

13.8.2013

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto
Merja Sandell
PL 28
0023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntönne

Voimalaitosverolakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta

Valtiovarainministeriö on 27.6.2013 pyytänyt Suomen Kuntaliitolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksestä voimalaitosverolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Luonnoksessa esitetään käyttöön otettavaksi päästökaupasta pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla ansiottomasti hyötyviin voimalaitoksiin kohdistuva vero, joka tilitetään valtiolle. Voimalaitosvero kohdistuisi ydin-, vesi- ja tuulivoimalaitoksiin, jotka on otettu käyttöön ennen vuotta 2004.

Kuten luonnoksessa on perustellusti tuotu ilmi, niin uuden voimalaitosveron piiriin tulevien voimalaitosten toiminnan harjoittajien on voitu katsoa hyötynneen taloudellisesti ja saaneen ansiotonta arvonnousua tuotannolleen siirryttäessä EU-tasoiseen päästökauppajärjestelmään.

Lähtökohtaisesti voidaan pitää perusteltuna näin saatujen ansiottoman arvonnousun osittaista verottamista. Luonnoksessa esitettyjen laskelmien perusteella verontasoa voidaan pitää kohtuullisena.

Luonnoksen mukaan voimalaitosvero kohdistuu myös kunnallisiin energialaitoksiin. Verosta kohdistuisi kunnallisiin energialaitoksiin noin kuudennes eli yli 8 miljoonaa euroa.

Voimalaitosverosta merkittävä osa tulee jakaa kuntien kesken

Hallitus päätti poistaa kiinteistöveron verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta vuodelle 2012. Muutos kohteli kuntia kovin erilailla ja varsin sattuman varaisesti. Muutoksesta hyötynneitä kuntia oli viime vuonna 79 ja siinä hävinneitä kuntia 225. Muutoksessa hyöttyivät pääasiassa ne kunnat joiden alueella on suuria voimalaitoksia tai paljon vapaa-ajan asutusta. Suurimmillaan hyöty oli 599 euroa per asukas ja suurimmillaan häviö 114 euroa per asukas. Muutoksen vaikutuksen ero kuntien välillä oli siis suurimmillaan yli 700 euroa per asukas. Koskaan aikaisemmin kuntien kesken ei ole tehty näin suurta tulojen uudelleen jakoa ilman siirtymäaikoja tai muita kompensoivia järjestelyitä.

Kuntaliitossa tehtyjen havaintojen perusteella kiinteistöveron tasauksesta poistossa hävinneiden kuntien kunnallisveroprosentteja on jouduttu vuodesta 2011 vuoteen 2013 nostamaan huomattavasti enemmän kuin muutoksessa voittaneiden kuntien. Yli 75 euroa per asukas hävinneiden kuntien kunnallisveroprosentit ovat nousseet keskimäärin 0,58 prosenttiyksiköllä, kun vastaavasti yli 75 euroa per asukas voittaneiden kuntien on tarvinnut nostaa kunnallisveroprosenttiaan keskimäärin vain 0,08 prosenttiyksikköä. Hyötynneet kunnat ovat keskimäärin nostaneet veroprosenttiaan 0,27 prosenttiyksikköä, kun häviäjien osalta nousua on ollut keskimäärin 0,44 prosenttiyksikköä. Veroprosenttien korotuksesta huolimatta muutoksen vaikutukset on nähtävissä myös verrattaessa vuosien 2011 ja 2012 tilinpäätöstietoja. Sekä kunnan vuosikate ja tilikauden tulos on laskenut keskimäärin niin muutoksessa hävinneissä kuin hyötynneissäkin kunnissa. Hävinneissä kunnissa negatiivinen muutos on kuitenkin ollut keskimäärin suurempaa. Hävinneiden kuntien osalta esimerkiksi tilikauden tulos aleni -122 euroa per asukas kun vastaava muutos hyötynneissä kunnissa oli keskimäärin -81 euroa per asukas. Myös lainakannan kasvu per asukas oli keskimäärin merkittävästi suurempaa hävinneiden kuntien kohdalla (242 euroa) kuin hyötynneiden kuntien osalta (160 euroa).

Tarkastelumme perusteella voidaan perustellusti sanoa, että muutos on vaikuttanut kuntien taloudellisiin tunnuslukuihin ja pakottanut muutoksessa hävinneitä kuntia nostamaan kunnallisveroprosentteja muita enemmän selvittääkseen velvoitteistaan.

Kerättävästä voimalaitosverosta merkittävä osa tulisikin käyttää siihen, että sillä tasataan kiinteistöveron tasauksesta poiston seurauksena syntyneitä kuntien kasvaneita eroja niiden erotulopohjassa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan voimalaitosveron tuotosta 50 % tulisi ohjata kunnille tähän tarkoitukseen. Kuten edellä käy ilmi, niin kiinteistöveron poistosta tasausjärjestelmästä hyötyivät pääasiassa ne kunnat joissa suhteellisesti suurempi osa kiinteistöjen verotusarvoista muodostuu muiden kuin vakituisten rakennusten perusteella eli esimerkiksi voimalaitosten tai laajan vapaa-ajan asutuksen perusteella. Tästä syystä olisikin syytä käyttää kunnille ohjattavan osuuden kuntakohtaisen jakoperusteiden laskennassa kerrointa, joka saadaan vertaamalla vakituisten rakennusten perusteella muodostuvaa verotusarvoa kunnassa kunnan kiinteistöjen verotusarvojen kokonaismäärään. Kun kertoimella painotetaan kunnan asukasluvua ja jaetaan kuntien osuus veron tuotosta näin saatujen verotusarvoilla painotettujen asukasluvujen perusteella, niin veron tuotto kohdentuu enemmän niille kunnille joissa vakituisten asuntojen verotusarvot muodostavat suuremman suhteellisen osuuden keskiarvoon verrattuna.

Alustavan laskennan perusteella tasauksesta poistosta kärsineistä 225 kunnasta 212 hyötyisi esitetystä veron jakoperusteesta verrattuna puhtaasti asukaslukuun perustuvaan jakoon. Lisärahoituksen kohdentaminen näille kunnille on edellä esitettyjen talouslukujen perusteella perusteltua.

Tuulivoimaloiden kiinteistöverotuksen muutokset ja yhdenmukaistaminen voimalaitosveron perusteiden kanssa

Hallituksen esityksen luonnoksessa on kohdassa "6 Riippuvuus muista esityksistä" on nostettu esille se, että hallituksen esityksen 76/2013 perusteluissa koskien tuulivoimaloiden kiinteistöverotusta on tuotu esille, että kiinteistöverotuksessa alle kymmenen megavolttiampeerin tuulivoimaloihin sovelletaan kunnan yleistä kiinteistöveroprosenttia. Kyseisen hallituksen esityksen perusteluissa on tuotu hyvin esille tuulivoimaloiden ja muiden voimalaitosten kiinteistövero-kohtelun epäsuhtaisuus. Kuntaliiton mielestä voimalaitoksia tulisi verottaa kiinteistöverotuksessa yhtenäisesti voimalaitosten kiinteistöveroprosentin mukaisesti.

Nykyisin kiinteistöverolain 14 §:n 2 momentin mukaan mm. tuulivoimalaitokseen, jonka nimellisteho on enintään 10 megavolttiampeeria, sovelletaan kunnan yleistä kiinteistöveroprosenttia. Tuulivoiman osalta 10 megavolttiampeerin rajaa sovelletaan tuulimyllykohtaisesta, vaikka samassa tuulivoimapuistossa voi olla kymmeniä tuulimyllyjä. Kyseinen 10 megavolttiampeerin raja merkitsee käytännössä nykyisin ja vielä pitkään tulevaisuudessakin ettei yksikään yksittäinen tuulivoimala ylitä asetettua raja-arvoa.

Kiinteistöverolaissa olevasta rajasta johtuen kuntien tuulivoimaloista saamat taloudelliset hyödyt ovat hyvin rajalliset niihin sovellettavan alemman verokannan takia. Muihin voimalaitostyyppisiin verrattuna tuulivoimaloiden työllistävä vaikutus on sijaintikunnan asukkaiden osalta liiki olematon eikä toiminta siten lisää kunnallisveron kertymää. Kun lisäksi kuntien saamat yhteisöverot jaetaan yritysten kunnassa sijaitsevien toimipisteiden henkilöstömäärän perusteella, niin verotuloja ei tältä osin kerry tuulivoimalan sijaintikunnalle. Käytännössä tuulivoimalat tuottavat sijaintikunnalle verotuloja siis ainoastaan kiinteistöverotulojen muodossa, kun muut voimalaitokset tuottavat kiinteistöverotuksessa suurempia tuloja korkeamman verokannan ja kiinteistöjen korkeamman arvostuksen takia sekä myös yöntekijöiden kunnallisverojen ja voimalaitosyhtiön yhteisöverojen muodossa. Nykyjärjestelmä ei siis taloudellisessa mielessä kannusta kuntia tuulivoiman lisärakentamisen edistämiseen. Hallitus ohjelmaan kirjatun tavoitteen mukaan tuulivoiman lisärakentamista edistetään ja tuulivoiman kiinteistöverotusta selvitetään. Kiinteistöverotuksen kehittämisen kautta saatavat lisätulot liisäisivät taloudellisia kannustimia sekä tuulivoiman hyväksyttävyyttä kunnissa ja olisivat siten omiaan edistämään tuulivoiman lisärakentamista. Nykyjärjestelmä päinvastoin kannustaa kuntia muiden energian tuotantomuotojen suosimiseen alueellaan.

Edellä mainituista syistä yleisessä tuotantokäytössä olevien tuulivoimaloiden tulisi olla kiinteistöverotuksessa voimalaitoksiin sovellettavan veroprosentin piirissä. Voimalaitosveroa koskevan hallituksen esityksen luonnoksessa verovelvollisuuden on katsottu alkavan, kun voimalaitoksen generaattoreiden yhteenlaskettu nimellisteho ylittää yhden megavolttiampeerin. On perusteltua käyttää samaa rajausta jatkossa myös kiinteistöverotuksessa tuulivoimaloiden ja muiden pienvoimaloiden osalta.

Yhteenvetoa

Näkemyksemme mukaan hallituksen esityksen luonnoksessa kuvatun kaltaisen voimalaitosveron käyttöönottoa voidaan lähtökohtaisesti pitää perusteltuna. Luonnoksessa esitettyjen laskelmien perusteella verontasoa voidaan pitää kohtuullisena.

Voimalaitosveron tuotto tulisi näkemyksemme mukaan jakaa valtion ja kuntien kesken. Kunnat joissa ei sijaitse suuria voimalaitoksia, ovat kärsineet huomattavasti kiinteistöveron poistosta valtionosuuden tasausjärjestelmästä. Tästä syystä esitämme, että voimalaitosverotulojen jakoon kuntien kesken mallia, joka kohdentaisi verotuloja enemmän näille kunnille.

Tuulivoimaloiden osalta kunnat eivät saa juurikaan muita kuin kiinteistöverotuloja, kun muista voimalaitostyypeistä niitä kertyy myös kunnallisveron ja yhteisöveron kautta. Tämä on omiaan jarruttamaan tuulivoimaloiden rakentamista ja alueiden kaavoittamista tähän käyttötarkoitukseen. Nykyisin tuulivoimaloiden kiinteistövero on lisäksi erittäin alhaisella tasolla.

Tuulivoiman lisärakentamista näkemyksemme mukaan edistäisi lisäksi se, että tuulivoimalat otettaisiin kiinteistöverotuksessa voimalaitosten kiinteistöveroprosentin soveltamisen piiriin. Saman kiinteistöveroprosentin soveltaminen erityyppisiin voimalaitoksiin olisi mielestämme perusteltua. Voimalaitosten kiinteistöveroprosentin ja voimalaitosveron soveltamisen alarajan olisi perusteltua olla yhteneväinen eli yksi megavolttiampeeri.

Muilta osin Kuntaliitolla ei ole esitykseen huomautettavaa.

SUOMEN KUNTALIITTO



Jukka Hakola
Veroasiantuntija