



17.6.2026

**Vero-osasto**

## **Selvitys aurinko- ja vesivoiman kiinteistöverotuksesta**



## Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
2. Nykytila	1
2.1. Yleistä kiinteistöverotuksesta	1
2.2. Voimalaitosrakennusten ja -rakennelmien kiinteistöverotus	3
2.2.1. Veroprosentit	3
2.2.2. Aurinkovoimalan verotusarvo	4
2.2.3. Vesivoimalaitoksen verotusarvo	5
2.2.4. Pumppuvoimalan verotusarvo	6
2.3. Voimalaitosten kiinteistöverotason vertailua	6
3. Kuuleminen	8
4. Kasvuriihi-hankkeen loppuraportti	9
5. Vaihtoehtojen arvioinnin lähtökohtia	10
5.1. Vaihtoehtojen reunaehdot	10
5.2. Euroopan unionin valtioneuvoston päätös	10
5.3. Kiinteistöverotuksen viitejärjestelmä	12
6. Vaihtoehtojen arviointia	13
6.1. Aurinkovoimaloiden jälleenhankinta-arvon varovaisuusalennuksen muuttaminen	13
6.2. Voimalaitosprosentin keventäminen	15
7. Vaikutusarvioita	17
7.1. Taloudellisia vaikutuksia	17
7.2. Vaikutuksia hallinnolliseen toimeenpanoon ja taakkaan	17
8. Johtopäätökset	18

## 1. Johdanto

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa selvitettäväksi asetettuihin veromuutoksiin sisältyy kirjaus, jonka mukaan tarkistetaan aurinkovoimaloiden rakennelmien verotusarvojen ajantasaisuus varmistaen, ettei aurinkovoimalaan kohdistu suhteettomasti tuulivoimaa suurempi kiinteistövero.<sup>1</sup> Lisäksi hallitusohjelma sisältää kirjauksen, jonka mukaan hallitus selvittää uusien vesivoimatehoa lisäävien hankkeiden kiinteistöveroluokituksen määräaikaista keventämistä.<sup>2</sup>

Tässä muistiossa selvitetään aurinko- ja vesivoimalan kiinteistöverotuksen keventämistä edellä mainittujen hallitusohjelman kirjausten perusteella. Selvityksessä tarkastellaan aurinko- ja vesivoimalaitosrakennelmien kiinteistöverotusta.

## 2. Nykytila

### 2.1. Yleistä kiinteistöverotuksesta

Kiinteistöveroa suoritetaan kiinteistöverolain (654/1992) mukaan vuosittain kiinteistön sijaintikunnalle veropohjaan kuuluvista maapohjista sekä rakennuksista ja rakennelmista. Kiinteistövero määrätään kunnan määräämään sovellettavan veroprosentin mukaisena osuutena kiinteistön arvosta erikseen maapohjien sekä rakennusten ja rakennelmien osalta. Verovelvollinen on pääsääntöisesti omistaja.

Kuntien on vuosittain määrättävä kiinteistöverolain 11 §:ssä tarkoitetut maapohjan yleinen kiinteistöveroprosentti ja rakennusten yleinen kiinteistöveroprosentti. Maapohjan yleisen kiinteistöveroprosentin on oltava vähintään 1,30 ja enintään 2,00 prosenttia. Rakennusten yleisen kiinteistöveroprosentin on oltava vähintään 0,93 ja enintään 2,00 prosenttia, ja sitä sovelletaan myös rakennelmiin. Yleisiä kiinteistöveroprosentteja sovelletaan kiinteistöverolain mukaisiin veronalaisiin kiinteistöihin, jollei kiinteistöverolain 12, 12 a, 12 b, 13, 13 a tai 14 §:ssä säädetyistä erityisistä veroprosenteista muuta johdu.

Kunta voi määrätä erikseen 14 §:ssä tarkoitetun veroprosentin voimalaitokseen ja ydinpolttoaineen loppusijoituslaitokseen kuuluville rakennuksille ja rakennelmille, jäljempänä *voimalaitosprosentti*. Voimalaitosprosentti saa olla enintään 3,10 prosenttia. Voimalaitosprosentin määrääminen on kunnalle vapaaehtoista.

Kiinteistön arvona pidetään kiinteistöverolain 15 §:n mukaan varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain (1142/2005), jäljempänä *arvostamislaki*, ja sen nojalla annettujen säännösten ja päätösten mukaisesti laskettavaa arvoa kiinteistöveron määräämisvuotta edeltävältä kalenterivuodelta, joiden mukaan määrätään myös yritysvarallisuuteen kuuluvan kiinteistön arvo.

Rakennukset ja rakennelmat arvostetaan kiinteistöverotuksessa soveltamalla kustannusarvomenetelmää. Rakennuksen, rakennelman ja vesivoimalaitoksen verotusarvoksi katsotaan arvostamislain 30 §:n mukaan jälleenhankinta-arvo vähennettynä vuotuisilla ikäalennuksilla. Jälleenhankinta-arvolla tarkoitetaan arvioitavaa rakennusta vastaavan uudisrakennuksen todennäköisiä arvonlisäverottomia rakennuskustannuksia, jos rakennus pystytettäisiin arviointihetkellä uudelleen. Ikäalennuksilla otetaan huomioon vanhenemisen vaikutus

<sup>1</sup> Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma, Liite C. Veropolitiikan linja, Selvitettäväksi asetettavat veromuutokset, s. 239.

<sup>2</sup> Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma, 7.1 Edullista, puhdasta ja toimitusvarmaa sähköä suomalaisille ja heidän työpaikoilleen, Vesivoima, s. 139.

arvoon, ja ne vaihtelevat rakennustyyppistä ja osin rakennusmateriaalista riippuen 1 ja 10 prosentin välillä. Ikäalennukset tehdään jälleenhankinta-arvosta valmistumisvuodesta alkaen vuotuisina ikäalennuksina lineaarisesti. Käytössä olevan rakennuksen tai rakennelman (lukuun ottamatta asuinrakennukset) arvoksi katsotaan rakennustyyppistä kuitenkin vähintään 20 tai 40 prosenttia.

Arvostamislain 30 §:n 2 momentin nojalla vuosittain annettavassa valtiovarainministeriön asetuksessa rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista, jäljempänä myös *rakennusten jälleenhankinta-arvoasetus*, jälleenhankinta-arvon laskentaperusteet on määritetty noin 30 rakennustyyppille, joihin kuuluvat muun muassa asuinpientalot, asuinkerrostalot, vapaa-ajan asunnot, talous- ja autotallirakennukset, toimistorakennukset, myymälärakennukset ja teollisuusrakennukset. Viimeisin valtiovarainministeriön asetus rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista määrättäessä verotusarvoa vuodelta 2025 (1073/2025) on annettu 27.11.2025.

Rakennusten jälleenhankinta-arvoasetuksen 20 §:n 2 momentin mukaan muun kuin asetuksessa edellä lueteltuihin ryhmiin kuuluvan rakennuksen arvioimiseen käytetään lähinnä soveltuvan rakennuksen arvioimisperusteita. Rakennusten arvostamisperusteena pidetään rakennusten jälleenhankinta-arvoasetuksen 21 §:n 1 momentin mukaan 75 prosenttia vastaavan rakennuksen rakennuskustannuksia, jos rakennukseen ei sen laadun vuoksi voida lainkaan soveltaa rakennusten jälleenhankinta-arvoasetuksen 4–19 §:ssä olevia arviointiperusteita. Myös rakennelman jälleenhankinta-arvona pidetään 75 prosenttia vastaavan rakennelman rakennuskustannuksista. Jälleenhankinta-arvoja on vakiintuneesti korotettu kaavamaisesti rakennuskustannusindeksin vuosimuutosta vastaavasti.

Arvostamislain 30 §:n 2 momentin nojalla annetaan vuosittain valtiovarainministeriön asetus vesivoimalaitoksen ja sen rakenteiden perusteista, jäljempänä myös *vesivoiman jälleenhankinta-arvoasetus*. Viimeisin valtiovarainministeriön asetus vesivoimalaitoksen ja sen rakenteiden jälleenhankinta-arvon perusteista määrättäessä verotusarvoa vuodelta 2025 (1072/2025) on annettu 27.11.2025.

Asetuksen mukaan vesivoimalaitoksen jälleenhankinta-arvo määräytyy ensisijaisesti sen rakenneosien hankintakustannusten perusteella, joita korotetaan vuosittain rakennuskustannusindeksin muutosta vastaavasti (2 §). Jos alkuperäisistä rakennuskustannuksista ei ole luotettavaa selvitystä, sovelletaan 4–8 §:ssä säädettyjä keskimääräisiä rakennuskustannuksia (3 §). Jälleenhankinta-arvo on 75 prosenttia jommallakummalla menetelmällä määritetyistä arvoista.

Kiinteistön verotusarvon enimmäismäärästä säädetään arvostamislain 32 §:n 1 momentissa. Kiinteistön verotusarvon enimmäismäärän muodostaa kiinteistön kiinteistöveron alaisten osien ja etuuskien käypä arvo, jos käypä arvo alittaa osien ja etuuskien verotusarvojen yhteismäärän. Pykälän 2 momentin mukaan käyvällä arvolla tarkoitetaan sitä käypää arvoa, joka omaisuudella oli verovuoden päättyessä omistajan hallussa ja sillä paikalla, missä omaisuus oli, tai omaisuuden todennäköistä luovutushintaa, jos se on edellä mainittua arvoa suurempi.

Oikeuskäytännössä kiinteistön verotusarvon enimmäismäärään on otettu kantaa ennakkopäätöksessä KHO 2014:128, jossa oli kysymys asumisoikeusasunnoista annetussa laissa (393/2021) säädettyjen asumisoikeuskäytössä olevien kiinteistöjen luovutusrajoitusten vaikutuksesta kiinteistön arvostamiseen kiinteistöverotuksessa. Luovutusrajoituksilla katsottiin olevan vaikutusta arvostamislain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettuun todennäköiseen luovutushintaan, mutta ei kiinteistön arvoon omistajan hallussa. Kun kiinteistön käypänä ar-

von pidentään todennäköistä luovutushintaa vain, jos se ylittää kiinteistön arvon omistajan hallussa, kiinteistöjen verotusarvoja ei katsottu vahvistetuksi käypää arvoa korkeampaan arvoon pelkästään sen vuoksi, ettei luovutusrajoituksia ollut otettu arvostamisessa huomioon.

Säännöksen tulkintaa on selkeyttänyt myös ennakkopäätös KHO 2018:161, jossa kysymys oli entisen virastotalokiinteistön arvostamisesta. Verovelvollinen oli ostanut kiinteistön 250 000 euron kauppahinnalla, kun seuraavalla verovuodelta toimitetussa kiinteistöverotuksessa verotusarvoksi oli vahvistettu 3 577 166 euroa. Omistaja harjoitti kiinteistöllä toimistotilojen vuokraustoimintaa.

Valituksen enemmälti hyläten korkein hallinto-oikeus katsoi kiinteistön käyväksi arvoksi 400 000 euroa. Ratkaisun perusteluissa viitataan arvostamislain 32 §:n 2 momentin mukaisiin vaihtoehtoisin arvostamistapoihin, joista kumpaakin käytettäessä kysymys on kiinteistön arvostamisesta sen yksilöllisten ominaisuuksien perusteella. Kiinteistön käypää arvoa omistajan hallussa osoittaa lähtökohtaisesti sen taloudellinen käyttöarvo omistajalleen siinä toiminnassa, jossa kiinteistöä käytetään. Kun määritettävänä on omaisuuden arvo omistajan hallussa, voi ratkaisun mukaan merkitystä olla myös tiedolla siitä, mikä on kohteen todennäköinen luovutushinta.

Ratkaisun perustelujen mukaan vuokraustoiminnan käytössä olevan kiinteistön käypään arvoon vaikuttavat keskeisesti kiinteistöstä saatavissa olevat vuokratulot ja siitä aiheutuvat menot. Riippumattomalta osapuolelta normaalissa markkinatilanteessa ostetun kiinteistön kauppahinnan voidaan olettaa muodostuneen sillä perusteella, mikä on kiinteistön tuleva taloudellinen käyttöarvo ostajalle ottaen huomioon kiinteistön käyttötarkoituksen, kunnan ja sijaintipaikan. Varsinkin arvostamishetkeä ajallisesti lähellä olevassa kiinteistön hankinnassa käytetty hankintahinta on yksi osoitus kiinteistön käyvästä arvosta omistajan hallussa. Jos kiinteistöllä on useita mahdollisia sellaisia käyttäjiä, joille se soveltuu hyvin, ja siihen kohdistuu riittävästi markkinakysyntää, kiinteistön arvo omistajansa hallussa ei voi merkittävästi poiketa sen todennäköisestä luovutushinnasta. Samoin todennäköinen luovutushinta voi hyvin kuvastaa kiinteistön arvoa omistajan hallussa esimerkiksi tilanteessa, jossa omistajan kiinteistössä harjoittama toiminta on päättynyt, eikä kiinteistölle ole enää käyttöä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä KHO 2025:58 otettiin kantaa mahdollisuuteen vertailla rakennuksen verotusarvoa ja käypää arvoa erillään maapohjasta, joka kuului rakennuksen omistajalle. Vertailun vuoksi rakennus on voitu arvostaa erikseen arvostamislain 32 §:n nojalla käypään arvoon silloin, kun rakennuksella ja maapohjalla on eri omistajat. Ratkaisun perustelujen mukaan vaikka säännös esitöineen viittasi kiinteistön kaikkien veronalaisten osien arvojen vertailuun, oli asiassa kuitenkin otettava erityisesti huomioon kiinteistöveron luonne objektiverona, jossa verotusarvo määrätään erikseen maapohjan ja rakennuksen osalta niiden ominaisuuksien pohjalta. Rakennuksen verotusarvoksi oli katsottava laskennallisin perustein vahvistettua verotusarvoa alempi käypä arvo, vaikka kiinteistön veronalaisten osien yhteenlaskettu käypä arvo ylitti kiinteistön verotusarvojen yhteismäärän.

## **2.2. Voimalaitosrakennusten ja -rakennelmien kiinteistöverotus**

### **2.2.1. Veroprosentit**

Kiinteistöverolain 14 §:n voimalaitosprosentin piiriin kuuluu valtaosa kiinteistöverotuksen piirissä olevista voimalaitokseen kuuluvista rakennuksista ja rakennelmista. Vuonna 2026 Manner-Suomen 292 kunnasta voimalaitosprosentti on määrätty 256 kunnassa. Voimalaitosprosentti on määrätty sallitulle enimmäistasolle 3,10

prosenttiin 206 kunnassa. Voimalaitosprosentin tätä alemmalle tasolle määränneessä 50 kunnassa voimalaitosprosentti on keskimäärin 2,40 prosenttia. Verotusarvoilla painotettu keskimääräinen voimalaitosprosentti on viime vuosina ollut noin 3,10 prosenttia.

Voimalaitosprosenttia sovelletaan kaikenlaatuisiin voimalaitoksiin kuuluviin rakennuksiin ja rakennelmiin. Voimalaitoksina voidaan pitää muun muassa kaiken laatuista sähkövoimaa tuottavia laitoksia. Näitä ovat vesivoimalaitosten ohella sähköä tuottavat voimalaitokset, joita ovat ydinvoimalaitokset, vesivoimalaitokset, tuulivoimalaitokset, aurinkovoimalaitokset ja erilaisia palavia polttoaineita käyttävät laitokset.

Voimalaitosprosentin ollessa vapaaehtoinen kunnille, ei voimalaitosprosentti tule sovellettavaksi niissä kunnissa, joissa sitä ei ole määrätty. Näissä tilanteissa voimalaitosrakennuksiin ja -rakennelmiin sovelletaan kunnan määräämää rakennusten yleistä kiinteistöveroprosenttia.

Voimalaitosprosentin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös alle 10 megavoltiampeerin nimellistehon alittavat pienvoimalaitokset, joita ei kiinteistöverolain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla ole kytketty sähköverkkoon yhteisen liittymispisteen kautta. Jos useampi voimalaitos on kytketty sähköverkkoon yhteisen liittymispisteen kautta 14 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, lasketaan voimalaitosten teho yhteen arvioitaessa 10 megavoltiampeerin nimellistehoa. Kyseisen pienvoimalaitoksia koskevan poikkeuksen piiriin kuuluu tyypillisesti esimerkiksi pienvesivoimaloita ja pienempiä tuulivoimapuistoja.

Toisin kuin vesivoimalaitoksiin yleensä, pumppuvoimalaitokseen ei sovelleta voimalaitosprosenttia. Verohallinnon antaman ohjeen Voimalaitokset kiinteistöverotuksessa (Dnro VH/2359/00.01.00/2026, antopäivä 20.4.2026), jäljempänä *Verohallinnon voimalaitosohje*, mukaan pumppuvoimaloita ei ominaisuuksistaan huolimatta käsitellä kiinteistöverotuksessa voimalaitoksina, vaan niiden pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisesti energiavarastoina toimien sähkön kulutushuippuja tasaavana energiavarastona ja kuluttaen kokonaisuudessa enemmän sähköä kuin tuottaen sitä verkkoon.

## **2.2.2. Aurinkovoimalan verotusarvo**

Verohallinnon voimalaitosohjeen mukaan tuulivoimalan perustusta, runkoa ja konehuonetta vastaavasti aurinkovoimalan perustusta ja tukirakenteita käsitellään kiinteistöveron alaisina rakennelmina. Paneelien tukirakenteet voidaan kiinnittää myös maan päälle asetettavien betonilaattojen varaan ilman kiinteitä perustuksia. Kiinteistöveronalaisuuden kannalta ei ole merkitystä, onko tukirakenteet ankkuroitu maahan vai ei. Aurinkovoimalan helpolla siirrettävyydellä ei myöskään ole merkitystä. Aurinkovoimala kuuluu kiinteistöverotuksen piiriin, jos se on tarkoitettu palvelemaan kiinteistön käyttöä pysyvästi.

Kiinteistöverotuksen ulkopuolelle jäävät aurinkovoimalan irtaimiksi omaisuudeksi katsottavat osat. Paneelit ja paneeleita mahdollisesti liikuttavat moottorit ja rakenteet eivät laitteina kuulu kiinteistöveropohjaan.

Verohallinnon voimalaitosohjeessa todetaan edelleen, että rakennuksen katolle tai seinälle asennettavat aurinkopaneelit ovat osa rakennusta, eikä niitä oteta erikseen huomioon laskettaessa rakennuksen verotusarvoa. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa sähköistämättömään rakennukseen saadaan sähköt aurinkopaneelien tai tuulivoimalan avulla taikka näiden yhdistelmänä.

Aurinkovoimalan jälleenhankinta-arvoksi katsotaan 75 prosenttia aurinkovoimalan perustusten ja tukirakenteiden rakennuskustannuksista. Verohallinnon voimalaitosohjeen mukaan voimalaitoksen rakennuskustannuksina huomioidaan vain kirjanpitoon kirjatut taseeseen aktivoitujen arvonlisäverottomat rakennuskustannukset.

Jälleenhankinta-arvoa laskettaessa huomioon otetaan myös ohjeessa mainitut rakennuskustannuksiin liittyvät yleiskustannukset, joita ovat työmaan käyttö- ja yhteiskustannukset, rakennuttajan kustannukset, taseeseen aktivoituneet rakennusaikaiset korot ja rakennusaikaiset vakuutukset, samoin kuin rakennuspaikan raivauskustannukset sekä maansiirtotyöhön liittyvät kustannukset. Koneiden ja laitteiden tai maapohjan hankintamenoona luettavia kustannuksia ei oteta huomioon. Kustannukset jaetaan rakennusten ja rakennelmien, koneiden ja laitteiden sekä maapohjan hankintamenoona niiden rakennus- ja hankintakustannusten mukaisessa suhteessa.

Aurinkovoimalaan sovellettavasta ikälennusprosentista ei säädetä arvostamislain 30 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaista tuulivoimalaitokseen kuuluvaan rakennukseen ja rakennelmaan sovellettavaa 2,5 prosentin suuruisia vuotuista ikälennusprosenttia.<sup>3</sup> Aurinkovoimalan verotusarvoksi katsotaan arvostamislain 30 §:n 4 momentin nojalla vähintään 40 prosenttia jälleenhankinta-arvosta tuulivoimaloita vastaavasti.

### 2.2.3. Vesivoimalaitoksen verotusarvo

Vesivoiman jälleenhankinta-arvoasetuksen 1 §:n mukaan vesivoimalaitoksen, jonka kosken putouskorkeus on vähintään kolme metriä ja jonka teho on vähintään 500 kilowattia, ja vesivoimalaitosrakenteiden jälleenhankinta-arvoa laskettaessa otetaan huomioon voimalaitosrakenteiden hankinnasta johtuneet välittömät menot seuraavasti: koneasema siihen sisältyvine patoineen, ylä- ja alakanavarakenteet ja muut koneaseman ulkopuoliset vesitiet, voimalaitosta varten tehdyt perkaukukset ja pengerrykset, voimalaitosta palvelevat padot, kytkinkenttärakenteet, voimalaitoksen käyttöä ja ylläpitoa varten tarvittavat tiet ja sillat, lämpö-, vesi-, ilmastointi- ja sähköasennukset, voimalaitoksen tarvitsemat erilliset kaapeli- ja putkikanavat sekä tontin kaivuu-, paalutus-, louhinta-, tasointi- ja pintarakennustyöt. Vesivoimalaitoksen jälleenhankinta-arvoa laskettaessa otetaan huomioon myös laitoksen työmaan käyttö- ja yhteiskustannukset, rakennuttajan kustannukset ja rakennusaikaiset korot.

Vesivoimalaitoksen jälleenhankinta-arvoa laskettaessa otetaan huomioon ainoastaan vesivoimalaitosta välittömästi palvelevat rakennukset ja laitteet. Näitä eivät ole muun muassa kalanviljelylaitokset, toimisto-, varasto-, korjaamo- tai asuinrakennukset, turbiinit, generaattorit, patoluukut, nosturit, automaattilaitteet säätöä ja käyttöä varten eivätkä uittolaitteet, muunto- ja kytkinlaitteet eivätkä muut sähkön tuotantoa palvelevat koneet ja laitteet.

Vesivoimalaitoksen jälleenhankinta-arvo on vesivoiman jälleenhankinta-arvoasetuksen 2 §:n mukaan 75 prosenttia huomioon otettavista rakennuskustannuksista.

Vesivoimalaitoksen ja sen rakenteiden jälleenhankinta-arvo lasketaan ensisijaisesti verovelvollisilta saatavien selvitysten perusteella. Jos vesivoimalaitoksen alkuperäisiä rakennuskustannuksia ei voida luotettavasti selvittää, määritetään jälleenhankinta-arvo vesivoiman jälleenhankinta-arvoasetuksen 1 §:ssä tarkoitettujen rakenteiden rakennuskustannusten summana asetuksessa annettujen keskimääräisten rakennuskustannusten perusteella. Jälleenhankinta-arvo on 75 prosenttia tällä tavoin määritetystä arvosta (vesivoiman jälleenhankinta-arvoasetus 3 §).

<sup>3</sup> Hallituksen esityksessä HE 29/2026 vp ehdotetaan arvostamislain 30 §:n 1 momentin 6 kohtaan lisättäväksi maininta aurinkovoimalaitokseen kuuluvasta rakennuksesta ja rakennelmasta.

Vesivoimalaitoksen verotusarvo kiinteistöverotuksessa saadaan, kun jälleenhankinta-arvosta vähennetään vuotuiset ikäalennukset. Vesivoimalaitokseen kuuluvaan rakennukseen, patoon, altaaseen ja muuhun rakennelmaan sovelletaan arvostamislain 30 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti 1 prosentin suuruista vuotuisia ikäalennusprosenttia. Verotusarvoksi katsotaan arvostamislain 30 §:n 4 momentin nojalla kuitenkin vähintään 40 prosenttia vesivoimalaitoksen jälleenhankinta-arvosta.

#### **2.2.4. Pumppuvoimalan verotusarvo**

Verohallinnon voimalaitosohjeen mukaan pumppuvoimaloihin ei voida soveltaa rakennusten jälleenhankinta-arvoasetuksen 4–19 §:ssä olevia arviointiperusteita, vaan ne arvostetaan rakennuskustannusten perusteella rakennusten jälleenhankinta-arvoasetuksen 21 §:n mukaisesti. Tällaisten kohteiden jälleenhankinta-arvona pidetään rakennusten jälleenhankinta-arvoasetuksen 21 §:n mukaan 75 prosenttia vastaavan rakennuksen tai rakennelman rakennuskustannuksista. Pumppuvoimalaitokseen voi liittyä teollisuusrakennukseen verrattavia rakennuksia. Näiden rakennusten jälleenhankinta-arvo lasketaan teollisuusrakennuksina, jos ne vastaavat ominaisuuksiltaan teollisuusrakennusta.

Verohallinnon voimalaitosohjeen mukaan, kun otetaan huomioon pumppuvoimalan tekniset ominaisuudet sekä sen pääasiallinen käyttötarkoitus energiavarastona, siihen sovelletaan arvostamislain 30 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyä 4 prosentin suuruista vuotuisia ikäalennusprosenttia. Pumppuvoimalaitokseen liittyvien rakennelmien tai rakennelmina arvostettavien osien ikäalennus on 10 prosenttia kuten muillakin rakennelmissa arvostamislain 30 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla. Verotusarvoksi katsotaan arvostamislain 30 §:n 4 momentin nojalla lain 30 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan mukaisten kohteiden osalta vähintään 20 prosenttia niiden jälleenhankinta-arvosta.

### **2.3. Voimalaitosten kiinteistöverotason vertailua**

Eri teollisen mittakaavan aurinkovoimapuistohankkeiden investointikustannuksissa voidaan arvioida olevan merkittävää vaihtelua, mikä johtuu merkittävästi rakennuspaikasta sekä rakentamisen edellyttämistä raivaus- ja maanrakennustöiden kustannuksista. Hankekohtaisen vaihtelun voidaan odottaa olevan suurta, kun otetaan huomioon maapohjan laadun asettamat vaatimukset rakentamis- ja komponenttiratkaisuille. Toisaalta erilaiset rakenneratkaisut vaikuttavat myös kustannustasoon, ja erilaisilla teknisillä rakenneratkaisuilla aurinkonsäteilyn hyödyntämistä voidaan pyrkiä tehostamaan.

Yleisellä tasolla voidaan lähteä siitä, että raivaus- ja maansiirtokustannukset voivat olla vähäiset rakennettaessa aurinkovoimapuistoa viljelykäytöstä poistuneella pellolla. Kustannusten arvioidaan olevan suurempia rakentamiselle huomattavasti soveltuvalla maapohjalla, kuten esimerkiksi turvetuotantomaa ja kivisellä metsämaalla. Vaikka hankekohtainen vaihtelu on suurta, voivat Suomen uusiutuvat ry:ltä saatujen toimialalta tulleiden arvioiden mukaan raivaus- ja maansiirtokustannusten osuudet olla haastavampien maapohjien oloissa noin 4–8 prosenttia kustannuksista.

Suomen uusiutuvat ry:ltä saatujen toimialan arvioiden mukaan aurinkovoimalan rakennuskustannusten keskimääräisenä vaihteluvälinä voidaan pitää 0,4–0,8 euroa wattipiikkiä (Wp) eli tehon yksikköä kohden, jolla kuvataan aurinkopaneelien tuottamaa huipputehoa standardiolosuhteissa mitattuna. Kalleimpana voidaan pitää entisille turvetuotantoalueille rakennettavia hankkeita, joissa vaihteluvälin oletetaan olevan suuruusluokaltaan 0,5–0,8 euroa/Wp, joskin todellisen kustannuksen arvioidaan riippuvan huomattavasti esimerkiksi turpeen

paksuudesta sekä tie- ja ojitustarpeista. Talousmetsässä vastaavan vaihteluvälin odotetaan asettuvan välille 0,5–0,7 euroa/Wp, kun taas pelloille rakennettuina hankkeina vaihteluväli asettunee välille 0,45–0,6 euroa/Wp. Sen sijaan joutomaille tai entisille kaatopaikoille rakennettavien hankkeiden vaihteluväliä ei tässä vaiheessa ole mahdollista arvioida.

Toteutuneita ja suunnitteilla olevia aurinkovoimahankkeita on vaikeaa verrata keskenään niiden erilaisista hankekohtaisista ominaisuuksista johtuen. Suomen uusiutuvat ry:ltä saatujen toimialalta tulleiden arvioiden pohjalta kiinteistöveron alaisiin osiin voitaneen kohdistaa karkean keskiarvon perusteella 25–35 prosenttia rakennuskustannuksista. Erilaisilla oletuksilla voidaan karkeasti haarukoida, että elinkaaren aikaiseen tuotantoon suhteutettuna keskimääräisen kiinteistöveron taso voi olla alimmillaan noin 1,80 euroa megawattituntia (MWh) kohti. Hankekohtaiset olosuhteet korottavat tasoa, ja hankekohtaisen vaihtelun voidaan haastavammassa olosuhteissa olettaa asettuvan noin 2 ja 4 euron välille MWh:a kohti. Nykyolosuhteissa rakennettavan uuden maatuulivoimalan elinkaaren aikaiseen tuotantoon suhteutettu keskimääräinen kiinteistövero on noin 1,20 euroa MWh:a kohti.

Vesivoimalaitosten osalta vesivoiman investointikustannukset ovat tyypillisesti korkeita, mutta käyttökustannukset alhaisemmat. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön tilaaman selvityksen perusteella vesivoiman investointikustannuksen tasoksi on arvioitu 1,0–1,8 miljoonaa euroa megawattia (MW) kohti ja pumppuvoimalaitoksen 1,4 miljoonaa euroa MW:a kohti, kun taas käyttökustannukset MW:a kohti olivat erittäin alhaiset. Vertailun vuoksi tuulivoiman investointikustannuksen arvioitu taso on 1,5 miljoonaa euroa MW:a kohti ja ydinvoiman 4,4 miljoonaa euroa MW:a kohti sekä käyttökustannukset 5 euroa (tuulivoima) ja 13 euroa (ydinvoima) MW:a kohti.<sup>4</sup>

Fingrid Oyj:n voimalaitosrekisterin mukaan Suomessa on 58 vesivoimalaitosta, joiden teho ylittää 10 MW:a. Näiden voimalaitosten teho vaihtelee 11 ja 192 MW:n välillä, tehon keskiarvon ollessa noin 52 MW:a. Teholla mitaten nämä voimalaitokset vastaavat noin 91 prosenttia kaikesta vesivoimasta Suomessa, vaikka lukumääräisesti näitä pienempiä voimalaitoksia on selvästi enemmän.

Alla oleva taulukko kuvaa eri voimalaitostyyppien kiinteistöveron tasoa sekä niiden sähköenergian tuotantotehoa ja tuotantomäärää nykytilassa. Taulukon tiedot on kerätty Verohallinnon kiinteistöveroaineistoista, Fingrid Oyj:n voimalaitosrekisteristä sekä Energiategollisuus ry:n tilastoista. Kiinteistöverot on jaoteltu erikseen voimalaitosprosentille ja rakennusten yleiselle kiinteistöveroprosentille. Tiedot ovat suuntaa antavia<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Ramboll Finland: Vesivoiman vaikutus Suomen sähköjärjestelmään ja merkittävimpien vesivoimakohteiden tunnistaminen yhteiskunnallisten intressien yhteensovittamiseksi. 2025. Maa- ja metsätalousministeriö. Selvitys on saatavissa osoitteessa: <https://mmm.fi/-/selvitys-vesivoiman-vaikutuksista-sahkojarjestelmaan-seka-merkittavimpien-vesivoimakohteiden-tunnistamisesta-valmistui>

<sup>5</sup> Vuoden 2026 kiinteistöverotusaineisto sisältää vuoden 2025 loppuun mennessä käyttöön otetut voimalaitokset, mutta ei vuonna 2026 valmistuvia voimalaitoksia. Fingrid Oyj:n voimalaitosrekisterin tiedot on haettu maaliskuussa 2026, joten ne voivat sisältää myös vuonna 2026 käyttöön otettuja voimalaitoksia. Energiategollisuus ry:n alustavat tilastot vuoden 2025 sähköenergian tuotannosta sisältävät tiedot Suomessa vuoden 2025 aikana tuotetun sähköenergian määrästä ja tuotantomuodosta, mutta tiedot ovat alustavia ja voivat tarkentua myöhemmin. Näistä syistä lukuja on tulkittava vain suuntaa antavina. On myös huomattava, että kaikkia voimalaitoksiin kuuluvia rakennusten yleisellä kiinteistöveroprosentilla verotettavia rakennuksia ei välttämättä ole tunnistettu aineistosta. Erityisesti voimalaluokkakategoriassa Muut tämä voi aiheuttaa virheitä veron mega- ja gigawattituntikohtaisiin tietoihin.

Voimalaluokka	Kiinteistövero voimalaitos-% (M€)	Kiinteistövero rak. yleinen-% (M€)	Teho (MW)	Tuotanto (GWh)	Vero / MW (€)	Vero / GWh (€)
Ydinvoima	24,8	0	4 394	31 450	5 647	789
Tuuli- ja aurinkovoima	57,4	1,5	9 746	23 205	6 044	2 538
josta arvio teollisen mittakaavan aurinkovoimaa <sup>6</sup>	0,5–1,2		262	252	1 908–4 580	1 984–4 762
Vesivoima	41,9	1,2	3 294	12 325	13 094	3 499
Muut	5,6	1,9	4 803	12 410	1 563	605
<b>Yhteensä</b>	<b>129,7</b>	<b>4,6</b>	<b>22 237</b>	<b>79 390</b>	<b>6 039</b>	<b>1 692</b>

### 3. Kuuleminen

Selvityksen valmistelun aikana järjestettiin kuulemistilaisuus 28.11.2024. Kuultavina olivat työ- ja elinkeinoministeriö, Suomen uusiutuvat ry ja Energiateollisuus ry. Lisäksi Suomen uusiutuvat ry:n kanssa on käyty keskusteluja tarkemmin aurinkovoimaloiden kustannustasosta ja sen vaikutuksista kiinteistöveroon.

Kuulemistilaisuudessa Suomen uusiutuvat ry esitti aurinkovoiman olevan vasta vakiintumassa osaksi kotimaista uusiutuvaa energiantuotantoa, ja teollisen mittaluokan aurinkovoimaa on saatu aluille EU:n elpymis- ja palautumistukivälineellä (RRF) rahoitettuna RRF-energiainvestointihankkeina. Alalla kiinteistöveroa pidetään merkittävänä ja tärkeänä sen tukiessa paikallisyhteisöä ja lisätessä hankkeiden hyväksyttävyyttä sekä kannustaessa kuntia kaavoittamaan alueita aurinkovoimalle, mutta kiinteistöveron tason tulisi mahdollistaa hankkeiden toteuttamisen.

Suomen uusiutuvat ry katsoi ongelmalliseksi aurinkovoiman kiinteistöverorasituksen kaksin- tai kolminkertaisuuden maatuulivoimaan verrattuna, kun tarkastellaan sähköntuotantoon suhteutettua kiinteistöverokustannusta. Vastaavasti alueidenkäyttöä koskevalla sääntelyllä hankkeiden sijoittumista ohjataan entisille turvetuotantoalueille ja joutomaille, joille rakentaminen on kalliimpaa korottaen siten kiinteistöverokustannusta. Kiinteistöveron tason olisi oltava sellainen, että se mahdollistaa hankkeiden toteuttamisen ja joka jollain tasolla huomioi erilaiset rakennuskustannukset. Yhtenä selvittävänä vaihtoehtona esitettiin aurinkovoimalan jälleenhankinta-arvon laskemista 32 prosenttiin rakennuskustannuksista nykyisen 75 prosentin sijaan.

Energiateollisuus ry katsoi, että teollisuuskokoluokan aurinkovoimalaitosten verottaminen nykyisillä käytännöillä heikentää mahdollisuuksia aurinkovoimalaitosten rakentamiseen suuressa mittakaavassa. Eri sähköntuotantomuotojen kiinteistöverokohtelu ei ole tasapuolista, jos huomioidaan erot sähköntuotantomuotojen

<sup>6</sup> Tuuli- ja aurinkovoimaloilla on verotusaineistossa käytetyssä rakennusluokituksessa sama rakennusluokka, eikä niitä siksi ole mahdollista erottaa toisistaan verotusaineiston perusteella. Taulukossa on käytetty toimialalta saatuja tietoja ja arvioita, joiden mukaan teollisen mittakaavan aurinkovoimalaitosten osuus vuoden 2026 kiinteistöverosta olisi 0,5–1,2 miljoonaa euroa, teho 262 MW ja tuotanto noin 252 GWh käyttäen kapasiteettikertoimesta oletusta 0,11.

ominaisuuksissa. Aurinkovoimalan kiinteistöveron katsottiin olevan huomattavan korkea suhteutettuna vuosituotantoon, koska aurinkovoiman vuosittainen tuotanto on suhteellisen pieni nimellistehoon nähden. Aurinkovoiman rakentaminen joutomaille ja entisille turvetuotantoalueille saattaa myös olla selvästi kalliimpaa kuin helpommissa rakentamisolosuhteissa.

Energiateollisuus ry katsoi uusien vesivoimaloiden ja pumppuvoimaloiden mahdollistavan säätövoiman lisäämisen, eli sähkön tuotannon ja kulutuksen vaihteluiden tasapainottamisen erityisesti, kun sääolosuhteiden mukaan vaihtelevan tuuli- ja aurinkosähkön osuus sähköntuotannosta kasvaa. Pumppuvoimassa on kyse sähkön varastointimuodosta, jossa hyödynnetään vesistöjen korkeuseroja energian varastointiin ja tuottamiseen siten, että ylimääräisellä sähköllä ylempänä olevaan altaaseen pumppaamalla varastoitua vettä laskeetaan alempaan altaaseen sähköntarpeen kasvaessa. Suomessa ei ole pumppuvoimalaitoksia, mutta niitä on suunnitteilla.

Energiateollisuus ry nosti esiin, että uusia vesivoimahankkeita on keskusteluissa tällä hetkellä rajallinen määrä, ja hankkeiden arvioidaan etenevän vain, jos niiden arvioidaan kykenevän tuottamaan kilpailukykyistä sähköä teollisuuden ja yhteiskunnan tarpeisiin. Kiinteistöveroselvityksessä selvitettävänä asioina esitettiin arvioitavaksi esimerkiksi kiinteistöveron kevennyksen kokoluokka, ajallinen pituus ja rajaukset sekä valtioneuvoston suositukset. Vertailukohtana viitattiin vuonna 2005 säädetyn kiinteistöverolain muuttamista koskevan lain (1131/2005) uusia vesivoimalaitoksia koskevaan siirtymäsäännökseen, jonka mukaan vuoden 2006 alun jälkeen käyttöön otettavan vesivoimalaitoksen, jonka nimellisteho on enemmän kuin 10 megavoltiampeeria, kiinteistöveroprosentti on vuosilta 2006–2017 toimitettavissa kiinteistöverotuksissa lain 14 §:stä poiketen enintään 1,40.<sup>7</sup>

#### 4. Kasvuriihi-hankkeen loppuraportti

Valtioneuvoston kanslia käynnisti 26.9.2024 Kasvuriihi-hankkeen talouskasvun vauhdittamiseksi. Hankkeen valmisteluryhmän tavoitteena oli tuottaa konkreettisia ratkaisuehdotuksia, joilla hallitus voi vauhdittaa yksityisen yritys sektorin kasvua. Työryhmän 28.2.2025 julkistamassa loppuraportissa<sup>8</sup> on muun ohella aurinkovoiman ja vesivoiman kiinteistöveroa koskevia toimenpide-ehdotuksia.

Loppuraportin jaksossa 4.2 todetaan, että Suomella on hyvät edellytykset kasvattaa maa- ja merituulivoimaa sekä aurinkovoimaa. Suomessa selvitetään myös investointiedellytyksiä uusiin ydin- ja pumppuvesivoimalaitoksiin. Turhia investointiesteitä näihin tuotantomuotoihin tulisi purkaa, eikä uusia esteitä synnyttää.

Loppuraportin ehdotuksessa 4.4 esitetään, että aurinkovoiman kiinteistövero tulee saattaa maatuulivoiman tasolle tuotetun sähkön määrään suhteutettuna, jotta kiinteistöverotus kohdistuisi eri toimijoihin mahdollisimman tasapuolisesti.

<sup>7</sup> Vesivoimalaitosten ydinvoimalaitoksia alemmalle kiinteistöveroprosentille ei katsottu enää olleen perustetta, koska lähes kaikki käytettävissä ollut rakentamaton vesivoimakapasiteetti oli käytetty, eikä alemmalla verokannalla olisi voitu edistää uusia voimalaitosinvestointeja. Näköpiirissä ollut yhtä pienempää vesivoimalaitosta sekä mahdollisia muita uusia vesivoimalaitoksia varten ehdotettiin sovellettavaksi siirtymäkauden ajan ennen lain voimaantuloa voimassa ollut enimmäisveroprosenttia. HE 145/2005 vp, s. 5 ja 7.

<sup>8</sup> Kasvuriihi-hankkeen loppuraportti. Kasvuriihi-valmisteluryhmä. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:25. Loppuraportti on saatavilla osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/166138>

Loppuraportin ehdotuksessa 4.5 esitetään, että uusien vesi- ja pumppuvesivoimalaitosten rakentamista tulisi edistää tarjoamalla niille määräaikainen kiinteistöveron alennus. Ehdotuksessa selostetaan, että vesivoimassa iso osa kustannuksista on maa- ja infrarakennuskustannuksia, joista myös kiinteistöveropohja laskeaan ja rasitus uudelle vesivoimalle ja pumppuvoimalaitokselle on huomattavasti korkeampi kuin esimerkiksi uudelle tuuli- tai aurinkovoimalle.

## 5. Vaihtoehtojen arvioinnin lähtökohtia

### 5.1. Vaihtoehtojen reunaehdot

Rakennelmien arvostamisessa ei käytännössä ole rakennuskustannuksiin perustuvalla yksilölliselle arvostamiselle vaihtoehtoja menetelmää, koska rakennelmat ovat laadultaan, käyttötarkoitukseltaan sekä rakennustavaltaan ja -kustannuksiltaan erilaisia. Rakennelmille on vaikea määrittää kaavamaisia yksikkökustannuksia, joita sovellettaisiin yksikkökustannuksen osoittamien ominaisuuksien perusteella.

Reunaehto on, että rakennelmien arvostaminen perustuu jatkossakin rakennuskustannuksiin. Rakennelmien kohdalla tarkastellaan kyseisen rakennelman rakennuskustannuksia jälleenhankinta-arvoa laskettaessa. Kustannusarvomenetelmää voidaan perustella sillä, että kohteelle ei yleensä voida perustella korkeampaa hintaa, joka syntyisi, jos laskettaisiin arvioitavaa kohdetta vastaavan kohteen todennäköisiä rakentamis- ja valmistuskustannuksia.

Vaihtoehtojen reunaehdon asettaa myös EU:n valtiontukisääntely. Tällöin keskeistä on, liittyykö tarkasteltaviin vaihtoehtoihin valtiontukisääntelyn kannalta ongelmallisia piirteitä. Tätä varten on määritettävä kiinteistöverotuksen viitejärjestelmä ja arvioitava, muodostaako toimenpide poikkeuksen tästä järjestelmästä, eli erotellaanko siinä toisistaan taloudellista toimintaa harjoittavia yrityksiä, jotka järjestelmään olennaisesti kuuluvien tavoitteiden mukaisesti ovat vertailukelpoisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.

Huomiotta ei myöskään voida jättää kiinteistöverolain tavoitetta voimalaitosten kiinteistövero-kohtelusta. Voimalaitosten kiinteistövero-kohtelussa on pyritty neutraalisuuden edistämiseen. Esimerkiksi ennen vuotta 2018 vallinnut tilanne oli epätydyttävä voimalaitosprosenttien soveltua eri sähköntuotantomuotoihin eri tavalla samalla, kun kuntien tuulivoimaloista saamat kiinteistöverotuotot olivat jääneet suhteellisen vähäisiksi. Nykyiseen kiinteistövero-kohtelukseen ei sisälly erityisesti uusiutuvan sähköntuotannon tai ympäristö- ja ilmastotavoitteiden edistämiseen liittyviä tavoitteita.

### 5.2. Euroopan unionin valtiontukisääntely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä SEUT, 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamisesta koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Tukitoimenpidettä ei saa ottaa käyttöön ennen kuin komissio on antanut asiassa päätöksensä. Tähän pääsääntöön on olemassa kaksi merkityksellistä poikkeusta. Taloudellisilta vaikutuksiltaan pienimuotoisempia tukia koskevat komission asetus (EU)

N:o 1407/2013 SEUT 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (niin sanottu *de minimis-asetus*) sekä yleinen ryhmäpoikkeusasetus. Nyt tarkasteltavien vaihtoehtojen kannalta nämä eivät lähtökohdaisesti ole tarkoituksenmukaisia.

Euroopan unionin komissio on antanut tiedonannon valtiontuen käsitteestä<sup>9</sup>, jäljempänä *valtioneukitiedonanto*.

Valtioneukisääntelyssä yrityksellä tarkoitetaan Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Merkitystä on ainoastaan sillä, harjoittaako yksikkö taloudellista toimintaa. Taloudellinen toiminta käsittää kaiken toiminnan, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla.

Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä kansallisen toimenpiteen luokittelu valtiontueksi edellyttää neljän tunnusmerkin täyttymistä. Valtioneukin tulee olla myönnetty julkisista varoista, tuen pitää olla valikoiva, tuen pitää vääristää tai uhata vääristää kilpailua ja tuen pitää vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Valtioneukin muodostava valtion varoista myönnettävä etu voi olla mikä tahansa taloudellinen hyöty, jota yritys ei olisi voinut saada tavanomaisissa markkinaolosuhteissa ilman valtion toimenpidettä. Suorien tukien lisäksi kysymykseen voivat tulla myös taloudellisista rasitteista vapauttavat epäsuorat tuet, kuten esimerkiksi verosta vapauttaminen.

Valtioneukiarviointissa yleisestä verojärjestelmästä poikkeavat toimenpiteet perustuvat tyypillisesti toimenpiteen aineelliseen valikoivuuteen. Yritysten tavanomaisia kustannuksia lieventävien verotuksellisten toimenpiteiden aineellista valikoivuutta arvioidaan seuraavasti.

Ensin on yksilöitävä viitejärjestelmä ja sen jälkeen se, muodostaako toimenpide poikkeuksen viitejärjestelmästä. Verotuksellisen toimenpiteen valikoivuutta arvioitaessa yksilöitävällä viitejärjestelmällä eli jäsenvaltiossa sovellettavalla normaalilla verojärjestelmällä tarkoitetaan johdonmukaista sääntökokonaisuutta, jota sovelletaan objektiivisten kriteerien perusteella yleensä kaikkiin sen tavoitteen määrittelemään soveltamisalaan kuuluviin yrityksiin. Veron olennaiset ominaispiirteet määrittävät lähtökohdaisesti viitejärjestelmän, jonka perusteella valikoivuutta koskevaa edellytystä on tarkasteltava. Viitejärjestelmä perustuu sellaisiin tekijöihin kuin veropohja, verovelvolliset, verotettava tapahtuma ja verokannat.

Toiseksi on määritettävä, onko toimenpide omiaan suosimaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa, ottaen huomioon viitejärjestelmään kiinteästi liittyvän tavoitteen. Poikkeus viitejärjestelmästä merkitsee, että toimenpiteellä otetaan käyttöön erilainen kohtelu sellaisten toimijoiden välillä, jotka ovat kyseisellä viitejärjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.

Esimerkiksi verovapauksien kohdalla poikkeuksesta viitejärjestelmässä on tärkeää pitää erillään jäsenvaltion määrittämää tavoitetta palveleva viitejärjestelmään kuuluva yleinen ja abstrakti verovapaus, jonka saamiselle asetetut edellytykset eivät liity oikeudellisesti tai tosiasiallisesti yhteen tai useampaan erityispiirteeseen, jotka ovat ominaisia ainoastaan niiden yritysten ryhmälle ja jotka liittyvät erottamattomasti kyseisten yritysten tai niiden toiminnan luonteeseen.<sup>10</sup> Yleisesti ottaen toimenpiteitä, joiden tarkoituksena ei ole suosia valikoivasti

<sup>9</sup> Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuen käsitteestä (EUVL C 262, 19.7.2016). Saatavilla osoitteesta: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05))

<sup>10</sup> Ks. esim. E. sp. z o.o. vastaan Prezydent Miasta Mielca C-453/23, 50–56 kohta.

tiettyä yritystä tai toimialaa ja jotka ovat oikeudellisesti ja tosiasiallisesti avoimia kaikille olemassa oleville ja potentiaalisille toimijoille, voidaan pitää yleisinä ja abstrakteina. Jos toimenpide ei muodosta poikkeusta suhteessa viitejärjestelmään, se ei ole valikoiva. Jos toimenpide muodostaa poikkeuksen suhteessa viitejärjestelmään, sitä pidetään lähtökohtaisesti valikoivana toimenpiteenä, jossa verotuksen keinoin myönnetään yritysten tavanomaisia kustannuksia lieventävää taloudellista tukea, joka kohdistuu esimerkiksi tietyllä alalla tai alueella kohdistuviin yrityksiin.

Jos lähtökohtaisesti valikoivaa toimenpidettä voidaan perustella järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, sitä ei kuitenkaan pidetä valikoivana.<sup>11</sup> Toimenpiteen tulee olla suora seuraus viitejärjestelmän perustai pääperiaatteista tai tulosta järjestelmään olennaisena osana kuuluvista ja sen toiminnan ja vaikuttavuuden kannalta tarpeellisista mekanismeista. Poikkeustoimenpide voi tällöin perustua esimerkiksi veronkierron tai veropetosten ehkäisemiseen, erityisiin kirjanpito vaatimuksiin tai verotuksen neutraliteettiin.<sup>12</sup> Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin otettava käyttöön ja sovellettava asianmukaisia valvonta- ja seurantamenettelyjä, joilla varmistetaan, että poikkeukset ovat verojärjestelmän periaatteiden ja yleisen rakenteen mukaisia, toimenpiteet ovat oikeasuhtaisia ja että niillä ei mennä pidemmälle kuin on tarpeellista tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>13</sup>

Jos poikkeus ei ole perusteltavissa viitejärjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, on kysymys valtiontuesta, jos verotoimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Toimenpiteen kilpailu- ja kauppavaikutusten täyttymisessä kynnys on käytännössä asetunut verrattain matalalle. Yleensä on riittävää, jos voidaan osoittaa, että tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla käydään jäsenvaltioiden välistä kauppaa.<sup>14</sup>

### 5.3. Kiinteistöverotuksen viitejärjestelmä

Kiinteistöveron säädännäisenä tavoitteena on verottaa lähtökohtaisesti kaikkia veropohjaan kuuluvia maapohjia, rakennuksia ja rakennelmia. Kiinteistöveron objektiveroluonteen huomioon ottaen kiinteistöverotuksen kohteena on omistajalleen taloudellista arvoa edustava kiinteistö itsessään, ja veron suuruus määräytyy veron kohteen ominaisuuksien mukaisesti määräytyvän veroprosentin ja verotusarvon perusteella.

Rakennuksia ja rakennelmia koskevilta osin kiinteistöveropohja arvostetaan rakennuskustannusten perusteella kustannusarvomenetelmällä. Kiinteistöverotuksen yleisenä tavoitteena on kohdistaa verorasitus rakennusten ja rakennelmien ominaisuuksien mukaisesti määräytyvien kaavamaisten tai toteutuneiden rakennuskustannusten perusteella. Järjestelmän periaatteisiin kuuluu kiinteistöverorasituksen vaihtelu rakennuskustannusten erojen mukaan siten, että esimerkiksi kalliimman rakennuskannan verorasitus on korkeampi kuin vähemmän arvokkaan rakennuskannan.

Toisaalta kiinteistöverotuksen järjestelmään kuuluu, että kiinteistön käypään arvoon perustuvaa kiinteistöveron verotusarvon enimmäismäärää voidaan soveltaa periaatteessa kaikenlaatuisiin kiinteistöihin. Kiinteistöä

<sup>11</sup> Valtiontukitiedonanto, 128 kohta.

<sup>12</sup> Valtiontukitiedonanto, 138 ja 139 kohta. Vrt. myös Euroopan komission päätös asiassa C-27/99, jossa vapautus kaikista siirtoveroista kunnallisten laitosten muuttamisessa osakeyhtiöksi ei pidetty valtiontukena, sillä järjestely oli perusteltavissa verojärjestelmän sisäisen logiikan perusteella. Siirtoveroa suoritetaan Italiassa periaatteessa aina, kun perustetaan uusi yhteisö tai siirretään omaisuus eri yhteisöjen välillä. Tapauksessa kyseessä olevan tyyppiset toimenpiteet vapautetaan kuitenkin järjestelmällisesti siirtoverosta Italian vero-oikeuden mukaisen verotuksen tasapuolisuutta koskevan yleisen periaatteen nojalla. Tapauksessa oli kyse yksinomaan yritysten oikeudellisen muodon muuttamisesta, eikä toimenpiteellä lisätty yrityksen voittoja tai kykyä tuottaa voittoa.

<sup>13</sup> Valtiontukitiedonanto, 140 kohta.

<sup>14</sup> Valtiontukitiedonanto, jaksot 6.2 ja 6.3.

arvostettaessa yksilöllisesti arvostamislain 32 §:n nojalla katsotaan lähtökohtaisesti kiinteistön taloudellisen käyttöarvon omistajalleen siinä toiminnassa, jossa kiinteistöä käytetään, osoittavan kiinteistön käypää arvoa omistajan hallussa. Arvostamislain 32 § soveltuu periaatteessa myös sähköntuotannossa käytettäviin voimalaitokseen kuuluviin rakennuksiin ja rakennelmiin.

Kiinteistöverolain normaali verojärjestelmä muodostuu veroprosenttien osalta lähtökohtaisesti kiinteistöveron ominaispiirteisiin kuuluvista kaikille kunnille pakollisista veroprosenteista, joiden mukaan veropohjaan kuuluvista maapohjista, rakennuksista ja rakennelmista kuntien alueella on suoritettava kiinteistövero kunnalle. Kiinteistöverolain yleisiin tavoitteisiin sisältyy, että kunnilla on itsenäinen harkintavalta määrittää kiinteistöveroprosenttinsa laissa säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan. Kiinteistöverolain yleisten tavoitteiden mukaiset pakolliset veroprosentit eivät ole selvästi erotettavissa kiinteistöverolain normaalista verojärjestelmästä, vaan niiden voidaan katsoa olevan järjestelmään olennaisesti kuuluvia elementtejä.

Voimalaitosprosentti merkitsee tosiasiallisesti sitä, että kunnilla on rakennusten yleistä veroprosenttia laajempi harkinnanvara määrittää korkeampi veroprosentti voimalaitoksiin kuuluvien rakennusten ja rakennelmien osalta. Kuntien mahdollisuus määrätä rakennusten yleistä kiinteistöveroprosenttia kireämmän voimalaitosprosentin voidaan lähtökohtaisesti katsoa myös kuuluvan kiinteistöverolain normaaliin verojärjestelmään, ja sitä sovelletaan yleisesti käyttötarkoitukseltaan ja ominaisuuksiltaan voimalaitosrakennuksiksi ja -rakennelmiksi katsottaviin kohteisiin riippumatta voimalaitosten laadusta tai verovelvollisten toiminnan luonteesta.

## 6. Vaihtoehtojen arviointia

### 6.1. Aurinkovoimaloiden jälleenhankinta-arvon varovaisuusalennuksen muuttaminen

Kuulemisessa esitettiin selvitettävänä vaihtoehtona aurinkovoimalan jälleenhankinta-arvon puolittamista nykyisestä 75 prosentista 32 prosenttiin rakennuskustannuksista. Vaihtoehdon taustalla on hallituksen esitykseen HE 29/2026 vp sisältyvä ehdotus uusien merituulivoimaloiden jälleenhankinta-arvon varovaisuusalennuksen muuttamisesta 75 prosentista 35 prosenttiin rakennuskustannuksista. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyvillä vaatimuksilla ehdotus pyritään kohdistamaan aidosti vesialueella sijaitseviin voimalaitoksiin, joihin kohdistuu erityisiä merirakentamiseen liittyviä kustannuksia, jotka johtuvat olennaisesti voimalaitoksen rakentamisesta aluksesta käsin<sup>15</sup>.

On syytä huomioida, että merituulivoimaloiden jälleenhankinta-arvojen varovaisuusalennuksen muuttaminen on EU:n valtioneuvoston päätöksen kannalta voitu oikeuttaa kiinteistöverotuksen järjestelmään olennaisena osana kuuluvalla kiinteistön verotusarvon enimmäismäärää koskevalla sääntelyllä. Rakennelmien rakennuskustannusperusteinen arvostamismenetelmä on yhdessä erityisten merirakentamiseen liittyvien korkeampien rakennuskustannusten vuoksi arvioitu johtavan järjestelmällisesti merituulivoimaloiden käypää arvoa korkeampaan jälleenhankinta-arvoon samalla, kun merituulivoimaloiden jälleenhankinta-arvot ovat maatuulivoimaloita korkeammat. Neutraalimman verorasituksen saavuttamiseksi saman tuotantomuodon sisällä merituulivoimaloiden varovaisuusalennuksen korottaminen on voitu arvioida asianmukaiseksi ja oikeasuhtaiseksi keinoksi, kun merituulivoimalat eivät varovaisuusalennuksen korottamisen jälkeen saavuttaisi maatuulivoimaloihin nähden etua.

<sup>15</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle merituulivoiman kiinteistö- ja tuloverotusta koskevaksi lainsäädännöksi HE 29/2026 vp.

Aurinkovoimaloiden kohdalla asetelma poikkeaa olennaisesti merituulivoimaloista, eikä merituulivoimaloita koskevat toimenpiteet ole sellaisenaan sovellettavissa aurinkovoimaloihin. Kiinteistöveron objektiveroluonteen huomioon ottaen jälleenhankinta-arvo määräytyy myös voimalaitosrakennelmien osalta kullekin rakennelmalle ominaisten rakennuskustannusten pohjalta. Kiinteistöverojärjestelmän yleisten tavoitteiden ja periaatteiden suora seuraus on, että eri rakennelmien kustannustasojen vaihtelujen tuleekin vaikuttaa kiinteistöverorasituksen määräytymiseen. Koska aurinkovoimassa on kyse eri tuotantomuodosta, jossa rakentamisvaatimukset, rakenne ja tekniset toimintaperiaatteet poikkeavat olennaisesti tuulivoimaloiden vastaavista, ei maa- tai merituulivoimaloiden arvostamistaso näyttäydy vertailukelpoisena. Vertailukelpoisuutta vastaan puhuu myös se, että merituulivoimaloiden kohdalla korkeammat rakennuskustannukset johtuvat merirakentamiseen liittyvistä erityisistä vaatimuksista, ei maanrakentamiseen liittyvistä vaatimuksista.

Niin ikään on huomioitava, että kiinteistöverojärjestelmän yleisten tavoitteiden ja periaatteiden valossa maa- tuulivoimalan jälleenhankinta-arvon tai kiinteistöveron tason suhde sähköntuotantoon ei myöskään edusta sellaista järjestelmän olennaista ja siitä erottamatonta osaa, josta voisi suoraan johtaa perusteen muiden tuotantomuotojen kiinteistöverotuksen tasoon. Kiinteistöverotuksen järjestelmään ei kuulu myöskään sellaista yleistä tavoitetta, jossa eri tuotantomuotoja edustavien voimalaitosten kiinteistöverorasitusta pyrittäisiin tasamaan tietylle tasolle esimerkiksi vertailemalla eri tuotantomuotojen elinkaaren aikaisen keskimääräisen kiinteistöveron suhdetta elinkaaren aikaiseen tuotantoon.

Edellä todetun perusteella eri tuotantomuotojen elinkaaren aikaiseen tuotantoon suhteutetun keskimääräisen kiinteistöveron tason vertailu ei muodosta perustetta kuulemisessa esitetyn vaihtoehdon tarkastelemiseksi.

EU:n valtioneuvoston kannalta aurinkovoimaloiden varovaisuusalennuksen muuttamiseen kohdistuvat toimenpiteet pitäisi voida perustella aurinkovoimaloiden omista ominaispiirteistä käsin. Aurinkovoimaloiden kohdalla tulisi voida osoittaa vaikutus, jossa niiden jälleenhankinta-arvossa huomioon otettava 75 prosenttia rakennuskustannuksista järjestelmällisesti johtaisi tietyntyyppisten aurinkovoimarakennelmien kohdalla niiden käypää arvoa korkeampaan verotusarvoon.

Kyseisenlaisessa varovaisuusalennuksen korottamisessa on lähtökohtaisesti kyse kiinteistöverotuksen järjestelmän yleisistä tavoitteista ja periaatteista poikkeavasta arvostamisperusteesta, jossa tietyt yritykset tai tietty toimiala asetetaan parempaan asemaan verrattuna kyseisen tavoitteen kannalta vertailukelpoisessa asemassa oleviin yrityksiin, niin sanottu lähtökohtaisesti valikoiva etu. Tällöin varovaisuusalennukseen kohdistuvat toimenpiteet tulee oikeuttaa järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, eli toimenpiteen tulee olla suora seuraus viitejärjestelmän perus- tai pääperiaatteista tai tulosta järjestelmään olennaisena osana kuuluvista ja sen toiminnan ja vaikuttavuuden kannalta tarpeellisista mekanismeista. Lisäksi toimenpiteen tulee muutoinkin täyttää Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiintuneet edellytykset esimerkiksi toimenpiteen oikeasuhtaisuudesta sekä siitä, että toimenpiteellä ei mennä pidemmälle kuin on tarpeellista tavoitteen saavuttamiseksi.

Tässä selvityksessä ei ole voitu selvittää, syntykö nykyisen varovaisuusalennuksen soveltamisesta järjestelmällisesti aurinkovoimaloiden käypää arvoa korkeampia verotusarvoja ja miltä osin tällaisia vaikutuksia syntyy. Tällainen määrittely on ensimmäinen edellytys, mikäli harkittaisiin merituulivoimaloiden varovaisuusalennukseen ehdotettua muutosta mukailevia toimenpiteitä aurinkovoimaloiden osalta.

Toiseksi tulisi EU:n valtioneuvoston kannalta määrittää ja rajata sellaiset huomioon otettavat maanrakentamisen erityiskustannukset, jotka johtuvat aurinkovoimaloiden rakentamiseen liittyvistä maanrakentamisen erityisvaatimuksista.

Lisäksi tulisi määrittää, millä arvostamistasolla aurinkovoimaloiden jälleenhankinta-arvot muodostuisivat järjestelmällisesti niiden käypää arvoa korkeammaksi erityisten maanrakentamiskustannusten vuoksi. Merituulivoimaloiden rakentamisen osalta vertailukohta oli mahdollista perustaa saman tuotantomuodon sisällä maalle rakennettuihin tuulivoimaloihin, mitä koskeva vertailu ei tässä tapauksessa ole relevantti. Käypä arvo eli lähtökohtaisesti taloudellinen käyttöarvo omistajalleen siinä toiminnassa, jossa voimalaa käytetään, määräytyy kokonaisuudessaan huomioon otettavilla perusteilla, joskin voimalaitosten kohdalla yhtenä keskeisenä perusteena voidaan lähtökohtaisesti pitää niiden tuotannollista arvoa. Aurinkovoimaloiden osalta mahdollisena voidaan sinänsä pitää sitä, että haastavammista maapohjista johtuvat erityiset maanrakentamiskustannukset korottavat jälleenhankinta-arvoja siinä määrin tavanomaisesta poikkeavasti, etteivät ne samalla korota aurinkovoimaloiden taloudellista käyttöarvoa. Selvityksessä ei käytettävissä olevan aineiston pohjalta ole kuitenkaan voitu arvioida, mikä tällainen taso voisi mahdollisesti olla.

On myös huomioitava, että lähtökohtaisesti kuvatus kaltaisia toimenpiteitä tulisi EU:n valtioneuvoston kannalta soveltaa yleisesti maalle rakennettaviin voimalaitosrakennelmiin. Jos pelkästään aurinkovoimarakennelmiin kohdistuvia toimenpiteitä harkitaan, pitäisi määrittää sellaisia aurinkovoimarakennelmien ominaispiirteisiin perustuvia objektiivisia kriteerejä, joiden perusteella aurinkovoimapuistojen aurinkovoimalat ja muunlaiset maalle rakennetut voimalaitosrakennelmat eivät kiinteistöverotuksen järjestelmän tavoitellun päämäärän kannalta ole toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.

Kiinteistöverotuksen järjestelmän kannalta yhteen tuotantomuotoon kohdistuvat tukitoimet väistämättä monimutkaistaisivat kiinteistöverotuksen arvostamissääntelyä, eikä ne välttämättä mahdollista toimenpiteiden kohdistamista riittävän täsmällisesti ja vaikuttavasti sellaisiin hankkeisiin, joissa erityiset maanrakentamiseen liittyvät kustannukset ovat merkittävästi korkeammat. Verojärjestelmän näkökulmasta erilaiset verotuet ja erityisääntelyn monimutkaisuuden aste ovat ongelmallisia verojärjestelmän peruseriaatteiden kannalta ja haastavia verotuksen automaatioasteen nostamista koskevan tavoitteen kannalta. Verotuksen ulkopuolisten tavoitteiden, kuten esimerkiksi ilmastopoliittisten, maankäyttöpoliittisten ja energiapoliittisten sähköntuotannon lisäämiseen ja monipuolistamiseen liittyvien tavoitteiden kannalta verojärjestelmän kautta kohdennettavat epäsuorat tuet eivät vaikuttavuudeltaan ole tehokkaita verrattuna suoran tuen muotoihin. Yleensä erilaisille toiminnoille kanavoitavat suorat tuet ovat perustellumpia niin kohdentumiseltaan kuin vaikuttavuudeltaan kuin verojärjestelmän kautta kanavoitavat tuet.

## **6.2. Voimalaitosprosentin keventäminen**

Kuulemisessa esitettiin selvitettävänä vaihtoehtona mahdollisuutta soveltaa määräaikaista kevennystä uusiin vesivoimahankkeisiin. Kuulemisessa esitettiin, että uusia vesivoimahankkeita on keskusteluissa rajallinen määrä.

Edellä todettuun nähden mahdollinen veroprosentin kevennys kohdistuisi tosiasiallisesti todennäköisesti melko vähäiseen joukkoon yrityksiä, jotka suunnittelevat uusia vesivoimahankkeita muiden uusien tuotantomuotojen sijaan. Lisäksi tuen kohdistaminen ainoastaan uusiin vesivoimahankkeisiin sulkisi pois niin olemassa olevat vesivoimalaitokset kuin muut voimalaitokset.

Tässä selvityksessä on arvioitu mahdollisen toimenpiteen kohdistamista mahdollisuuksilla rajata voimalaitosprosentin soveltamisalaa, jolloin soveltamisalan rajauksen ulkopuolelle jääviin voimalaitoksiin sovellettaisiin kiinteistöverolain yleisten tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti rakennusten yleistä kiinteistöveroprosenttia.

EU:n valtioneuvoston päätöksen kannalta voidaan pitää jossain määrin epäselvänä, missä määrin voimalaitosprosentin soveltamisalaa olisi EU:n valtioneuvoston päätöksen rajoittamatta mahdollista määrittää siten, että voimalaitosprosentin ulkopuolelle jäisi tiettyyn tuotantomuotoon kuuluvat voimalaitosrakennukset ja -rakennelmat. Voimalaitosprosentin soveltamisalan tuotantomuotokohtaiselle rajaamiselle voisi saada jossain määrin tukea Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa kiinteistöverotuksen kohteen ominaisuuksien perusteella määräytyvä verovapaus riippumatta siitä, harjoittaako verovelvollinen taloudellista toimintaa vai ei, ja jos harjoittaa, riippumatta tämän toiminnan luonteesta, voi edelleen olla normaaliin verojärjestelmään kuuluva yleinen ja abstrakti verovapaus.<sup>16</sup> Toisaalta veroprosenttien määräytymisperusteiden tulisi olla objektiiviset oikeudellisesti ja tosiasiallisesti siten, että niissä ei olisi kyse sellaisista tiettyjen yritysten tai toimialan luonteen välittömästi tai välillisesti kiinnittyvistä veroprosenteista, joissa yritystoiminnan käytössä olevien kiinteistöjen verorasitus muodostuisi kiinteistöverolain normaalista verojärjestelmästä poikkeavaksi ja kohdistuisi oikeudellisesti tai tosiasiallisesti tietyille yrityksille tai toimialoille.<sup>17</sup>

Nyt käsillä olevassa tapauksessa mahdolliseen uuteen vesivoimaan (pois lukien pumppuvoimalaitos) sovellettaisiin todennäköisesti sijaintikuntien määräämää voimalaitosprosenttia. Voimalaitosprosentin soveltamisalan rajaaminen vähäiseen määrään, oletettavasti muutamaan mahdolliseen suuren mittakaavan hankkeeseen, vaikuttaisi merkittävään, että kriteerit liittyisivät ainakin tosiasiallisesti mahdollisia uusia vesivoimahankkeita omistavaan muutamaan vesivoimalaitosyritykseen. Näin ollen näyttäisi siltä, että tällaisessa asetelmassa kyseisiä yrityksiä suosittaisiin ainakin tosiasiallisesti kiinteistöverolain, etenkin voimalaitosprosentin yleisten tavoitteiden kannalta oikeudellisesti tai tosiasiallisesti vertailukelpoisessa asemassa oleviin muihin yrityksiin nähden.

Vaikka tämänkaltaista voimalaitosprosenttiin liittyvää kysymystä ei kotimaisessa lainsäädäntökäytännössä ole aikaisemmin arvioitu, voidaan tällaiseen kiinteistöverolain ja voimalaitosten kiinteistöverotuksen yleisistä tavoitteista poikkeavaan, tosiasiallisesti muutamaan yritykseen kohdistuvaan veroetuun liittyvän EU:n valtioneuvoston päätöksen kannalta havaita ongelmallisia piirteitä. Kyseessä näyttäisi olevan EU:n valtioneuvoston päätöksen kannalta lähtökohtaisesti valikoiva veroetu, jolle ei ole osoitettavissa selvää kiinteistöverotuksen järjestelmän yleisistä periaatteista tai rakenteesta johtuvaa oikeuttamisperustetta ja joka täyttäisi myös kilpailu- ja kauppavaihtokäytännön.

Myös verojärjestelmän kannalta erilaisia voimalaitoksiin sovellettavia veroprosentteja voidaan pitää voimalaitosprosentin yleisen tavoitteen kannalta ongelmallisina, kun voimassa olevan kiinteistöverolain tavoitteena on kohdella eri sähköntuotantomuotoja teknologianeutraalisti.<sup>18</sup> Vaikka veroprosenttien soveltamisalajärjestelmän säätämisen voidaan sinänsä olettaa olevan säädoteknisesti suhteellisen yksinkertainen toimenpide, olisi vaihtoehdon kaltainen sääntely omiaan monimutkaistamaan kiinteistöverosääntelyä. Verotuksen ulkopuolisten tavoitteiden, kuten esimerkiksi ilmastopoliittisten ja energiapoliittisten sähköntuotannon lisäämiseen ja monipuolistamiseen liittyvien tavoitteiden kannalta verojärjestelmän kautta kohdennettavat epäsuorat tuet eivät

<sup>16</sup> Ks. E. sp. z o.o. vastaan Prezydent Miasta Mielca C-453/23, 65–67 kohta.

<sup>17</sup> Ks. edellä viitattu EUT:n ratkaisu E. sp. z o.o. vastaan Prezydent Miasta Mielca C-453/23, 50–56 kohta.

<sup>18</sup> Ks. esim. HE 96/2017 vp, s. 6–7.

yleensä ole vaikuttavuudeltaan yhtä tehokkaita verrattuna suoran tuen muotoihin. Yleensä erilaisille toiminoille kanavoitavat suoran tuen muodot ovat niin kohdentumiseltaan kuin vaikuttavuudeltaan perustellumpia kuin verojärjestelmän kautta kanavoitavat tuet.

Pumppuvoimalaitosten osalta veroprosentin keventämistä ei voida pitää perusteltuna verojärjestelmän ja EU:n valtioneuvoston näkökulmasta. Edellä todetulla tavalla pumppuvoimalaitoksiin ei sovelleta voimalaitosprosenttia, vaan kunnan määräämää rakennusten yleistä kiinteistöveroprosenttia. Vertailun vuoksi vuoden 2026 kiinteistöverotuksen mukainen verotusarvoilla painotettu keskimääräinen rakennusten yleinen kiinteistöveroprosentti on noin 1,18. Tätä alemmaa veroprosenttia ei voida pitää perusteltuna kiinteistöverolain tavoitteiden kannalta. Tällainen tukitoimenpide olisi lähtökohtaisesti katsottavissa myös EU:n valtioneuvoston kannalta ongelmalliseksi tietyille tuotannonalalle tai yrityksiin kohdistuvaksi verotueksi, joka poikkeaa kiinteistöverolain yleisestä järjestelmästä.

## 7. Vaikutusarvioita

### 7.1. Taloudellisia vaikutuksia

Aurinkovoimaloista vuosittain kerättävän kiinteistöveron tarkkaa määrää ei pystytä tarkasti johtamaan kiinteistöverotusaineistosta, sillä tuuli- ja aurinkovoima tilastoidaan osana samaa rakennusluokkaa. Suomen uusiutuvat ry:n saamien toimialan arvioiden mukaan veron suuruusluokka vuonna 2026 olisi arviolta noin 0,5–1,2 miljoonaa euroa. Vaikka aurinkovoimaa on viime vuosina merkittävästi rakennettu, on olemassa olevan aurinkovoiman kiinteistöveron määrä julkisen talouden näkökulmasta verrattain maltillinen.

Jos toimenpiteitä kiinteistöverotuksessa voidaan EU:n valtioneuvoston kannalta rajata olemassa oleviin aurinkovoimaloihin eikä yleisesti maalla sijaitseviin voimalaitoksiin laajemmin, vaikutukset olemassa olevaan kiinteistöveropohjaan olisivat vähäiset. Uusien aurinkovoimaloiden rakentamisen voidaan olettaa jatkuvan tulevina vuosina, joten myös mahdollisten muutosten vaikutukset kasvaisivat tulevaisuudessa. Silti voidaan arvioida, että aurinkovoiman vähäisen määrän takia toimenpiteiden vaikutukset pysyisivät vähäisinä tulevina vuosina. Mahdollisten muutosten mitoituksista riippuen vaikutukset yksittäisiin kuntiin voivat sen sijaan olla vähäistä suurempia, mikäli kunnassa sijaitsee tai sinne rakennetaan tulevaisuudessa merkittävä aurinkovoimapuisto.

Uuteen vesivoimaan (muu kuin pumppuvoimala) kohdistuvien toimenpiteiden vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida yleisellä tasolla, sillä mahdolliset vesivoimahankkeet ovat lukumäärältään vähäisiä ja vaikutukset tapauskohtaisia. Näin ollen vaikutusten arviointi edellyttäisi hankekohtaista tarkastelua.

### 7.2. Vaikutuksia hallinnolliseen toimeenpanoon ja taakkaan

Erilaisten arvostamisperusteiden ja veroprosenttien huomioiminen kiinteistöverotuksessa edellyttäisi kyseisten elementtien ohjelmointia verotusjärjestelmiin. Mahdollisimman kaavamaisia ja yksinkertaisia toimenpiteitä, kuten veroprosentin tai varovaisuusprosentin alentamista, ei lähtökohtaisesti voida pitää teknisesti työläinä ohjelmointitoimenpiteinä. Verotuksen toimeenpanossa sääntelyn erityisedellytysten aiheuttamista toimenpiteistä ja niiden monimutkaisuudesta voi kuitenkin aiheutua merkittävää verotuskustannusten kasvua.

Nykyisin voimalaitosrakennelmien rakennuskustannukset ilmoitetaan käytännössä verovelvollisten toimesta ensimmäisen kerran ilmoittamalla voimalaitoksen kiinteistöverotettavien osien rakennuskustannukset jälleenhankinta-arvojen määrittämistä varten. Jos mahdolliset muutokset arvostamiseen tai veroprosentteihin olisivat yksinkertaisia ja kaavamaisia, ei verovelvollisten hallinnollisen taakan lähtökohtaisesti arvioida olennaisesti kasvavan nykyisestä. Monimutkaisemman erityissäätelyn vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida, mutta yleisesti ottaen hallinnollinen taakka on omiaan merkittävästi kasvamaan.

## 8. Johtopäätökset

Selvityksen johtopäätöksenä voidaan esittää seuraavaa:

1. Teollisen mittakaavan aurinkovoimapuistojen rakennelmien arvostamisen muuttaminen edullisemmaksi lähtökohtaisesti sisältäisi EU:n valtiontukisääntelyn kannalta ongelmallisia piirteitä. EU:n valtiontukisääntelyn kannalta aurinkovoimaloiden varovaisuusalennuksen korottaminen edellyttäisi sitä, että olisi pystyttävä osoittamaan, että ne järjestelmällisesti arvostetaan nykyisin käypää arvoa korkeampaan arvoon. Selvityksessä ei ole pystytty tekemään havaintoa tällaisesta tasosta aurinkovoimaloiden osalta. Jos muutoksia päätettäisiin valmistella, tulisi suunniteltavat toimenpiteet valmistella huolellisesti ja käsitellä ne valtiontukisyyistä EU:n komissiossa.
2. Uusien vesivoimaloiden (muut kuin pumppuvoimalaitokset) määräaikaiseen kiinteistöveroprosentin keventämiseen arvioidaan liittyvän merkittävä riski kielletystä valtiontuesta.
3. Pumppuvoimaloihin sovellettavan veroprosentin keventäminen ei ole tarpeen. Niihin sovelletaan rakennusten yleistä kiinteistöveroprosenttia. Veroprosentin keventäminen ei ole kiinteistöverotuksen järjestelmän kannalta perusteltua. Veroprosentin keventämiseen arvioidaan liittyvän huomattava riski kielletystä valtiontuesta.