

HE 169/2020 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain 3 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kiinteistöverolakia pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti siten, että luonnonsuojelulain nojalla suojellut luonnonsuojelualueet vapautettaisiin kiinteistöverosta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2021 toimitettavassa verotuksessa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Nykytila.....	4
2.1.1 Luonnonsuojelualueiden kiinteistöveroitus.....	4
2.1.2 Merituulivoimaloiden kiinteistöveroitus	4
2.2 Nykytilan arviointi	5
2.2.1 Luonnonsuojelualueiden kiinteistöveroitus.....	5
2.2.2 Merituulivoimaloiden kiinteistöveroitus	6
3 Tavoitteet.....	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Ehdotukset.....	8
4.2 Ehdotusten vaikutukset	8
4.2.1 Vaikutukset kiinteistönomistajille.....	8
4.2.2 Vaikutukset kunnille	8
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	8
4.2.4 Ympäristövaikutukset	9
5 Merituulivoimaloiden kiinteistöveroituksen alentaminen valtiovarainministeriön asetuksella	9
6 Lausuntopalaute	11
7 Voimaantulo	12
LAKIEHDOTUS	14
Laki kiinteistöverolain 3 §:n muuttamisesta	14
LIITE	15
RINNAKKAISTEKSTI.....	15
Laki kiinteistöverolain 3 §:n muuttamisesta	15

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan kiinteistöveron uudistamisen yhteydessä otetaan huomioon ympäristönäkökohdat. Merituulivoimaloiden kiinteistöverotusta alennetaan ja luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla suojellut alueet vapautetaan kiinteistöverosta.

Valtiovarainministeriössä käynnistettiin kiinteistöverotuksen kehittämishanke vuonna 2012. Esiselvitysten jälkeen valtiovarainministeriö asetti 21.12.2016 hankkeen uusien hintavyöhykkeiden luomiseksi maapohjien kiinteistöverotusta varten ja 12.12.2017 hankkeen rakennusten arvostamisperusteiden luomiseksi kiinteistöverotusta varten. Kiinteistöverotuksen arvostamisuudistuksesta järjestettiin lausuntokierros 17.8.—28.9.2018. Esitys, joka olisi sisältänyt arvostamisuudistuksen toteuttamisen edellyttämät lainsäädäntömuutokset, oli kaavailtu annettavaksi vuoden 2018 syksyllä. Veroprosenteista kaavailtiin annettavaksi eri esitys vuoden 2019 syksyllä. Lausuntopalautteen perustella päätettiin, että kiinteistöverouudistus toteutetaan yhdellä kertaa kaavaillun kaksivaiheisen toteuttamisen sijasta, jotta verotusarvojen uudistamisesta ja kiinteistöveroprosenttien vaihteluväleistä voidaan päättää yhdellä kertaa. Näin myös vaikutuksia voidaan tarkemmin arvioida. Linjaus merkitsi, että uudistus voitaisiin ottaa käyttöön vasta vuoden 2022 kiinteistöverotuksessa.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan kiinteistöverouudistuksessa päämääränä on uudistus, jossa kiinteistöverotusarvot kokonaisuutena heijastavat nykyistä paremmin käypiä arvoja. Kiinteistöverouudistuksen valmistelussa on otettava nykyistä paremmin huomioon sekä maapohjan että rakennusten todellinen markkina-arvo. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman mukaan kiinteistöverouudistuksesta on ollut määrä antaa hallituksen esitys vuonna 2020 siten, että uudistus tulisi voimaan vuonna 2022. Uudistus siirtyy vuodelle eteenpäin, koska hallitusohjelman mukaisen kiinteistöverouudistuksen linjauksia varten tarvitaan vielä lisää tietopohjaa ja analyysiä vaikutuksista. Samalla taataan riittävästi aikaa uudistuksen vaatimiin tietojärjestelmämuutoksiin. Valtiovarainministeriön budjettiriihessä 12.8.2020 linjattiin, että kiinteistöverouudistusta koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa vuonna 2021, jolloin uudistus tulisi voimaan vasta vuoden 2023 verotuksessa.

Ympäristönäkökohtiin liittyvät hallitusohjelman mukaiset toimenpiteet ovat kuitenkin toimeenpantavissa erikseen riippumatta arvostamisuudistuksen aikataulusta.

1.2 Valmistelu

Luonnonsuojelualueita koskeva ehdotus on valmisteltu yhteistyössä Verohallinnon ja ympäristöministeriön kanssa.

Merituulivoimaloita koskeva toimenpide on valmisteltu yhteistyössä Verohallinnon sekä toimialan edunvalvontajärjestön Suomen Tuulivoimayhdistys ry:n kanssa. Asiaan liittyvää kysymystä toimenpiteen suhteesta Euroopan Unionin valtioneuvoston päätöksiin on selvitetty ja arvioitu yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö on ollut yhteydessä Euroopan komissioon vahvistuksen saamiseksi sille, että merituulivoimaloiden kiinteistöverotuksen alentaminen ei merkitse valtioneuvoston päätöksissä tarkoitettua valikoivaa poikkeusta kiinteistöverojärjestelmästä eikä kyse sen vuoksi ole valtioneuvoston päätöksessä.

Esitys on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 14.10.2020.

Hallituksen esityksen tausta-aineisto on saatavilla osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet_tunnuksella_VM118:00/2020.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Luonnonsuojelualueiden kiinteistöverotus

Kiinteistöveron alaista maapohjaa on kaikki muu kuin kiinteistöverolaissa (654/1992) erikseen verovapaaksi säädetty maapohja. Kiinteistöverolain 3 §:ssä verovapaaksi on säädetty muun muassa metsä ja maatalousmaa sekä torina, katuaukiona, katuna, rakennuskaavatie, yleisenä tienä, yleisen raideliikenteen väylänä tai yleisen lentokentän kiitotienä käytettävä kiinteistö, asianomaisella luvalla perustettu hautausmaa ja vesialueet. Maapohjan arvostamisesta säädetään laissa varojen arvostamisesta verotuksessa (1142/2005), jäljempänä *arvostamislaki*.

Maapohjaan sovelletaan yleistä kiinteistöveroprosenttia, joksi kunnanvaltuuston on kiinteistöverolain 11 §:n nojalla määrättävä vähintään 0,93 ja enintään 2,00.

Arvostamislaki eikä kiinteistöverolaki sisällä luonnonsuojelualueita koskevia erityisiä säännöksiä, vaan niihin sovelletaan mainittujen lakien yleisiä maapohjan arvostamista ja verotusta koskevia säännöksiä.

Suojelualueita itsessään ei voida pitää verosta vapaana metsämaana, koska niitä ei suojelumääräysten vuoksi voida käyttää metsätalouteen, eivätkä ne voi olla arvostamislain 20 §:ssä tarkoitettulla tavalla pysyväisluonteisesti maatalouden käytössä ja siten verovapaata maatalousmaata.

Silloin, kun luonnonsuojelualue on osa omistajansa maa- tai metsätilakokonaisuutta, se katsotaan arvostamislain 31 a §:ssä tarkoitetuksi muuksi maatilatalouden maaksi, jonka arvoksi pykälän 1 momentin mukaan katsotaan nolla. Pykälän 2 momentin mukaan muuna maatilatalouden maana pidetään aluetta, josta ei säännöllisesti saada maatalouden tai metsätalouden tuottoa.

Esimerkiksi Metsähallituksen suojelualueet katsotaan kuuluvaksi samaan taloudelliseen kokonaisuuteen sen talousmetsien kanssa. Kuntien luonnonsuojelualueet ovat puolestaan verovapaita kunnan itsensä omistamana. Näistä syistä vain hyvin vähäisestä osasta luonnonsuojelualueiden pinta-alaa käytännössä maksetaan kiinteistövero.

Jos luonnonsuojelualue ei ole osa maa- tai metsätilaa, se on voitu arvostaa 20 prosenttiin aluehinnasta Verohallinnon ohjeen Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa Dnro A12/200/2018 mukaisesti. Ohjeen mukaan tilanteessa, joissa kiinteistöveronalaista maata ei voida hyödyntää rakennuspaikkana, koska sille ei voida myöntää maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 19 luvun mukaista rakennuslupaa tai 23 luvun mukaista poikkeamispäätöstä, eikä kiinteistöä ominaisuuksiensa vuoksi voida hyödyntää rakennuspaikan lisämaana taikka kiinteistö ei sen maaperän takia sovellu rakentamiseen, maapohja voidaan muun selvityksen puuttuessa arvostaa 20 prosenttiin aluehinnasta.

2.1.2 Merituulivoimaloiden kiinteistöverotus

Tuulivoimalat ovat kiinteistöverolaissa ja arvostamislaisissa tarkoitettuja rakennelmia. Rakennusten ja rakennelmien verotusarvo perustuu niiden jälleenhankinta-arvoon, josta säädetään valtiovarainministeriön vuosittain annettavassa asetuksessa rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista. Vuodelta 2020 toimitettavassa verotuksessa sovellettava asetus 1122/2019 on annettu

29.11.2019. Verotusarvo on jälleenhankinta-arvo vähennettynä arvostamislain 30 §:ssä säädettyillä vuotuisilla ikäalennuksilla.

Ikäalennukset määritellään prosenttina kultakin vuodelta rakennuksen tai rakennelman valmistusvuoden jälkeen. Esimerkiksi tuulivoimalaitosten ikäalennuksen vuotuiseksi määräksi on säädetty 2,5 prosenttia. Verotusarvoksi on säädetty vähintään 40 prosenttia jälleenhankinta-arvosta.

Rakennusten jälleenhankinta-arvojen määrittämisessä käytetään asetuksessa säädettyjä keskimääräisiä arvoja neliometriä tai kuutiometriä kohti. Muun kuin asetuksessa säädettyihin ryhmiin kuuluvan rakennuksen arvioimiseen käytetään asetuksen 20 §:n nojalla lähinnä soveltuvan rakennuksen arvioimisperusteita. Jos rakennus on senlaatuinen, että siihen ei voida lainkaan soveltaa asetuksessa säädettyjä arviointiperusteita, tai jos kysymyksessä on rakennelma, pidetään tällaisen rakennuksen tai rakennelman jälleenhankinta-arvona asetuksen 21 §:n 1 momentin nojalla 75 prosenttia vastaavan rakennuksen tai rakennelman rakennuskustannuksista.

Tuulivoimalan osalta huomioon otettavina rakennuskustannuksina pidetään sen perustuksen, tornin ja tornin päällä olevan konehuoneen rakennus- ja valmistuskustannuksia. Sen sijaan esimerkiksi tuulivoimalan roottorit, vaihteistot, muuntajat, sähkökaapelit ja muu laitteisto katsotaan irtaimistoksi, jotka eivät kuulu veron perusteeseen.

Merituulivoimalat arvostetaan samalla tavoin kuin maalla sijaitsevat maatuulivoimalat.

Kunnanvaltuusto voi kiinteistöverolain 14 §:n 1 momentin nojalla määrätä erikseen veroprosentin, jota sovelletaan voimalaitokseen sekä ydinpolttoaineen loppusijoituslaitokseen kuuluiin rakennuksiin ja rakennelmiin. Veroprosentiksi voidaan määrätä enintään 3,10.

Mainittua veroprosenttia voidaan 14 §:n 2 momentin nojalla soveltaa vain, jos voimalaitoksen nimellisteho ylittää 10 megavoltiampeeria 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 megavoltiampeeria.

Jos voimalaitokseen ei mainitun 2 momentin nojalla voida soveltaa 14 §:n mukaista veroprosenttia tai jos kunta ei ole veroprosenttia määrännyt, voimalaitokseen sovelletaan kunnan määräämää yleistä kiinteistöveroprosenttia.

2.2 Nykytilan arviointi

2.2.1 Luonnonsuojelualueiden kiinteistöverotus

Luonnonsuojelulain 10 §:n 1 momentin mukaan luonnonsuojelualueita ovat momentin 1 kohdassa mainitut kansallispuistot, 2 kohdassa mainitut luonnonpuistot ja 3 kohdassa mainitut muut luonnonsuojelualueet. Kansallispuisto ja luonnonpuisto voidaan perustaa vain valtion omistamalle alueelle. Ne ovat Metsähallituksen hallinnassa ja ne katsotaan edellä todetusti muuksi maatilatalouden maaksi, jonka arvo on nolla. Sama koskee valtion mailla olevia muita luonnonsuojelualueita. Niiden alueella saattaa sijaita myös verotuksen piiriin kuuluvia rakennuksia maapohjineen ja harvinaisesti erityisalueita, kuten laskettelurinteen maapohjaa eräässä kansallispuistossa. Luonnonsuojelulain 24 §:n mukaan ELY-keskus voi maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella perustaa 10 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua muun luonnonsuojelu-

alueen 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulle alueelle. Momentissa säädetään niistä yleisistä edellytyksistä, joiden nojalla luonnonsuojelualue voidaan perustaa. Perusteena voi olla esimerkiksi alueella elävä harvinainen eliölaji, erikoinen luonnonmuodostelma tai erityinen luonnonsuojelualue. Luonnonsuojelualueiden perustamiset yksityiselle alueelle luonnonsuojelulain 24 §:n mukaisesti toteutetaan valtaosin yhteisymmärryksessä alueen omistajan kanssa. Perustamispäätöstä ei saa antaa, elleivät maanomistaja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ole sopineet aluetta koskevista korvauksista.

Ilman maanomistajan hakemusta tai suostumusta ELY-keskus voi 24 §:n 3 momentin nojalla perustaa luonnonsuojelualueeksi myös muun yksityisen alueen, jos alue sisältyy valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan. Alueen rauhoitusmääräykset eivät saa rajoittaa maankäyttöä enemmälti kuin aluetta koskevasta suojeluohjelmasta johtuu, ellei maanomistaja ole muuhun suostunut. Maanomistajalle ja kunnalle on varattava tilaisuus tulla kuulluiksi ennen päätöksen antamista.

Mainittuihin 10 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin luonnonsuojelualueisiin sovelletaan lähtökohtaisesti samoja rauhoitussääntöjä kuin kansallis- ja luonnonpuistoihin.

Luonnonsuojelualueeseen kohdistuva kiinteistövero, milloin alue ei ole osa omistajansa maatilakokonaisuutta, heikentää kannusteita yksityisten suojelualueiden perustamiseen, kun maapohjaa verotetaan, vaikka maanomistaja suojelupäätöksen johdosta menettää olennaisesti mahdollisuutensa hyödyntää taloudellisesti kiinteistöä. Suojelupäätöksestä aiheutuu suojelualueiden käytölle erilaisia rajoituksia, joiden johdosta omistaja ei voi hyödyntää aluetta esimerkiksi maatai metsätaloudessa tai rakentamiseen. Suojelualueiden taloudellinen arvo omistajalleen on tämän vuoksi lähtökohtaisesti verrattain pieni.

Kuntien verotulot yksityisistä luonnonsuojelualueista ovat jäljempänä kuvastusti myös hyvin vähäiset, samoin vastaavasti kiinteistöveron muodostama taloudellinen rasite maanomistajalle etenkin, jos suojelualue arvostetaan edellä mainitusti 20 prosenttiin maapohjan aluehinnasta. Tästä huolimatta yksityisten suojelualueiden perustamista on tarkoituksenmukaista kannustaa vapauttamalla luonnonsuojelulain 24 §:n nojalla perustetut suojelualueet kiinteistöverosta.

2.2.2 Merituulivoimaloiden kiinteistövero

Merituulivoimaloita koskevan hallitusohjelman kirjauksen taustalla on nähtävä olevan se, että merituulivoimaloiden kiinteistövero on maatuulivoimaloita korkeampien rakentamiskustannusten ja siten korkeampien verotusarvojen johdosta merkittävästi maatuulivoimaloita kireämpää, mikä vähentää kiinnostusta merituulivoiman rakentamiseen ja näin haittaa kansallisesti ja EU-tasolla asetettujen ympäristö- ja energiapolitiittisten tavoitteiden saavuttamista.

Merituulivoimaloissa käytetään periaatteessa samoja komponentteja kuin maatuulivoimaloissa, mutta komponentit ovat niiden kestävyden ja luotettavuuden takaamiseksi yleensä suunniteltu tehokkaammiksi ja paremmin korroosiosuojatuiksi. Suomessa jääolosuhteet asettavat suolaisen meriveden, kovempien tuulien ja aallokon lisäksi omat vaatimuksensa merituulivoimaloille, joita maatuulivoimaloissa ei tarvitse huomioida.

Merituulivoimalan perustuksen rakentamisessa pohjan pehmeät pintamateriaalit ja lohkarot poistetaan ruoppaamalla sekä tarvittaessa louhimalla. Kantavan pohjan päälle asennetaan tiivistetty louhekerros. Perustuksen pohjatyöt räätälöidään erikseen jokaisella rakennuspaikalla ottaen huomioon veden syvyys, jääolosuhteet ja pohjanlaatu. Merituulivoimapuiston alueella kaikki mainitut osatekijät voivat vaihdella merkittävästi jokaisen yksittäisen merituulivoimalan

kohdalla. Maatuulivoimalan perustuksen pohjatyöt vastaavat sen sijaan pitkälti muidenkin rakennusten ja rakennelmien pohjatöitä ja ne toteutetaan hyvin yhdenmukaisella tavalla.

Konepajatyönä maissa valmistettu perustus kuljetetaan meriteitse merituulivoimapuistoon ja lasketaan tasoitettulle pohjalle raskasnostoaluksesta. Niin sanotun teräskasuunin osalta perustus täytetään riittävän massan saamiseksi kivimurskeella. Lopuksi perustuksen teräsanturoiden päälle kasataan kiveä painolastiksi ja rakenteiden suojaamiseksi eroosiolta. Tarvittaessa perustuspaikkaa tukemaan asennetaan pohjaan tukipenkere. Maatuulivoimalat eivät edellytä vastavia työvaiheita, vaan perustukset raudoitetaan ja valetaan tuulivoimalan rakennuspaikalla.

Merituulivoimalan pohjatöihin ja perustuksen asentamiseen käytetään tarkoitukseen sopivia erikoisaluksia, joiden operointi on hyvin kallista ja kustannukset nousevat sen mukaan, mitä syvemmälle voimala perustetaan. Maatuulivoimaloiden kaivuutöissä sen sijaan käytetään tavanomaisia maanrakennuskoneita, jotka ovat vuokrattavissa paikallisesti markkinaehtoisesti.

Merituulivoimaloihin kohdistuva kiinteistöverorasitus on huomattavasti maatuulivoimaloihin kohdistuvaa kiinteistöverorasitusta korkeampi. Tämän vuoksi maatuulivoimalat saavat merkittävää kilpailuetua verrattuna merituulivoimaloihin. Epäneutraalisuus on seurausta siitä, että voimalaitosrakennelmien arvostamisessa ei käytännössä ole rakennuskustannusperusteiselle yksilölliselle arvostamiselle vaihtoehtoisia menetelmiä. Niiden verotusarvoja ei rakennusten tapaan voida johtaa keskimääräisistä rakentamiskustannuksista, koska tuulivoimaloissa on erilaisia rakennusratkaisuja. Lisäksi tuulivoimaloiden koko on kasvanut ja valmistusmenetelmät ja materiaalit kehittyvät jatkuvasti.

Rakennusten ja rakennelmien arvostamisen päämenetelmä, jonka mukaan arvostetaan 98 prosenttia veropohjaan kuuluvasta rakennuskannasta ja rakennelmista, perustuu kaavamaisiin keskimääräisiin arvoihin. Yksittäisten rakennusten poikkeuksellisen korkeita rakentamiskustannuksia, jotka voivat aiheutua esimerkiksi vaativista perustustöistä, ei oteta millään tavoin huomioon arvostuksessa. Tämä on kiinteistöverotuksen periaatteiden mukaista, koska huonolaatuiselle maapohjalle kalliisti rakennetun rakennuksen käypä arvo ei välttämättä lainkaan poikkea viereen ensiluokkaiselle maaperälle halvemmalla rakennetun rakennuksen arvosta.

Maalle ja merelle rakennettujen tuulivoimaloiden verotusarvot sen sijaan eivät pääsääntöisestä poikkeavan arvostamisperusteen johdosta ole keskenään oikeassa suhteessa niiden käypiin arvoihin, joina voidaan pitää niiden tuotannollista arvoa.

3 Tavoitteet

Luonnonsuojelualueita koskevan ehdotuksen tavoitteena on vähentää pidäkkeitä uusien yksityisten suojelualueiden perustamiseen ja näin edistää luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyviä hallitusohjelman tavoitteita. Toimenpiteellä myös osaltaan kasvatettaisiin metsien hiihilarastoja.

Merituulivoimaloita koskevan toimenpiteen tavoitteena on saattaa niiden verotus neutraaliksi maatuulivoimaloiden kanssa ja siten parantaa merituulivoiman rakentamisen edellytyksiä ilmasto- ja energiapolitiittisten tavoitteiden edistämiseksi. Hallituksen ohjelman mukaan sähkön ja lämmön tuotanto tulee olla Suomessa lähes päästötöntä 2030-luvun loppuun mennessä huolto- ja toimitusvarmuusnäkökulmat huomioiden. Merituulivoimaloiden kiinteistöveron alentaminen kuuluu ensimmäisessä vaiheessa toteutettaviin hallitusohjelman mukaisiin veromuutoksiin, joilla pyritään hiilineutraaliin kiertotalouteen.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Ehdotukset

Hallitusohjelman mukaisesti luonnonsuojelulain 24 §:n nojalla suojellut alueet ehdotetaan vapauttavaksi kiinteistöverosta lisäämällä tätä koskeva säännös kiinteistöverolain verosta vapaita kiinteistöjä koskevan 3 §:n 1 momenttiin uudeksi 4 kohdaksi, jolloin nykyinen 4 kohta siirtyisi 5 kohdaksi. Verovapaus ei koskisi suojelualueella mahdollisesti sijaitsevia rakennuksia ja rakennelmia rakennuspaikkoineen.

4.2 Ehdotusten vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset kiinteistönomistajille

Maanmittauslaitoksen tietojen mukaan yksityismailla sijaitsevia luonnonsuojelualueita oli 17.1.2020 kaikkiaan 11 614, yhteispinta-alaltaan 314 299 hehtaaria. Suojelualueet sijaitsivat 15 895 eri kiinteistön alueella. Veronalaisten luonnonsuojelualueiden määrää, pinta-alaa tai niistä maksetun kiinteistöveron määrää ei voida käytettävissä olevista aineistoista tarkoin selvittää, koska Verohallinnolla ei ole tietoa suojelualueista ja valtaosassa suojelualueita sijaitsevista kiinteistöistä on merkittävästi myös muuta, joko veronalaista tai verovapaata, maapohjaa.

Lisäksi noin puolet suojelualueista on vesialueita, jotka eivät kuulu kiinteistöveron piiriin. Maanmittauslaitoksen luonnonsuojelualueita ja Verohallinnon kiinteistöverotuksen tietoja yhdistelemällä voidaan kuitenkin päätellä, että veronalaisia suojelualueita on enintään muutaman sadan kiinteistön alueella ja niistä kertynyt kiinteistövero karkeasti arvioiden 100 000—300 000 euroa. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida yksittäisten kiinteistönomistajien verovapaudesta saaman edun määrää.

Koska Verohallinnolla ei ole tietoa veronalaisista luonnonsuojelualueista, eikä toisaalta Maanmittauslaitoksella ole tietoja tiedossaan olevien luonnonsuojelualueiden verotuksellisesta asemasta, maanomistajien olisi, saadakseen verovapauden tuoman edun, ilmoitettava kiinteistöllä olevasta suojelualueesta kiinteistöverolain 16 §:ssä säädetyn ilmoittamisvelvollisuuden mukaisesti.

4.2.2 Vaikutukset kunnille

Kuntien verotulot alenisivat muutoksen johdosta kaikkiaan arviolta edellä mainitulla 100 000—300 000 eurolla. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida yksittäisten kuntien verotulojen menetyksiä.

Asian vähäisen taloudellisen merkityksen vuoksi verotulojen menetyksiä ei erikseen kompensoidaisi kunnille. Kompensaation edellyttämiä kuntakohtaisia vaikutuksia ei myöskään ole mahdollista arvioida ennen kuin kiinteistöverotus vuodelta 2021 on toimitettu.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Verovapauden toteuttamiseksi Verohallinnon tietojärjestelmiin tulee luoda kiinteistökohtainen pinta-alaseuranta luonnonsuojelualueille ja tallentaa tietokantaan kaikkien yksityisten luonnonsuojelualueiden tiedot kiinteistökohtaisesti, mikä aiheuttaa merkittävää hallinnollista työtä.

4.2.4 Ympäristövaikutukset

Siltä osin kuin muutos kannustaisi maanomistajia perustamaan yksityisiä luonnonsuojelualueita, muutos edistäisi luonnon monimuotoisuuden säilymistä ja kasvattaisi metsien hiilivaras-toja.

5 Merituulivoimaloiden kiinteistöverotuksen alentaminen valtiovarainministeriön asetuksella

Koska perusteena merituulivoimaloiden kiinteistöverotuksen alentamiseen on niiden korkeista rakentamiskustannuksista aiheutuva maatuulivoimaloita korkeampi verotusarvo, on hallitusohjelman mukainen toimenpide perustelluina toteuttaa alentamalla merituulivoimaloiden verotusarvoa sen sinänsä ajateltavissa olevan vaihtoehdon sijasta, että niille säädettäisiin erillinen veroprosentti.

Koska verotusarvojen perusteena olevista jälleenhankinta-arvoista säädetään valtiovarainministeriön asetuksella, toimenpide toteutettaisiin asetusta muuttamalla.

Merituulivoimaloiden saattamiseksi kiinteistöverotuksessa samaan asemaan maatuulivoimaloiden kanssa merituulivoimaloiden osalta jälleenhankinta-arvoon luettaisiin 35 prosenttia rakentamiskustannuksista, kun maatuulivoimaloilla samoin kuin muilla rakentamiskustannusten perusteella arvostettavista rakennuksista ja rakennelmista vastaava osuus on 75 prosenttia.

Jälleenhankinta-arvoasetukseen, joka annetaan vuosittain käytännössä saman sisältöisenä, mutta tarkistamalla sen mukaisia arvoja rakennuskustannusindeksin mukaisesti, lisättäisiin 21 §:ään, jossa säädetään rakennuskustannusperusteisesta arvostamisesta, uusi 2 momentti seuraavasti:

Sellaisen merelle pääosin aluksesta rakennetun tai siltä asennetun voimalaitoksen jälleenhankinta-arvona, jonka perustukset sijaitsevat vesialueella ja ovat ympärivuotisesti veden alla teoreettisella keskiveden korkeudella tai ovat kelluvia, ja jonka tuottama sähkö siirretään maa-alueelle merikaapelin avulla, pidetään 35 prosenttia sen rakentamiskustannuksista.

Säännökseen sisältyvillä vaatimuksilla muutos olisi rajattu koskemaan aidosti vesialueella sijaitsevia voimalaitoksia, joihin kohdistuu erityisiä merirakentamiseen liittyviä kustannuksia, jotka olennaisesti johtuvat voimalaitoksen rakentamisesta aluksesta käsin. Jos sen sijaan kyse on sinänsä merialueelle rakennettavasta voimalaitoksesta, mutta rakentaminen voidaan suorittaa rannalta käsin maatuulivoimaloiden rakentamista vastaavaa tekniikkaa käyttäen, jolloin myöskään rakentamiskustannuksissa ei ole merkittävää eroa, kiinteistöveron alentamiseen ei ole perusteita.

Säännös olisi tuotantomuotoneutraali ja koskisi siten myös vastaisuudessa mahdollisesti rakennettavia aaltovoimaloita.

Mitoitus 35 prosenttia rakentamiskustannuksista perustuu Tuulivoimayhdistyksen toimialan yrityksiltä saamiin tietoihin perustuvaan arvioon siitä, miten merituulivoiman kiinteistöverorasitus tuotettua energiamäärää kohden saadaan samalle tasolle maatuulivoiman kanssa.

Tällä hetkellä Suomeen asennettavan maatuulivoimalan teho on tyypillisesti 4–5 MW. Yhden maatuulivoimalan investointikustannus perustuksineen on noin 4,3–4,5 miljoonaa euroa. Kiinteistöveropohjaan tästä kuuluu keskimäärin noin 30 prosenttia eli noin 1,3 miljoonaa euroa. Kun

jälleenhankinta-arvo on 75 prosenttia rakentamiskustannuksista, voimalan jälleenhankinta-arvo ensimmäisenä vuonna on noin 1 miljoonaa euroa. Veroprosentilla 3,1 vero ensimmäisenä vuonna on noin 30 000 euroa eli noin 7 000 euroa/MW. Voimalan elinkaaren aikainen kiinteistövero tuotantoon suhteutettuna on noin 1,59 euroa/MWh, kun huomioidaan tuulivoimaloiden 2,5 prosentin vuosittainen ikäalennus.

Suomeen tällä hetkellä suunnitteilla oleviin merituulivoimapuistoihin tullaan todennäköisesti asentamaan noin 14 MW tehoisia tuulivoimaloita. Yhden tällaisen merituulivoimalan investointikustannus perustuksineen tulee olemaan tämänhetkisen arvion mukaan noin 18 miljoonaa euroa. Kiinteistöveropohjaan tästä investoinnista kuuluu noin 50 prosenttia eli 8,9 miljoonaa euroa. Jälleenhankinta-arvo ensimmäisenä vuonna olisi 6,675 miljoonaa euroa. Veroprosentilla 3,1 vero ensimmäisenä vuonna olisi lähes 207 000 euroa eli noin 14 800 euroa/MW. Voimalan elinkaaren aikainen kiinteistövero suhteutettuna tuotantoon olisi noin 3,45 euroa/MWh, kun huomioidaan tuulivoimaloiden 2,5 prosentin vuosittainen ikäalennus.

Muutos alentaisi jälleenhankinta-arvon ensimmäisenä vuonna 3,56 miljoonaan euroon. Veroprosentilla 3,1 vero olisi ensimmäisenä vuonna 110 000 euroa eli 6 900 euroa/MW. Voimalan elinkaaren aikainen kiinteistövero suhteutettuna tuotantoon olisi noin 1,62 euroa/MWh, kun huomioidaan tuulivoimaloiden 2,5 prosentin vuosittainen ikäalennus.

Muutoksella merituulivoimalan elinkaaren aikainen kiinteistöverokustannus 1,62 euroa/MWh saadaan kutakuinkin vastaamaan maatuulivoimalan vastaavaa kustannusta 1,59 euroa/MWh. Laskelmissa edellä ei ole otettu huomioon jälleenhankinta-arvoihin vuosittain tehtäviä rakennuskustannusindeksin muutosta vastaavia korotuksia.

Muutosta sovellettaisiin voimalaitoksiin, joiden rakentaminen on aloitettu 1.1.2021 tai sen jälkeen. Niistä määrättäisiin kiinteistövero vastavero vuodelta 2022, koska kiinteistöverolain 5 §:n mukaan kiinteistön omistajalla tarkoitetaan sitä, joka omistaa kiinteistön kalenterivuoden alkaessa, eikä vuoden 2021 alkaessa säännöksen soveltamisen piiriin kuuluvia merituulivoimaloita voi olla olemassa keskeneräisenäkään. Muutos toteutettaisiin vuodelta 2022 toimitettavassa verotuksessa sovellettavaan asetukseen, joka annettaisiin loppuvuonna 2021.

Suomessa on tällä hetkellä yksi Porissa sijaitseva vuonna 2017 käyttöön otettu merituulivoimapuisto, joka on toteutettu kokeiluhankkeena. Merituulivoimaloiden kiinteistöverotuksen alentamisen tavoitteena on parantaa uuden tuulivoiman rakentamisen edellytyksiä, minkä vuoksi kiinteistöveron alentamiseen jo toteutetun tuulivoimapuiston osalta ei ole perustetta. Lisäksi on huomattava, että mainittu tuulivoimapuisto on hyväksytty syöttötariffijärjestelmään, ja siihen on myönnetty investointitukea 20 miljoonaa euroa. Tällä hetkellä suunnitteilla oleviin hankkeisiin ei toistaiseksi ole myönnetty rakennuslupia.

Merituulivoiman on arvioitu tarjoavan huomattavaa lisäpotentiaalia tuulivoimarakentamiseen. Esimerkiksi konsulttitoimisto McKinsey & Companyn Sitralle vuonna 2018 tekemän selvityksen¹ mukaan Suomen vuosittainen merituulivoimatuotanto voisi olla 15 TWh vuonna 2030, jolloin merituulivoimalla katettaisiin noin 15 prosenttia Suomen sähkönkulutuksesta, joksi on arvioitu 102 TWh. Toimenpiteen arvioidaan lisäävän merituulivoimarakentamista, mutta määrällisiä arvioita ei voida esittää.

¹ Cost-efficient emission reduction pathway to 2030 for Finland, Sitra studies 140.

Muutos ei vähentäisi kuntien verotuloja. Siltä osin kuin muutos lisäisi merituulivoimarakentamista, niiden sijaintikuntien kiinteistöverotulot kasvaisivat vastaavasti. Jos oletetaan, että merituulivoimaa rakennettaisiin siten, että vuosituotanto ylittäisi 15 TWh:iin, verotulot nousisivat 24,3 miljoonalla eurolla, jos kiinteistöverokustannus on 1,62 euroa/MWh.

Merituulivoiman lisärakentaminen tukisi Suomen hiilineutraalisuustavoitteita ja vähentäisi energiasektorin kasvihuonekaasupäästöjä.

Ennen muutoksen toteuttamista on Euroopan komission kilpailun pääosastolta saatava varmuus siihen, että SEUT-sopimuksen valtiontukisäännöt eivät ole esteenä toimenpiteen toteuttamiselle. Asiassa on työ- ja elinkeinoministeriön työelämä- ja markkinaosaston puolelta käännytty komission kilpailun pääosaston puoleen, jolta on pyydetty vahvistusta sille näkemykselle, että merituulivoimaloiden kiinteistöveron alentaminen kaavailulla toimenpiteellä ei merkitse valtiontukisäännöissä tarkoitettua selektiivistä toimenpidettä, eikä kyse siten ole valtiontukisäännöissä tarkoitettua valtiontuesta. Asia on tämän esityksen antamishetkellä edelleen komission arvioitavana. Myös toimialan puolelta on pidetty tärkeänä sitä, että toimenpiteen yhdenmukaisuudesta valtiontukisääntöjen kanssa saadaan varmuus. Mahdollisuus, että toimenpide myöhemmin katsottaisiin kielletyksi valtiontueksi, merkitsisi huomattavaa taloudellista epävarmuutta, joka voisi käytännössä estää tai rajoittaa investointipäätöksiä.

Hallituksen esityksestä järjestetyn lausuntokierroksen yhteydessä lausunnonantajilla on ollut tilaisuus lausua näkemyksensä myös merituulivoimaloita koskevasta asetuksesta toimeenpantavasta toimenpiteestä. Kaikki asiasta lausuneet ovat kannattaneet kaavailtua toimenpidettä.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Energiateollisuus ry, jonka lausuntoon Elinkeinoelämän Keskusliitto ry on yhtynyt, Suomen Hyötytuuli Oy sekä Suomen Tuulivoimayhdistys ry yhteisessä lausunnossa EPV Energia Oy, Suomen Merituuli Oy, OX2 Finland Oy, Rajakiiri Oy ja wpd Finland Oy -yhtiöiden kanssa ovat lisäksi katsoneet, että muutosta tulisi soveltaa myös olemassa oleviin Porin merituulivoimaloihin. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että investointilaskelmat ja kannattavuuslaskelmat oli tehty ennen kuin tuulivoimalat siirtyivät yleisen kiinteistöveroprosentin piiristä voimalaitosten veroprosentin piiriin vuoden 2018 alusta voimaan tulleen kiinteistöverolain 14 §:n 2 momentin muutoksen johdosta. Lainkohdassa säädetyn nimellistehorajan laskentaperustetta muutettiin siten, että teho lasketaan yksittäisen voimalaitoksen sijasta tuulivoimapuiston yhteenlasketun tehon perusteella. Kiinteistöverorasitus kolminkertaistui heikentäen hankkeen kannattavuutta. Toimenpiteen soveltaminen myös Porin voimaloihin saattaisi niiden kiinteistöverotuksen lähemmäs sitä tasoa, jolla se oli ennen lainmuutosta.

6 Lausuntopalaute

Lausunto on pyydetty 39 viranomaiselta, järjestöltä ja yhteisöltä. Lausuntonsa antoivat seuraavat tahot: työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö, Metsähallitus, Verohallinto, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Energiateollisuus ry, EPV Energia Oy, Maailman Luonnon Säätiö - World Wide Fund For Nature, Suomen rahasto sr, Natur och Miljö rf, OX2 Finland Oy, Suomen Hyötytuuli Oy, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Merituuli Oy, Suomen Tuulivoimayhdistys ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, Rajakiiri Oy, Veronmaksajain Keskusliitto ry ja wpd Finland Oy.

Kaikki asiasta lausuneet ovat kannattaneet luonnonsuojelulain 24 §:n nojalla suojeltujen luonnonsuojelualueiden vapauttamista kiinteistöverotuksesta.

HE 169/2020 vp

Suomen luonnonsuojeluliitto ry on lisäksi esittänyt, että verovapaus koskisi myös valtion luonnonsuojelualueita samoin kuin näillä ja yksityisillä luonnonsuojelualueilla olevia rakennuksia rakennuspaikkoineen.

Ympäristöministeriö on ehdottanut harkittavaksi, että kiinteistöveron ulkopuolelle jäisivät myös luonnonsuojelualueella sijaitsevat rakennukset rakennuspaikkoineen.

Verohallinto on esittänyt harkittavaksi valtion luonnonsuojelualueiden säätämistä verovapaiksi, jolloin olisi myös harkittava näillä alueilla olevien veronalaisten maapohjien ja rakennusten jättämistä kiinteistöverotuksen piiriin. Vastaavasti olisi harkittava vastaavien yksityisillä luonnonsuojelualueilla olevien kohteiden jättämistä kiinteistöverotuksen piiriin.

Mainittuja muutosehdotuksia ei ole jatkovalmistelussa otettu huomioon. Luonnonsuojelulain 24 §:n nojalla suojelluilla alueilla mahdollisesti olevien rakennusten ja niiden maapohjien verovapaus ei ole perusteltua verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun vuoksi. Toisaalta ei ole ilmenyt erityistä tarvetta myöskään rajata verovapauden ulkopuolelle mahdollisia muita veronalaisia kohteita, ottaen myös huomioon luonnonsuojelualueista kertyvien kiinteistöverotulojen vähäisyys.

Valtion luonnonsuojelualueiden verokohtelun muuttamiseen taas ei ole tarvetta, koska niiden verottomuus toteutuu tarkoituksenmukaisesti nykysääntelyn pohjalta. Niiden katsotaan kuuluvan samaan taloudelliseen kokonaisuuteen alueita hallinnoivan Metsähallituksen talousmetsien kanssa, jolloin ne arvostetaan muuna maatilatalouden maana nollaan euroon. Alueet, joita ei ole pidettävä muuna maatilatalouden maana, kuten luonnonsuojelualueella olevat rakennusten maapohjat samoin kuin niillä olevat rakennukset, säilyisivät ilman eri sääntelyä kiinteistöverotuksen piirissä.

Metsähallitus on omalta osaltaan lausunnossaan pitänyt esitystä kannatettavana ja todennut, että sillä ei ole muilta osin lausuttavaa.

Verohallinto on lisäksi esittänyt harkittavaksi, että esitykseen otettaisiin mukaan eräät kiinteistöverotuksen arvostamisuudistuksen yhteydessä valmisteltavana olleet teknisluontoiset kiinteistöverolain päivitykset, joilla ei ole suoraa kytkentää kiinteistön arvostamiseen. Nämä muutokset on hallituksen mielestä tarkoituksenmukaista toteuttaa arvostamisuudistuksen yhteydessä.

Suomen Kuntaliitto ry katsoo, että veroperustemuutoksesta johtuvat verotulomenetykset tulee kompensoida niille kunnille, joiden verotuloihin muutos aikaansaa alenemaa.

Koska kompensaation edellyttämiä kuntakohtaisia vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida ennen kuin kiinteistöverotus vuodelta 2021 on toimitettu ja asia on taloudelliselta merkitykseltään vähäinen, verotulojen menetyksiä ei erikseen kompensoitaisi.

Jatkovalmistelussa lakiehdotusta on tarkennettu siten, että verovapauden ulkopuolelle rajataan esityksen tarkoituksen mukaisesti luonnonsuojelualueilla olevien rakennusten lisäksi rakennelmat maapohjineen. Lisäksi on tarkennettu voimaantulosäännöstä sekä tarkennettu ja täydennetty esityksen perusteluja useilta osin.

7 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2021. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2021 toimitettavassa kiinteistöverotuksessa.

HE 169/2020 vp

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kiinteistöverolain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kiinteistöverolain (654/1992) 3 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1164/2004, seuraavasti:

3 §

Verosta kokonaan tai osittain vapaat kiinteistöt

Kiinteistövero ei ole suoritettava:

- 1) metsästä eikä maatalousmaasta;
- 2) autiokirkosta, linnasta, linnoituksesta eikä luostarista;
- 3) Suomen aluevalvontaan käytettävästä rakennuksesta tai rakennelmasta eikä muusta kiinteistöstä siltä osin kuin sitä käytetään Puolustusvoimien tarpeisiin linnakkeena, sotilas-, lento- tai laivastotukikohtana, tutkimus- tai koelaitoksena, varastona tai varikkona;
- 4) luonnonsuojelulain (1096/1996) 24 §:n nojalla suojellusta alueesta, lukuun ottamatta sillä olevia rakennuksia ja rakennelmia rakennuspaikkoineen;
- 5) vesialueista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2021 toimitettavassa kiinteistöverotuksessa.

Helsingissä 15.10.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen

Laki

kiinteistöverolain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kiinteistöverolain (654/1992) 3 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa
1164/2004, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

*Verosta kokonaan tai osittain vapaat kiinteis-
töt*

*Verosta kokonaan tai osittain vapaat kiinteis-
töt*

Kiinteistöveroa ei ole suoritettava:

- 1) metsästä eikä maatalousmaasta;
- 2) autiokirkosta, linnasta, linnoituksesta eikä luostarista;
- 3) Suomen aluevalvontaan käytettävästä rakennuksesta tai rakennelmasta eikä muusta kiinteistöstä siltä osin kuin sitä käytetään puolustusvoimien tarpeisiin linnakkeena, sotilas-, lento- tai laivastotukikohtana, tutkimus- tai koelaitoksena, varastona tai varikkona;

4) vesialueista.

Kiinteistöveroa ei ole suoritettava:

- 1) metsästä eikä maatalousmaasta;
- 2) autiokirkosta, linnasta, linnoituksesta eikä luostarista;
- 3) Suomen aluevalvontaan käytettävästä rakennuksesta tai rakennelmasta eikä muusta kiinteistöstä siltä osin kuin sitä käytetään Puolustusvoimien tarpeisiin linnakkeena, sotilas-, lento- tai laivastotukikohtana, tutkimus- tai koelaitoksena, varastona tai varikkona;
- 4) *luonnonsuojelulain (1096/1996) 24 §:n nojalla suojellusta alueesta, lukuun ottamatta sillä olevia rakennuksia ja rakennelmia rakennuspaikkoineen;*
- 5) vesialueista.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Tätä lakia sovelletaan ensimmäisen kerran
vuodelta 2021 toimitettavassa kiinteistövero-
tuksessa.*