

LAKIALOITE 95/2010 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 päästökauppaymaksut eivät ole aiheuttaneet vastaavia lisäkustannuksia. Näin ollen mainitut verot kohdistettaisiin ns. vanhaan ydin- ja vesivoimaan.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan tammi-kuun alusta 2011 ja ne säädettäisiin olemaan voimassa määräaikaaisesti vuoden 2012 loppuun asti. Määräaika perustuu Kioton ilmastopöytäkirjan ensimmäisen päästökauppaymaksun pituuteen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan tammi-kuun alusta 2011 ja ne säädettäisiin olemaan voimassa määräaikaaisesti vuoden 2012 loppuun asti. Määräaika perustuu Kioton ilmastopöytäkirjan ensimmäisen päästökauppaymaksun 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 päästökauppayjärjestelmän 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 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 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-periaat-

teen mukaan tuotetun sähkövoiman verottamiselle voidaan esittää perusteluita: eri energianhankintamuotojen verotuksellinen erottelu (osuustoiminta/markkinoilta ostaminen) on vaikeaa perustella. Lisäksi on vaikeaa 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.

Sähkövoimantuotantovero ehdotetulla tasolla 10 euroa megawattitunnilta ja voimalaitoskiinteistövero 3,0 prosentin verokannalla lisäisivät varovaisesti arvioiden valtion verotuloja 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 väliaikaisesti sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta (1260/1996) annettuun lakiin uusi 1 a § seuraavasti:

1 a §

Sähköntuotantoveron suorittaminen

Sähkön tuottamisesta ennen 1.1.1998 valmisteessa 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 1.1.1998 jälkeen; ja

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

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-
kuuta 2011 ja on voimassa 31 päivään joulukuu-
ta 2012.

2.

Laki

kiinteistöverolain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään väliaikaisesti kiinteistöverolakiin (654/1992) uusi 1 a ja 14 a § seuraavasti:

1 a §

Valtiolle maksettava voimalaitoskiinteistövero

Valtiolle maksettavasta voimalaitoskiinteis-
töverosta säädetään tämän lain 14 a §:ssä.

14 a §

*Valtiolle maksettavan voimalaitoskiinteistöve-
ron määräytyminen*

Sähköä tuottavaan vesi- ja ydinvoimalaitok-
seen sovelletaan erillistä valtiolle maksettavaa
voimalaitoskiinteistöveroä, joka on 3 prosenttia

kiinteistöllä olevien rakennusten ja laitteiden
yhteenlasketusta arvosta.

Tämän lain 1 momentissa mainittua erillistä
valtiolle maksettavaa voimalaitoskiinteistöve-
roä 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 2011 ja on voimassa 31 päivään joulukuu-
ta 2012. Lain 1 a ja 14 a §:n perusteella valtiolle
maksettava voimalaitoskiinteistövero määrä-
tään ensimmäisen kerran vuonna 2011 ja viimei-
sen kerran vuonna 2013.

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2010

Eero Heinäluoma /sd
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jukka Gustafsson /sd
Ilkka Kantola /sd
Maria Guzenina-Richardson /sd
Kari Rajamäki /sd
Matti Saarinen /sd
Reijo Laitinen /sd
Rakel Hiltunen /sd
Tero Rönäni /sd
Valto Koski /sd
Maarit Feldt-Ranta /sd
Saara Karhu /sd

Marjaana Koskinen /sd
Tuula Väätäinen /sd
Merja Kuusisto /sd
Jutta Urpilainen /sd
Raimo Piirainen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Päivi Lipponen /sd
Tuula Peltonen /sd
Pauliina Viitamies /sd
Pia Viitanen /sd
Katja Taimela /sd
Sirpa Paatero /sd