

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi voimalaitosverolain ja verotililain 1 §:n muuttamisesta annetun lain kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi voimalaitosverolaki ja siihen liittyen verotililain 1 §:n muuttamisesta annettu laki, jotka on hyväksytty ja vahvistettu mutta joita ei ole saatettu voimaan.

Esitys vähentäisi valtion vuotuisia voimalaitosverotuottoja 50 miljoonalla eurolla

vuodesta 2014 alkaen verrattuna tilanteeseen, jossa veroa olisi kannettu.

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Suomessa on harkittu päästökaupasta aiheutuvien sähköntuotannon voittojen verotamista pitkään. Asiaa selvitettiin vuosina 2006 ja 2009. Selvitysten mukaan päästökauppajärjestelmä nosti sähkön hintaa pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla, mutta ei nostanut niiden sähköntuotantolaitosten tuotantokustannuksia, joilla on käytössä ennen päästökauppaa rakennettua päästötöntä tuotantoa. Sähkön tukkuhinta muodostuu muuttuvilta tuotantokustannuksiltaan kalleimman sähköä tuottavan voimalaitoksen rajatuotantomuodon, yleensä hiililauhteen, kustannusten mukaan. Rajatuotantomuotoa edullisemmille tuotantotavoille, kuten vesi- ja ydinvoimalle, muodostuu tästä hinnoittelumekanismista merkittävää taloudellista hyötyä. Veron käyttöönotosta sovittiin pääministeri Jyrki Kataisen hallituskauden alussa. Hallitusohjelman mukaan päästökaupasta hyötyviin voimalaitoksiin kohdistuva vero toteutetaan esimerkiksi kiinteistön arvoon perustuvana verona, jolla kerättäisiin vuositasolla noin 170 miljoonaa euroa. Hallitus päätti keväällä 2013 kehysriihen yhteydessä alentaa voimalaitosveron tuottotavoitteen 50 miljoonaa euroon.

Osana valtion vuoden 2014 talousarvioesitystä hallitus antoi 26 päivänä syyskuuta 2013 eduskunnalle esityksen voimalaitosve-

rolaiksi sekä laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 16 §:n muuttamisesta ja verotililain 1 §:n muuttamisesta (HE 140/2013 vp). Esityksen mukaan vero kohdistuisi päästökaupan ulkopuolisiin ydin-, vesi- ja tuulivoimalaitoksiin, jotka on otettu käyttöön ennen vuotta 2004. Vero ei koskisi yhdistettyä sähkön ja lämmöntuotantolaitosta, koska laitoksen ei voida katsoa hyötyvän päästökaupasta. Veron ulkopuolelle jäisivät hallinnollisista syistä pienet, nimellisteholtaan alle yhden megavolttiampeerin tehoiset voimalaitokset, minkä lisäksi vero porrastaisiin siten, että täysimääräinen vero kannettaisiin vasta yli 10 megavolttiampeerin tehoisista voimalaitoksista. Vero määräytyisi kiinteistöverotuksessa käytössä olevien voimalaitosten jälleenhankinta-arvojen perusteella. Vero olisi vuotuinen oma-aloitteinen vero siten, että voimalaitostoiminnan harjoittaja antaisi kausiveroilmoituksen Verohallinnolle ja maksaisi veron verotilin kautta kunkin kalenterivuoden loppupuolella. Lait ehdotettiin saatettaviksi voimaan vuoden 2014 alusta edellyttäen, että komissio hyväksyy veroon ehdotetut rajaukset valtioneuvoston päätöksessä. Lakeja olisi sovellettu ensimmäisen kerran vuotta 2014 koskevaan verotukseen.

Koska komission valtioneuvoston tarkastelu oli vielä kesken, eduskunta hyväksyi esityksen siten muutettuna, että lait säädettiin tuleviksi voimaan valtioneuvoston asetuksella säadet-

tävänä ajankohtana. Lait on vahvistettu mutta niitä ei ole saatettu voimaan valtiontukikäsitelyn keskeneräisyyden takia.

Valtiontukia koskevan sääntelyn tavoitteena on sisämarkkinoiden toimivuuden edistäminen ja kilpailuvääristymien estäminen jäsenvaltioiden välillä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen määräykset rajoittavat valtiontukien käyttöä talouspolitiikan välineenä. Sopimuksen 107 artiklan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannon alaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jotta toimenpidettä pidettäisiin valtiontukena, on kaikkien neljän edellä mainitun ehdon täyttyvä. Myös verotukseen voi sisältyä tukielementtejä, joita pidetään valtiontukena, jos toimet eivät ole yleisen verojärjestelmän mukaisia ja ne täyttävät muut valtiontuen ehdot. Esimerkiksi veron porrastaminen tai veron rajaaminen siten, että joitain yrityksiä tai tuotannonaloja jää alemman veron piiriin tai veron soveltamisalan ulkopuolelle, voi muodostaa tilanteen, jossa toimenpidettä tulee arvioida valtiontukilähtökohdasta.

Siitä periaatteesta, että veron porrastamista pidettäisiin aina komission hyväksyntää edellyttävänä valtiontukena, EU:n valtiontukisääntely ja sen tulkinta tuntee verotusta koskevan poikkeuksen. Sen mukaan verotuksellista toimenpidettä ei pidetä valtiontukena, jos se on verojärjestelmän yleisen luonteen ja tavoitteiden mukainen ja jos sitä sovelletaan johdonmukaisesti tavoitteen kannalta. On siis määriteltävä yleinen verojärjestelmä, minkä jälkeen arvioidaan, voidaanko verojärjestelmään sisältyvää poikkeusta perustella verojärjestelmän luonteella ja taloudellisella rakenteella. On tutkittava, ovatko poikkeukset johdettavissa objektiivisesti ja loogisesti verojärjestelmän pääperiaatteista ja tavoitteista. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomioita poikkeuksen tosiasiassisiin vaikutuksiin markkinoilla. Poikkeuksen loogisena perusteena voi olla esimerkiksi se, että samalla markkinalla toimivien oikeudellinen ja taloudellinen toimintaympäristö poikkeavat toisistaan, jolloin myös verotuksessa on perustel-

tua kohdella niitä eri tavoin. Jos poikkeukselle ei ole tavoitteiden mukaisia perusteita, kysymys on valtiontuesta, jonka hyväksymiselle on oltava unioninoikeudelliset perusteet.

EU:n valtiontukisääntelyn mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai sen muuttamisesta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien yhteensopivuus yhteismarkkinoille. Tukitoimenpidettä ei voida ottaa käyttöön, ennen kuin komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän. Jos tukiluonteesta on epävarmuutta, komissiolle voi tehdä niin sanotun oikeusvarmuusilmoituksen. Jos ilmoittamaton tukijärjestelmä osoittautuu myöhemmin valtiontueksi, riskinä on tukien takaisinperiminen siltä osin kuin komissio ei hyväksy järjestelmää.

Oikeusvarmuuden takia voimalaitosverosta on tehty valtiontuki-ilmoitus komissiolle erityisesti veroon tehtyjen rajausten ja porrastusten takia. Valtiontukitarkastelu komissiossa on edelleen kesken. Valtiontukiarviointiin voi vaikuttaa myös se, että EU-tuomioistuimessa on parhaillaan ratkaistavina Saksassa ja Ruotsissa käytössä olevien voimalaitoksiin kohdistuvien erityisverojen yhteensopivuus valtiontukisääntelyn kanssa.

On oletettavaa, että valtiontukiasian käsittely pitkittyy eikä asiaan saada oikeusvarmuuden kannalta selkeää vastausta riittävän ajoissa ainakaan niin, että voimalaitosverolaki (1255/2013) sekä siihen liittyvät lait 1256/2013 ja 1257/2013 voitaisiin saattaa voimaan ja soveltaa niitä ensimmäisen kerran vuotta 2014 koskevassa verotuksessa. Lakien soveltamisen myöhentäminen edellyttäisi lakien muuttamista.

Pääministeri Alexander Stubbin hallitus on arvioinut uudelleen voimalaitosveroa ja päättänyt ohjelmassaan, ettei veroa oteta käyttöön. Hallitus esittää, että voimalaitosverolaki ja siihen liittyvät verotustekniset säädösmuutokset kumottaisiin. Tällä esityksellä kumottaisiin voimalaitosverolain lisäksi verotililain 1 §:ään lailla 1257/2013 tehty muutos, jolla voimalaitosvero olisi lisätty verotilin kautta maksettaviin veroihin. Elinkeino-tulon verottamisesta annetun lain 16 §:ään lailla 1256/2013 lisätty muutos voimalaitosveron vähennysoikeutta koskevasta rajoituksesta kumottaisiin osana valtion vuoden 2015 ta-

lousarvioesitykseen liittyvää esitystä elinkeinoverotuksen muutoksista.

Voimalaitosveron käyttöönoton edellytyksiä voidaan arvioida myöhemmin uudelleen.

2 Esityksen vaikutukset

Veron käyttöönotosta luopuminen vähentäisi valtion vuotuisia voimalaitosverotuloja 50 miljoonalla eurolla vuodesta 2014 alkaen.

Toteutuessaan voimalaitosvero olisi kohdistunut arviolta noin 130 vesivoimalaan, kahteen ydinvoimalaan ja noin 5—10 tuuli-voimalaan. Verosta valtaosa olisi kohdistunut muutamalle suurelle ydin- ja vesivoiman tuottajalle. Teollisuuden osuudeksi verosta arvioitiin vajaa kolmannes ja kunnallisten energiayhtiöiden osuudeksi vajaa kuudennes. Nämä pääosin hyötyisivät esityksestä, sillä se kasvattaisi voimalaitosten sähköntuotannosta saamaa tulosta verrattuna tilanteeseen, jossa veroa olisi kannettu.

Esitys ei vaikuttaisi pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla sähkön tukkuhintaan. Pääsääntöisesti esitys ei vaikuttaisi myöskään sähkön kuluttajahintaan eikä siten kotitalouksien kulutusmenoihin. Omakustannushintaan sähköä osakkaille tuottavissa voimalaitoksissa vero olisi toteutuessaan siirtynyt osakkaiden kustannukseksi ja nostanut sähkön hintaa, joten tältä osin esityksellä on hinnan nousua estävä vaikutus.

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Toteutuessaan vero olisi kohdistunut vain vanhoihin voimalaitoksiin eikä sillä arvioitu olleen vaikutuksia uuden päästöttömän sähköntuotantokapasiteetin investointeihin.

Voimalaitosveron käyttöönoton arvioitiin lisäävän Verohallinnon tietojärjestelmäkustannuksia 621 000 euroa. Ne jäisivät pääosin toteutumatta.

3 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

4 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitys vaikuttaa kuitenkin jo valtion vuoden 2014 talousarvioon.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Lakiehdotus***Laki****voimalaitosverolain ja verotililain 1 §:n muuttamisesta annetun lain kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §	2 §
Tällä lailla kumotaan:	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
1) voimalaitosverolaki (1255/2013);	20 .
2) verotililain 1 §:n muuttamisesta annettu laki (1257/2013).	

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2014

Pääministeri**ALEXANDER STUBB**Valtiovarainministeri *Antti Rinne*