

Valtiovarainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain 14 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain 14 §:n muuttamisesta (HE 96/2017 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jukka Vanhanen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Kati Veijonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Henrik Rainio, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Antti Kohopää, Energiateollisuus ry
- johtaja Timo Sipilä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toiminnanjohtaja Anni Mikkonen, Suomen Tuulivoimayhdistys ry
- pääekonomisti Mikael Kirkko-Jaakkola, Veronmaksajain Keskusliitto ry

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kristiinankaupunki

Verojaosto on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

HALLITUKSEN ESITYS

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 megavolttiampeeria, sovelletaan yleistä kiinteistöveroprosenttia. Pienvoimaloita koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että 10 megavolttiampeerin tehoraja laskettaisiin yhteisen liittymispisteen kautta sähköverkkoon kytkettyjen voimalaitosten yhteenlasketun nimellistehon pe-

Valiokunnan mietintö VaVM 8/2017 vp

rusteella. Säännöstä sovellettaisiin kaikkiin voimalaitoksiin niiden sähköntuotantomuodosta riippumatta.

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Muutosehdotus

Esityksessä on kysymys kiinteistöverolain ns. *pienvoimalasäännöksen* muutoksesta, joka kohdistuisi käytännössä vain tuulipuistojen verotukseen. — Pienvoimalasäännös on sinänsä yleinen ja koskee kaikkia voimalaitoksia, joiden nimellisteho on enintään 10 megavolttiampeeria. Pienvoimalat on rajattu säännöksessä voimalaitoksia koskevan erityisen kiinteistöveroprosentin soveltamisalan ulkopuolelle, jolloin niihin sovelletaan kunnan yleistä kiinteistöveroprosenttia (0,93—1,80 %)¹. Muille voimalaitoksille kunta voi määrätä vastaavasti tätä korkeamman, erityisen verotason (enintään 3,10 %).

Ehdotettu muutos on puhtaasti rakenteellinen ja liittyy veron perusteen määrittelyyn; Nykyisin pienvoimaloiden nimellistehoa koskeva raja määräytyy yhden itsenäisesti toimintakykyisen tuulivoimalan perusteella. Esityksen mukaan se määräytyisi jatkossa useamman yksikön muodostamissa tuulivoimapuistoissa voimaloiden yhteenlasketun nimellistehon perusteella. Ratkaisevaa olisi kytkentä sähköverkkoon yhteisen liittymispisteen kautta. Tämä edellytys täyttyy valtaosassa tuulivoimapuistoista.

Muutos ei siis sinänsä poistaisi pienvoimaloita koskevaa poikkeusta eikä muuttaisi niihin sovellettavaa tehorajaa tai verotasoja. Yksittäiset tuulivoimalat olisivat siten edelleen huojennetun veron piirissä, samoin muut pienvoimalat, kuten vesi- ja aurinkovoimalat. Usean voimalan muodostamissa tuulivoimapuistoissa verorasitus saattaisi sen sijaan nousta merkittävästi nykyisestä. Esityksen käytännön vaikutukset riippuisivat kuitenkin viime kädessä siitä, soveltaako voimalaitoskunta ja missä määrin sitä liikkumavaraa, jonka esitys avaa.

Esityksen vaikutuksista

Muutoksen käytännön vaikutuksista on esitetty toisistaan poikkeavia näkemyksiä; Esityksen perusteluissa esitetyssä esimerkkilaskelmassa kiinteistöverokustannuksen nousu pienentäisi veron jälkeistä voittoa hieman yli 4 prosentilla, ja tuotto sijoitetulle pääomalle olisi edelleen lähes 10 prosenttia. Vaikutuksia on pidetty tähän nähden vähäisinä, kun niitä arvioidaan siltä 12 vuoden ajalta, jolta sähköntuottaja on oikeutettu syöttötariffiin. Laskelmassa on otettu huomioon poisto-

¹ Yleistä kiinteistöveroprosenttia esitetään korotettavaksi samanaikaisesti käsiteltävänä olevassa toisessa kiinteistöverolakia koskevassa esityksessä HE 133/2017 vp. Uusi vaihteluväli olisi sen mukaan 1,03—2,00 prosenttia.

Valiokunnan mietintö VaVM 8/2017 vp

jen lisäksi myös se, että kiinteistövero on vähennyskelpoinen meno yrityksen tuloverotuksessa. Verokustannuksen on todettu lisäksi alenevan vähitellen jälleenhankinta-arvosta vuosittain tehtävän ikäalennuksen (2,5 %) vuoksi.

Perusteluissa on todettu niin ikään, että veromuutoksen vaikutus tuulivoimayrityksen tulokseen riippuu osin myös siitä, millainen mekanismi nykyisen, mutta 1.11.2017 sulkeutuvan tuotantotukijärjestelmän tilalle valitaan. Malli vaikuttaa myös siihen, missä määrin tuulivoimayritysten kasvava kiinteistöverokustannus lisää välillisesti valtion talousarvion kautta maksettavan tuotantotuen määrää. Toteamuksen taustalla on kansallinen energia- ja ilmastostrategia², jossa ylimenokauden ratkaisuihin on mainittu teknologianeutraalit tarjouskilpailut. Niissä tuki ohjattaisiin ainoastaan kustannustehokkaimmille ja kilpailukykyisille uusiutuvan sähkön tuotantoinvestoinneille.

Alan toimijoiden ja energiateollisuuden näkökannat ovat olleet vastavuoroisesti avoimen kriittisiä. Erityistä huomiota on kiinnitetty toimintaympäristön vakauteen ja niihin poliittisiin riskeihin, joita useat nopeat muutokset voivat lisätä. Yksin vuoden 2014 alusta voimaan tulleet muutokset nostivat tuulivoimaloiden kiinteistöveroa 80 prosenttia edellisvuoteen nähden. Nousu aiheutui tuulivoimalarakennusten ikäalennusten pienennyksestä 10 prosentista 2,5 prosenttiin sekä käytössä olevan tuulivoimalan vähimmäisarvon korotuksesta 40 prosenttiin 20 prosentin sijasta.

Alan toimijat ja energiateollisuus ovat huomauttaneet niin ikään, että perusteluissa ei esitetä arviota muutosten vaikutuksesta tuleviin tuulivoimainvestointeihin, jotka eivät enää 1.11.2017 jälkeen saa tuulivoimatariffiin perustuvaa tuotantotukea. On esitetty huoli mm. siitä, että Suomi ei olisi enää tuulivoimalle houkutteleva investointikohde verrattuna Ruotsiin, joka on alentamassa voimalaitosten veroja.

Myös työ- ja elinkeinoministeriö on huomauttanut nopeasta muutostahdistista ja korotusten suuruudesta. Korotukset ovat toteutuessaan merkittäviä nykyisen tuotantotuen piiriin kuuluville laitoksille, joiden kannattavuutta on tarkasteltu täysin eritasoisen kiinteistöveron aikana. Muutos hidastaa lisäksi markkinaehtoisen kapasiteetin kasvua tai lisää valtion menoja, jos uutta tuulivoimakapasiteettia rakennetaan valtion tuella. Ministeriö on viitannut niin ikään kansallisen ilmastostrategian tavoitteisiin lisätä päästöttömän, uusiutuvan energian käyttöä niin, että sen osuus nousee 2020-luvulla yli 50 prosenttiin.

Kiinteistöveron saaja, kuntakenttä on puolestaan kannattanut esitystä. Keskeisimpinä perusteina ovat olleet nykyistä neutraalimpi verokohtelu eri sähköntuotantomuotojen kesken sekä aiempaa oikeudenmukaisempi kompensatio voimalaitoksen haittavaikutuksista. Muutoksen on arvioitu myös edistävän tuulivoiman hyväksyttävyyttä paikallisesti ja takaavan vakaan verotuoton voimalaitoksen sijaintikunnalle. Kuntaliitto on kiinnittänyt jo pitkään huomiota siihen, että tuulivoimaloiden alueelleen tuomien verotulojen määrä on matala muihin voimalaitoksiin verrattuna. Tämä johtuu osin myös siitä, että kiinteistöverotus ei koske rakennelman koneita eikä kalustoa, jotka muodostavat kuitenkin merkittävän osan tuulivoiman rakentamiskustannuksista.

2 Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030 VNS 7/2016 vp (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2017)

Valiokunnan mietintö VaVM 8/2017 vp

Esityksen vuosittaisen verotuoton lisäykseksi on arvioitu enimmillään noin 3,3—4,4 milj. euroa, mikä jakautuisi usean kymmenen kunnan kesken. Suurin verotulojen lisäys olisi tällöin yksittäisessä kunnassa runsaat 700 000 euroa vuodessa. Tietoihin liittyy kaikkiaan epävarmuutta, koska Verohallinnon tuulivoimaloita koskevat tiedot eivät ole täysin kattavat. Tuottoon vaikuttaa yhtäältä kunnissa tehtävät päätökset.

Valiokunnan arvio

Valiokunta pitää asian käsittelyssä esiintuotuja näkökohtia yleisesti huomionarvoisina. Esityksen hyväksyttävyyden kannalta niistä ovat keskeisiä verovaikutusten ohella verokohtelun neutraalisuuteen, kansalaisten hyväksyntään sekä toimintaympäristön vakauteen liittyvät seikat.

Esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat selvimmin niihin voimaloihin, joiden investoinnit on suunniteltu nykyisen tuotantotuen piirissä. Kasvavaa kiinteistöverorasitusta ei ole ehkä osattu ennakoida toteutuneen tavoin. Esityksen perusteluista käy kuitenkin ilmi, että myös nämä laitokset ovat jo hyvin tuottavia, eikä verokustannuksen kasvu ole siihen nähden hallitsematon. Se voidaan ottaa huomioon vastaavasti uusien voimaloiden suunnittelussa ja uuden tukijärjestelmän mukaisissa tarjouskilpailuissa.

Myönteinen tuottokehitys puoltaa toisaalta sitä, että eri voimalaitostyyppien verokohtelu olisi mahdollisimman neutraalia. Se vastaa myös energia- ja ilmastoselonteon tavoitetta tekniikka-neutraaleista tarjouskilpailuista ja viime kädessä markkinaehtoisesta sähköntuotannosta.

Valiokunta pitää sinänsä ilmeisenä, että tuulivoimakunnat tulevat käyttämään muutoksen tuomaa liikkumavaraa ainakin jossain määrin hyväkseen. Soveltamiskäytännöstä ilmenee, että voimaloihin on sovellettu yleisesti asteikon yläpään arvoja, toisin kuin useissa muissa kiinteistöverokohteissa. Kaavoitus ja panostukset tuulivoimaan voivat olla osa kunnan ympäristö- ja elinkeinopolitiikkaa. Hyvä esimerkki tästä on Kristiinankaupunki, joka on tehnyt selvän valinnan edistää alueellaan tuulivoiman rakentamista. Ehdotettu muutos tukee tätä kehitystä ja on kaupungin arvion mukaan omiaan lisäämään tuulivoiman hyväksyttävyyttä.

Valiokunta yhtyy lopuksi työ- ja elinkeinoministeriön huomautukseen siitä, että kansalliset sähkömarkkinat on perusteltua säilyttää kiinnostavina mm. tuulivoima- ja aurinkosähköhankkeille. Näitä koskevat investoinnit ovat maailmalla vahvassa kasvussa, kuten tiedetään. Ennustettava ja vakaa toimintaympäristö on myös siksi olennaisen tärkeä. — Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomata, että useat edellä mainituista muutoksista ovat sisältyneet selvitysmies Lauri Tarastin vuonna 2012 tekemään selvitykseen "Tuulivoimaa edistämään"³. Tämä koskee myös vuoden 2014 muutoksia, joilla tuulivoimalarakennelmien poistot muutettiin vastaamaan laitosten taloudellista käyttöikää, kuten muissakin voimalaitoksissa. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 76/2013 vp) oli lisäksi nostettu esiin nyt käsiteltävänä olevat muutokset.

3 Lauri Tarasti, Tuulivoimaa edistämään, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia ja ilmasto, 21/2012

Valiokunnan mietintö VaVM 8/2017 vp

Valiokunta on valmis hyväksymään esityksen edellä olevien näkökohtien valossa. Huomattavaa on myös, että hallitus luopui voimalaitoksiin sovellettavan erityisen kiinteistöveroprosentin korotusesityksestä eduskunnan käsiteltävänä olevassa toisessa lakiehdotuksessa (HE 133/2017 vp).

Esityksen vaikutukset tuleviin, tukijärjestelmän muutoksen jälkeisiin tuulivoimainvestointeihin jäävät kuitenkin erittelemättä. Tästä syystä ja tulevien investointien varmistamiseksi valiokunta ehdottaa kahta lausumaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 96/2017 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy kaksi lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa ja selvittää, miten kiinteistöveron korotus vaikuttaa uusiin tuulivoimainvestointeihin ja hankkeiden kustannustasoon sekä ryhtyy tarvittaessa energia- ja ilmastopoliittisen ohjelman edellyttämiin, uusiutuvan energian riittävän tuotannon turvaaviin toimiin.*
2. *Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee viivytyksettä mallin, jolla uusiutuvan energian investointeja edistetään, jottei epävarmuus estä investointeja. Vaikka mallin on oltava teknologianeutraali, sen on huomioitava myös ennen pitkää markkinaehtoisesti tuotettavan tuulivoiman kannattavuuden edellytykset ja varmistettava, että ilmastomuutoksen torjunnan kannalta riittävät investoinnit uusiutuvaan energiaan toteutetaan.*

Helsingissä 13.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Ville Vähämäki ps
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Kauko Juhantalo kesk
jäsen Toimi Kankaanniemi ps
jäsen Krista Kiuru sd
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Mats Nylund r

Valiokunnan mietintö VaVM 8/2017 vp

jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Markku Rossi kesk
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Maria Tolppanen sd
jäsen Matti Torvinen si
jäsen Kari Uotila vas (osittain)
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ozan Yanar vihr
varajäsen Li Andersson vas (osittain)
varajäsen Timo Harakka sd
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen

Valiokunnan mietintö VaVM 8/2017 vp
Vastalause /vas

VASTALAUSE /vas

Perustelut

Esityksellä muutettaisiin kiinteistöverolain voimallitukseen sekä ydinpolttoaineen loppusijoituslaitokseen kuuluiin rakennuksiin ja rakennelmiin sovellettavaa kiinteistöveroprosenttia koskevaa säännöstä (kiinteistöverolain 14 §:n 2 momentti).

Nykyisin pieneen vesi- ja tuulivoimalaitokseen, jonka nimellisteho on enintään 10 megavoltttiampeeria, sovelletaan yleistä kiinteistöveroprosenttia, kun taas sitä suurempiin voimaloihin voidaan määrätä korotettu kiinteistövero. Esitetyssä mallissa 10 megavoltttiampeerin tehoraja laskettaisiin yhteisen liittymispisteen kautta jakelu- tai kantaverkkoon kytkettyjen voimalaitosten yhteenlasketun nimellistehon perusteella. Säännöstä sovellettaisiin kaikkiin voimalaitoksiin niiden sähkötuotantomuodosta riippumatta, mutta käytännössä esityksessä on kyse tuulivoimaloiden tai niin sanottujen tuulivoima-puistojen kiinteistöveron korotuksesta.

Lakiesityksen perusteluissa myönteisinä vaikutuksina on mainittu, että esitetty malli lisäisi tuulivoimakuntien kiinteistöverotuottoja, voisi parantaa tuulivoimarakentamisen hyväksyttävyyttä kuntalaisten keskuudessa ja kannustaisi mahdollisesti kuntia kaavoittamaan lisää tontteja tuulivoimakäyttöön. Nykyisin tuulivoiman kannattavuus on pääsääntöisesti varsin hyvä, joten korotetun kiinteistöveron ei hallituksen esityksessä arvioida johtavan mahdollisten investointien tekemättä jättämiseen.

Esityksen kannattavuusarvio on kuitenkin tehty nykytilanteen valossa. Nykyinen tuulivoiman tuotantotuki loppuu marraskuussa 2017. Uusiutuvan energian tukimallia ollaan uudistamassa, eikä uudesta tuesta ole vielä tarkkaa tietoa. Siten vaikutusarviota ei voi pitää kovin käyttökelpoisena arvioitaessa tuulivoiman tulevaa kannattavuutta. Asiantuntijalausunnoissa on tuotu esiin, että esitetty kiinteistöveron korotus voisi siirtyä valtion maksettavaksi, kun se olisi sisällytettävä lisäkustannuksena uuteen, oletettavasti vuonna 2018 käyttöön otettavaan energiatukimalliin.

Esityksessä ei ole kunnollisia perusteita näkemykselle, jonka mukaan riittämätön kaavoitus muodostaisi tälle hetkellä rajoitteen tai pullonkaulan. Myöskään oletusta siitä, että kiinteistöveron korotus johtaisi kaavoittamisen merkittävään lisääntymiseen, ei perustella tyydyttävästi.

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia ovat ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys. Energiainvestoinnit tehdään pitkälle aikavälille, jolloin investoijan on pystyttävä kohtuullisella varmuudella ennakkoimaan sääntely-ympäristön tulevaa kehitystä. Esitetty muutos merkitsisi tuulivoiman kiinteistöveron huomattavaa korotusta tilanteessa, jossa edellisestä suuresta korotuksesta on kulunut vain vähän aikaa. Tuulivoima-alan toimijoiden mukaan vuoden 2014 uudistus kaksinkertaisti tuulivoimalasta sen elinkaaren aikana maksettavan kiinteistöveron määrän. Nyt esitetty malli tarkoittaisi saman arvion mukaan tämän neljä vuotta sitten kaksinkertaistetun elinkaariveromäärän kolminkertaistamista. Näin radikaalit muutokset eivät herätä luottamusta vakaasta investointiympäristöstä, eikä niitä voi pitää oikeudenmukaisina myöskään niille toimijoille, jotka ovat tehneet nykyiset sijoituksensa toisenlaisin oletuksin.

Valiokunnan mietintö VaVM 8/2017 vp
Vastalause /vas

Lisäksi meneillään on mittava kiinteistöveron yleisempi uudistushanke, mikä valmistuttuaan saattaa jälleen muuttaa tuulivoimapuistojen verokohtelua jo parin vuoden päästä. Olisi perusteltua lykätä esitetyn kaltainen uudistus vähintään tarkasteltavaksi tämän kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Suomen on lähitulevaisuudessa toteutettava ennennäkemätön rakenneuudistus, jossa uusiutumaan energia korvataan uusiutuvalla. Ilmastotieteen valossa nykyisessä ilmasto- ja energiastategiassa määritelty, sinänsä huomattavat päästövähennykset eivät ole riittäviä, vaan muutoksen nopeutta on luultavasti kiihdytettävä ennakkoidusta. Tässä tilanteessa poliittisen sääntelyn tulee tarjota johdonmukaisia kannustimia uusiutuvan energian investoinneille. Esiitetty muutos olisi päinvastainen tähän tavoitteeseen nähden.

Ehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 13.10.2017

Kari Uotila /vas
Li Andersson /vas