

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain 14 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kiinteistöverolain voimalaitokseen sekä ydinpolttoaineen loppusijoituslaitokseen kuuluviin rakennuksiin ja rakennelmiin sovellettavaa kiinteistöveroprosenttia koskevaa säännöstä. Pieneen vesi- ja tuulivoimalaitokseen, jonka nimellisteho on enintään 10 megavoltiampeeria, sovelletaan yleistä kiinteistöveroprosenttia. Pienvoimaloita koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että 10 megavoltiampeerin tehoraja laskettaisiin yhteisen liittymispisteen kautta sähköverkkoon kytkettyjen voimalaitosten yhteenlasketun nimellistehon perusteella. Säännöstä sovellettaisiin kaikkiin voimalaitoksiin niiden sähköntuotantomuodosta riippumatta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2018 toimitettavassa kiinteistöverotuksessa.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Kiinteistövero suoritetaan kiinteistöverolain (654/1992) mukaan rakennuksista ja maapohjasta. Kunnanvaltuuston on määrättävä vuosittain ainakin yleinen kiinteistöveroprosentti, joka on vähintään 0,93 ja enintään 1,80, vakituiseen asumiseen käytettävien rakennusten veroprosentti, joka on vähintään 0,41 ja enintään 0,90, sekä muiden asuinrakennusten veroprosentti, joka on vähintään 0,93 ja enintään 1,80.

Kunta voi määrätä erikseen veroprosentin kiinteistöverolain 14 §:n nojalla voimalaitokseen sekä ydinpolttoaineen loppusijoituslaitokseen kuuluville rakennuksille ja rakennelmille, 13 a §:n nojalla yleishyödyllisen yhteisön omistamille rakennuksille ja 12 a §:n nojalla rakentamattomille rakennuspaikoille. Jollei erillistä veroprosenttia ole määrätty, sovelletaan yleistä kiinteistöveroprosenttia.

Voimalaitosrakennuksille ja rakennelmille määrättävä veroprosentti on 14 §:n 1 momentin mukaan enintään 3,10. Vesi- ja tuulivoimalaitokseen, jonka nimellisteho on enintään 10 megawattiampeeria, sovelletaan 14 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin yleistä kiinteistöveroprosenttia. Voimalaitoksen nimellisteho on sen generaattoreiden kilpiarvoista ilmenevä yhteenlaskettu bruttoteho.

Voimalaitoksina pidetään kiinteistöverotuksessa kaikenlaatuisia sähköä tuottavia laitoksia. Näitä ovat vesivoimalaitosten ohella tuulivoimalaitokset, ydinvoimalaitokset ja erilaisia palavia polttoaineita käyttävät laitokset. Voimalaitoksiksi ei kuitenkaan katsota pelkästään lämpöä tuottavia tai energian jakelutoimintaa harjoittavia lämpölaitoksia tai lämpökeskuksia. Jos samassa laitoksessa tuotetaan sekä sähköä että lämpöä, rakennuksen käyttötarkoitus on korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisun (13.4.2007 taltio 980) mukaan määritettävä pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaan. Myöskään asuinrakennusten yhteydessä olevia lämpökeskuksia ja teollisuuslaitosten sisäisiin prosesseihin lämpöä tuottavia laitoksia ei arvosteta voimalaitoksina.

Voimalaitosrakennusten ja rakennelmien verotusarvo on muiden rakennusten ja rakennelmien tapaan jälleenhankinta-arvo vähennettynä vuotuisilla ikäalennuksilla.

Vesivoimalaitoksen ja sen rakenteiden jälleenhankinta-arvosta säädetään valtiovarainministeriön asetuksessa vesivoimalaitoksen ja sen rakenteiden jälleenhankinta-arvon perusteista (1429/2016). Jälleenhankinta-arvo perustuu asetuksen 1 §:ssä määritettyjen voimalaitosrakenteiden alkuperäisiin hankintakustannuksiin ja muihin kustannuksiin. Jälleenhankinta-arvo on 75 prosenttia rakennuskustannusindeksin muutoksen perusteella vuosittain tarkistetuista kustannuksista. Jos alkuperäisistä rakennuskustannuksista ei ole luotettavaa selvitystä, jälleenhankinta-arvo määritetään asetuksen mukaisten rakennuskustannusten keskimääräisten arvojen perusteella.

Muiden voimalaitosrakennusten ja rakennelmien jälleenhankinta-arvo määräytyy rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista annetun valtiovarainministeriön asetuksen (1430/2016) perusteella. Asetuksessa ei ole erikseen säädetty voimalaitosten jälleenhankinta-arvosta. Niiden jälleenhankinta-arvo määräytyy asetuksen 21 §:n mukaisesti vastaavan rakennuksen rakennuskustannusten perusteella. Asetuksen 21 §:ää sovelletaan, jos rakennus on sen laatuinen, että siihen ei voida soveltaa asetuksen 4–19 §:ssä eri rakennustyypeille säädettyjä arviointiperusteita, tai jos kysymyksessä on rakennelma. Jälleenhankinta-arvo on 75 prosenttia vastaavan

rakennuksen rakennuskustannuksista, joita tarkistetaan rakennuskustannusindeksin muutosta vastaavasti.

Ikäalennuksista säädetään varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain (1142/2005) 30 §:ssä. Vesivoimalaitokseen kuuluvan rakennuksen ikäalennus on 1 prosentti ja välittömästi ydinvoimalaitostoimintaa palveleva rakennus tai rakennelman sekä tuulivoimalaitokseen kuuluvan rakennuksen ja rakennelman ikäalennus 2,5 prosenttia. Verotusarvo on kuitenkin vähintään 40 prosenttia jälleenhankinta-arvosta. Muiden voimalaitosrakennusten ikäalennus on 4 prosenttia tai, jos rakennus on puinen, 5 prosenttia ja verotusarvo vähintään 20 prosenttia jälleenhankinta-arvosta.

Vuonna 2013 voimaan tulleella lainmuutoksella, jota sovellettiin ensimmäisen kerran vuodelta 2014 toimitetussa kiinteistöverotuksessa, tuulivoimaloiden ikäalennus alennettiin nykyiseksi aiemmasta 10 prosentista ja verotusarvon vähimmäisarvo korotettiin nykyiseksi aiemmasta 20 prosentista.

Koneet ja laitteet, kuten turbiinit, generaattorit, säätö-, muunto- ja kytkinlaitteet sekä vesivoimalaitoksen patoluukut, eivät kuulu kiinteistöveron perusteeseen.

Vuonna 2017 maksuunpantavasta kiinteistöverosta noin 1 800 miljoonasta eurosta noin 63 miljoonaa euroa kertyi voimalaitosten korotetun kiinteistöveron piiriin kuuluvista voimaloista. Vuodelle 2017 kaikkiaan 173 kuntaa on määrännyt voimalaitosrakennuksille ja -rakennelmille erillisen kiinteistöveroprosentin. Näistä 72 soveltaa lain sallimaa enimmäismäärää 3,10 prosenttia. Keskimääräinen voimalaitosten kiinteistöveroprosentti on 2,63 ja voimalaitosten verotusarvolla painotettu veroprosenttien keskiarvo 3,04.

Verohallinnon rekistereissä on noin 450 tuulivoimalaa, jotka sijaitsevat 43 eri kunnan alueella. Tuulivoimalaitosten yhteenlaskettu verotusarvo vuonna 2017 on 320 miljoonaa euroa ja laskennallinen kiinteistövero 3,6 miljoonaa euroa. Verohallinnolla ei kuitenkaan ole tietoa tuulivoimaloista täysin kattavasti, koska voimalaitoksen sijaintikunnan rakennusviranomainen tai muu kunnan viranomainen ei välttämättä aina ilmoita tietoa tuulivoimalarakennelman rakennustyyppistä. Tähän kunnalla ei ole taloudellista intressiäkään, koska tuulivoimalaan sovelletaan joka tapauksessa yleistä kiinteistöveroprosenttia.

Suomen Tuulivoimayhdistys ry ylläpitää hankeluetteloa Suomen tuulivoimaloista ja hankkeista. Yhdistyksen mukaan Suomen asennettu ja tuotannossa oleva tuulivoimakapasiteetti tällä hetkellä on 552 tuulivoimalaa. Hankeluettelossa hankkeista mainitaan sijaintipaikkakunta sekä tuuliturbiinien lukumäärä ja teho megawatteina.

Energiavirasto hallinnoi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain (1396/2010) mukaista syöttötariffijärjestelmää. Tukea maksetaan laissa määritellyn tavoitehinnan ja sähkön markkinahinnan erotuksena. Lisäksi sähkön tuottaja osallistuu sähkömarkkinoille ja saa sähkön markkinahinnan tuottamansa sähkön myynnistä. Tavoitehinta on 83,50 euroa megawattituntia kohti, ja määrärahatarpeen arvioidaan valtion talousarviossa vuonna 2018 olevan vajaat 250 miljoonaa euroa. Järjestelmään ovat voineet hakeutua tuulivoimalat, jotka on otettu uutena kaupalliseen käyttöön myöhemmin kuin 1 päivänä tammikuuta 2009. Syöttötariffijärjestelmään hyväksytty voimalaitos voi saada tukea 12 vuoden ajan. Nykyinen syöttötariffijärjestelmä sulkeutuu 1 päivä marraskuuta 2017, jolloin hakemus tuulivoimalan hyväksymisestä syöttötariffijärjestelmään on viimeistään jätettävä. Tämän jälkeen tuulivoimaloita ei hyväksytä sen piiriin. Maksatukset järjestelmässä oleville voimaloille päättyvät siten 2020-luvun loppuun mennessä.

Tällä hetkellä syöttötariffijärjestelmän piiriin kuuluu 106 tuulivoimalaitosta, jotka koostuvat yhdestä tai useammasta tuuliturbiinista. Energiavirastolla on järjestelmään kuuluvista tuulivoimalaitoksista yksityiskohtaiset sijainti- ja muut tiedot, joita voi tarkastella tuotantotuen sähköisen asiointijärjestelmän SATUn julkisella puolella.

2 Nykytilan arviointi ja ehdotetut muutokset

2.1 Nykytilan arviointi

Kiinteistöverolain 14 §:n 2 momentin säännös, jolla pienvoimalat on rajattu voimalaitosten erityisen veroprosentin soveltamisalan ulkopuolelle, tuli voimaan vuoden 2006 alusta samalla, kun muiden voimalaitosten kuin ydinvoimalaitosten veroprosenttia korotettiin lähes 80 prosentilla. Tehorajausta perusteltiin lakiesityksen perusteluissa (HE 145/2005 vp) sillä, että voimalaitosten erityistä kiinteistövero ei ole tarkoituksenmukaista kohdistaa sellaisiin uusiutuviin tuotantomuotoihin, joita samaan aikaan pyritään edistämään investointituella tai verotuellla. Taustalla oli myös pienvesivoiman muuta vesivoimaa heikompi kannattavuus.

Lakiesityksen perusteluissa otettiin kantaa myös säännöksen soveltamiseen niin sanotuissa tuulivoimapuistoissa. Perustelujen mukaan tuulivoimalaitoksena olisi pidettävä yhtä itsenäisesti toimimaan kykenevää tuulivoimalaa silloin, kun samalla alueella sijaitsee useita voimaloita. Tuulivoimapuiston kutakin voimalaitosta on siten tehorajan suhteen käsiteltävä erillisenä voimalaitoksena, jollei poikkeuksellisesti ole kyse tilanteesta, jossa tuulivoimalaitoksen ei voida katsoa kykenevän toimimaan itsenäisesti.

Tekniikan kehittymisen myötä tuulivoimaloiden tehot ovat kasvamassa, mutta suurimpienkin uusien voimaloiden teho jää edelleen noin viiteen megavolttiampeeriin, joten ne eivät kuulu voimalaitosveroprosentin piiriin.

Tuulivoimaloiden kiinteistövero-kohteluun on viime vuosina kohdistettu kritiikkiä eri näkökulmista. On esitetty, että tuulivoimaloiden aiheuttamiin maisema- ja äänihaittoihin nähden tuulivoimaloiden muita voimaloita kevyempi verotus ei ole perusteltua. Kuntien kiinteistöverotulot tuulivoimaloista jäävät suhteellisen vähäisiksi senkin vuoksi, että tuulivoimalan hankintakustannuksista esimerkiksi 70 prosenttia voi kohdistua roottoriin ja muihin laitteisiin, jotka eivät kuulu kiinteistöveropohjaan. Kunnille tuulivoimaloista kertyvän kiinteistöveron määrän kasvattamista on pidetty perusteltuna myös siitä näkökulmasta, että näin voitaisiin kannustaa kuntia kaavoittamaan alueita tuulivoimarakentamiseen ja siten edistää tuulivoiman lisärakentamista. Nykytilannetta voidaan edelleen arvostella eri sähköntuotantomuotojen neutraalin vero-kohtelun näkökulmasta.

Hallitus päätti syksyn 2016 budjettiriihessä sen selvittämisestä, miten voimalaitosten kiinteistöverotuksessa noudatetun 10 megavolttiampeerin raja voitaisiin laskea useamman, samalla alueella sijaitsevan voimalaitoksen yhteenlasketun tehon perusteella. Huomiota oli kiinnitettävä energiamuotoneutraalisuuteen ja tavoitteena muutoksen käyttöönotto vuonna 2018.

Kirjausta tehtäessä on pidetty silmällä ennen muuta tuulivoimapuistoja. Käsitettä ei ole lain-säädännössämme määritelty, ja vaikka käsite tuntuu mielikuvatasolla melko selvältä, sille on luotava verotusta varten määritelmä, joka täyttää verolainsäädännöltä edellytettävät tarkkuus-vaatimukset.

2.2 Ratkaisuvaihtoehdot

Valmistelussa on arvioitu useita vaihtoehtoja, jotka perustuvat kaavoitukseen, tuulivoimaloiden välisiin etäisyyksiin, edellä mainittujen yhdistelmään sekä tuulivoimaloiden tuotannollis-tekniseen yhteyteen perustuvaa ratkaisua. Vaihtoehtoja arvioitaessa on otettu huomioon energiamuotoneutraalisuus siten, että eri vaihtoehdot soveltuvat myös pienvesivoimaan ja muuhun pienessä mittakaavassa tapahtuvaan sähköntuotantoon, kuten aurinkovoimaan.

Kaavamääräys voimalaitoskokonaisuuden määrittelyn perusteena

Voimalaitoskokonaisuuden määrittely pelkästään sillä perusteella, että tuulivoimalat sijaitsevat asema- tai yleiskaavassa voimalaitosrakentamiseen osoitetulla alueella esimerkiksi samassa kunnassa, ei ole toteuttamiskelpoinen, koska erillisiä tuulivoimapuistoja voi sijaita kunnan eri osissa siten, että niitä ei voida pitää samana tuulivoimapuistona. Lisäksi voimaloita rakennetaan myös ilman kaavamääräyksiä. Ympäristöministeriö on suhtautunut pelkästään kaavamääräyksiin perustuvaan määrittelmän toimivuuteen hyvin varauksellisesti.

Kaavamääräys ja voimaloiden keskinäinen etäisyys määrittelyn perusteena

Voimalaitoskokonaisuus voitaisiin määritellä myös osin kaavoitusratkaisujen perusteella ja osin kaava-alueiden tai yksittäisten voimaloiden keskinäisen etäisyyden perusteella. Samana tuulivoimalakokonaisuutena pidettäisiin voimalaitoksia, jotka sijaitsevat yhdellä tai useammalla voimalaitosrakentamiseen kaavoitetulla alueella, jotka sijaitsevat enintään määrätyn etäisyyden, esimerkiksi 1 000 metrin, etäisyydellä toisistaan; tai siten, että yhdenkään voimalan etäisyys lähimmästä toisesta voimalasta ei ylitä esimerkiksi 1 000 metriä. Määritelmä soveltuisi myös tilanteessa, jossa voimalat on rakennettu toistensa läheisyyteen ilman kaavamääräyksiä, samoin kuin sellaisiin yleiskaavamääräyksiin perustuviin tuulivoimapuistoihin, jossa voimalat sijaitsevat kukin erillisellä kaavassa voimalaitosrakentamiseen osoitetulla lähellä toisiaan sijaitsevalla pienalueella.

Määritelmä tavoittaa kohtuullisen hyvin mielikuvan tuulivoimapuistosta, mutta on siten keino-tekoinen, että määritelmän piiriin voi kuulua yksittäisten omistajien voimaloita samalla alueella, vaikka voimaloilla ei ole mitään tuotannollis-teknistä yhteyttä keskenään.

Toimeenpano hallinnollisesti olisi työlästä, koska toimeenpanoon edellytettäisiin kaavamääräysten ja etäisyyksien tutkimista kaikissa niissä kunnissa, joissa tuulivoimaloita on. Etäisyysmittaukset voisivat vaatia myös maastotyötä. Mallin toimeenpano on altis virheille ja on siksi omiaan johtamaan verovelvollisten keskenään erilaiseen kohteluun, etenkin käyttöönottovaiheessa. Lisäksi etäisyyteen perustuva veron määräytymisperuste saattaisi johtaa korkeamman veron välttämiseksi tehottomaan (harvaan) rakentamiseen tuulivoimatuotantoon soveltuvilla alueilla.

Tässä vaihtoehdossa tuulivoimapuistomäärittelmän tulisi olla kuntakohtainen, koska muutoin yhden kunnan alueella tapahtuvat laiminlyönnit tietojen ilmoittamisessa Verohallinnolle heijastuisivat toisenkin kunnan kiinteistöverotukseen. Jos määrittely ei ole kuntakohtainen, kuntien olisi selvitettävä alueensa tuulivoimalat ja -puistot naapurikunnan veroetujen turvaamiseksi silloinkin, kun kunta itse ei ole määrännyt erillistä voimalaitosveroprosenttia. Tämä ei olisi ongelmatonta ajatellen kuntien itsemääräämisoikeutta.

Yhteinen liittymispiste jakelu- tai kantaverkkoon määrittelyn perusteena

Kolmas esillä ollut päävaihtoehto perustuu ratkaisuun, jossa 10 megavoltiampeerin tehoraja raja laskettaisiin niiden voimaloiden yhteenlasketun nimellistehon perusteella, jotka on kytketty sähköverkkoon saman liittymispisteen kautta. Mallin valinnalle on tuotannollis- taloudellisia ja hallinnollisia perusteita.

Tuulivoimapuiston liittäminen yleiseen sähköverkkoon on valtaosassa tuulivoimapuistoista toteutettu siten, että puiston voimalat on ensin yhdistetty puiston alueella sijaitsevaan puiston yhteen tai useampaan omaan sähköasemaan. Puiston sähköasemat on puolestaan yhdistetty liittymispisteen kautta jakelu- tai kantaverkkoon. Liittymispiste on raja, jossa tuulivoimapuiston sisäinen sähköverkko loppuu ja verkonhaltijan verkko alkaa. Tuulivoimapuisto voidaan liittää joko jakeluverkkoon tai kantaverkkoon. Jakeluverkonhaltijoina toimivat alueelliset sähköyhtiöt. Fingrid Oyj on puolestaan kantaverkon verkonhaltija.

Tavallisesti tuulivoimapuiston kaikki voimalat on kytketty saman liittymispisteen kautta jakelu- tai kantaverkkoon. Joissakin tapauksissa liittäminen on voitu tehdä muutaman voimalan ryppäissä.

Ajateltavissa olevaa mahdollisuutta verotuksen kiertämiseen pilkkomalla tuulivoimapuistoja osiin siten, että ne olisivat keinotekoisesti yhdistettynä eri liittymispisteiden kautta verkonhaltijan verkkoon, rajoittaa verkonhaltijan määräysvalta tarkoituksenmukaisesta liittymisestä verkkoon, korkeat liittymiskustannukset uutta liittymäpistettä varten rakennettavista muuntoasemista, niiden vaatimista maa-alueista ja lupaprosesseista.

Liittymispisteen kautta määritellyn voimalaitoskokonaisuuden korkeampaa verotusta voidaan perustella sillä, että siihen kuuluvat voimalaitokset käyttävät tuulivoimapuiston yhteistä infrastruktuuria, mikä tuo niille tuotannollis-taloudellisia hyötyjä. Malli soveltuisi myös vesivoimaloihin.

2.3 Ehdotettu muutos

Ehdotus perustuu viimeksi kuvattuun vaihtoehtoon, jossa voimalaitoskokonaisuus määritetään yhteisen sähköverkkoon liittymispisteen perusteella. Kiinteistöverolain 14 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että kunnanvaltuuston 1 momentin nojalla voimalaitoksille erikseen määrittää veroprosenttia sovelletaan vain, jos voimalaitoksen nimellisteho ylittää 10 megavoltiampeeria tai, jos useampi voimalaitos on kytketty jakelu- tai kantaverkkoon yhteisen liittymispisteen kautta, niiden yhteen laskettu nimellisteho ylittää 10 megavoltiampeeria. Säännöksessä viitattaisiin sähkömarkkinalain (588/2013) 3 §:n 2 kohdan mukaisen jakeluverkon ja 3 kohdan mukaisen suurjännitteisen jakeluverkon määritelmiin ja lain 31 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiseen kantaverkon määritelmään.

Eri sähköntuotantomuotojen kohtelemiseksi neutraalisti säännös koskisi vesi- ja tuulivoimalaitosten lisäksi myös muita tuotantomuotoja. Muutos merkitsisi sitä, että lähtökohtaisesti esimerkiksi aurinkovoimalat tulisivat säännöksen piiriin. Tältä osin muutoksella ei olisi käytännössä vaikutusta, koska sähköntuotantolaitteistot eivät kuulu kiinteistöveropohjaan ja koska erillisiä rakennuksia tai rakennelmia aurinkovoiman tuotantoa varten ei juuri esiinny. Aurinkovoimaa tuotetaan suuremmassa mittakaavassa tyypillisesti liike- ja teollisuusrakennusten katoille asennetuilla aurinkokennoilla, jolloin rakennus itsessään ei ole osa aurinkovoimaa. Itsenäisen, omalle perustukselleen asennettavan ja pysyvään käyttöön tarkoitetun aurinkovoimalan rakennelmat – perustukset ja tukirakenteet – kuuluisivat muiden edellytysten täyttyessä

voimalaitosten veroprosentin piiriin. Suurimmatkin aurinkovoimalat jäävät tällä hetkellä kauas 10 megavolttiampeerin tehorajasta.

Muutos koskee myös vesivoimalaitoksia, jotka kuitenkin on käytännössä liitetty yleiseen sähköverkkoon kukin erillisessä liittymispisteessä.

Jos eri tuotantomuotojen voimalaitoksia poikkeuksellisesti on kytketty ehdotetulla tavalla sähköverkkoon, huomioon otettaisiin niiden yhteenlaskettu nimellisteho.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Vaikutukset energia-alan yrityksille

Uudistus lisäisi tuulivoimalla sähköä tuottavien yritysten kustannuksia pienentäen yritysten voittoa ja omistajille jaettavissa olevaa määrää.

Tuulivoimayrityksiä on maassa runsaat 70. Yritysten koko vaihtelee huomattavasti vain yhdellä pienellä voimalalla toimivista yrityksistä useita kymmeniä voimaloita omistaviin yrityksiin. Suurimmalla alan yrityksellä oli vuoden 2016 lopussa noin 100 voimalaa, ja sen osuus tuulivoimaloiden kokonaistehosta 1 533 megawatista oli lähes neljännes. (Lähde: Suomen Tuulivoimayhdistys ry).

Tuulivoimainvestoinnin kustannuksiksi nykyisin arvioidaan noin 1,5 miljoonaa euroa megawattia kohden. Nykyisin tyypillisen 3 megawatin tehoisen voimalan investointikustannukset olisivat siten 4,5 miljoonaa euroa. Jos investointikustannuksesta 30 prosenttia muodostuu kiinteistöveron perusteena olevan tuulivoimalan perustusten, tornin ja konehuoneen rakentamiskustannuksista, jälleenhankinta-arvoksi muodostuisi noin 1 miljoonaa euroa, kun jälleenhankinta-arvoa laskettaessa huomioon otetaan 75 prosenttia rakentamiskustannuksista. Laskennallinen kiinteistövero verotusarvoltaan mainitun arvoisesta tuulivoimalasta keskimääräisellä yleisellä 1,0:n määräisellä kiinteistöveroprosentilla olisi 10 125 euroa vuodessa. Ehdotuksen johdosta kustannus nousisi 23 887 eurolla 31 387 euroon, jos sijaintikunta on määrännyt voimalaitosten veroprosentiksi sallitun enimmäismäärän 3,10. Ikäalennukset alentavat verotusarvoa 2,5 prosentilla vuodessa. Koska kiinteistövero on tuloverotuksessa vähennyskelpoinen meno, vaikutus tulokseen veron jälkeen on yhteisöverokannan piiriin kuuluvalla yrityksellä esimerkkitapauksessa noin 19 110 euroa.

Mainitun tehoisen tuulivoimalaitoksen vuosituotanto on suuruusluokaltaan 10 000 megawattituntia vuodessa, mikä nykyisellä syöttötariffien tasolla vastaa 835 000 euron vuosituloa. Tästä nykyisellä sähkön markkinahinnalla 40 prosenttia muodostuu sähkön markkinahinnasta ja loput syöttötariffista. Tuulivoimalaitoksen vuotuisten menojen määrä on suuruusluokaltaan 100 000 euroa. Jos investointikustannus poistetaan oletetun 25 vuoden käyttöaikana tasapoistoin, vuosipoisto on 180 000 euroa ja tulos 20 prosentin yhteisöveron jälkeen 444 000 euroa, mikä merkitsee 9,9 prosentin tuottoa sijoitetulle pääomalle.

Esimerkkitapauksessa kiinteistöverokustannuksen nousu pienentäisi veron jälkeistä voittoa 4,3 prosentilla. Muutoksen vaikutus tuulivoimayritysten tulokseen on siten varsin vähäinen siltä 12 vuoden ajalta, jolta sähkön tuottajalla on oikeus syöttötariffiin. Lisäksi verokustannus vähitellen alenee jälleenhankinta-arvosta vuosittain tehtävän 2,5 prosentin ikäalennuksen johdosta.

Tuulivoimalahankkeita toteutetaan eri tavoin, kuten esimerkiksi siten, että hankekehittäjä huolehtii toiminnan käynnistämisen vaatimista toimenpiteistä ja myy valmiin voimalaitoksen si-

joittajalle. Kauppahinnassa otetaan huomioon tuotot ja oletetut kustannukset, mukaan lukien kiinteistövero. Toimintatapa ei vaikuta verokustannuksen määrään, vaan kustannuksen jakautumiseen osapuolten välillä kauppahinnan määrittelyn kautta.

Muutoksella ei olisi vaikutusta uusinvestointeihin nykyisen syöttötariffijärjestelmän aikana, koska järjestelmä sulkeutuu edellä kuvatun mukaisesti tuulivoimaloilta 1 päivänä marraskuuta 2017.

Valtioneuvoston selonteossa kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2017) on linjattu sähkön tuotantotuen kehittämisestä. Tävoitteena on hankkeiden toteutuminen tulevaisuudessa markkinaehtoisesti. Ylimenokauden ratkaisuna on selonteon mukaan tarpeen ottaa käyttöön teknologianeutraalit tarjouskilpailut, joiden perusteella maksetaan sähkön tuotantotukea ainoastaan kustannustehokkaimmille ja kilpailukykyisille uusiutuvan sähkön tuotantoinvestoinneille. Tuotantotuen ja siihen liittyvän kilpailutuksen malli täsmennetään asiaa koskevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä. Tuotantotukijärjestelmää valmisteltaessa ja sovellettaessa otetaan huolella huomioon yhteiskunnalliset vaikutukset, mukaan lukien yritys-, ympäristö- ja terveysvaikutukset.

Valittavasta kilpailutuksen mekanismista osin riippuu kiinteistöveromuutoksen vaikutus uuden tuotantotukijärjestelmän piiriin tulevien tuulivoimayritysten tulokseen samoin kuin se, lisääkö tuulivoimayritysten kasvava kiinteistöverokustannus välillisesti valtion talousarvion kautta maksettavan tuotantotuen määrää, jolloin kiinteistöveron vaikutus tuulivoimayritysten tulokseen myös pienenee.

3.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Vaikutukset kuntien verotuloihin riippuvat siitä, mitkä tuulivoimalat muutoksen johdosta tulisivat voimalaitosten korotetun veroprosentin piiriin, mistä ei ole toistaiseksi käytettävissä luotettavia arvioita, sekä siitä, miten kunnat hyödyntävät tarjolla olevaa veropohjan laajennusta.

Jos oletetaan, että tuulivoimalaitoksista niiden verotusarvon määrällä mitattuna 75 prosenttia ylittäisi muutetuksi ehdotetulla tavalla 10 megavoltiampeerin nimellistehon, kuntien verokertymä kasvaisi Verohallinnon rekisterissä olevien tuulivoimaloiden osalta vajaalla 3,6 miljoonalla eurolla, jos kunnat soveltavat nykyisiä veroprosentteja. Tuulivoimalaitosten 43 sijaintikunnasta Manner-Suomessa 10:ssä ei ole käytössä voimalaitosten korotettua veroprosenttia ja yhdessä kyseinen veroprosentti on määrätty yleistä kiinteistöveroprosenttia pienemmäksi. Jos nämä 10 kuntaa määräisi erillisen veroprosentin 3,00:n määräisenä, näiden kuntien kiinteistöverotulot kasvaisivat lisäksi vajaalla 800 000 eurolla.

Yksittäisistä kunnista kymmenen muutoksesta eniten hyötyvää olisivat Ii, Kalajoki, Raahen, Sodankylä, Pori, Pyhäjoki, Tornio, Siikajoki, Tervola, Kemi ja Vaasa. Suurin potentiaalinen hyötyjä olisi Ii, jolle verotulojen lisäys olisi runsaat 700 000 euroa, jos kaikki sen alueella olevat tuulivoimalat kuuluisivat voimalaitosten korotetun veroprosentin piiriin. Järjestyksessä kymmenenneksi sijoittuvalle Kemille lisäys olisi runsaat 170 000 euroa.

Koska tietoa tuulivoimalarakennelmien rakennustyyppistä (tuulivoimala) ei ole kattavasti Verohallinnon tiedossa, vaikutukset olisivat edellä kuvattua suuremmat. Jos Verohallinnon tiedoista puuttuu tuulivoimaloista verotusarvolla laskien esimerkiksi viidennes, kuntien verotulojen kasvu olisi edellä kuvatuilla oletuksilla 4,3—5,3 miljoonaa euroa.

Koska kiinteistövero on tuloverotuksessa vähennyskelpoinen meno, jos kiinteistöä, rakennusta tai rakennelmaa käytetään elinkeinotoiminnassa tai muussa tulonhankkimistoiminnassa, tuuli-

voimayrityksiltä kertyisi vähemmän tuloveroa. Osakeyhtiömuotoisessa yrityksessä kiinteistöverokustannuksen nousu vaikuttaa yhteisöverokantaa vastaavalla osalla korotuksen määrästä, jolloin yhteisöveron tuotto vähenee vastaavasti. Kuntien osuus siitä olisi kuntien yhteisöverosuuden mukainen 30,34 prosenttia ja valtion osuus 69,66 prosenttia. Tuulivoimayrityksiltä kertyvän tuloveron määrän voisi edellä mainituilla oletuksilla alentua 0,86—1,06 miljoonalla eurolla.

Tuulivoimapuiston kiinteistöverotusmuutoksella ei ole vaikutusta kuntien valtionosuuksiin, koska vain ydinvoimalaitokset ovat mukana verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa.

3.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Muutoksen toimeenpanemiseksi Verohallinto pyytäisi kiinteistöverolain 14 §:n 3 momentin nojalla voimaloiden omistajilta tiedot muun muassa kunkin erillisen voimalaitoksen tehosta ja maapohjan kiinteistörekisteritunnuksesta liittymispisteittäin. Lainkohdan mukaan voimalaitoksen omistajan on esitettävä selvitys voimalaitoksen nimellistehosta. Samaan liittymispisteeseen kytkettyjen voimaloiden nimellistehot laskettaisiin yhteen, jolloin saadaan selville voimalaitosveroprosentin piiriin kuuluvat voimalat. Näin määriteltynä tuulivoimaloiden omistuksella tai sijainnilla eri kiinteistöllä tai eri kuntien alueella ei olisi vaikutusta siihen, onko tuulivoimala osa tuulivoimapuistoa vai ei. Jos määriteltä voimalaitoskokonaisuus sijoittuisi kahden tai useamman eri kunnan alueelle, verotulot kertyisivät kunkin erillisen voimalaitoksen sijaintikunnalle. Sovellettava veroprosentti määräytyisi kunkin kunnan oman yleisen veroprosentin tai erikseen voimalaitoksille määrätyn veroprosentin mukaan.

Perustietojen keruu olisi luonteeltaan kertaluontoista. Myöhemmin tuulivoimapuistorekisteriin täydennettäisiin tapahtuneet lisäykset ja muutokset. Järjestelmän käyttöön otosta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa voidaan pitää kohtuullisen vähäisenä niin tuulivoimayrityksille, Verohallinnolle kuin kunnillekin.

Verokohtelun muuttuessa on sekä kuntien veronsaaja-aseman turvaamiseksi että verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta tärkeää, että Verohallinnolla on kattavasti tiedossaan niin ehdotetun määritelmän piiriin kuuluvat voimalat kuin sen ulkopuolelle jäävät voimalat ja että kunnilla ja Verohallinnolla on yhtenevät tiedot. Tämän saavuttamiseksi on tärkeää, että tuulivoimalarakennelmat rekisteröidään kuntien toimesta väestötietojärjestelmään, jolloin ne saavat rakennustunnukset, joiden avulla tuulivoimalat voidaan yksilöidä sekä kuntien että Verohallinnon tarpeisiin. Verohallinnon rekisterissä tällä hetkellä olevista tuulivoimaloista runsas viidennes on merkitty väestötietojärjestelmään pysyvällä rakennustunnuksella. Tuulivoimaloiden rekisteröinti väestötietojärjestelmään ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Tähän liittyvää sääntelyä on tämän vuoksi tarkoitus tarkistaa.

3.4 Ympäristövaikutukset

Tuulivoiman myönteiset ympäristövaikutukset liittyvät energiatuotannon hiilidioksidi- ja hiukkaspäästöjen vähenemiseen. Tuulivoiman rakentamisesta ja käytöstä aiheutuu kielteisiä vaikutuksia muun muassa maisemakuvaan, maaperän muokkauksen seurauksena kasvustolle ja eläinkunnasta ennen muuta linnustolle luonnontilaisen elinympäristön muuttumisen ja jos-sain määrin myös törmäyskuolleisuuden seurauksena. Tuulivoimaloiden aiheuttamasta melusta ja välkkeestä aiheutuu jonkin asteista haittaa ihmisille ja eläimistöille, mukaan lukien tuotantoeläimet. Teollisen mittaluokan tuulivoimaa koskeviin kaavoitus- ja rakennuslupaharkintaan liittyvä säännönmukaisesti ympäristövaikutusten huomioon ottaminen.

Esityksellä voi olla ympäristövaikutuksia, jos tuulivoimaloiden tarjoama veropohja kannustaa kuntia kaavoittamaan alueita voimalaitosrakentamiseen. Kaavoitus on kuitenkin hidas prosessi, joten näitä vaikutuksia ei ole ennen 1 päivää marraskuuta 2017, jolloin syöttötariffijärjestelmä sulkeutuu tuulivoimaloilta. Myöhemmin kiinteistöveromuutoksen vaikutus tuulivoiman rakentamiseen riippuu myös siitä, millaiseksi sähkön tuotantotukijärjestelmä muodostuu.

Energia- ja ilmastostrategiaa koskevan selonteon mukaan työ- ja elinkeinoministeriö teettää riippumattoman ja kattavan selvityksen tuulivoiman terveys- ja ympäristöhaitoista ennen tuotantotukea koskevan lain valmistelua.

4 Asian valmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Esitysluonnoksesta ovat antaneet lausuntonsa 20 viranomaista, kuntaa ja järjestöä.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, MTK Keski-Pohjanmaa ry, Suomen Kuntaliitto, Veronmaksajain Keskusliitto, Kemin ja Tornion kaupungit sekä Ke-minmaan, Simon, Tervolan, Iin, ja Ylitornion kunnat kannattavat esitystä.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kiinteistöveron korotusta kohtuuttomana käytössä oleville tuulivoimaloille. Muutos hidastaisi markkinaehtoista tuulivoimakapasiteetin kasvua tai lisäisi valtion menoja, jos tuulivoimakapasiteettia rakennetaan valtion tuella. Jos lisäkapasiteetti ei toteudu, tavoite uusiutuvan energian osuuden lisäämisestä 50 prosenttiin 2020-luvulla jäisi todennäköisesti saavuttamatta. Kiinteistöveron korotus siirtyisi todennäköisesti täysimääräisenä tuotantotukeen.

Elinkeinoelämän Keskusliitto ja Energiateollisuus ry vastustavat ehdotettua muutosta. Muutos heikentäisi tuulivoiman kilpailukykyä ja vaikeuttaisi hiilidioksidipäästöjen vähentämistävoitteiden saavuttamista. Uudessa tuotantotukijärjestelmässä, jonka valmistelusta hallitus on kesäkuussa 2017 päättänyt, vero todennäköisesti kasvattaisi tuen tarvetta uusille voimalaitoksille. Lisäksi muutos kannustaisi rakentamaan tuulivoimaloita epätarkoituksenmukaisesti pieniin kokonaisuuksiin. Suomen Tuulivoimayhdistys ry vastustaa ehdotusta edellä mainituin perustein ja kiinnittää lisäksi huomiota tuulivoimaloiden heikompaan kilpailuasetelmaan tuotantotuen kilpailutuksessa verrattuna voimalaitosten kiinteistöveroprosentin ulkopuolelle jääviin lämmön ja sähkön yhteis-tuotantolaitoksiin.

Energiavirasto pitää esityksen taloudellisia vaikutuksia sähkön tuottajille melko vähäisinä.

Energiateollisuus ry:n lausunnon johdosta esityksen vaikutusarviota on täydennetty lausunnossa kuvatulla tuulivoimahankkeen vaihtoehtoisella toteuttamistavalla. Myös esityksen perutteluja on täydennetty Energiaviraston ja Verohallinnon lausuntojen johdosta.

5 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys olisi käsiteltävä eduskunnassa niin hyvissä ajoin, että kunnat voivat määrätä ja ilmoittaa kiinteistöveroprosentit Verohallinnolle kiinteistöverolain 11 §:n 4 momentissa säädettyssä ajassa eli viimeistään 17 päivänä marraskuuta. Verohallinnon, kuntien ja verovelvollisten tulee lisäksi ehtiä tekemään tarvittavat selvitykset ennen vuoden 2018 kiinteistöverotuksen toimitamista.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2018 toimitettavassa kiinteistöverotuksessa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kiinteistöverolain 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kiinteistöverolain (654/1992) 14 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1131/2005, seuraavasti:

14 §

Eräiden laitosten veroprosentti

Edellä 1 momentissa tarkoitettua veroprosenttia voidaan soveltaa vain, jos voimalaitoksen nimellisteho ylittää 10 megavolttiampeeria tai, jos useampi voimalaitos on kytketty sähkömarkkinalain (588/2013) 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettuun jakeluverkkoon tai pykälän 3 kohdassa tarkoitettuun suurjännitteiseen jakeluverkkoon taikka 31 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun kantaverkkoon yhteisen liittymispisteen kautta, niiden yhteenlaskettu nimellisteho ylittää 10 megavolttiampeeria.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2018 toimitettavassa kiinteistöverotuksessa.

Helsingissä 31 päivänä elokuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Laki

kiinteistöverolain 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kiinteistöverolain (654/1992) 14 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa
1131/2005, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

14 §

Eräiden laitosten veroprosentti

Vesi- ja tuulivoimalaitokseen, jonka nimellisteho on enintään 10 megavolttiampeeria, sovelletaan kuitenkin yleistä kiinteistöveroprosenttia.

Ehdotus

14 §

Eräiden laitosten veroprosentti

Edellä 1 momentissa tarkoitettua veroprosenttia voidaan soveltaa vain, jos voimalaitoksen nimellisteho ylittää 10 megavolttiampeeria tai, jos useampi voimalaitos on kytketty sähkömarkkinalain (588/2013) 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettuun jakeluverkkoon tai pykälän 3 kohdassa tarkoitettuun suurjännitteeseen jakeluverkkoon taikka 31 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun kantaverkkoon yhteisen liittymispisteen kautta, niiden yhteenlaskettu nimellisteho ylittää 10 megavolttiampeeria.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2018 toimitettavassa kiinteistöverotuksessa.
