

1.3.2010

Ympäristöministeriö
PL 23
00023 VALTIONEUVOSTO

Rakennusten kiinteistöveron porrastaminen rakennusten energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella -loppuraportti

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoamme rakennusten kiinteistöveron porrastamisesta rakennusten energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella. Lisäksi ympäristöministeriö pyytää esittämään mielipiteemme Rakennusten kiinteistöveron porrastaminen energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella -loppuraportista ja siinä esitetyistä kiinteistöveron porrastusvaihtoehdoista.

Lausunnonantajasta

Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry kokoaa yhteen kiinteistöjen ja infrastruktuurin omistaja-, rakennuttaja-, käyttäjä-, sijoittaja- ja palveluntuottajaorganisaatiot. RAKLI toimii kiinteistö- ja rakentamisalan vaikuttajana, kehittäjänä, ammattilaisten verkottajana sekä tiedon tuottajana.

Yleistä

RAKLI pitää rakennusten energiatehokkuuden parantamista erittäin tärkeänä. RAKLI:n jäsenet ovat muun muassa sitoutuneet parantamaan energiatehokkuutta omassa kannassaan 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä. Pidämmekin hyvänä kehitystä, jossa myös lainsäädännön avulla tuetaan energiatehokkuuden parantamista. Kiinteistöveron porrastamiseen rakennuksen energiatehokkuuden mukaan liittyä kuitenkin huomattavia haasteita.

Nykyisenlainen rakennusten energiatehokkuuden määrittely vaatii sellaista rakennusteknistä tietämystä ja ammattitaitoa, joita ei voida edellyttää verohallinnon työntekijöillä olevan. Lisäksi automaattisesti tuotetun tiedon kohdentaminen oikealle rakennukselle vaatii työtä verohallinnolta. Verovelvolliselle puoles-

1.3.2010

taan saattaa aiheutua huomattavia kustannuksia rakennuksen energiatehokkuuden todentamisessa.

Koska verotusoikeus on vain julkisella vallalla, ei siihen liittyvää päätöksentekoa voida luovuttaa julkishallinnon ulkopuolelle, minkä vuoksi yksityisten konsulttien laatimaa selvitystä ja arviota rakennuksen energiatehokkuudesta ei voida pitää veron määräytymisperusteena. Tämän vuoksi myöskään esimerkiksi energiatodistusten käyttö tähän tarkoitukseen ei ole mahdollista.

Rakennusten energiatehokkuuden mittarit ovat murrosvaiheessa, mikä vaikeuttaa energiatehokkuuden luotettavaa arviointia. Tähän asti päähuomio on ollut teoreettisessa rakennusteknisessä energiatehokkuudessa. Teoreettinen ja todellinen energiatehokkuus poikkeavat kuitenkin käytännössä usein hyvinkin paljon toisistaan. Merkittävä osa kokonaisenergiatehokkuudesta määräytyy muilla kuin perinteisesti energiatehokkuuden määrittelyyn sisällytetyillä rakennusteknisillä tekijöillä. Reaaliaikaisen mittaustiedon saaminen käyttöön ja mittaristojen täydentäminen ovat perusedellytyksiä täysipainoiselle energiatehokkuuden parantamiselle. Tämän merkitys korostuu nopea- ja laajavaikutteisessa olemassa olevan rakennuskannan energiatehokkuuden parantamisessa. Ajantasainen tieto ja palaute kannustavat näkemyksemme mukaan parhaiten energiatehokkuuden parantamiseen. Mittaustiedon hyödyntämisen kehittymisen myötä myös todellisen energiatehokkuuden arvioiminen helpottuu. Energiaverotus saattaa kuitenkin tarjota kiinteistöveroä tehokkaamman keinon ohjata energiatehokkuutta.

Pysyväisluonteiselle ratkaisulle kiinteistöveron porrastamiselle energiatehokkuuden tai lämmitystavan perusteella ei ole edellytyksiä ennen kuin käytettävissä on luotettavat ja toimivat mittarit. Jos kuitenkin halutaan vaikuttaa toimenpiteiden toteuttamisvauhtiin, vapauttaminen kiinteistöverosta määrääjäksi voisi auttaa nopeuttamaan toivottua kehitystä nykyisessä murrosvaiheessa. Näin voitaisiin määritellä halutut toimenpiteet, kuten esimerkiksi täydennysrakentaminen tai erikseen määritellyt energiatehokkuutta parantavat toimenpi-

1.3.2010

teet ja sitoa niiden toteuttaminen määräaikaiseen vapautukseen kiinteistöverosta. Tällaisia toimenpiteitä voisivat olla esimerkiksi erittäin huonokuntoisten ja kalliita remontteja vaativien rakennusten purkamisen ja kylmilleen laitton edistäminen, lisä- ja täydennysrakentamisen edistäminen siten, ettei kyseinen rakentaminen nosta verorasitusta, korjaamisen ja uudistamisen edistäminen sekä käyttötarkoituksen muutokset.

Yhteenveto

RAKLI toteaa työryhmän raportin mukaisesti, että energiatehokkuuden määrittäminen verolainsäädännön edellyttävällä täsmällisyydellä ja tasapuolisuudella on erittäin haastavaa. Mielestämme on myös kyseenalaista, olisivatko verotuksen porrastamisen taloudelliset vaikutukset verovelvollisille niin merkittäviä, että niiden energiatehokkuuden parantamiseen kannustava vaikutus toteutuisi.

Jos kiinteistöveron porrastamiseen päädytään, on toimenpiteen vaikutuksen oltava riittävässä suhteessa siitä kiinteistönomistajille ja hallinnolle aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi järjestelmän käyttöönottoa edesauttaisi energiatehokkuuden mittareiden ja energiatodistuksen kehittäminen, jota parhaillaan työstehtään muun muassa KTI Kiinteistötieto Oy:ssä valmisteilla olevassa hankkeessa.

Seuraavassa kommenttejamme työryhmän esityksiin:

Kannustavuus ja kiinteistönomistajille sekä julkishallinnolle aiheutuvat kustannukset

Valtiovallan toimilla voi olla kannustavaa vaikutusta, kun mietitään jo harkinnassa olevien energiatehokkuutta parantavien toimenpiteiden saattamista positiiviseen päätökseen tai kun ryhdytään harkitsemaan erilaisia toimia. Tätä taustaa ajatellen julkisen ohjauksen ja synergioiden hyödyntäminen ja yhdensuuntaistaminen on tärkeää. Energian hinnoittelun ja verotuksen merkitys on näiltä osin keskeistä, eikä julkisella ohjauksella saa ainakaan estää tai hidastaa käynnistyviä parannuksia.

1.3.2010

Kiinteistöveron alentamisen kannustava vaikutus voi kuitenkin olla liian vähäinen, kun otetaan huomioon ne kustannukset, jotka aiheutuvat rakennuksen energiatehokkuuden osoittamisesta luotettavalla tavalla ja verohallinnon järjestelmien kehittämisestä. Mielestämme onkin selvitettävä, saadaanko kiinteistöveron porrastamisen eri vaihtoehtoista riittävän kannustavia ja aidosti energiatehokkuutta parantavia vai tulisiko energiatehokkuuteen kannustaminen hoitaa muulla tavoin.

Laskennallinen menettely rakennuksen energiatehokkuudesta

Rakennusten ja koko rakennetun ympäristön energiatehokkuuskäsitteet ja -mittarit ovat murrosvaiheessa. Niiden osalta kaivataan merkittävää tutkimus- ja kehitystyötä. Nykyisten teknis-taloudellisten käsitteiden ja mittareiden rinnalle tarvitaan toiminnallis-taloudellisia mittareita. Rakennusten laskennallinen suunnitelmiin pohjautuva ja todellinen energiatehokkuus voivat useista eri syistä poiketa erittäin merkittävästi toisistaan.

Pelkästään rakennuksen laskennallisen energiatehokkuusluvun määrittelemine ja sen ottaminen kiinteistöveron mahdollisen alentamisen pohjaksi ei välttämättä johda toivottuun lopputulokseen. Kokonaisenergiatehokkuuteen vaikuttavat rakennuksen laskennallisen energiatehokkuuden lisäksi sen tehokas käyttö, sijainti yhdyskuntarakenteessa jne. Jotta ohjaava vaikutus ei kohdistuisi väärin, nämä näkökulmat tulisi pystyä ottamaan kannustavuudessa huomioon.

Kuntien verotulojen kompensointi

Nykyisessä kuntien taloustilanteessa kiinteistöveron tuottotasoa ei todennäköisesti olla valmiita pudottamaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että joillekin rakennuksille myönnetyt alennukset tulevat edellyttämään huomattavaa korotusta toisaalla. Jos korotus kohdistuu energiatehottomiin rakennuksiin, se vastaa muutoksen tarkoitusta, mutta jos se tulee kategorisesti koskemaan tiettyjä kiinteistötyyppejä, tämä ei ole tarkoituksenmukaista. Jos säädösohjauksella ja

1.3.2010

kannustuksella tavoitellaan energiatehokkuuden parantamista, tulisi parhaan tuloksen aikaan saamiseksi samanlaiset kannustimet ulottaa kaikkiin rakennustyyppisiin. Jos esimerkiksi asunnoille myönnetään alennus, tulee se merkitsemään muiden kiinteistötyyppien osalta verojen korotuksia. Toimitilakiinteistöissä on jo tehty vapaaehtoisesti paljon energiatehokkuutta parantavia toimenpiteitä ja olisi kohtuutonta, että näistä rankaistaisiin korotetun kiinteistöveron muodossa.

Energiatehokkuustietojen julkinen rekisteröinti

Kiinteistöveron porrastamisessa energiatehokkuuden perusteella tulee ottaa huomioon myös verovelvollisten oikeussuojakysymykset. Verotukseen tulee voida hakea muutosta ja veron perusteen tulee olla riittävän yksiselitteinen.

Energiatehokkuuden toteamiseen tulee liittää viranomaisen toimenpide, jotta verotuksen pohjan yksiselitteisyys ja selkeys turvattaisiin. Työryhmän raportissa esitetty vaihtoehto, jonka mukaan energiatehokkuuden selvittäminen tapahtuisi ulkopuolisten asiantuntijoiden avulla ja tulokset vietäisiin sitten VRK:n järjestelmään, ei vaikuta oikeusturvan kannalta parhaalta ratkaisulta. Pelkästään se, että asiantuntijan laatima selvitys kirjataan sellaisenaan viranomaisen järjestelmään, ei voi luoda perusteelle sellaista yksiselitteisyyttä ja julkista luotettavuutta, jota verotuksen perusteelta vaaditaan. Pelkästään selvityksen kiertäminen viranomaisen rekisterin kautta ei muuta sitä tosiasiaa, että kyse on ulkopuolisten yksityisten asiantuntijoiden laatimista selvityksistä. Selvitykseen tukeutuminen sellaisenaan ei ole hyväksyttävää, koska se merkitsee asiallisesti sitä, että päätösvalta verotuksen perusteesta siirtyisi tältä osin yksityiselle taholle.

Energiatodistuksen käyttäminen verotuksen pohjana ei myöskään ole mahdollista, koska myös näitä palveluja tarjoavat yritykset, eikä todistukseen tukeutuminen sellaisenaan voi olla edellä esitetyistä syistä hyväksyttävää.

1.3.2010

Kiinteistön omistajien yhdenvertainen kohtelu

Olemme samaa mieltä työryhmän kanssa siitä, että jos porrasteista kiinteistöveroa kehitetään edelleen, on selvitettävä, kuinka kiinteistövero voitaisiin porrastaa yhdenvertaisesti olemassa olevien rakennusten ja uusien rakennusten suhteen.

Oikeusturvanäkökohtien selvittäminen

Oikeusturvanäkökohdat on selvitettävä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Esimerkiksi verotukseen liittyvä muutoksenhakumahdollisuus tulee turvata. Jos verotuksen pohjaksi valitaan yksityisen tahon laatima selvitys, on kohtuutonta, jos verovelvollinen joutuu kalliin selvitysten lisäksi vielä erikseen hakemaan yleisen tuomioistuimen kautta muutosta verotuksen pohjana oleviin tietoihin.

Rakennusten raja

Jos porrasteiseen kiinteistöveroon päädytään, ei mielestämme ole perusteita jättää mitään rakennustyyppiä sääntelyn ulkopuolelle.

Lopuksi

RAKLI ja sen jäsenet ovat mielellään mukana kehittämässä rakennusten ja yhteiskunnan energia- ja ekotehokkuutta ja ideoimassa siihen kannustavia toimenpiteitä.

Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry

Helena Kinnunen
toimitusjohtaja