

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 27/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle voimalaitosverolaiksi sekä laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 16 §:n ja verotilistä annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä lokakuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle voimalaitosverolaiksi sekä laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 16 §:n ja verotilistä annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 140/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Leo Parkkonen, valtiovarainministeriö
- ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- yksikönjohtaja Juha Honkatukia, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen mukaan sen tarkoituksena on ottaa käyttöön päästökauppajärjestelmästä pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla ansiottomasti hyötyviin voimalaitoksiin kohdistuva vero.

Hallituksen esityksessä käytetään ansiottomien voittojen käsitettä ja määritellään käsite erikseen. Ansiottomia voittoja katsotaan hallituksen esityksen tarkastelussa syntyvän niille päästöttömille sähköntuotantolaitoksille, jotka olivat toiminnassa päästökauppadirektiivin käsittelyn alkaessa vuonna 2003. Siten vero ehdotetaan kohdistettavaksi ennen vuotta 2004 käyttöön otettuihin päästökaupan ulkopuolisiin ydin-, vesi- ja tuulivoimalaitoksiin.

Ympäristövaliokunta toteaa, että hallituksen esitystä on valmisteltu pitkään tavoitteena periä veroa ns. windfall-tuotoiksi tai ansiottomiksi tuotoiksi kutsutusta hyödyistä. Valiokunta toteaa, että yritystoiminnan yleisen voittoa tavoittelevan luonteen kannalta luokittelu ansiottomaksi hyödyksi tai sen vastakohtaksi on lähtökohtaisesti epäluontevaa. Samanaikaisesti on kuitenkin selvää, että ehdotetun veron lähtökohdiana on lainsäädännön rakenteellinen muutos, jonka seurauksena osa yrityksistä on eri asemassa kuin aikaisemmin hyötyen rakennemuutoksesta huomattavasti. Valiokunta pitää voimalaitosveroa siten fiskaalisena, lainsäädännön muuttamiseen perustuvana verona. Sitä voi lähtökoh-

diltaan pitää ympäristöpoliittisena siinä mielessä, että kasvihuonekaasujen hillitsemiseksi säädetty päästökauppajärjestelmä muutti lainsäädännön rakenteita parantaen olennaisesti järjestelmän ulkopuolella olevien sähköntuotantolaitosten toimintaedellytyksiä ja lisäten niiden veronmaksukykyä.

Ympäristövaliokunta on vuonna 2009 lausunnossaan talousvaliokunnalle ilmasto- ja energiastrategiasta kiirehtinyt osaltaan silloista hallituksen tavoitetta arvioida mahdollisuuksia suurimmat voitot leikkaavan veron säätämiseen todeten samalla, että täyteen windfall-voittojen verotukseen ja yksityiskohtaiseen toteutustapaan liittyy vaikeita oikeudellisia ongelmia.¹

Ympäristövaliokunta korostaa edellä esitettyyn viitaten, että ehdotettua voimalaitosveroa ei edellä mainittua syntyhistoriaansa liittyvää näkökulmaa lukuun ottamatta voida pitää ympäristöperusteisena verona eivätkä veron soveltamisalarajaukset tai muut yksityiskohdat määräydy ympäristöllisin perustein. Hallituksen esityksen valmistelun kuluessa lähinnä EU-oikeudelliset ongelmat on ratkaistu, ja valiokunta puoltaa veron hyväksymistä ehdotetussa muodossaan.

Hallituksen esityksen mukaan veron tavoitteena on tasata päästökaupan vaikutusta sähkömarkkinoilla eri toimijoihin siten, että tietyt voimalaitokset eivät enää täysimääräisesti hyötyisi päästökaupan tuomasta hyödyistä. Päästökauppa on selkeästi parantanut päästöttömän tuotannon asemaa, sillä sen käyttöönotto on nostanut sähköntuotannon hintaa. Päästöttömät sähköntuotantomuodot, joilla ei ole päästökaupasta johtuvaa kustannusrasitetta, ovat siten hyötäneet merkittävästi päästökaupan käyttöönotosta. Hyötyminen perustuu sähköntuotannon markkinahinnan määräytymistapaan. Sähköntuotannon tukkuhinta muodostuu pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla tuotantokustannuksiltaan kalleimman sähköä tuottaneen voimalaitoksen rajatuotantomuodon kustannusten mukaisesti, eli käytännössä kivihieillä tuotettu lauh-

desähkö on se rajatuotantomuoto, jonka mukaan sähköntuotannon markkinahinta määräytyy.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, päästökauppajärjestelmän käyttöönotosta johtuvan hyödyn määrän arviointi on vaikeaa, sillä hyöty vaihtelee päästöoikeuden hinnan, markkinatilanteen ja sääolosuhteiden mukaan. Saadun hyödyn tai hallituksen esityksen termein ansiottomien voittojen määrittäminen perustuu siten keskimääräisarvioihin ja sisältää useita epävarmuuksia. Toisaalta verotuksen yleisen summaarisen luonteen vuoksi hyödyn määrän yksilöllistä arviointia ei ole edes tarkoituksenmukaista tehdä, vaan perusteen on oltava yleinen ja toisaalta hyödyn suuruutta arvioitaessa on tarpeen käyttää varovaisuutta. Tavoitteena ei siten tule olla hyödyn täysimääräinen leikkaaminen.

Valiokunta toteaa, että ansiottoman voiton verotusta ei ole käytössä muissa maissa, mutta Ruotsissa vesivoimasta kannetaan fiskaalisin perustein kiinteistövero (vuonna 2012 noin 417 miljoonaa euroa) ja ydinvoimatuotannosta kapasiteettivero (vuonna 2011 noin 447 miljoonaa euroa), joka kohdistuu kaikkeen tuotantoon ilman laitoksen valmistumisaikarajausta.

Hallituksen esityksen arvion mukaan vero kohdistuisi noin 130 vesivoimalaan, neljään ydinvoimalaitosyksikköön ja noin 10–15 tuulivoimalaan, jotka ovat nimellisteholtaan yli yhden megavolttiampeerin ja valmistuneet vuonna 2003 tai sitä aikaisemmin. Vesivoimaloiden osuus verosta olisi kolme neljäsosaa, vaikka vesivoimaloiden osuus veron piiriin kuuluvien voimalaitosten yhteenlasketusta sähköntuotannosta on arviolta kaksi viidesosaa, koska verotusperusteena on kiinteistöverotuksessa sovellettava jälleenhankinta-arvo. Suhteellisesti ottaen vero siis rasittaa enemmän vesivoimaa kuin ydinvoimaa. Tuulivoimaloiden osuus verosta olisi vähäinen.

Jos päästöoikeuden hinta on 10 euroa hiili-dioksiditonnilta, sähköntuotannon hinnan arvioidaan olevan noin 5 euroa korkeampi megawattitunnilta kuluvalle vuosikymmenellä kuin ilman päästökauppaa. Tällä hetkellä päästöoikeuden hinta on alle 5 euroa, kun se korkeimmillaan on ollut yli 30 euroa. Hallituksen esityksen mukaan ansiot-

¹ YmVL 9/2009 vp — VNS 6/2008 vp Valtioneuvoston selonteko: Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia: Valtioneuvoston selonteko 6. päivänä marraskuuta 2008

toman voiton määrä nykyisellä sähkömarkkina-rakenteella ja 10 euron päästöoikeuden hinnalla olisi noin 200 miljoonaa euroa. Kehysriihen päätöksen mukaan veron tuottotavoite on alennettu 50 miljoonaan euroon, joten veron tuottotavoite on olennaisesti arvioitua ansiotonta hyötyä pienempi. Kokonaisuutena arvioiden verorasituksen arvioidaan merkitsevän kiinteistöverotukseen verrattavissa olevaa kustannusrasitetta.

Ympäristövaliokunta pitää ehdotettuja rajuksia veron soveltamisalaan tarkoituksenmukaisina. Veroa ei kohdisteta CHP-laitoksiin eli yhdistettyihin sähkön ja lämmön tuotantolaitoksiin, jotka eivät ole kokonaisuutena hyötynneet vastaavasti päästökauppajärjestelmän käyttöönotosta, koska yleensä päätuotantomuoto on lämpö ja sähkö on eräänlainen sivutuote. Pienimuotoisen sähköntuotannon rajaaminen veron ulko-

puolelle on puolestaan hallinnollisista ja kustannustehokkuussyistä perusteltua.

Ympäristövaliokunta pitää myös tärkeänä ehdotetun voimalaitosveron rajaamista ainoastaan niihin voimalaitoksiin, jotka on otettu käyttöön ennen vuotta 2004. Tämä on tärkeää siksi, ettei verolla ole kielteistä vaikutusta halukkuuteen investoida jatkossa päästöttömään tuotantoon. Edellä mainituin perustein ympäristövaliokunta yhtyy näkemykseen siitä, että voimalaitosverolla ei ehdotetussa muodossaan ole juurikaan ympäristövaikutuksia.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Martti Korhonen /vas
vpj. Rakel Hiltunen /sd
jäsen. Tarja Filatov /sd
Timo Heinonen /kok
Antti Kaikkonen /kesk
Pauli Kiuru /kok
Jukka Kärnä /sd

Jari Lindström /ps
Eeva-Maria Maijala /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Martti Mölsä /ps
Sari Palm /kd
Anni Sinnemäki /vihr
Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Suhtaudumme kriittisesti hallituksen esitykseen windfall-verosta. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, päästökauppajärjestelmän käytönotosta johtuvan hyödyn määrän arviointi on vaikeaa, sillä hyöty vaihtelee päästöoikeuden hinnan, markkinatilanteen ja jopa sääolosuhteiden mukaan.

Ympäristövaliokunnan näkökulmasta katsoen voi todeta, että esitetyllä veromallilla ei ole myönteisiä ympäristövaikutuksia. Veromalli ei esimerkiksi mitenkään edistä uusiutuvien energialähteiden käyttöä. Valittu veromalli sen sijaan voi heikentää energiayhtiöiden mahdollisuuksia uusiin investointeihin, eikä se ainakaan lisää halukkuutta panostaa hiilidioksidipäästömiin energiamuotoihin.

Esitetyn kaltaista mallia ei ole käytössä muissa maissa.

Hallituksen esityksen veromallin määräämä verotuksen painopiste on ongelmallinen. Vesivoimaloiden osuus verosta olisi kolme neljäsosaa, vaikka niiden osuus ko. sähköntuotannosta on arviolta kaksi viidesosaa. Suhteellisesti ottaen vero rasittaa siis vesivoimaa selvästi enemmän kuin ydinvoimaa. Jos windfall-vero hyväksytään, tämä epäkohta on mielestämme korjattava.

Mankala-yhtiöiden verottaminen windfall-verolla tuntuu erityisen perusteettomalta, ja siitä pitäisi kokonaan luopua.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2013

Antti Kaikkonen /kesk
Eeva-Maria Maijala /kesk
Mirja Vehkaperä /kesk

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi voimalaitosverolaki. Tämä ehdotettu vero, mikä tuttavallisemmin tunnetaan niin sanottuna windfall-verona, kohdistuisi päästökaupan ulkopuolisiin pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla ansiottomasti hyötyviin voimalaitoksiin. Tällaisia voimalaitoksia maassamme ovat esimerkiksi ydin- ja vesivoimalaitokset, jotka on otettu käyttöön ennen vuotta 2004. Samaten vero koskisi myös tuulivoimalaitoksia. Tuulivoimalaitokset jäisivät kuitenkin veron ulkopuolelle siinä vaiheessa, kun viimeisimmät ennen vuotta 2004 valmistuneet voimalaitokset jäisivät pois käytöstä. Isossa kokonaiskuvassa vero kohdistuisi maassamme noin 130 vesivoimalaitokseen, neljään ydinvoimalayksikköön sekä 10–15 tuulivoimalaitokseen.

Ensinnäkin haluamme kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että tällaista eriskummallista veroa, mikä perustuu ansiottoman voiton verotukseen, ei ole käytössä muissa maissa. Valiokuntaryhmämme epäilee vahvasti sitä, että hallitus on käyttänyt kaikki rahansa Euroopan unioniin — ja sen tukipaketeissa mukana olemiseen, mistä syystä se nyt joutuu "keksimään" uusia verotuskeinoja kassavirtojen palauttamiseksi. Toisaalta pidämme tätä hallituksen esitystä sekä valiokuntaryhmänä että perussuomalaisten eduskuntaryhmänä täysin epäonnistuneena. Emme

voi ymmärtää emmekä hyväksyä sitä, että täysin päästöttömälle energiatuotannolle langetetaan maassamme lisävero.

Toiseksi näemme, että tämä niin sanottu windfall-vero heikentää voimallisesti maamme teollisuuden kilpailukykyä sekä investointihalukkuutta. Me perussuomalaiset emme voi hyväksyä tätä.

Kolmanneksi emme muutoinkaan näe nyt tehtyä esitystä kannatettavana, sillä rikkidirektiivin kurjistaman teollisuutemme niskaan ei pidä kasata enää yhtään lisäkustannuksia. Pikemminkin päinvastoin nyt tulee palauttaa maamme kilpailukyky ja uskottavuus alalla. Tätä maamme istuva hallitus ei näe, ymmärrä tai halua tähän muutoin puuttua. Näin se on nähtävä, sillä hallitus on muutoinkin kautensa aikana tehnyt harkitsemattomia päätöksiä. Tällainen päätös oli esimerkiksi kotimaisen bioenergian tukien leikkaus. Mielestämme energiapolitiikalla tulee kannustaa yrityksiä investoimaan puhtaaseen energiaan, sillä siitä hyötyvät sekä yhteiskunta, ympäristö että kansalaiset.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

*että valtiovarainvaliokunta ottaa mie-
tinnössään nämä eriävässä mielipitees-
sä esitetyt näkökohdat huomioon.*

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2013

Martti Mölsä /ps
Jari Lindström /ps