaseman takia valmisteverotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävänä kolmantena alueena. Ehdotuksen osalta on epäselvää, onko tarkoituksena, että Ahvenanmaalle suuntautuvaa lento- ja meriliikennettä tulisi kohdella EU:n ulkopuolisena lento- ja vesiliikenteenä.

Laivoilla tuotettava sähkö olisi vapautettava verosta. Lisäksi jäsenvaltiot voisivat vapauttaa verosta kokonaan tai osittain sähkön, jonka sen satamassa oleva laiva ottaa käyttöönsä. Säännös on uusi ja sen tarkoituksena on edistää maasähkön käyttöä sen sijaan, että laiva tuottaisi tarvittavan energian moottoreistaan satamassa oloaikana. Vastaava koskisi lentokoneiden käyttämää sähköä.

Komissiolle ehdotettava toimivallan siirto

Komissiolle annettaisiin valta päivittää tullinimikkeistön muutoksista johtuvia muutoksia direktiivin delegoiduilla säädöksillä. Ne eivät kuitenkaan voisi johtaa vähimmäisverotasojen muutoksiin tai verotettavien tuotteiden lisäämiseen tai poistamiseen veron piiristä.

Säädösvallan siirto koskisi myös vähimmäisverotasojen vuosittaisia indeksitarkistuksia. Tarkistukset sidottaisiin EU:n kuluttajahintaindeksiin.

Lisäksi ehdotetaan täytäntöönpanovallan siirtoa edellä mainittujen jäsenvaltiokohtaisten poikkeusten hyväksymiseksi ja valmisteverotuksen valvontamenettelyn laajentamiseksi mahdollisissa väärinkäytöstilanteissa.

Muita muutoksia

Direktiiviehdotuksen mukaan valmisteverotuksessa sovellettava valvontamenettely laajenisi eräisiin tuotteisiin, kuten voiteluöljyihin, joiden siirtoihin sisämarkkinoilla katsotaan liittyvän väärinkäytösten mahdollisuuksia polttoaineina. Voitelukäytössä niitä ei kuitenkaan edelleenkaan verotettaisi.

Tiettyjen energiatuotteiden ja sähkön verotettavaa tapahtumaa koskevia säännöksiä tarkennettaisiin. Uusista tuotteista vety verotettaisiin vastaavalla tavalla kuin maakaasu eli siinä vaiheessa, kun sen jakelija tai edelleen jakelija luovuttaa sen kulutukseen. Turve ja veron piirissä olevat kiinteät biomassapohjaiset polttoaineet verotettaisiin vastaavilla menettelyillä kuin kivihiili. Jäsenvaltiot voisivat antaa tästä tarkempia säännöksiä. Sähkön varastointi verottomasti mahdollistettaisiin.

Direktiivin säännöksiä kaupallisen liikenteen ajoneuvojen standarditankeista, joiden sisältämä polttoaine olisi rajaa ylitettäessä jätettävä verottamatta, täsmennettäisiin.

Direktiivi tulisi voimaan ehdotuksen mukaan vuoden 2023 alusta.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen 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. Oikeusperustat ovat keskenään yhteensopivia, sillä lähtökohdaisesti ne edellyttävät jäsenvaltioiden yksimielisyyttä ja säädöksen hyväksymistä erityisessä

lainsäätämisyjärjestyksessä niin, että Euroopan parlamenttia kuullaan. Jos ehdotukseen sovellettaisiin joiltakin osin SEUT 192 artiklan 2 kohtaa, se voisi kuitenkin tulla niiltä osin lopulta hyväksytyksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Komission mukaan nykyisen energiaverodirektiivin puutteet ovat korjattavissa vain direktiivin uudistamisella. Nykyiset liian alhaiset vähimmäisverotasot ja jäsenvaltiokohtaiset erot voivat rajoittaa energiaverotuksen ympäristöperusteisen kunnianhimon tasoa jäsenvaltioissa. Tiiviimpi energiaverotuksen yhdenmukaistaminen vähentäisi energiaverokilpailusta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Päästökauppa on osoittautunut tehokkaaksi välineeksi sen soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden päästöjen vähentämisessä. Päästökaupan laajentaminen uusille toimialoille on osa komission 55-valmiuspakettia. Energiaverotus voi kuitenkin toimia päästökaupan rinnalla, joten energiaverodirektiiviä tarvitaan riittävien vähimmäisverotasojen asettamiseksi. EU-tasoinen sääntely varmistaisi päästökaupan ja energiaverotuksen yhteensovittamisen. Energiaverodirektiivin uudistaminen on nähtävä osaksi ilmastopoliittista kokonaisuutta, joten se on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Ehdotuksen tavoitteet ovat parhaiten saavutettavissa nykyistä direktiiviä uudistamalla. Uudistus kattaa ensi sijassa vain välttämättömät muutokset veron rakenteeseen ja eri tuotteiden verokohdeltuun niiden ominaisuuksien perusteella. Komission mukaan ehdotus on siten suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisina.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Yleistä

Komissio on tehnyt vaikutusarvioita EU-tasolla sekä osin jäsenvaltiotasolla ja sektoritasolla. Vaikutusarvioihin on suhtauduttava lähtökohtaisesti varauksella. Komission tietopohja jäsenmaiden nykyisestä energiaverotuksesta jäsenvaltiokohtaisine poikkeuksineen on tällä hetkellä puutteellinen, mikä vaikuttaa erityisesti jäsenmaakohtaisiin ja sektorikohtaisiin laskelmiin. Lisäksi erityisesti energiaverotuksen rakenteeseen vaikuttaviin muutosehdotuksiin jäsenvaltiot voivat reagoida myös verotusta alentamalla. Sama koskee muiden komission antamien esitysten, kuten päästökaupan laajentaminen liikenteeseen ja lämmitykseen, mahdollisesti aiheuttamia vaikutuksia verotasiin eri jäsenmaissa, joita ei ole huomioitu. Esimerkiksi Suomen osalta on epävarmaa, mihin päätöksiin tulevaisuuden verotasoista moottoribensiinin ja dieselin energiaverotasojen yhtenäistäminen sekä liikenteen lisääminen päästökauppaan johtavat. Merkittävänä asiana, komissio ei myöskään ole huomionnut henkilöautojen käyttövoimaveroa, joka poistuisi kokonaan, mikäli moottoribensiinin ja dieselin energiaverotasot yhtenäistettäisiin.

Komission mukaan direktiiviehdotuksella on vaikutusta, joskin vähäistä, EU:n energiankäytön rakenteen kehitykseen. Vaikutukset kohdistuvat ennen kaikkea niihin jäsenvaltioihin, joissa verotasot ovat alle ehdotettujen vähimmäisverotasojen ja niihin, joissa ehdotetut veropohjan muutokset aiheuttavat toimia.

4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Suomessa ehdotus edellyttäisi energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamista monilta osin.

Laajenevan veropohjan takia verotuksen piiriin olisi sisällytettävä muun muassa vety sekä polttopuu ja useat puupohjaiset polttoaineet, jotka ovat Suomessa energiaverotuksen soveltamisalan

U 56/2021 vp

ulkopuolella. Lento- ja meriliikenteen polttoaineet olisi saatettava energiaverotuksen piiriin nykyistä huomattavasti laajemmin. Myös raideliikenteen käyttämää sähköä, jonka nykyisin jäsenvaltion voi jättää verottamatta, olisi ryhdyttävä verottamaan vähintään ehdotetulla vähimmäisverotasolla.

Alla olevassa taulukossa on esitetty esimerkkejä Suomen nykyisen lainsäädännön mukaisista verotasoista vuonna 2023 sekä nykyisen energiaverodirektiivin vähimmäisverotasoista ja ehdotetuista energiaverodirektiivin vähimmäisverotasoista.

	Suomi	Energiaverodirektiivi		
	Nykylainsäädäntö 2023	Nykyinen	Ehdotus 2023	Ehdotus 2033
Fossiilinen bensiini ja ei-kestävä biobensiini, snt/l	75,96	35,9	34,4	34,4
Fossiilinen ja ei-kestävä biodiesel, snt/l	59,48	33	38,7	38,7
Biodiesel, kestävä, snt/l	43,3	33	19,4	19,4
Biodiesel, kehittynyt, snt/l	33	33	0,54	0,54
Kerosiini, huvi-ilmailu, yritysten oma käyttö	81,17	33	37,41	37,41
Kerosiini, kaupallinen lentoliikenne	0	0	37,41	37,41
Kevyt polttoöljy snt/l	27,58	2,1	3,24	3,24
Maakaasu, €/MWh	23,35	0,54	2,16	3,24
Biokaasu, kehittynyt, €/MWh	0	2,1	0,54	0,54
Kivihiili, €/t	220,44	3,74	22,41	22,41
Turve, €/MWh	5,7	0	3,24	3,24
Kiinteä biomassa (CN 4401 ja 4402), kestävä, €/MWh	0	0	1,62	1,62
Kiinteä biomassa (CN 4401 ja 4402), kehittynyt, €/MWh	0	0	0,54	0,54
Sähkö, €/MWh	22,53/0,63	1/0,5	0,54	0,54

Ehdotus edellyttäisi muutoksia energiaverojen tasoihin myös sen takia, että ehdotettu veroluokkien sisäinen yhdenmukainen verotus velvoittaisi kohtelevaan samalla, energiasisältöön suhteutetulla verokannalla tiettyjä tuotteita, kuten moottoribensiiniä ja dieselöljyä tai kehittyneitä biopolttoaineita ja sähköä. Lisäksi turve tulisi verottaa yhdenmukaisesti kivihiilen ja muiden fossiilisten lämmityspolttoaineiden kanssa. Myös verotuksen rakenne muuttuisi, koska nykyisestä hiilidioksidiverosta jouduttaisiin lähtökohtaisesti luopumaan ja koska tuotteet jouduttaisiin ryhmittämään sekä käyttötarkoituksen että RED-direktiivin perustuvien tuotemääritelmien mukaisesti. Lisäksi ehdotukseen sisältyisi runsaasti portaittaisia siirtymäaikoja verotuksen täytäntöönpanolle. Nykyinen sähköveron porrastus kahteen veroluokkaan olisi poistettava. Energiaintensiivisen teollisuuden veronalennukset olisivat kuitenkin edelleen mahdollisia, myös sähköveron osalta. Myös sähkön ja lämmön yhteistuotannon verotuksellinen tukeminen olisi mahdollista, samoin kuin maatalouden.

Väärinkäytösten torjumiseksi valmisteverotuksen yhdenmukaistettujen valvontasäännösten soveltamisalaa laajennettaisiin uusiin tuotteisiin, kuten voiteluöljyihin, vaikka niistä ei voitelukäytössä kannettaisi energiaveroa. Myös tämä edellyttäisi lainsäädännön muuttamista.

4.3 Taloudelliset vaikutukset

Polttoaineiden hintoihin vaikutukset ovat vaihtelevia ja jäsenvaltiokohtaisesti riippuvat nykyisestä verotuksen tasosta. Esimerkkeinä EU-tasolla korkeista hinnankorotuksista komissio mainitsee vaikutusarvioissaan erityisesti kotitalouksien käyttämän kivihiilen sekä liikenteessä käytetyn kaasun ja nestekaasun. Suomessa kivihiilen verotus on jo kireää eivätkä esitetyt verotasot nostaisi kivihiilen hintaa Suomessa.

Myös vaikutukset Suomen verotuottoihin olisivat jäsenvaltioiden matalammasta päästä, noin 10 prosenttia. EU-alueen bruttokansantuotetta komissio arvio esityksen pienentävän vajaan 0,1 prosenttia. Työllisyys pienenesi 0,16 prosenttia ja suurin lasku tapahtuisi energiasektorilla. On syytä ottaa huomioon, että todellisuudessa direktiiviehdotuksen vaikutukset riippuisivat keskeisesti siitä, miten vähimmäisverotasojen yläpuolella olevat jäsenmaat reagoisivat omassa lainsäädännössään verorakenteeseen ehdotettuihin rajoituksiin. Ehdotettu verotasojen porrastamisen luokittain ja verotasojen yhtenäistäminen luokkien sisällä voisi johtaa vähimmäisverotasojen yläpuolella olevissa maissa efektiivisten verotasojen nousuun tai alentumiseen.

Vety, turve ja kiinteät biomassapohjaiset polttoaineet ehdotetaan otettavaksi yhdenmukaistetun veron soveltamisalaan. Tämä koskisi biomassan osalta käytännössä kiinteän biomassan, kuten polttopuun ja puuhakkeen, verottamista, sillä biokaasu ja merkittävä osa erilaisista biopolttonesteistä on jo direktiivin soveltamisalan piirissä. Suomessa merkittävä osa lämmöstä ja sähköstä tuotetaan tällä hetkellä verottomalla biomassalla. Erityisesti metsäteollisuudelle biomassapolttaineet ovat merkittäviä. Biomassan verottaminen lisäisi lämmön- ja prosessihöyryn tuotannon kustannuksia. Erilaisten energiatuotteiden yhdenmukainen kohtelu laajentaisi energiatuotteiden veropohjaa tilanteessa, jossa fossiilisten polttoaineiden veropohja supistuu merkittävästi. Biomassan energiakäyttö voi johtaa hiilinielujen ja -varastojen pienemiseen. Erityisesti korkeat kannustimet biomassan käyttöön voivat aiheuttaa kilpailua ainespuusta metsäteollisuuden ja energiateollisuuden välillä. Tiettyjen metsäteollisuuden sivuvirtojen matalaa verotusta voidaan kuitenkin pitää perusteltuna, sillä näiden sivuvirtojen korkea verotus heikentäisi metsäteollisuuden kilpailukykyä ja voisi siten johtaa hiilivuotoon.

Suomen näkökulmasta vähimmäisverokantoihin ei ehdoteta merkittäviä muutoksia, joten vaikutukset Suomen energiaverotukseen olisivat tältä osin lähtökohtaisesti vähäisiä. Fossiilisen dieselöljyn vähimmäisverotaso korotettaisiin hieman, kun taas moottoribensiinin vähimmäisverotaso alennettaisiin. Ehdotus tarkoittaisi myös bensiinin ja dieselin verokantojen yhtenäistämistä. Lähes kaikissa maissa hyötyliikenteen käyttämä dieselöljy on kuitenkin bensiiniä lievemmin verotettu. Näin on myös Suomessa, mutta dieselkäyttöisiltä henkilöautoilta kannetaan käyttövoimaveroa polttoaineiden yhdenmukaisen verokohtelun aikaansaamiseksi. Jos elinkeinoelämän energiaverotusta ei voisi lieventää, ehdotus saattaisi johtaa dieselöljyn verotason korottamisen sijaan bensiinin verotason alentamiseen, mikä johtaisi ympäristön kannalta huonompaan tilanteeseen. Suomen tapauksessa vaarana näin menetellen olisi myös merkittävä verotulojen lasku.

Biopolttaineiden vähimmäisverokantoihin ehdotetaan huomattavia alennuksia ja toteutuessaan ne olisivat nykyistä vähimmäisveroa selvästi alhaisempia. Erityisesti nestemäisiin biopolttaineisiin kohdistuvien vähimmäisverotasojen alentuminen voi johtaa jäsenmaiden efektiivisten verotasojen alentumiseen tieliikenteessä, mikä voi osaltaan lisätä jäsenmaiden välistä verokilpailua ja siten heikentää niiden kykyä ylläpitää tai nostaa polttoaineiden efektiivisiä verotasoja tieliikenteessä. Ehdotetut biopolttaineiden vähimmäisverotasojen alennukset voisivat myös lisätä jäsenmaiden välistä kilpailua biopolttaineista jäsenmaita koskevien taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden toteuttamiseksi, mikä lisäisi paineita nestemäisten biopolttaineiden kysyntään ja siten hintoihin. Koska Suomessa käytetään ja on tarkoitus entisestään lisätä

biopolttoaineiden käyttöä sekä liikenteessä että työkone- ja lämmityskäytössä, sovellettavilla matalilla biopolttoaineiden vähimmäisverotasolla voi olla merkittäviä vaikutuksia jäsenvaltion mahdollisuuksiin säilyttää verotuksen taso ja sitä kautta verotuotot ja ympäristöohjaus.

Suomessa biopolttoaineiden käytön edistäminen tapahtuu jakeluvelvoitteen avulla, jolloin biopolttoaineen verotasolla ja hinnalla ei ole niiden käyttömäärän kannalta merkitystä. Kysymys biopolttoaineiden verotasosta liittyy siten polttoaineiden verotuksen yleiseen tasoon ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Työkone- ja lämmityspolttoaineiden sekä sähkön vähimmäisverokantojen muutokset olisivat vähäisiä ja jäisivät edelleen huomattavasti Suomen nykyisiä verokantoja alhaisemmiksi.

Merkittävämpiä vaikutuksia olisi ehdotetulla veroluokkien porrastuksella ja velvoitteella soveltaa samaa verotasoa veroluokkien sisällä. Ehdotus rajoittaisi mahdollisuuksia asettaa energia-verotasoa vapaasti vähimmäisverotasojen yläpuolella. Ehdotus edellyttäisi bensiinin ja dieselin verotasojen yhtenäistämisen ohella myös esimerkiksi kehittyneiden polttoaineiden ja sähkön verotason yhtenäistämistä. Vaikutukset verotuottoihin ja toimijoiden kustannuksiin riippuvat kansallisista ratkaisuista. Suomessa käytössä oleva ympäristöperusteinen verojärjestelmä kohtelee kehittyneitä polttoaineita sähköä lievemmin ja kiinteä biomassa on verotonta. Sähköveron tason pakollinen kytkeminen kehittyneisiin biopolttoaineisiin tarkoittaisi, että Suomessa sähkön verotasoa pitäisi laskea tai kehittyneiden bioperäisten polttoaineiden verotasoa nostaa. Jos sähkön verotasoa laskettaisiin, se aiheuttaisi huomattavia verotuottojen vähennyksiä ilman myönteisiä ympäristövaikutuksia. Esimerkiksi kannustaminen energiatehokkuuteen ja energian säästön sähköverotuksessa vähenisi. Erityisesti ehdotettu sähkön verotason kytkeminen kehittyneiden työkone- ja lämmityspolttoaineiden verotasoon vaikeuttaisi merkittävästi jäsenvaltion mahdollisuuksia tehdä veropolitiikkaa verotuottojen ja ympäristön kannalta parhaaksi katsomallaan tavalla.

Merkittävä muutos olisi myös edellytys yhtenäistää turpeen verotaso kivihiilen ja muiden fossiilisten lämmityspolttoaineiden kanssa ilman siirtymäaikaa. Tämä tarkoittaisi joko turpeen verotason huomattavaa nostamista tai muiden fossiilisten polttoaineiden verotasojen alentamista. Turpeen verotason nostaminen vähentäisi hiilidioksidipäästöjä erityisesti taakanjakosektorilla, kun taas muiden polttoaineiden verotason alentamisella olisi päästöjä lisäävä vaikutus.

Suomen energiaverojärjestelmä on lähtökohtaisesti objektiivinen ja tekniikkaneutraali eri polttoaineiden ja eri tekniikoiden välillä. Verotukia siihen sisältyy kansainvälisestikin arvioiden vähäisesti ja esimerkiksi energiaintensiivisen teollisuuden veronpalautuksesta luovutaan 2025 mennessä. Vastapainoksi teollisuuden sähkövero on alennettu energiaverodirektiivin vähimmäistasolle sähköistymisen edistämiseksi ja samalla päästöjen vähentämiseksi.

Uudistusesitys sisältää ehdotuksia laajamittaisesti erilaisten veronalennusten ja verovapautusten karsimiseksi, mikä lähtökohtaisesti on kannatettavaa tukia vähän käyttävälle korkean verotuksen maalle. Samalla ehdotetaan, että elinkeinoelämän ja kuluttajien verotus yhtenäistettäisiin ja ainoastaan energiaintensiivisen elinkeinoelämän verotusta voitaisiin kohdella muita toimijoita lievemmin. Verokantojen yhtenäistämiseen voi liittyä riskejä verotuottojen ja ympäristöohjauksen vähentymisestä sekä kilpailukyvyn kannalta. Esimerkiksi sähkön verotason eriyttämismahdollisuus on mahdollistanut yleisesti ottaen korkean verotason ja toisaalta eriytetyn kannan sektoreille, joille korkea verotuksen taso eri syistä ei ole mahdollinen.

EU:n sisäisessä lento- ja meriliikenteessä käytettyjen polttoaineiden sisällyttäminen energiaverotuksen piiriin lisäisi Suomen verotuottoja, mutta sillä voisi olla negatiivinen vaikutus liiken-

nemääriin ja liikennöintiyhteyksiin ottaen huomioon Suomen sijainti ja pitkät etäisyydet. Verotuottovaikutuksista Suomelle ei ole toistaiseksi viranomaisarvioita, koska tietoa Suomesta EU-alueelle suuntautuvalla lento- tai meriliikenteelle luovutetusta polttoainemäärästä ei ole käytettävissä. Matkustajalento- ja meriliikenteestä suhteellisen suuri osuus tulisi kuitenkin verotuksen piiriin. Matkustajatilastojen perustella voidaan arvioida, että kolmella neljäsosalla yksittäisistä Suomesta lähtevistä lentomatkoista määränpää on EU:n sisällä. Meriliikenteessä noin puolet Suomeen suuntautuvan tavaraliikenteen polttoainekulutuksesta kulutetaan EU:n sisäisessä liikenteessä.

Komission vaikutusarvion mukaan polttoaineveron käyttöönotto vähentäisi lentojen kysyntää ETA-alueella noin 9 prosenttia vuoden 2030 tasossa. Vaikutusarviossa on pohdittu myös vaikutuksia lentoyhteyksiin ja arvioitu, että lentotarjonnan määrä vähenisi yhtä paljon, mutta koska lentotarjonnan määrän odotetaan muutoin kasvavan tätä enemmän, lentojen määrä olisi silti nykytilaa korkeampi.

Suomen sisäisen ja Suomen ja toisen EU-maan välisen meriteitse tapahtuvan tavarakuljetuksen polttoaineverorasitus olisi vuoden 2019 tasossa karkeasti arvioiden 40-50 miljoonaa euroa. Myös matkustajaliikenne olisi verotuksen piirissä, mutta matkustajaliikenteen polttoaineenkulutuksesta ei ole toistaiseksi käytettävissä tietoa. Lähtökohtaisesti varustamot siirtävät energiaverorasituksen noususta seuraavan kustannusnousun eteenpäin kuljetushintoihin ja siten hinnannousu välittyy eteenpäin eri talouden toimijoille, mutta läpimeno riippuu kunkin toimialan kilpailutilanteesta. Lopullista vaikutusta esimerkiksi vientiteollisuuden kilpailukykyyn on vaikea arvioida ja se riippuu olennaisesti myös verorasituksen muutoksesta kilpailijamaissa. Yleisesti voidaan todeta, että Suomen etäisyys vientimarkkinoilla yhdistettynä talvimerenkulun vaatimukseen nostavat vientiteollisuuden kustannuksia. Maantieteellisestä sijainnista johtuen merenkulun merkitys Suomelle on suuri. Lisäksi pääosa Suomen meriliikenteestä suuntautuu muihin EU-satamiin, jolloin vero koskisi pääosaa Suomen meriliikenteestä. EU:n ulkopuolinen meriliikenne olisi veron ulkopuolella, mikä voisi heijastua kielteisesti Suomen elinkeinoelämän kansainväliseen kilpailukykyyn.

Energiaverodirektiivin lisäksi myös muilla komission 55-valmiuspaketin ehdotuksilla on meriliikenteen kustannuksia lisääviä vaikutuksia. Sekä FuelEU Maritime -ehdotuksen (komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusiutuvien ja vähäpäästöisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä ja direktiivin 2009/16/EY muuttamisesta) että meriliikenteen liittäminen päästökauppaan on molempien yksinään arvioitu lisäävän ulkomaankauppaa palvelevan meriliikenteen kustannuksia satoja miljoonia euroja vuodessa. Molempien vaatimukset ulottuvat osittain myös reiteille EU:n satamien ja kolmansien maiden satamien välillä. Kustannuksia on käsitelty tarkemmin vastaavissa U-kirjelmissä.

Lentoliikenteellä on tärkeä rooli Suomen sisäisessä ja kansainvälisessä henkilöliikenteessä. Taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna myös lentorahdin osuus Suomen ulkomaankaupasta on merkittävä, sillä se muodostaa noin 10 prosenttia ulkomaankaupan arvosta. Ehdotuksen mukaisesti matkustajaliikennettä alettaisiin verottaa 10 vuoden siirtymäaikana siten, että vähimmäisverotason mukainen vero tulisi voimaan vuonna 2033. Liikenne- ja viestintäviraston laskelmien mukaan ehdotuksesta aiheutuisi vuonna 2033 yli 160 miljoonan euron kustannus Suomen lentoliikenteelle. Siirtymäkauden alussa kustannukset olisivat 16 miljoonaa euroa.

Verotuksen ohella komissio on ehdottanut osana 55-valmiuspakettia lentoliikenteen päästökaupan tehostamista ja uusiutuvien polttoaineiden käyttöä koskevaa ReFuel EU -esitystä. Myös niistä aiheutuu toimialalle kustannuksia, joita on käsitelty tarkemmin toimenpiteitä koskevissa U-kirjelmissä.

Ehdotuksen voidaan arvioida heikentävän EU-jäsenvaltiossa sijaitsevien lentoyhtiöiden kilpailukykyä suhteessa kolmansien maiden yhtiöihin, joilla ei ole polttoaineveroa kotimarkkinoilla. Ehdotuksessa ei myöskään oteta kantaa matkustaja- ja rahtiliikenteen yhdistelmälentoihin, jotka tosiasiaassa ovat hyvin yleisiä. Yhdistelmälennot ovat myös ympäristöystävällisin ratkaisu, jos sillä vältytään rahdin kuljettamiselta erillisellä lennolla ja pystytään vähentämään lentojen määrää. Vain rahtilennoille myönnettävä verovapaus asettaisi yhdistelmälennot verotuksellisesti epäedulliseen asemaan, mikä ei välttämättä edistä päästöjen vähentymistä.

Käytännössä on useita tekijöitä, mitkä vaikeuttavat meri- ja lentoliikenteen energiaverorasituksen ja Suomen keräämien energiaverotuottojen arviointia. Varustamoilla ja lentoyhtiöillä on kannustin tankata siellä, missä verotaso on matalin ja verotasoista ja niiden eroista riippuu se, kuinka kannattavaksi tankkaaminen tai esimerkiksi reititysten optimointi tulee. Komissio arvioi, että laivaliikenteessä tankkaamisen optimointimahdollisuudet ovat lentoliikennettä suuremmat. Lentoliikenteen osalta vaikutusarviossa todetaan myös se, että matkustajat voivat siirtyä käyttämään lentokenttiä EU:n ulkopuolella, mutta mittaluokkaa tälle on vaikea arvioida.

Raideliikenteessä käytettävää sähköä voitaisiin verottaa ehdotetulla vähimmäisverotasolla, joka olisi maltillinen. Verotus lisäisi kuitenkin sähkövetoisten junien, raitioliikenteen ja metron liikennöintikustannuksia, koska nykyisestä verottomuudesta tulisi luopua. Vuotuiset kustannukset olisivat alustavien arvioiden mukaan ehdotuksen mukaisella vähimmäisverotasolla alle 0,5 miljoonaa euroa.

4.4 Ympäristövaikutukset

Ehdotuksen mukaisesti biopolttoaineet jaettaisiin veroluokkiin, joiden verokohtelu olisi erilainen. Luokittelu noudattaisi pitkälti Suomessa jo sovellettua energiaveromallia, jossa biopolttoaineiden hiilidioksidivero on porrastettu elinkaaripäästöjen mukaisesti.

Komission tekemien vaikutusarvioiden mukaan ehdotetut muutokset vähentäisivät fossiilisen energian kulutusta kasvavan energiatehokkuuden sekä puhtaampiin polttoaineisiin siirtymisen kautta. Erityisesti kivihiilen kulutus tulisi esityksen johdosta laskemaan Euroopassa 3,5 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Uusiutuvien polttoaineiden osuus tulisi kasvamaan hieman lämmityksessä ja jäädyttämisessä. Vaikutus kotitalouksien päästöihin EU:ssa olisi suhteessa hieman suurempi kuin yritysten päästöihin. Energian käytön kustannukset nousisivat hieman Euroopassa.

Johtuen Suomen energiankulutusrakenteesta, edistyksellisestä energiaverorakenteesta ja korkeista verotasoista, komission arvioimat direktiiviehdotuksen vaikutukset vuoteen 2035 mennessä Suomen kasvihuonekaasupäästöihin ovat vähäiset (noin puoli prosenttia), vain alle kolmanneksen EU:n keskiarvoon verrattuna, verrattuna tilanteeseen, jossa direktiiviuudistusta ei tehtäisi.

Nykyisessä direktiivissä vähimmäisverotasot eri polttoaineille on määritelty määräperusteisesti, mikä on epäedullista erityisesti biopolttoaineiden osalta, koska niiden energiasisältö on tyypillisesti fossiilisia polttoaineita alempi. Suomessa vero ottaa kuitenkin huomioon tuotteiden energiasisällön, johon ehdotettu veromalli perustuisi. Yhdessä ehdotettujen veroluokkien ohella se asettaisi energiatuotteet ja sähkön järjestykseen sekä energian kulutukseen että päästöjen mukaan tavalla, joka tukisi ympäristön kannalta parhaimpia tuotteita. Direktiiviehdotuksessa esitetään erittäin matalia vähimmäisverotasoja muun muassa kehittyneille biopolttoaineille. Esimerkiksi kehittyneelle biodieselille ehdotetaan vähimmäisverotasoksi 0,54 senttiä litralta, kun taas kestäväälle biodieselille noin 19,4 senttiä litralta. Fossiiliselle ja ei-kestävälle biodieselille vähimmäistaso olisi 38,7 senttiä litralta.

Komission arvion mukaan Keski-Euroopassa noudatettu dieselöljyä suosiva veropolitiikka on aiheuttanut sen, että Euroopassa on pula 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. Siten myös öljykuljetuksiin ja öljynjalostukseen liittyvät näkökohdat tukevat bensiinin ja dieselöljyn yhdenmukaista verokohtelua.

Biopolttoaineiden nykyistä parempi huomioiminen energiaverodirektiivissä ja vähimmäisverojen nousu kokonaisuutena edistäisi siirtymistä uusiutuvien energialähteiden käyttöön. Koska Suomen verojärjestelmässä biopolttoaineita verotetaan jo nyt alhaisemmalla verokannalla kuin fossiilisia polttoaineita, muutos ei kuitenkaan olisi niin merkittävä kuin monissa muissa maissa.

Ehdotus ei sisällä arviota energiaverotuksen vaikutuksista meriliikenteen päästöihin, mutta komissio tuo esille osana 55-valmiuspakettia annetun meriliikenteen päästökauppaehdotuksen vaikutusarvioinnissa, että meriliikenteen päästöjä vähentäisi ensisijaisesti vaihtoehtoisten polttoaineiden lisääminen, jonka lisäksi komissio esittää päästökaupan laajentamista meriliikenteeseen.

Komission vaikutusarvion mukaan lentojen kysynnän väheneminen ja polttoainetehokkuuden parantaminen vähentäisi lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjä ETA-alueella noin 10 prosenttia vuoden 2030 tasossa polttoaineveron käyttöönoton seurauksena.

5 Ahvenanmaan toimivalta

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

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Valtioneuvoston kanta komission ehdotukseen on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä Verohallinnon kanssa.

Komission ehdotus esiteltiin jaostojen ympäristö (EU23), maatalous- ja elintarvike (EU18), metsä (EU14), liikenne (EU22), energia- ja Euratom (EU21), budjetti (EU34) sekä verotus (EU9) laajojen kokoonpanojen yhteiskokouksessa 11.8.2021. Ehdotuksesta saatiin lausuntoja useilta elinkeinoelämän edustajilta.

Asiaa käsiteltiin veroasiana EU9 –jaoston kirjallisessa menettelyssä 23.-25.8.2021. EU-ministerivaliokunnan käsittely oli 1.10.2021.

Direktiiviehdotuksen käsittely on alkanut syyskuussa 2021 Slovenian puheenjohtajakaudella neuvoston välillisen verotuksen työryhmässä. Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei ole tässä vaiheessa tietoa.

7 Valtioneuvoston kanta

55-valmiuspaketista julkaistun komission tiedonannon e-kirjeen käsittelyn yhteydessä EU ministerivaliokunta (3.9.2021) linjasi, että Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastopöytäkirjaan. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista

käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55% ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää. Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimoitason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ehdotukseen verottaa eri energiatuotteita ja sähköä yhdenmukaisesti niiden energiasisällön ja ympäristöominaisuuksien perusteella. Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti hyvänä myös, että erilaisia energiatuotteiden veropoikkeuksia ja -vapauksia poistetaan, jolloin niitä verotettaisiin eri jäsenvaltioissa nykyistä yhdenmukaisemmin ja jotta ne tukisivat ilmastotavoitteiden saavuttamista, ottaen huomioon kilpailukyky ja verotuotot. Samalla valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että energiaverotuksen kokonaisuutta täytyy arvioida ilmastovaikutusten ohella kilpailukyvyn, verotuottojen kertymisen ja huoltovarmuuden näkökulmasta.

Keskeistä on, että direktiiviehdotusta ja sen vaikutuksia arvioidaan yhdessä 55-valmiuspaketin muiden ehdotusten kanssa.

Veron rakenne

Valtioneuvosto toteaa, että päästökaupan ohella energiaverodirektiivi on keskeinen instrumentti päästöjen hinnoitteluksi ja päästöjen vähentämiseksi. Ehdotuksessa energiaverotus perustuisi polttoaineen energiasisältöön ja välillisesti ehdotettu veroluokkien välinen porrastus sisältäisi myös hiilidioksidiohjausta. Varsinainen hiilidioksidipäästöjen hinnoittelu hoidettaisiin pääosin päästökauppajärjestelmän laajentamisella uusille sektoreille, kuten liikenteeseen, lämmitykseen ja merenkulkuun ja päästökaupan tehostamisella lentoliikenteen osalta. Valtioneuvosto pitää energiaverodirektiivin uudistamista polttoaineen energiasisältöön perustuvaksi lähtökohtaisesti kannatettavana, koska se kohtelisi tältä osin polttoaineita neutraalisti. Jatkotyössä tulisi arvioida olisiko jäsenvaltioille annettava mahdollisuus verottaa polttoaineiden hiilidioksidipäästöjä yksilöllisesti tuotekohtaisesti ja elinkaaripäästöt huomioiden toisin kuin päästökauppajärjestelmä tekee.

Veropoikkeusten karsiminen, veropohjan laajentaminen ja verokantojen yhtenäistäminen

Valtioneuvosto arvioi, että ehdotukset veronalennusten ja verovapautusten karsimiseksi ovat lähtökohtaisesti kannatettavia Suomen kaltaiselle tukia vähän käyttävälle korkean verotuksen maalle. Verokantojen yhtenäistämiseen voi kuitenkin liittyä riskejä verotuottojen ja ympäristöohjauksen vähentymisestä sekä kilpailukyvyn näkökulmasta. Esimerkiksi sähkön verotason eriyttämismahdollisuus elinkeinoelämän ja kotitalouksien välillä voisi olla tarpeen säilyttää, sillä se on mahdollistanut yleisesti ottaen korkean verotason ja toisaalta eriytetyn kannan sektoreille, joille korkea verotuksen taso eri syistä ei ole mahdollinen. Korkea verotaso voisi tie-

tyillä sektoreilla hidastaa investointeja tuotannon päästöjen vähentämiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tukikokonaisuutta tarkasteltaessa arvioidaan myös yksittäisille jäsenvaltioille myönnettävien poikkeuksien merkitystä sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta.

Valtioneuvosto katsoo, että komission esitykseen veropohjan laajentamisesta ja sen vaikutuksista liittyy useita selvitystä ja arviointia vaativia seikkoja. Jatkovalmistelussa tulee huomioida EU-tason ja kansallisen tason ympäristöohjaus ja energian saatavuus sekä suomalaisen energia-verotuksen ja energiajärjestelmän erityispiirteet ja kilpailukyky. Tämän vuoksi yksityiskohtaisempien kantojen muodostaminen edellyttää asian tarkempaa selvittämistä ja arvioimista.

Valtioneuvosto katsoo, että bensiinin ja dieselöljyn verokantojen yhtenäistämiseen liittyy osittain hankalasti yhteen sovittavia tavoitteita. Verokantojen yhtenäistäminen voisi olla ympäristösyistä perusteltua, mutta ehdotus saattaisi johtaa dieselöljyn verotason korottamisen sijasta bensiinin verotason alentamiseen, mikä olisi ympäristö- ja valtiontaloudellisten tavoitteiden vastaista. Toisaalta dieselöljyn verotason nostamisella olisi vaikutuksia elinkeinoelämän logistiin kustannuksiin erityisesti ottaen huomioon, että Suomessa verotasot ovat jo nyt varsin korkeat. Valtioneuvosto katsoo näistä syistä, että yhtenäistämistä olisi arvioitava laajemmin edellä kuvatuista, erityisesti ympäristöohjauksen ja kilpailukyvyn näkökulmista.

Valtioneuvosto katsoo, että jatkossa on vielä tarpeen arvioida sitä, onko tarkoituksenmukaista sitoa sähkön verotaso alimpaan veroluokkaan.

Ehdotukseen sisältyy mahdollisuuksia porrastaa esimerkiksi kaasujen ja vetypolttoaineen energiaverotusta tuotteiden alkuperän tai laadun perusteella. Säännöksiä ei kuitenkaan ole siitä, miten verotus voitaisiin toteuttaa. Valtioneuvosto katsoo, että sisämarkkinoiden toimivuuden varmistamiseksi tulee arvioida tarvetta yhdenmukaistaa verotusmenettelyitä näiltä osin.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti kannatettavana suuntaa, jossa eri liikennemuotojen polttoaineverotusta lähennetään toisiinsa. Sähkön käyttö eri liikennemuodoissa olisi edelleen lievimmin verotettua, mikä olisi liikenteen päästövähennystavoitteiden kannalta perusteltua.

Vähimmäisverotasojen tarkistaminen

Suomen tavoitteiden kannalta useissa tilanteissa energiaverodirektiiviin sisältyvien poikkeuksien ja verotukien karsimisen lisäksi tärkeää on vähimmäisverotasojen nostaminen kaikkien energialähteiden osalta lähemmäksi Suomen ja muiden korkean verotuksen maiden verotasoja. Nykyiset vähimmäisverotasot ovat säilyneet samana koko direktiivin voimassaoloajan. Valtioneuvosto kannattaa vähimmäisverokantojen nostoa ja indeksointia ohjausvaikutuksen, verotuottojen ja yhtenäisten kilpailuolosuhteiden säilyttämiseksi.

Vaikka lähtökohdiltaan polttoaineiden erilainen kohtelu niiden elinkaaripäästöjen ja kestävyysmukaan on perusteltua, valtioneuvosto katsoo, ettei kehittyneiden polttoaineiden lähes nolla-vähimmäisverotaso ole perusteltu, kun arvioidaan ohjauksen tavoitteita energiansäästön, energiatehokkuuden, luonnonvarojen käytön tai luonnon monimuotoisuuden kannalla. Ehdotettuja siirtymäaikoja meri- ja lentoliikenteen kehittyneiden ja kestävien biopolttoaineiden verotukselle voidaan kuitenkin pitää perusteltuina.

Samalla myös muiden tuotteiden vähimmäisverotasoja tulisi nostaa merkittävästi. Tämä voisi tapahtua kaikkein tuotteiden osalta direktiiviedotukseen jo sisältyvällä siirtymäkaudella, jonka aikana esimerkiksi liikennepolttoaineiden vähimmäisverotasiin ei juurikaan ole ehdotettu tasokorotuksia.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetut vähimmäisverokannat ovat sähkölle ja lämmityspolttoaineille edelleen varsin alhaisia. Suomen näkökulmasta niitä tulisi nostaa merkittävästi enemmän.

Lento- ja meriliikenteen polttoaineet

Valtioneuvosto katsoo, että lentoliikenteen ja merenkulun polttoaineiden verottamiselle ympäristön ja muiden liikennemuotojen neutraalin kohtelun kannalta voisi olla sinänsä perusteita. Verotukseen ja sen toteuttamistapaan liittyy kuljetusintensiivisen reunavaltion kannalta kuitenkin riskejä. Valtioneuvosto katsoo siksi, että veromuutoksia tulee tarkastella yhdessä 55-valmiuspaketin muiden ehdotusten ja niiden aiheuttamien kustannusten kanssa. Valtioneuvosto korostaa myös, että vahvasti kansainvälisellä merenkulkualalla on merkityksellistä, että toimet edistävät tasapuolista kilpailua, eivätkä sisällä riskiä päästöjen siirtymiseen pois tiukemman sääntelyn alalta. Lisäksi tulee ottaa huomioon mahdolliset maailmanlaajuiset toimet merenkulun päästöjen vähentämiseksi ja uusiutuviin polttoaineisiin ohjaamiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että mahdollisesta verovapauden poistosta tulisi sopia ensisijaisesti maailmanlaajuisesti. Jos merenkulun polttoaineiden verovapaudesta luovutaan, valtioneuvosto pitää tärkeänä, että verotus toteutetaan siten, että otetaan huomioon riski polttoaineen hankinnan siirtymisestä EU:n ulkopuolelle.

Valtioneuvosto huomauttaa, että useissa lentoliikenteen kansainvälisissä sopimuksissa ei nykyisin sallita polttoaineen verotusta EU:n sisäisillä lennoillakaan.

Mahdollinen uudistus tulisi pyrkiä toteuttamaan tavalla, joka ei vääristäisi kilpailua EU:n sisämarkkinoilla EU:n ulkopuolisten yritysten eduksi.

Valtioneuvosto katsoo, että rahti- ja matkustajalentoliikenteen erilainen verokohtelu olisi ongelmallinen kilpailunäkökulmasta, eikä ehdotuksessa oteta kantaa matkustaja- ja rahtiliikenteen yhdistelmälentoihin.

Valtioneuvosto näkee, että ehdotus, jonka mukaan lento- ja meriliikenteen polttoaineiden verotus riippuisi käytettävän polttoaineen laadun ohella kyseisen liikenteen tai matkan luonteesta, on myös verotuksen ja sen valvonnan toteuttamiskelpoisuuden kannalta vaikea. Kaikkea kaupallista lentoliikennettä tulisi siksi kohdella keskenään yhdenmukaisesti. Vastaavasti kaupallista meriliikennettä tulisi kohdella keskenään yhdenmukaisesti. Nykyisin erottelu tehdään ainoastaan verollisen huviliikenteen ja verottoman kaupallisen liikenteen välillä. Lisäksi valtioneuvoston mielestä on arvioitava, onko perusteita sitoa kaupallisen lento- ja meriliikenteen polttoaineiden verotasoja vastaavien moottoripolttoaineiden kansallisiin verotasoihin. Vähintäänkin tulee arvioida tarvittavia siirtymäaikoja tai mahdollisesti omia verotasoja.

Valtioneuvoston suhtautuu myönteisesti vesialusten ja lentokoneiden käyttämän maasähkön edistämiseen.

Valtioneuvosto toteaa, että Ahvenanmaan verotuksellisen erityisaseman vaikutusta ehdotettuun meri- ja lentoliikenteen polttoaineiden verotukseen tulee vielä selvittää.

Oikeusperusta

Valtioneuvosto katsoo, että direktiivin oikeusperustana tulisi olla SEUT 113 artikla, koska kyse on ensisijaisesti artiklassa tarkoitetusta jäsenvaltioita velvoittavan välillisen verotuksen yhdenmukaistamisesta. Komissio ei ole yksilöinyt, miltä osin oikeusperustana voitaisiin mahdollisesti pitää SEUT 192 artiklan 2 kohtaa. Asiaa arvioidaan ehdotusten tarkennuttua.

Toimeenpanovallan siirto

Valtioneuvosto katsoo, että neuvoteltavaan direktiiviin sisältyvien valtuutussäännösten tulee olla selkeitä ja tarkkarajaisia. Lähtökohtaisesti ehdotetut delegointisäännökset täyttävät nämä vaatimukset ja ovat perusteltuja. Niiden asianmukaisuutta arvioidaan vielä jatkokäsittelyssä.

Ehdotettu toimeenpanovallan siirto on kannatettava pitkälti nykytilaa vastaavana.

Voimaantulo

Valtioneuvosto pitää ehdotettua direktiivin voimaantuloajankohtaa vuoden 2023 alusta varsin aikaisena kansallisen täytäntöönpanon kannalta. Ehdotusta ja sen vaikutuksia tulee voida myös arvioida osana laajempaa 55-valmiuspakettia. Toisaalta on tärkeää, että direktiivimuutos tulisi voimaan mahdollisimman yhtäaikaaisesti valmiuspaketin muiden osien kanssa, koska energia-verouudistus tukisi esimerkiksi taakanjakosektorin tavoitteen saavuttamista.