

LAKIALOITE 102/2009 vp

Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta ja kiinteistöverolain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa ehdotetaan säädettäväksi laki valtiolle maksettavaksi tulevasta ennen vuotta 1998 perustetuille vesi- ja ydinvoimalaitoksille kohdistettavasta sähkövoimantuotantoverosta sekä voimalaitoskiinteistöverosta. Sähkövoimantuotantovero toteutettaisiin muuttamalla lakia sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta ja voimalaitoskiinteistöjen verotus toteutettaisiin muuttamalla kiinteistöverolakia. Veroilla kerätäisiin yhteiskunnalle osa siitä tietyille energiantuottajille kertyneestä ansiottomasta tulonnousta, joka on aiheutunut sähkön hinnan kohoamisesta

tasaisesti kaikilla tuotantosektoreilla, kun nyt verotettavaksi määrättävillä sektoreilla tuotantokustannukset ja päästökaupamaksut eivät ole aiheuttaneet vastaavia lisäkustannuksia. Näin ollen mainitut verot kohdistettaisiin ns. vanhaan ydin- ja vesivoimaan.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan tammi-kuun alusta 2010 ja ne säädettäisiin olemaan voimassa määräaikaaisesti vuoden 2012 loppuun asti. Määräaika perustuu Kioton ilmastopöytäkirjan ensimmäisen päästökaupparakson pituuteen.

PERUSTELUT

Viimeaikaisten ilmastomuutoksen torjuntaan tähtäävien tärkeiden poliittisten päätösten seurauksena eräät energiantuottajat ovat päätyneet ansaitsemaan ylisuuria voittoja, kun sähkön hinnan muodostuminen on perustunut keskeisesti tuotannon rajakustannuksiin. Tällöin kyseiset toimijat ovat ansainneet enemmän sähkön myynnillä kuin mitä heidän vaihtoehtoiskustannuksensa ovat vastaavasti olleet. Siten esimerkiksi päästökaupalla on arvioitu olevan merkittävä vaikutus sähkön hintaan avoimilla sähkömarkki-

noilla, kun päästöoikeuksien kustannukset ovat samalla siirtyneet tuotannon kustannuksiksi ja sitä kautta myös sähkön hintaan.

Sähkömarkkinoiden rajakustannushinnoittelusta johtuen myös päästökaupparakjärjestelmän ulkopuolisilla tuotantomuodoilla tuotetun sähkön hinta nousee. Päästöttömän vesi- ja ydinvoiman tuottajien windfall-voitot ovat huomattava tulonsiirto muulta yhteiskunnalta mainituille tuottajille. Tulonsiirtoon ei liity kannustinvaikutuksia, sillä uuden vesi- ja ydinvoimatuotantokapa-

siteetin rakentaminen on voimakkaasti rajoitettua. Yhteiskunnan kannalta kyse on oikeudenmukaisuus- ja tulonjakokysymyksestä.

Päästökauppajärjestelmän kehitys on vielä alkuvaiheessaan. Lisäksi sähkön hintaan vaikuttaa koko joukko muitakin tekijöitä kuin pelkkä päästökauppa. Siksi sähkön tuottajien yhteiskunnalta vastikkeetta saaman edun arvo on vaihdellut rajusti. Joka tapauksessa windfall-voittojen maksajiksi joutuvat kaikki markkinoilta sähköä ostavat toimijat kohonneen sähkön hinnan kautta. Teollisuudessa maksamaan joutuu erityisesti ostosähkön varassa oleva metalliteollisuus.

Edellä mainituista syistä windfall-voittojen vuotuista määrää on vaikea arvioida tarkkaan. Asiasta vuonna 2004 kauppa- ja teollisuusministeriölle tehdyn selvityksen mukaan ne voisivat olla enimmillään jopa 450 miljoonaa euroa olettaessa kokonaan ilmaiset päästöoikeudet ja 340 miljoonaa euroa, jos päästöoikeuden hinta jäisi noin 10 euroon hiilidioksiditonnilta. Osa windfall-voitoista palautuu valtiolle energiayritysten normaalin verotuksen kautta. Valtaosa voitoista päätty kuitenkin ansiottomana tulonsiirtona kuluttajilta tietyille energiayhtiöille. Siksi on perusteltua pyrkiä järjestelmään, jossa osa ylivoitoista palautuu valtiolle, josta ne voidaan edelleen ohjata esimerkiksi tukemaan ympäristöystävällistä teknologiaa ja uusiutuvien energiamuotojen kehittämistä.

Ylisuurten voittojen tason arviointiongelmien johdosta on kuitenkin syytä noudattaa varovaisuutta, kun voittoja tuloutetaan valtiolle. Käytännössä tämä merkitsee sekä päästöoikeuksien hinnan arvioimista matalaksi että sellaista kohtuullista verokantaa, joka jättää osan windfall-voitoista edelleen tuottajille.

Windfall-voittojen tulouttamisessa yhteiskunnalle voidaan periaatteessa soveltaa monia malleja. Voimayhtiöt voitaisiin esimerkiksi velvoittaa rahastoimaan sisäisesti osan windfall-voitosta käytettäväksi uuden päästöttömän voimakapasiteetin tuottamiseen. Rahastojen purkaminen uuden voimakapasiteetin rakentamiseen edistäisi ilmastopolitiikkaa ja samalla painaisi sähkön hintaa alas lisätarjonnan kautta. Järjestelmä ei kuitenkaan monimutkaisuutensa vuoksi

ole kovinkaan toteuttamiskelpoinen. Toisaalta voimayhtiöt voitaisiin periaatteessa myös velvoittaa suorittamaan veronluontoista maksua valtakunnalliseen rahastoon, jonka tuottamia pääomia käytettäisiin uuden päästöttömän voimantuotannon rakentamiseen. Kuvatun kaltaisen rahaston perustaminen aiheuttaisi kuitenkin ylimääräisiä hallinnointikustannuksia ja rapauttaisi valtion talousarvion tärkeää yleiskateperiaatetta. Lisäksi rahaston varat helposti mielletäisiin voimayhtiöille kuuluviksi, mikä käytännössä rajoittaisi niiden hyödyntämisen mahdollisuuksia esimerkiksi ympäristöteknologian tukemisessa.

Yksinkertaisin, joustavin ja tarkoituksenmukaisin menettely on tulouttaa windfall-voitto valtiolle veron muodossa. Siten voitot pyritään leikkaamaan niiden alkulähteillä eli sähköntuotantolaitoksissa. Tämän lakiehdotuksen tavoitteena on kohdistaa kilpailunäkökohdat huomioon ottaen mainittuihin ansiottomia voittoja saaviin tuotantomuotoihin sähköntuotantovero, joka vastaa mahdollisimman täysimääräisesti niiden varovaisesti arvioituja ylivoittoja.

Koska ylivoittojen määrää on kuitenkin mahdollonta täsmällisesti määritellä, säädettäisiin käytännössä vesi- ja ydinvoimaa tuottavien yhtiöiden windfall-voittojen verottamiseksi erityisverotuksesta, joka perustuisi yhtäältä vesi- ja ydinvoimalaitoskiinteistöjen korotettuun verottamiseen ja toisaalta sähkön myymisestä aiheutuneen ylivoiton tuotantoperusteiseen verottamiseen. Kiinteistöjen vero määrättäisiin prosentteina kiinteistöllä olevien laitteiden ja rakennelmien arvosta ja ylivoiton vero määrättäisiin euroina tuotetulta megawattitunnilta. Tällöin voimalaitoskiinteistöjen korotettu kiinteistövero täydentäisi varovaiseen voitonarvioon perustuvaa ylivoiton energiaverotusta.

Pääpaino verotuksessa olisi erillisessä sähkövoimatuotantoverossa. Siten kiinteistöverokannan huomattavakaan nosto ei siihen verrattuna toisi kovin merkittäviä lisätuottoja. Samalla nykyiset kiinteistöverotuotot kunnille säilyisivät ennallaan.

Molemmat verot tilitettäisiin valtiolle. Verosta olisivat kokonaan vapaat sellaiset vesi- ja

ydinvoimalaitokset, joita koskevat lupahakemukset tai muuten todettavat investointipäätökset olisi tehty 1.1.1998 jälkeen eli Kioton ilmastopimuskauden alkamisen jälkeen, teollisuuden oma- ja osuusvoimatuotanto sekä tuulivoimaa, aurinkovoimaa ja uusiutuvia biopolttoaineita käyttävät ympäristöystävälliset voimalaitokset, jotka ovat energiapolitiikkamme edistämiskohteina. Myös tavanomainen lauhdevoiman tuotanto voitaisiin sulkea veron ulkopuolelle, sillä sen saamia windfall-voittoja voitaisiin suurimmalta osin minimoida päästöoikeuksien jaon yhteydessä. Verovapaus toteutettaisiin erillisellä verovapaussäännöksellä.

Teollisuuden omakustanneperusteisen ja osuuskuntapohjaisen voimantuotannon vapauttaminen voiton tulouttamisesta on perusteltua, sillä lähtökohtaisesti tämä ns. Mankala-periaatteen mukainen tuotanto ei mene sähkömarkkinoille eikä siten edes kartuta windfall-voittoa. Toisaalta kuitenkin myös ns. Mankala-periaatteen mukaan tuotetun sähkövoiman verottamiselle voidaan esittää perusteluja: eri energian-

hankintamuotojen verotuksellinen erottelu (osuustoiminta / markkinoilta ostaminen) on vaikeaa perustella. Lisäksi on vaikea valvoa saati rajoittaa pääasiassa osuustoiminnallista sähköntuotantoa ja -hankintaa varten perustettujen yhteisöjen mahdollisuutta myydä osa tuotannostaan vapailla markkinoilla. Uusien ympäristöystävällisten energiantuotantomuotojen tukeminen verovapaudella taas on energiapoliittisista ja ympäristönäkökohdista perusteltua.

Sähkövoimantuotantovero ehdotetulla tasolla 10 euroa megawattitunnilta toisi varovaisesti arvioiden ja kilpailunäkökohdat huomioon ottaen valtiolle vuodessa noin 355 miljoonaa euroa verotuloina. Voimalaitoskiinteistövero 2,5 prosentin verokannalla puolestaan toisi noin 20 miljoonaa euroa. Siten windfall-verokokonaisuuden tuotoksi valtiolle muodostuisi noin 375 miljoonaa euroa vuodessa.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta 30 päivänä joulukuuta 1996 annettuun lakiin (1260/1996) uusi 1 a § seuraavasti:

1 a §

Sähköntuotantoveron suorittaminen

Sähkön tuottamisesta ennen 1.1.1998 valmistuneessa vesi- tai ydinvoimalaitoksessa on suoritettava sähköntuotantoveroa 10 euroa megawattitunnilta.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, sähköntuotantoveroa ei kuitenkaan ole velvollinen suorittamaan:

1) se, joka tuottaa sähköä alle kahden megavoltin tehoisessa generaattorissa eikä sähköä siirretä sähköverkkoon;

2) se, joka tuottaa sähköä aluksessa tai muussa kuljetusvälineessä kulkuneuvon omiin tarpeisiin;

3) se, jonka sähköntuotantotoimintaa koskeva voimalaitoksen rakennuslupahakemus on tehty 1.1.1998 jälkeen; tai

4) se, jonka sähköntuotanto perustuu tuulivoiman, aurinkovoiman tai uusiutuvien biopolttoaineiden käyttöön.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2010 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2012.

2.

Laki

kiinteistöverolain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 20 päivänä heinäkuuta 1992 annettuun kiinteistöverolakiin (654/1992) uusi 1 a ja 14 a § seuraavasti:

1 a §

Valtiolle maksettava voimalaitoskiinteistövero

Valtiolle maksettavasta voimalaitoskiinteistöverosta säädetään tämän lain 14 a §:ssä.

14 a §

Valtiolle maksettavan voimalaitoskiinteistöveron määräytyminen

Sähköä tuottavaan vesi- ja ydinvoimalaitokseen sovelletaan erillistä valtiolle maksettavaa voimalaitoskiinteistöveroä, joka on 2,5 prosent-

tia kiinteistöllä olevien rakennusten ja laitteiden yhteenlasketusta arvosta.

Tämän lain 1 momentissa mainittua erillistä valtiolle maksettavaa voimalaitoskiinteistöveroä ei kuitenkaan peritä muulta voimalaitokselta eikä sellaiselta vesi- tai ydinvoimalalta, jonka rakennuslupahakemus on tehty 1.1.1998 jälkeen.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2010 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2012. Lain 1 a ja 14 a §:n perusteella valtiolle maksettava voimalaitoskiinteistövero määrätään ensimmäisen kerran vuonna 2010 ja viimeisen kerran vuonna 2013.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 2009

Tarja Filatov /sd
Jutta Urpilainen /sd
Matti Saarinen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Raimo Piirainen /sd
Rakel Hiltunen /sd
Johannes Koskinen /sd
Satu Taiveaho /sd

Reijo Laitinen /sd
Maria Guzenina-Richardson /sd
Valto Koski /sd
Eero Heinäluoma /sd
Jukka Gustafsson /sd
Tero Rönni /sd
Krista Kiuru /sd
Reijo Kallio /sd

LA 102/2009 vp — Tarja Filatov /sd ym.

Kari Rajamäki /sd
Matti Ahde /sd
Pia Viitanen /sd
Erkki Tuomioja /sd
Jacob Söderman /sd
Susanna Huovinen /sd
Ilkka Kantola /sd

Päivi Lipponen /sd
Tuula Väättäin /sd
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Heli Paasio /sd
Saara Karhu /sd
Esa Lahtela /sd