

Suomen teollisen ekologian seuran seminaari

Materiaalivirrat ja ilmastonmuutos

28.4.2008, GTK, Espoo

Professori Kalle Määttä, Joensuun yliopisto

ENERGIAVEROJEN EDUT JA HAITAT

Energiaverotuksesta puhuttaessa huomio kiinnittyy helposti tänä päivänä hiilidioksidiveroon, mutta toisaalta muitakaan ympäristöpoliittisesti motivoituja verokomponentteja ei pidä unohtaa:

- Liikennepolttonesteiden veroporrastukset ovat olleet varsin yleisiä Euroopassa ja ne ovat hoitaneet tehtävänsä pääsääntöisesti hyvin. Tämä on ollut riippumatonta siitä, onko ollut kysymys hintaetuperusteisesta vai kustannussopeutetusta veroporrastuksesta.
- Rikkiverosta saadut kokemukset ovat olleet positiivisia. Ruotsissa on kannettu myös typenoksidimaksua, joka on ollut luonteeltaan jakotyypinen.
- Toisaalta energiaverotukseen sisältyy muitakin kuin ympäristöpoliittisesti motivoituja verokomponentteja. Esimerkiksi olennainen osa kotimaista energiaverotusta on perusvero, joka on luonteeltaan fiskaalinen eikä siis ohjaava. Huoltovarmuusmaksun funktiona on, kuten nimikin viittaa, energiahuoltovarmuuden turvaaminen.

Mitä kunnianhimoisempaan energiaveropolitiikkaan tähdätään, sitä suuremmat ovat paineet erilaisten vapautusten ja helpotusten säätämiseksi.

- Tämä on omiaan luomaan ongelmia lain soveltamistasolla sekä hallinnollista kuormitusta.
- Tämä taas lienee ollut osasyynä tempoilevalle energiaveropolitiikalle, koska uudistusten taustalla ovat usein olleet nimenomaan hallinnolliset epäkohdat ja niiden korjaaminen.
- Tempoilevuus politiikassa on puolestaan myrkyä vero-ohjauksen vaikuttavuudelle ja kustannustehokkuudelle. Edellytykset innovaatioiden kehittämiseksi ja käyttöönotolle eivät myöskään ole parhaat mahdolliset alati muuttuvassa toimintaympäristössä. Tätä korostaa vielä se, ettei energiasektorilla investointeja tehdä vain muutaman vuoden tähtäimellä.
- Energiaverotus ei ole ainoa verolainsäädännön lohko, jota leimaa tempoilevuus: tässä valossa ylipäänsä luottaminen vero-ohjaukseen on haasteellista.

Energiavero-ohjauksen vaikuttavuus ja kustannustehokkuus tukevat toisiaan eivätkä suinkaan ole ristiriidassa keskenään.

- Mitä kustannustehokkaammin ohjaus onnistutaan toteuttamaan, sitä kunnianhimoisemmiksi tavoitteet voidaan virittää.

- Kustannustehokkuuden merkitys korostuu sitä enemmän, mitä korkeammiksi energian tuotannossa ja käytössä päästöjen vähentämisen rajakustannukset nousevat.
- Toisaalta verotekniset ongelmat ovat usein kustannustehottomuuden taustalla, kuten erilaiset vapautukset ja helpotukset sekä soveltamisalan rajaukset ja veron perusteen omintakeisuudet (the devil is in details). Lisäksi on tietenkin niin, että ellei vero alhaisuutensa vuoksi ohjaa käyttäytymistä, ei se myöskään onnistu kohdentamaan päästöjen vähentämistoimia kustannustehokkaasti.
- Myös energiaverolainsäädännön tempoilevuus johtaa kustannustehottomuuteen.
- Samaan ongelmaan voidaan ajautua sääntely-yhdistelmiä, kuten päästökaupan, avustusten ja energiaverojen yhdistelmiä, sovellettaessa.

Kuinka paljon keinoja ja tavoitteita on oltava suhteessa toinen toisiinsa?

- Tinbergenin säännön mukaan keinoja on oltava vähintään yhtä paljon kuin on tavoitteitakin. Voidaanko siis yhdellä energiaverolla saavuttaa samanaikaisesti toivotut yhteiskuntapoliittiset tavoitteet muun muassa aluepolitiikassa, tulonjakopolitiikassa, ympäristöpolitiikassa, veropolitiikassa (fiskaaliset tavoitteet) sekä energiahuoltovarmuuden turvaamisen kannalta?
- Ylisääntely ja sääntelykasaumat ovat tavallaan päinvastainen ongelma. Mikä merkitys esimerkiksi hiilidioksidiverolla on, jos päästökauppa muodostaa jo sitovan rajoitteen? Tai mikä jää päästökaupan funktioksi, jos hiilidioksidivero muodostaa sitovan rajoitteen talousyksiköiden käyttäytymiselle?
- Yksittäinen ohjauskeino voikin olla tarkoituksenmukainen, mutta kun tällaisia keinoja sovelletaan yhtäaikaisesti, kokonaisuus voi olla epätarkoituksenmukainen.

Mikä on energiaverojen fiskaalisen ja ympäristöpoliittisen funktion suhde toinen toisiinsa?

- Ympäristöveroista parhaiten ovat usein tehtävänsä hoitaneet pienituloiset verot, koska niiden kohdalla ei pääse syntymään ristiriitaa fiskaalisen ja ympäristöpoliittisen funktion välillä.
- Sen sijaan energiaverotus on suurituloisempi verotusmuoto, mikä on omiaan aiheuttamaan ongelmia. On syytä samalla panna merkille, että energiatuotteiden kysynnän hintajousto on alhainen, mikä korostaa energiaverotuksen houkuttelevuutta verotulojen lähteenä.
- Lainsäädännön eksplisiittiset ja tosiasialliset tavoitteet voivat poiketa toisistaan. Olemme niin sanotun fiskaalisen illuusion äärellä.
- Illuusion lähteitä on useita: energiaverot sisältyvät hyödykkeiden hintoihin; energiaverojen tosiasiallinen kohtaanto eli lopullinen maksumies on epäselvä; energiaverot edesauttavat osaltaan verojärjestelmän sirpaloitumiskehitystä; energiaveroilla on ollut sosiaalinen tilaus; hiilidioksidivero on ollut erittäin helppo

toteuttaa osana energiaverotusta; energiaverotulojen käyttö on osaltaan raivannut tietä tämän verotusmuodon kiristymiselle.

- Viimeksi mainitussa mielessä tärkeä havainto onkin se, että energiaverotuksen kiristämistä on legitimoitu tarpeella lieventää tuloverotusta. Onkin tuotu esille, että energiaverotuksen suosion lisääntymisessä on ollut kysymys pikemminkin tuloverojärjestelmän legitimititeettikriisistä kuin ympäristöpoliittisesta ”johdatuksesta”.
- Samalla voi kysyä, onko kaksoishyötyhypoteesista puhuminen ollut enemmän fiktiota kuin faktaa.

Energiaveropolitiikalla on luonnollisesti haasteita, ja voidaan myös kysyä, miten niihin tulisi vastata.

- Energiaverotus tulisi sitoa nykyistä paljon tiiviimmin ympäristöpoliittiseen tavoitteenasetantaan. Fiskaalinen funktio tulisi siis nähdä positiivisena sivuvaikutuksena.
- Energiaverolainsäädännön tempoilevuudesta on päästävä irti, koska muutoin vero-ohjauksen ympäristöpoliittinen funktio murenee. Toisaalta esimerkiksi inflaation vuoksi muutoksiakin tarvitaan: toisin sanoen veroastetta on tarkistettava inflatorisissa olosuhteissa, jotta reaaliheroaste ei alene.
- Energiaverolainsäädäntöä on tarkasteltava osana lainsäädäntökokonaisuutta, jolla tähdätään erityisesti ilmastonmuutoksen torjuntaan. Toisaalta on pantava merkille, että energian tuottaminen ja käyttö aiheuttaa muitakin ympäristöongelmia, joita ei siis lainsäädäntöpoliittisessa päätöksenteossa pidä sivuuttaa.
- Kansainvälisestä kilpailukyvästä huolehtiminen on ollut ainainen murheenkryyni energiaverolainsäädäntöä kehitettäessä. Tämä on osaltaan johtanut useissa maissa teollisuuden energiaverolievennyksiin. Sanotunlainen menettely voi olla perusteltua, jos näin estetään teollisuuden muuttaminen saasteparatiiseihin. Toisaalta teollisuudelle suunnatut lievennykset aiheuttavat kiistatta ongelmia: esimerkiksi tällöin on otettava huomioon se, että kysymys EU-oikeudellisesti valtiontuista; tällaisten tukien hyväksyminen EU:ssa ei ole itseänselvyys, ja toisaalta ne voivat olla voimassa vain tietyn määräjän. Näin ollen energiaverolievennysten muodossa kylvetään siemeniä tempoilevalle energiaveropolitiikalle.
- Myös energiaverotuksen aiheuttamat tulonjakovaikutukset ja alueelliset vaikutukset voivat olla hyvinkin epätasapuohtisia. Miten siis lievennetään esimerkiksi regressiivisiä tulonjakovaikutuksia? Yhtenä mahdollisuutena on ottaa asia huomioon energiaverolainsäädännön rakenteessa, kuten Hollannissa on tehty. Toisena mahdollisuutena on suunnata tuloverohelpotuksia niille kotitalouksille, jotka joutuvat suhteellisesti eniten energiaverojen maksumiehiksi. Lisäksi epätoivottavat tulonjakovaikutukset voidaan pyrkiä kuitaamaan tulonsiirroilla vähävaraisille kotitalouksille. Toisaalta viimeksi mainitun hintana on se, että lopullisesti menetetään mahdollinen kaksoishyöty verojärjestelmän uudelleenjärjestelystä.

Summa summarum:

- On pyrittävä kaikin tavoin pitkäjänteiseen energiaveropolitiikkaan, jossa ei pidä unohtaa EU:nkaan roolia. Ikävä kyllä politiikassa kuitenkin aikajänne, jolla eletään, on vaalikausi, mutta ympäristöpoliittisesti motivoitua energiaverotusta tarvittaisiin huomattavasti pitkäjänteisempiin tehtäviin.
- Energiaverotus on valjastettava ensisijaisesti kokonaisvaltaiseksi ympäristöpoliittiseksi instrumentiksi.
- Yhtäältä energiaverotus ei saa olla liian kunnianhimoiseksi viritetty, ja toisaalta verotuksen on kuitenkin oltava uskottava politiikkainstrumentti.