

Finansutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 14 § i fastighets-skattelagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 14 § i fastighetsskattelagen (RP 96/2017 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för betänkande.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Delegationen har hört

- lagstiftningsråd Jukka Vanhanen, finansministeriet
- specialsakkunnig Kati Veijonen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Henrik Rainio, Finlands Kommunförbund
- expert Antti Kohopää, Finsk Energiindustri rf
- direktör Timo Sipilä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- verksamhetsledare Anni Mikkonen, Finska vindkraftföreningen rf
- chefsekonom Mikael Kirkko-Jaakkola, Skattebetalarnas Centralförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Kristinestad.

Inget yttrande av

- Finlands näringsliv rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det en ändring i fastighetsskattelagens paragraf om den fastighetsskattesats som ska tillämpas på byggnader och konstruktioner som hör till ett kraftverk eller en slutförvaringsanläggning för använt kärnbränsle. På små vatten- och vindkraftverk vars nominella effekt är högst 10 megavoltampere tillämpas den allmänna fastighetsskattesatsen. Det föreslås att bestämmelsen om små kraftverk ändras så att effektgränsen på 10 megavoltampere beräknas ut-

Betänkande FiUB 8/2017 rd

ifrån den sammanlagda nominella effekten hos kraftverk som är anslutna till elnätet via en gemensam anslutningspunkt. Bestämmelsen ska tillämpas på alla kraftverk oberoende av deras elproduktionsform.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Den tillämpas första gången vid fastighetsbeskattningen för 2018.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Den föreslagna ändringen

Propositionen gäller en ändring av *bestämmelsen om små kraftverk* i fastighetsskattelagen. Ändringen berör i praktiken endast beskattningen av vindkraftsparker. — Bestämmelsen om små kraftverk är i sig allmängiltig och gäller alla kraftverk med en nominell effekt på högst 10 megavoltampere. Enligt bestämmelsen omfattas små kraftverk inte av den särskilda fastighetsskattesatsen för kraftverk, utan i stället av kommunens allmänna fastighetsskattesats (0,93—1,80 %)¹. För andra kraftverk kan kommunen på motsvarande sätt fastställa en högre särskild skattenivå (högst 3,10 %).

Den föreslagna ändringen är rent strukturell och anknyter till hur skattegrunden bestäms. I nuläget bestäms gränsen för den nominella effekten för små kraftverk utifrån ett vindkraftverk som kan fungera självständigt. Enligt propositionen ska den nämnda gränsen i fråga om vindkraftsparker i fortsättningen bestämmas på grundval av den sammanlagda nominella effekten hos de enheter som ingår i parken. Det avgörande är huruvida kraftverken är anslutna till elnätet via en gemensam anslutningspunkt eller inte. Det villkoret uppfylls i fråga om flertalet av vindkraftsparkerna.

Ändringen eliminerar i sig inte det undantag som gäller små kraftverk och ändrar inte heller den effektgräns eller skattenivå som tillämpas på dem. Enskilda vindkraftverk omfattas alltså också i fortsättningen av skattelättnaden, liksom också andra små kraftverk såsom exempelvis vattenkraftverk och solkraftverk. För vindkraftsparker som utgörs av flera kraftverk kan skattebelastningen däremot öka avsevärt. De praktiska konsekvenserna av propositionen beror dock ytterst på om den kommun där kraftverket ligger utnyttjar det handlingsutrymme som propositionen tillåter och i så fall i vilken mån.

Propositionens konsekvenser

Det har framförts varierande uppfattningar angående de praktiska konsekvenserna av ändringen. I den exempelkalkyl som ges i propositionen skulle en ökning av fastighetsskattekostnaden minska vinsten efter skatt med något över 4 procent, medan avkastningen på investerat kapital skulle

¹ Utskottet behandlar samtidigt proposition RP 133/2017 rd, där regeringen föreslår en höjning av den allmänna fastighetsskattesatsen. Det nya intervallet är enligt propositionen 1,03—2,00 procent.

Betänkande FiUB 8/2017 rd

ligga kvar på nästan 10 procent. I relation till det har konsekvenserna ansetts vara ringa, särskilt med hänsyn till att elproducenten har rätt till inmatningspris i tolv år. Utöver avskrivningar tar kalkylen hänsyn till att fastighetsskatten är avdragbar i företagets inkomstbeskattning. Dessutom har det konstaterats att skattekostnaderna sjunker så småningom till följd av det åldersavdrag (2,5 %) som varje år görs på återanskaffningsvärdet.

I motiveringen konstateras likaså att ändringens konsekvenser för ett vindkraftsföretags resultat delvis också beror på vilket slags mekanism som väljs för det nuvarande produktionsstödssystemet, som upphör den 1 november 2017. Vilken mekanism som väljs påverkar också i vilken grad vindkraftsföretagens stigande fastighetsskattekostnad indirekt ökar beloppet av det produktionsstöd som betalas ut via statsbudgeten. Konstaterandet bygger på den nationella energi- och klimatstrategin², där teknikneutrala anbudsförfaranden nämns som en lösning under övergångsperioden. Förfaranden bygger på att stöd ges endast till de investeringar i produktionen av förnybar el som är mest kostnadseffektiva och konkurrenskraftiga.

Branschaktörerna och energiindustrin har å sin sida varit öppet kritiska till modellen. De har i synnerhet lyft fram behovet av stabila verksamhetsförutsättningar och även de politiska risker som uppstår om det under kort tid sker åtskilliga förändringar. Enbart de ändringar som trädde i kraft vid ingången av 2014 innebar att fastighetsskatten för vindkraftverk steg med 80 procent jämfört med året innan. Ökningen berodde på att åldersavdraget för vindkraftverksbyggnader sänktes från 10 till 2,5 procent, medan beskattningens minimivärde för ett vindkraftverk i drift höjdes till 40 procent från tidigare 20 procent.

Branschaktörerna och energiindustrin har likaså påpekat att det i motiven inte ges någon uppskattning av hur ändringarna påverkar de framtida investeringarna i vindkraft, när det efter den 1 november 2017 inte längre beviljas produktionsstöd på basis av tariffsystemet. Det har uttryckts oro över att Finland inte längre kommer att vara attraktivt för vindkraftsinvesteringar i jämförelse med Sverige, som är i färd med att sänka skatterna för kraftverk.

Också arbets- och näringsministeriet har påtalat den snabba förändringstakten och höjningarnas storleksordning. De föreslagna höjningarna är betydande för de kraftverk som omfattas av dagens produktionsstöd och vars lönsamhet beräknats utifrån en fastighetsskatt av en helt annan storleksordning. Ändringen bromsar dessutom upp ökningen av den kapacitet som byggs på marknadsvillkor eller ökar statens utgifter, i det fall att vindkraftskapaciteten byggs med statligt stöd. Ministeriet har också hänvisat till den nationella klimatstrategins mål att öka användningen av utsläppsfri, förnybar energi så att dess andel blir mer än 50 procent under 2020-talet.

Kommunfältet, som uppbär fastighetsskatten, stöder å sin sida propositionen. Kommunernas främsta argument är att de olika elproduktionsformerna behandlas mer neutralt och att kompensationen för kraftverkens negativa konsekvenser blir mer rättvis. Ändringen bedöms också göra vindkraften mer accepterad på lokal nivå, samtidigt som den säkrar en stabil skatteintäkt för den kommun där kraftverket ligger. Kommunförbundet har länge påpekat att de skatteintäkter som vindkraftverken genererar är små i jämförelse med andra typer av kraftverk. Det beror delvis på

2 Statsrådets redogörelse om nationell energi- och klimatstrategi fram till 2030 (Arbets- och näringsministeriets publikationer 5/2017).

Betänkande FiUB 8/2017 rd

att fastighetsskatten inte berör konstruktionens maskiner och materiel, vilka dock står för en betydande del av byggkostnaderna för vindkraftverken.

Det har uppskattats att propositionen höjer skatteintäkterna med sammanlagt högst 3,3—4,4 miljoner euro per år fördelat på flera tiotal kommuner. Den största ökningen för en enskild kommun blir drygt 700 000 euro per år. Uppgifterna är dock på det hela taget osäkra, eftersom Skatteförvaltningens uppgifter om vindkraftverken inte är heltäckande. Avkastningsnivån är också beroende av de beslut som fattas i kommunerna.

Utskottets bedömning

Utskottet menar att de synpunkter som framförts under behandlingen allmänt taget är värda att beakta. Väsentliga synpunkter med tanke på propositionens acceptabilitet är dels skatteeffekterna, dels de faktorer som gäller neutral skattemässig behandling, allmänhetens acceptans och verksamhetsförutsättningarnas stabilitet.

De ekonomiska konsekvenserna slår tydligare mot de kraftverk som planerades utifrån det gällande produktionsstödet. Det har kanske inte varit möjligt att förutse att fastighetsskattebelastningen skulle öka på det sätt som skett. Av motiven framgår dock att också dessa kraftverk redan nu är mycket lönsamma, och ökningen av skattekostnaderna är med tanke på det inte okontrollerad. Vid planeringen av nya kraftverk och vid anbudsförfarandena enligt det nya stödsystemet kan skattehöjningen däremot tas i beaktande.

En positiv utveckling för avkastningen talar å sin sida för att den skattemässiga behandlingen av olika typer av kraftverk bör vara så neutral som möjligt. Det motsvarar också energi- och klimatstrategins mål i fråga om teknikneutrala anbudsförfaranden och ytterst om en elproduktion på marknadsvillkor.

Uppenbarligen kommer en del av de kommuner där det finns vindkraftverk att åtminstone i någon mån utnyttja det handlingsutrymme som ändringen tillåter. Praxis visar att kommunerna i regel tillämpat en skattenivå enligt den övre delen av skalan på kraftverken, till skillnad från vad som tillämpats på många andra föremål för fastighetsskatt. Planläggning och satsningar på vindkraft kan utgöra ett led i kommunens miljö- och näringspolitik. Ett bra exempel på det är Kristinestad, som har fattat ett klart beslut om att främja byggande av vindkraft i kommunen. Den föreslagna ändringen stöder den utvecklingen och kan enligt stadens bedömning mycket väl bidra till att öka acceptansen för vindkraft.

Utskottet omfattar avslutningsvis arbets- och näringsministeriets anmärkning om att det är motiverat att den nationella elmarknaden också fortsättningsvis är intressant för dem som driver bland annat vindkrafts- och solkraftsprojekt. Som bekant ökar investeringarna i sådana projekt kraftigt runtom i världen. Det är också därför angeläget att verksamhetsbetingelserna är förutsägbara och stabila. — I det sammanhanget bör det dock påpekas att många av de ändringar som nämns ovan ingår i den rapport främjande av vindkraft, "Tuulivoimaa edistämään", som lämnades av utredningsman Lauri Tarasti 2012³. Det gäller också de ändringar som genomfördes 2014, genom vilka avskrivningarna på vindkraftskonstruktioner ändrades så att de, på samma sätt som för andra

Betänkande FiUB 8/2017 rd

kraftverk, motsvarar kraftverkets ekonomiska livslängd. Propositionen om ärendet (RP 76/2013 rd) lyfte dessutom fram de ändringar som nu är under behandling.

I ljuset av de synpunkter som relaterats ovan är utskottet redo att godkänna propositionen. Det bör också noteras att regeringen i ett annat lagförslag som är under behandling i riksdagen avstod från att höja den särskilda fastighetsskattesatsen för kraftverk (RP 133/2017 rd).

Propositionens konsekvenser för vindkraftsinvesteringar som görs efter ändringen av stödsystemet har dock inte specificerats. Av det skälet och för att säkra att investeringar görs också i fortsättningen föreslår utskottet två uttalanden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 96/2017 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner två uttalanden. (Utskottets förslag till uttalanden)

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen bevakar och utreder hur höjningen av fastighetsskatten påverkar nya investeringar i vindkraft och projektens kostnadsnivå samt vid behov skrider till sådana åtgärder som enligt det energi- och klimatpolitiska programmet krävs för att säkra en tillräcklig produktion av förnybar energi.*
2. *Riksdagen förutsätter att regeringen utan dröjsmål utarbetar en modell för att främja investeringar i förnybar energi så att investeringsviljan inte ska hämmas av osäkerhet. Modellen måste vara teknikneutral, men den måste också beakta villkoren för att vindkraft som förr eller senare produceras på marknadsvillkor ska bli lönsam och säkerställa att investeringarna i förnybar energi är tillräckliga med tanke på bekämpningen av klimatförändringen.*

3 Lauri Tarasti, Tuulivoimaa edistämään, Arbets- och näringsministeriets publikationer, Energi och klimat 21/2012.

Betänkande FiUB 8/2017 rd

Helsingfors 13.10.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Timo Kalli cent
vice ordförande Ville Vähämäki saf
medlem Timo Heinonen saml
medlem Kauko Juhantalo cent
medlem Toimi Kankaanniemi saf
medlem Krista Kiuru sd
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Mats Nylund sv
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Markku Rossi cent
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Maria Tolppanen sd
medlem Matti Torvinen blåa
medlem Kari Uotila vänst (delvis)
medlem Pia Viitanen sd
medlem Ozan Yanar gröna
ersättare Li Andersson vänst (delvis)
ersättare Timo Harakka sd
ersättare Lasse Hautala cent.

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

Betänkande FiUB 8/2017 rd
Reservation /vänst

RESERVATION /vänst

Motivering

Regeringen föreslår en ändring i paragrafen om den fastighetsskattesats som ska tillämpas på byggnader och konstruktioner som hör till ett kraftverk eller en slutförvaringsanläggning för använt kärnbränsle (14 § 2 mom. i fastighetsskattelagen).

Små vatten- och vindkraftverk vilkas nominella effekt är högst 10 megavoltampere omfattas i nuläget av den allmänna fastighetsskattesatsen, medan större kraftverk kan påföras en högre fastighetsskatt. I den föreslagna modellen ska effektgränsen på 10 megavoltampere beräknas på grundval av den sammanlagda nominella effekten hos de kraftverk som är anslutna till distributionsnätet eller stamnätet via samma anslutningspunkt. Bestämmelsen ska tillämpas på alla kraftverk oberoende av deras elproduktionsform. I praktiken avser propositionen dock en höjning av fastighetsskatten för vindkraftverk eller så kallade vindkraftsparker.

I motiven till lagförslaget nämns som positiva konsekvenser det att den föreslagna modellen ökar skatteintäkterna för de kommuner där det finns vindkraftverk, att modellen kan öka kommuninvånarnas acceptans för vindkraft och att modellen möjligen kan sporra kommunerna att planera fler tomter för vindkraftverk. I dag är vindkraftens lönsamhet på det hela taget god, så regeringen bedömer att en höjning av fastighetsskatten inte leder till att kommande investeringar uteblir.

Lönsamhetskalkylen bygger dock på den rådande situationen. Det gällande produktionsstödet för vindkraft upphör i november 2017. Modellen för stöd för förnybar energi är under arbete, och det finns ännu inga exakta uppgifter om det nya stödet. Därför kan konsekvensbedömningen inte anses vara särskilt användbar vid en bedömning av hur lönsam vindkraften kommer att vara i framtiden. Sakkunniga har framfört att kostnaderna för den föreslagna höjningen av fastighetsskatten kan falla på staten, eftersom de måste inkluderas som tilläggskostnad i den nya energistödsmodellen, som antas bli införd 2018.

Propositionen ger inga ordentliga motiv för uppfattningen att investeringarna i vindkraft i dag begränsas av otillräcklig planläggning. Inte heller ges någon tillfredsställande motivering till varför en höjning av fastighetsskatten skulle leda till en avsevärt ökande planläggning.

Ett bra skattesystem grundar sig på förutsägbarhet och långsiktighet. Energiinvesteringar görs på lång sikt, så investeraren måste med rimlig säkerhet kunna förutse kommande förändringar i regleringen. Den föreslagna ändringen innebär en avsevärd höjning av fastighetsskatten för vindkraft i ett läge där den senaste stora höjningen gjordes helt nyligen. Enligt aktörerna inom vindkraftssektorn ledde 2014 års reform till en fördubbling av den fastighetsskatt som betalas för ett vindkraftverk under dess livslängd. Enligt samma bedömning innebär den föreslagna modellen att den skatt för hela livscykeln som fördubblades för fyra år sedan nu kommer att tredubblas. Så radikala förändringar väcker ingen tro på en stabil investeringsmiljö och kan inte heller anses vara rättvisa för de aktörer som investerat i vindkraft utifrån helt andra antaganden.

Betänkande FiUB 8/2017 rd
Reservation /vänst

Dessutom pågår just nu en omfattande generell översyn av fastighetsskatten. Det kan leda till att skatteförfarandet i fråga om vindkraftsparker återigen ändras om några år. Det är motiverat att den nu aktuella typen av propositioner skjuts fram så att de kan bedömas i samband med den övergripande reformen av fastighetsskatten.

Finland måste inom en nära framtid genomföra en exempellös strukturförändring där icke-förnybar energi ersätts med förnybar energi. De i och för sig betydande utsläppsminskningar som fastställts i energi- och klimatstrategin är enligt klimatvetenskapen inte tillräckliga. Sannolikt måste omläggningen göras snabbare än planerat. I det läget måste den politiska regleringen erbjuda konsekventa incitament för investeringar i förnybar energi. Den föreslagna ändringen pekar tyvärr i helt fel riktning.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 13.10.2017

Kari Uotila /vänst
Li Andersson /vänst