

LAKIALOITE 132/2007 vp

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

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa ehdotetaan säädettäväksi laki valtiolle maksettavaksi tulevasta, ennen vuotta 1998 perustetuille vesi- ja ydinvoimalaitoksille kohdistettavasta sähköntuotantoverosta sekä voimalaitoskiinteistöverosta. Sähköntuotantovero 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 koho-

misesta 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 heinäkuun alusta 2008, ja ne säädettäisiin olemaan voimassa määräaikaisesti vuoden 2012 loppuun asti. Määräaika perustuu Kioton ilmastopöytäkirjan ensimmäisen päästökaupparakson pituuteen.

PERUSTELUT

Viimeaikaisten ilmastonmuutoksen 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 sähkön myynnillä enemmän kuin heidän vaihtoehtoiskustannuksensa ovat vastaavasti olleet. Siten esimerkiksi päästökaupalla on arvioitu olevan merkittävä vaikutus sähkön hintaan avoimilla sähkömarkkinoilla, kun päästöoikeuksien kustannukset ovat

samalla siirtyneet tuotannon kustannuksiksi ja sitä kautta myös sähkön hintaan.

Sähkömarkkinoiden rajakustannushinnoittelun vuoksi myös päästökaupparjestelmän 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 ydinvoimatuotantokapasiteetin rakentaminen on voimakkaasti rajoitet-

tua. 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 voitot voisivat olla enimmillään jopa 450 miljoonaa euroa, jos päästöoikeudet olisivat kokonaan ilmaisia, 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 ja ne voidaan edelleen ohjata esimerkiksi tukemaan ympäristöystävällistä teknologiaa ja uusiutuvien energiamuotojen kehittämistä.

Ylisuurten voittojen tason arviointiongelmien vuoksi 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 osa windfall-voitosta käytettäväksi uuden päästöttömän voimakapasiteetin tuottamiseen. Rahastojen purkamisen 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 veroluontoista 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 ympäristötekniikan 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 mahdotonta 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 sähköntuotantoverossa. Siten kiinteistöverokannan huomattavakaan nosto ei siihen verrattuna toisi kovin merkittäviä lisätuottoja. Samalla nykyiset kiinteistöverotuotot kunnille säilyisivät ennallaan.

Molemmat verot tilitetäisiin valtiolle. Verosta olisivat kokonaan vapaat sellaiset vesi- ja ydinvoimalaitokset, joita koskevat lupahake-

mukset 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 voimatuotannon 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 perusteluita: Eri energianhankintamuotojen verotuksellinen erottelu

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

Sähköntuotantovero ehdotetulla tasolla 10 euroa megawattitunnilta toisi varovaisesti arvioiden ja kilpailunäkökohdat huomioon ottaen valtiolle vuodessa noin 355 miljoonaa euroa verotuloina. Voimalaitoskiinteistövero 2,50 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) väliaikaisesti uusi 1 a § seuraavasti:

1 a §

Sähkön tuottamisesta ennen 1 päivää tammikuuta 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 megavoltiampeerin 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 päivän tammikuuta 1998 jälkeen;

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

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2008 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2012.

2.

Laki

kiinteistöverolain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 20 päivänä heinäkuuta 1992 annettuun kiinteistöverolakiin (654/1992) väliaikaisesti 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 voimalaitoskiinteistöveroa, joka on 2,50 pro-

senttia kiinteistöllä olevien rakennusten ja laitteiden yhteenlasketusta arvosta.

Tämän pykälän 1 momentissa mainittua erillistä valtiolle maksettavaa voimalaitoskiinteistöveroa ei kuitenkaan peritä muulta voimalaitokselta eikä sellaiselta vesi- tai ydinvoimalalta, jonka rakennuslupahakemus on tehty 1 päivän tammikuuta 1998 jälkeen.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2008 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2012. Lain 1 a ja 14 a §:n perusteella valtiolle maksettava voimalaitoskiinteistövero määrätään ensimmäisen kerran vuonna 2009 ja viimeisen kerran vuonna 2013.

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2007

Tarja Filatov /sd
Jukka Gustafsson /sd
Reijo Laitinen /sd
Sirpa Paatero /sd
Jouko Skinnari /sd
Esa Lahtela /sd
Valto Koski /sd
Päivi Lipponen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Saara Karhu /sd

Heli Paasio /sd
Matti Saarinen /sd
Anneli Kiljunen /sd
Katja Taimela /sd
Ilkka Kantola /sd
Jutta Urpilainen /sd
Kari Rajamäki /sd
Johannes Koskinen /sd
Tuula Väättäin /sd
Jacob Söderman /sd

Miapetra Kumpula-Natri /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Reijo Kallio /sd
Marjaana Koskinen /sd
Matti Ahde /sd

Merja Kuusisto /sd
Antti Kalliomäki /sd
Pia Viitanen /sd
Marko Asell /sd