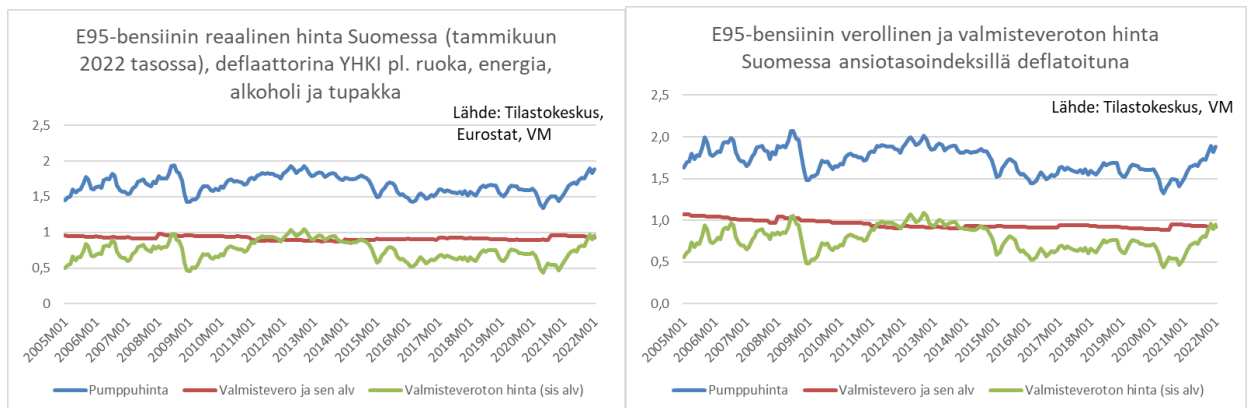


## ENERGIAN HINTA JA INFLAATIO – KOMPENSAATIOTOIMIEN ARVIOINTIA

Energian hintojen vaikutuksista kotitalouksiin on laadittu erillinen muistio (liite 1, päivitetty 8.2.2022). Jäljempänä arvioidaan eräiden pyydettyjen energian hintaa kompensoivien toimien kohdentumista ja vaikutavuutta pääosin kotitalouksien näkökulmasta.

### a) Liikennepolttoaineveron merkittävän (esim. 20 snt/l) alennuksen vaikutus verotuottoihin ja mahdollinen vaikutus hintaan. + Jakeluvelvoitteen kiristymisen aikataulun väljentämisen vaikutukset hintaan.

- Bensan hinta huomioiden nk. pohjahintojen kehitys tai ansiotasokehitys ei ole historiallisesti poikkeuksellisen korkealla tasolla (ks. kuva). Hallituskaudella tehdyt polttoaineveron korotukset ovat lähinnä ylläpitäneet polttoaineverojen reaalista tasoa.<sup>1</sup> Raakaöljyn maailmanmarkkinahinnan nousun lisäksi polttoaineiden hintaa ovat nostaneet biopolttoaineiden hintojen nousu fossiilisiin nähden ja jakeluvelvoitteen kiristymiset viime vuosina, joiden yhteisvaikutus bensiiniin ja dieseliin hintaan on arviolta noin 15-20 senttiä litralta.



- Vuoden 2022 veropohjalla ja verotasoilla, dieselin keskimääräinen valmistevero on noin 50 snt/l, joten EU:n dieselin vähimmäisverotason (33 snt/l) on keskimäärin alennusvaraa vajaa 17 snt/l. Jos alennus toteutettaisiin CO<sub>2</sub>-veroa alentamalla (jotta vähimmäisvero ei sitoisi korkeamman biosuuden omaavia sekoitteita), bensiinin keskimääräinen valmistevero alenisi noin 20,4 snt/l. Yhteensä alennus laskisi verotuottoja vuoden 2022 tasolla noin 800 milj. euroa. Biopolttoaineiden ja jakeluvelvoitteen johdosta valmisteveromuutosten vaikutukset polttoaineiden hintaan välittyisivät todennäköisesti energiayksikköä kohden tasaisesti bensiiniin ja dieseliin. Bensiinin hinta laskisi arviolta noin 21 snt/l ja dieselin noin 23 snt/l (sis. alv).
- Alennuksen seurauksena vuoteen 2030 ulottuvassa projektiossa ja polttoaineiden pitkän aikavälin hintajousto-oletuksella (-0,8) päästöt olisivat vuonna 2030 noin 0,9 Mt korkeammalla ennen jakeluvelvoitteen huomioimista ja 0,6 Mt jakeluvelvoitteen huomioimisen kanssa. Ottaen huomioon, että mahdollista uutta taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitetta (17,2 Mt vuonna 2030) ei KAISU:n

<sup>1</sup> Tällä hallituskaudella liikennepolttoaineiden nimellisiä verotasoa korotettiin 1.8.2020 hallitusohjelman mukaisesti (taustalla mm. polttoaineiden verotuksen ympäristöohjauksen reaalisen tason ylläpitäminen). Nimellinen veronkorotus oli bensiinilaaduille keskimäärin 5,3 senttiä litralta ja diesellaaduille keskimäärin 5,6 senttiä litralta. Sen lisäksi parafiinisilta dieselpolttoaineen komponenteilta poistetaan vuosien 2021-2023 aikana perusteettomaksi käynyt laatupeusteinen alennus. Vuosien 2021-2022 alennusten vaikutus dieseliin hintaan on arviolta noin 2,5 senttiä litra.

WAM-projektioidenkaan kanssa olla saavuttamassa, päästövähennyksiä voitaisiin joutua vähentämään muilla, yhteiskunnallisesti kalliimmilla, keinoilla.<sup>2</sup>

- Biopolttoaineiden vuosittain kasvavan jakeluveloitteen pienentäminen olisi keino vaikuttaa polttoaineiden hintoihin kansallisella tasolla kustannustehokkaasti.
  - o Jos/kun tavoitteena on taakanjakosektorin päästövähennysveloitteiden toteutuminen ja liikenteen päästövähennysten puolittaminen, polttoaineiden hintojen nousu ei vielä itsessään muodosta syytä muuttaa jakeluveloitetta (eikä verotusta). Sen sijaan keskeiset perustelut alentaa/muuttaa takapainotteisemmaksi jakeluveloitetta ovat seuraavat:
    - Biopolttoaineiden jakeluveloitteella saavutettavan laskennallisen päästövähennyksen kustannus taakanjakosektorilla on korkeampi kuin vaihtoehtoisilla ohjauskeinoilla nyt ja tulevaisuudessa. Tämä ei sinänsä ole vielä vahva perustelu sille, että juuri vuoden 2022 veloitetta (19,5 %) olisi alennettava, koska ilman merkittäviä joustomahdollisuuksia koko taakanjakosektorin veloitteiden (joita ei vielä tiedetä) toteuttamiseksi tarvitaan varmasti jonkin verran biopolttoaineita. Tämä on perustelu sille, miksi jakeluveloitteen veloitetasoja olisi yleisesti perustelua alentaa ja tarvittaessa nostaa polttoaineverotusta tai käyttää muita toimia liikenteen päästövähennysten saavuttamiseksi kuten sähköautojen suoria tukia rahoitettuna ajoneuvoveron korotuksilla tai ”energiaomavaraisuuslainat”).
    - Jos taakanjakosektorin päästövähennystasot vuosille 2026-2029 tulevat riippumaan komission ehdotuksen mukaisesti vuosien 2021-2023 toteutuvista päätöistä, veloitteen pienentäminen vuosina 2022-2023 pienentäisi taakanjakosektorin päästövähennystarvetta tulevina vuosina 2026-2029 ja siten taakanjakosektorin päästövähennysten kustannuksia. Pienentämällä esimerkiksi 1 Mt (noin 8,5 %-yksikköä veloitetta vuonna 2022) CO<sub>2</sub>-eq. vastaavalla määrällä jakeluveloitetta esim. vuodelta 2023, Suomen vuosien 2026-2029 kumulatiivinen päästökiintiö nousisi noin 0,56 Mt. Tämä päästökiintiön alentuminen tarkoittaisi itsessään 400 €/hiilidioksiditonnin päästövähennyksen kustannuksella noin 220 milj. euron säästöä kustannuksissa. Lisäksi, jos kompensoivia päästövähennystoimia ei tarvittaisi, väliaikaisen 8,5 %-yksikön alennuksen suora kustannussäästö yhteiskunnalle olisi lisäksi noin 400 milj. euroa vuodessa. Vuonna 2022 veloitteen vaikutus päästöihin on arviolta noin 2,3 Mt, joten veloitteen nopeilla muutoksilla olisi mahdollista saavuttaa kansallisesti merkittäviä säästöjä. Tämä on keskeinen syy sille, miksi lähtökohtaisesti kannattaisi pienentää vuosien 2022-2023 veloitetta mahdollisimman paljon ja toteuttaa veloitteen kasvattaminen takapainotteisesti. Biopolttoaineiden jakeluveloitteen marginaalinen päästövähennyksen kustannus ei-kehittyneillä biopolttoaineilla on tällä hetkellä arviolta 400 €/hiilidioksiditonni.
  - o Vuoden 2022 lopun fossiilisen dieselin futuurihinnoilla (noin 650 €/tonni) ja arviolla HVO:n nykyhinnoista (2000 €/tonni), jakeluveloitteen alentaminen yhdellä prosenttiyksiköllä vuositason alentaisi noin 1 snt/l bensiiniin ja dieselin hintaa (huomioiden keskimääräisen verotason pienoinen nousu, jonka verotuloja nostava vaikutus olisi noin 11 milj. euroa).

<sup>2</sup> Nykyisessä liikenteen perusennusteen taustalla olevassa suorite-ennusteessa on oletettu, että raakaöljyn hinta olisi vuonna 2030 reaalisesti kutakuinkin nykytasolla ja että polttoaineveroon tehdään indeksitarkistukset vuodesta 2025 lähtien.

- Vuonna 2022 veloitteen nosto on ollut 1,5 %-yksikköä, joten sen perumisen vaikutukset olisivat vuositasolla noin 1,5 snt/l ja verotulojen lisäys 16 milj. euroa. Kesken vuotta voimaan tullut veloitteen alentaminen voisi johtaa suurempiin alennuksiin, koska loppuvuonna biopolttoaineiden osuus voisi pienentyä suhteellisesti enemmän. Vuositasolla väliaikaisen 1,5 %-yksikön alennuksen lyhyen aikavälin muutoksen suora kustannussäästö yhteiskunnalle olisi luokkaa 60 milj. euroa.
- Yllä kuvatulla 8,5-% yksikön alennuksella polttoaineiden hinnat laskisivat vuositasolla arviolta 8-9 snt/l ja verotulot nousisivat noin 92 meur.
- Koska nestemäisten biopolttoaineiden tuottajat voivat myydä biopolttoaineita ulkomaille oletettavasti lähes samalla hinnalla, kotimaisen veloitteen alentamisen vaikutukset kotimaisille nestemäisten biopolttoaineiden tuottajille lienevät vähäisiä.
- Asia kuuluu TEM:n vastuulle.

**b) Liikennepolttoaineiden arvonlisäveron siirtäminen 10 prosentin arvonlisäverokantaan, onko teoriassa mahdollista, vaikutus verotuottoihin ja mahdollinen vaikutus hintaan.**

**2.1 Liikennepolttoaineiden arvonlisäveron siirtäminen 10 prosentin arvonlisäverokantaan**

Arvonlisäverotuksessa sovellettavista verokannoista on säädetty jäsenvaltioita sitovasti arvonlisäverodirektiivissä. Jäsenvaltioiden tulee soveltaa vähintään 15 prosentin yleistä arvonlisäverokantaa, ja niiden sallitaan soveltaa yhtä tai kahta vähintään 5 prosentin alennettua verokantaa tiettyihin tavaroihin ja palveluihin. Tavarat ja palvelut, joihin jäsenvaltiot voivat soveltaa alennettua verokantaa, on lueteltu direktiivin liitteessä III ja tietyissä direktiivin artikloissa. Jäsenvaltioilla ei ole kansallisin päätöksiin oikeutta soveltaa alennettuja verokantoja muihin kuin direktiivissä mainittuihin tavaroihin ja palveluihin.

**Arvonlisäverodirektiivi ei mahdollista alennetun verokannan soveltamista liikennepolttonesteisiin.**

(EU:n neuvosto pääsi joulukuussa 2021 poliittiseen yhteisymmärrykseen uudesta verokantadirektiivistä, direktiivi tulee vielä hyväksyä muodollisesti. Uuden direktiivin varsinaiset säännöksetkään eivät mahdollista alennetun verokannan soveltamista liikennepolttonesteisiin. Uudella direktiivillä jäsenvaltioiden soveltamat verokantapoikkeukset on tietyin rajoituksin avattu muille jäsenvaltioille. Jäsenvaltiot voivat soveltaa vähintään 12 prosentin alennettuja verokantoja samoihin hyödykkeisiin samoin edellytyksin kuin poikkeuksen saaneet jäsenvaltiot edellyttäen, että vähintään viiden prosentin verokantoja on enintään kaksi. Alennettuja verokantoja saadaan kuitenkin soveltaa fossiilisiin polttoaineisiin ja muihin tavaroihin vain vuoden 2029 loppuun asti. Poikkeusjäsenvaltioiden on toimitettava arvonlisäverokomitealle verokantoja koskevat keskeiset kansalliset säännökset ja soveltamisedellytykset kolmen kuukauden kuluessa direktiivin voimaantulosta. Edellä mainitut muiden jäsenvaltioiden soveltamat poikkeukset eivät ole vielä tarkasti tiedossa. Käytössä olevien tietojen mukaan tällaisia vähintään 12 prosentin verokantoja ei sovelleta liikennepolttonesteisiin.)

Arvonlisäverolain mukaan yleinen verokanta on 24 prosenttia, ja alennetut verokannat 14 ja 10 prosenttia. **Liikennepolttoaineiden siirtäminen 24 prosentista 10 prosentin arvonlisäverokantaan pienentäisi staattisesti arvioituna verotuottoa arviolta n. 400 miljoonaa euroa vuodessa.** Siltä osin kuin veron alennukset siirtyisivät hintoihin saattaisi kulutus nousta jossain määrin, mikä pienentäisi verotuottojen menetystä.

## 2.2 Sähkön arvonlisäverokannan alentaminen

Arvonlisäverodirektiivin 102 artiklan mukaan kukin jäsenvaltio voi arvonlisäverokomitean kuulemisen jälkeen soveltaa alennettua verokantaa mm. sähkön ja kaukolämmön luovutuksiin. Jäsenvaltio voi soveltaa kahta vähintään 5 prosentin verokantaa. Suomessa sovellettavat alennetut verokannat ovat tällä hetkellä 10 ja 14 prosenttia, joten verokantaa voitaisiin alentaa jompaankumpaan näistä.

(Tämä on mahdollista myös tulevan uuden verokantadirektiivin mukaan. Lisäksi superalennetun verokannan tai nollaverokannan soveltaminen on mahdollista, jos joku muu jäsenvaltio sovelsi vuoden 2021 alussa tällaista verokantaa sähkөөn, samoin edellytyksin. Muiden jäsenvaltioiden soveltamat poikkeukset eivät ole vielä tarkasti tiedossa.)

**Sähkөөn sovellettavan verokannan alentaminen 24 prosentista 14 prosenttiin pienentäisi staattisesti arvioituna verotuloa arviolta noin 220 miljoona euroa vuodessa ja alentaminen 10 prosenttiin arviolta noin 300 miljoona euroa vuodessa.** Verotuloarvio on laskettu karkealla tasolla ja se riippuu merkittävästi sähkön markkinahinnan kehityksestä. Siltä osin kuin veron alennukset siirtyisivät hintoihin saattaisi kulutus nousta jossain määrin, mikä pienentäisi verotulojen menetystä.

Asiassa on huomattava myös se, että arvonlisäveron laskentaperusteeseen sisällytetään myös myyjän suorittamat valmisteverot, mukaan lukien sähköstä kannettava valmistevero. Sähköverotuksen tason säätöminen vaikuttaa siten kotitalouksille myytävän sähkön hintaan myös arvonlisäverotuksen osalta siltä osin kuin valmisteverotuksen muutokset siirtyvät kuluttajahintoihin.

Arvonlisävero on yleinen kulutusvero, jonka tarkoituksena on kerätä valtiolle verotuloja tehokkaasti kysyntää ja kilpailua vääristämättä. Alennetut arvonlisäverokannat eivät yleensä ole tehokkaita välineitä tiettyjen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi muun muassa siksi, että veron alentamisen siirtyminen hintoihin on epävarmaa. Tehokkaampia keinoja ovat siten suorat tukijärjestelmät, koska ne voidaan kohdistaa tarkemmin haluttuihin kohteisiin. Alennettujen arvonlisäverokantojen käyttöalan laajentaminen vaikeuttaisi myös pyrkimyksiä siirtää verotuksen painopistettä tuloverotuksesta kulutuksen verottamiseen.

**c) Tuloveron alentaminen vastauksena energian hinnan nousuun ja inflaatioon, mikä olisi relevantti alennuksen suuruusluokka ja mitä riskejä tällaiseen toimeen liittyy**

**d) Energiahintojen kompensointi kohdennetulla tuella (mikä olisi instrumentti, vaikuttavan toimen suuruusluokka, mahdollisuudet toteuttaa)**

- Energian hintojen nousun aiheuttaman kustannusten nousun kompensointi horisontaalisesti oikeudenmukaisella tavalla on lähtökohtaisesti vaikeaa, sillä energian hinnat eivät ole nousseet kotitalouksilla samalla tavalla ja energian merkitys kotitalouksissa vaihtelee.
  - o Esimerkiksi osalla lämmityskulut ovat voineet nousta kaukolämmön hinnannousun muodossa, osalla sähkön hinnan nousun muodossa ja osalla ei ollenkaan.
  - o Sähkön hinta ei ole myöskään noussut kaikilla, vaan monella kotitaloudella on ollut kiinteähintainen määräaikainen sähkösopimus, jolloin sähkölasku ei ole noussut.

- Toisaalta kohdennetut kompensoinnit kotitalouksilla toteutuneen energiankulutuksen ja kotitalouden todellisen laskun mukaan olisivat ongelmallisia, sillä ne vähentäisivät kotitalouksien kannusteita pienentää sähkölaskua kilpailuttamalla sähkönsopimus ja vähentää sähkön kulutusta
  - esimerkiksi ne kotitaloudet, joilla on ollut toistaiseksi voimassa oleva sähkönsopimus tai määräaikainen sopimus, joka on päättynyt, ovat voineet alentaa sähkölaskuaan siirtymällä esimerkiksi pörssisähköön.
  - Lisäksi pörssisähköä tai markkinahintaista sähköä käyttänyt kotitalous on myös hyötynyt alhaisista sähkön hinnoista historiassa, joten tuki näille kotitalouksille olisi kyseenalaista.

**e) Energiahintojen kompensointi kotitalouksien/yritysten energiaverojen palautusmallilla, relevantin toimen verotuottovaikutus ja käytännön mahdollisuudet toteuttaa tällaista toimea**

- Polttoaineverojen palautusjärjestelmä kotitalouksille olisi ongelmallinen kohdentamisen kannalta (millä kriteereillä määriteltäisiin palautuksen saajat), hallinnollisesti ja valvonnallisesti erittäin raskas (veron osuus eri suuruinen eri polttoaineseoksissa, kuittikauppa) ja sitä rajoittaisivat EU:n vähimmäisverovaatimukset eri polttoaineille (dieselpolttoaineen biokomponenttien vero jo nyt EU-vähimmäisverotasolla).
- Tässä yhteydessä on esitetty (SKAL) energiaverodirektiivin mahdollistaman ns. ammattidieselin käyttöönottoa, jolla tarkoitetaan veronpalautusta, joka myönnettäisiin yli 7,5 ton kuorma-autoissa ja linja-autoissa käytettävästä dieselöljystä. Suomessa on kuitenkin jo käytössä hyötyliikenteen dieselin alennettu verokanta, sillä dieselin vero on noin 26 senttiä litralta alempi kuin energiaveromalli edellyttäisi (kuorma-autoliikenteen osuus dieselin nykyisestä verotuosta on noin 340 milj. euroa vuodessa). Veronalennuksen suuruutta rajoittaa energiaverodirektiivin velvoittava veron vähimmäisvero (dieselöljylle ja sitä korvaaville biopolttoaineille 33 snt/l), jolloin palautus ei voisi koskea lainkaan 100 -prosenttista biodieselistä (esim. Neste MY). Suomen energiaverorakenteen takia veronpalautus heikentäisi siten tällaisten biopolttoaineiden asemaa suhteessa keskimääräiseen dieselsekoitukseen. Muiden dieseltuotteiden kohdalla biokomponenttien osuus vaihtelee eräkohtaisesti, eikä polttoaineen käyttäjä tiedä polttoaineen bio-osuutta. Ei ole täysin selvää, mikä olisi EU-oikeudellisesti hyväksyttävä tapa palautuksen määrittämiseen tällaisessa tapauksessa. Veronpalautuksen käytännön toteutus lisäisi Verohallinnon kustannuksia ja työmäärää sekä kasvattaisi yritysten hallinnollista taakkaa. Veronpalautuksen hakemiseen liittyisi väärinkäytösten riskejä, koska polttoaineen todellista käyttömäärää tai käyttötarkoitusta ei pystyittäisi varmistamaan hakemusten käsittelyvaiheessa. Valvonta edellyttäisi tällöin jälkikäteisiä verotarkastuksia. Kokonaisvalmistelu-aika palautuksen käyttöönottomiseksi sisältäen lainvalmistelun ja toteutuksen olisi todennäköisesti pari vuotta. Asiasta tarkemmin erillisessä muistiossa (liite 2).

**f) Käyttövoimaveron ja/tai ajoneuvoveron määräaikainen alentaminen, vaikutus verotuottoihin ja veronmaksajalle**

- Henkilö - ja pakettiautokanta oli vuoden 2021 lopussa noin 3 100 000 ajoneuvoa. Ajoneuvoveron perusveron tasa-alennus esimerkiksi 50 eurolla alentaisi verotuloja vuositasolla 155 milj. euroa tai vastaavasti 32 eurolla noin 100 milj. euroa.
- Dieselkäyttöisiä henkilöautoja on noin 750 000 ja pakettiautoja noin 330 000. Henkilöautoilta arvioidaan tänä vuonna kertyvän käyttövoimaveroa 343 milj. ja pakettiautoilta 33 milj. euroa. Henkilöautojen käyttövoimaveron ja sen taso ovat kytköksissä Suomen ympäristöperusteiseen energiaveron-

malliin siten, että käyttövoimaveron tarkoitus on poistaa dieselhenkilöautoilta keskimäärin diesel-polttoaineen alemman verokannan aikaansaama verotuki. Polttoaineveron ja käyttövoimaveron yhdistelmällä on pyritty varmistamaan myös se, että Suomessa voi olla käytössä sekä biopolttoaineiden jakeluelvoite, että biopolttoaineille edullinen veromalli. Energiaveromallin johdonmukaisuuden säilyttäminen voi siten edellyttää, että henkilöautojen käyttövoimaveron alentamisen yhteydessä myös piennettäisiin dieselin verotukea.

- Kuorma-autojen käyttövoimaveroa arvioidaan kertyvän 2022 noin 58 milj. euroa. Vähintään 12 ton kuorma-autojen veron vähimmäistasosta säädetään ns. vinjettidirektiivissä. Direktiivin vähimmäistasot on Suomessa pantu täytäntöön kuorma-autojen käyttövoimaverolla, vaikka käyttövoimaveron rakenne on erilainen kuin direktiivin vähimmäisverolla. Vuonna 2018 tehdyn arvion mukaan kuorma-autojen käyttövoimaveroa olisi mahdollista alentaa noin 28 miljoonalla eurolla, jos käyttövoimaveron rakenne muutettaisiin täysin direktiivin mukaiseksi. Muutos alentaisi kuorma-autojen veroa keskimäärin vähän yli 300 €/v, mutta vaikutus vaihtelisi huomattavasti erityyppisillä kuorma-autoilla. Alennus olisi suurin raskaimmilla ajoneuvoyhdistelmillä. Suomessa on noin 95 000 kuorma-autoa, joista luvanvaraisessa ammattiliikenteessä on noin 35 000.
- Ajoneuvovero (perusvero ja käyttövoimavero) on päiväkohtainen ja sitä kannetaan etukäteen 12 kuukauden ajanjaksolta. Tämän takia kaikki muutokset ajoneuvoveron määrässä vaikuttavat viiveellä. Jos ajoneuvoveroa esimerkiksi alennettaisiin vuoden 2023 alusta voimaantulevalla lainmuutoksella, voisi päivää kohti kannettava vero muuttua vasta 2024 alkavilta veropäiviltä.