YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 22 | 2009

Rakennusten kiinteistöveron porrastaminen energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella

Loppuraportti

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

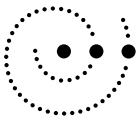
YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 22 | 2009

Rakennusten kiinteistöveron porrastaminen energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella

Loppuraportti

Helsinki 2009

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 22 | 2009
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: Harri Hakaste. Talvinen näkymä Hauhontieltä Helsingistä.

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2009

ISBN 978-952-11-3567-5 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Suomen pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategiassa esitettiin syksyllä 2008 Eurooppa-neuvoston keväällä 2007 hyväksymien linjausten ja komission niiden pohjalta tammikuussa 2008 esittämän ilmasto- ja energiapaketin edellyttämät toimenpiteet Suomessa mm. kasvihuonekaasujen vähennystavoitteiden, energian hankinnan, uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden osalta.

Strategian pääpaino on linjauksissa vuoteen 2020 ja niiden edellyttämissä toimenpiteissä. Valtioneuvoston asettama keskeinen tavoite on energian loppukulutuksen kasvun pysäyttämisen ja kääntämisen laskuun siten, että energian loppukulutus vuonna 2020 olisi noin 310 TWh eli runsaat 10 % pienempi kuin nykytoimien ja -kehityksen mukainen perusura. Tavoitteena on nostaa uusiutuvan energian osuus vuoteen 2020 mennessä 38 %:iin komission Suomelle esittämän velvoitteen mukaisesti.

Päästöjen vähentämistavoitteita, uusiutuvan energian edistämistavoitteita tai energiankäytön tehostamistavoitteita ei saavuteta ilman uusia ilmasto- ja energiapoliittisia toimenpiteitä. EU:n yhteisten toimenpiteiden lisäksi tarvitaan kansallisia toimia. Rakentamisen ja rakennusten energiatehokkuuden parantamisella sekä uusiutuvien energialähteiden lisääntyvällä käytöllä lämmön ja lämpimän käyttöveden tuottamisessa on tässä merkittävä rooli. Rakennusten kokonaisenergiankulutus on koko Suomen energiankäytöstä 40 prosenttia ja kasvihuonepäästöistä 30 prosenttia.

Rakennusten energiakulutukseen ja lämmitystapaan voidaan vaikuttaa erilaisella säädösohjauksella, kuten uudis- ja korjausrakentamista koskevilla rakentamismääräyksillä, erilaisilla tuilla ja avustuksilla, informaatio-ohjauksella sekä verotuksen keinoin.

Ympäristöministeriö asetti 15.2.2009 työryhmän selvittämään rakennusten kiinteistöveron porrastamista niiden energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella. Työryhmän toimikaudeksi määriteltiin 15.2.2009–15.9.2009. Työryhmän tavoitteena oli selvittää, miten rakennusten kiinteistöveroa porrastamalla voitaisiin lisätä uudisrakennusten ja olemassa olevien rakennusten energiatehokkuutta sekä edistää ympäristöystävällisten lämmitystapojen käyttöä ilmasto- ja energiastrategian toteuttamiseksi. Olemassa olevan rakennuskannan energiatehokkuuden parantaminen on keskeistä rakennuskannan hitaasta uudistumisesta johtuen.

Porrastuksen ajatuksellisena lähtökohtana on, että enemmän päästöjä aiheuttavista rakennuksista maksetaan myös suhteessa enemmän kiinteistöveroa. Työ oli rajattu koskemaan rakennuksia eikä esimerkiksi rakennusten sijaintia ja yhdyskuntarakenteen tiivistämistä otettu huomioon.

Raporttiin liittyy TKK LVI-laboratoriossa tehty rakennuksen energiatehokkuusluvun ja lämmitystavan yhdistävä laskentamalli (E-luku), jota koskeva tutkimus julkaistaan erikseen.

Rakennusten energiatehokkuuden ja lämmitystavan huomioon ottaminen verotuksen pohjana edellyttää niiden riittävän yksiselitteistä määrittämistä luotettavan ja yhdenvertaisen verokohtelun aikaansaamiseksi kustannustehokkaasti.

Työryhmän työ painottui eri teknisten vaihtoehtojen löytämiseen ja niiden arviointiin. Esitettyjen vaihtoehtojen veroportaiden tai muiden kevennysten tasojen määrittäminen sekä esimerkiksi oikeusturvakysymysten ja sosiaalisten kysymysten tarkempi käsittely on jätetty jatkotyön varaan.

Työryhmä pitää tärkeänä rakennusten energiatehokkuutta parantavia toimia. Kiinteistöveron porrastamista rakennusten energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella voidaan pitää teknisesti mahdollisena. Päätökset kiinteistöveron mahdollisesta käyttöön otosta tähän tarkoitukseen samoin kuin veromallin kehittäminen edellyttävät kuitenkin lisäselvityksiä. Työryhmä pitää tekniseltä kannalta tärkeänä, että mahdollisessa jatkokehityksessä otetaan huomioon uudistettavana olevien rakennusten energiatehokkuutta koskevien kansallisten ja EU-tason säädösten yhteensovittaminen rakennuksen energiatehokkuuden verotekniseen määritykseen.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut rakennusneuvos Teppo Lehtinen ympäristöministeriöstä. Jäseninä ovat olleet yli-insinööri Maarit Haakana ympäristöministeriöstä, lakimies Ulla Hurmeranta Suomen Kuntaliitosta, asuntoneuvos Riitta Kimari ympäristöministeriöstä, toimitusjohtaja Helena Kinnunen Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:stä, tutkimusjohtaja Mauri Marttila Suomen Kiinteistöliitto ry:stä, toiminnanjohtaja Juhani Nenonen Suomen Omakotiliitto ry:stä sekä neuvotteleva virkamies Jukka Vanhanen valtiovarainministeriöstä. Työryhmän pysyvänä asiantuntijana on toiminut erikoistutkija Jari Shemeikka VTT:ltä. Työryhmän sihteerinä on toiminut hallitussihteeri Kirsi Martinkauppi ympäristöministeriöstä.

Työryhmä kokoontui säännöllisesti yhdeksän kertaa ja päätti toimintansa 14.10.2009.

Saatuaan tehtävänsä suoritetuksi työryhmä luovuttaa raporttinsa kunnioittavasti ympäristöministeriölle ja esittää sen lähettämistä laajalle lausuntokierrokselle.

Helsingissä, 14. lokakuuta 2009

Teppo Lehtinen

Maarit Haakana

Ulla Hurmeranta

Riitta Kimari

Helena Kinnunen

Mauri Marttila

Juhani Nenonen

Jukka Vanhanen

Jari Shemeikka

Kirsi Martinkauppi

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle 3

1 Johdanto 7

2 Kiinteistövero 10

2.1 Kiinteistöverotuksen käyttö yhteiskuntapoliittisena ohjausvälineenä 10

2.2 Verotusmenettely 11

2.3 Kiinteistöverojärjestelmän kehittämisen reunaehdot 14

2.4 Kansainvälisiä esimerkkejä 19

3 Rakennuksen energiatehokkuuden osoittaminen ja lämmitystavan huomioon ottaminen porrastuksessa 20

3.1 Nykyinen energiatodistus energiatehokkuuden osoittajana 20

3.2 Nykyiseen rakennusten energiatehokkuusluokkaan ja lämmitystapaan perustuva malli 22

3.3 Rakennusten energiatehokkuuden ja lämmitystavan määrittäminen laskennallisesti 25

3.4 Yksittäisten toimenpiteiden huomioon ottaminen 27

4 Vaihtoehtoja kiinteistöveron porrastamiselle rakennusten energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella 28

4.1 Rakennusten kiinteistöveron jatkuva porrastaminen 30

4.2 Rakennuksen kiinteistöveron porrastuksen toteutus määräaikaisena vapautuksena 31

4.3 Yhdistelmävaihtoehto 31

5 Työryhmän esitys jatkoselvitystarpeista 32

Liite. Rakennusten energiatehokkuutta ja lämmitystapaa kuvaavan E-luvun laskentatyökalut ja laskennan tarkkuus 35

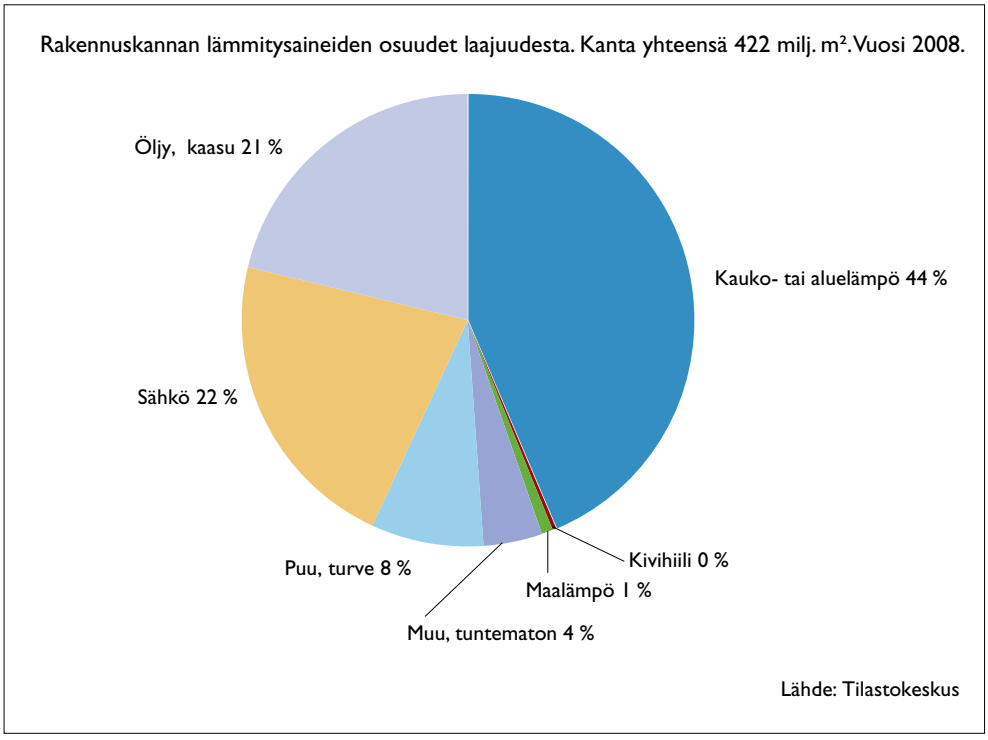
Kuvailulehti 36

Presentationsblad 37

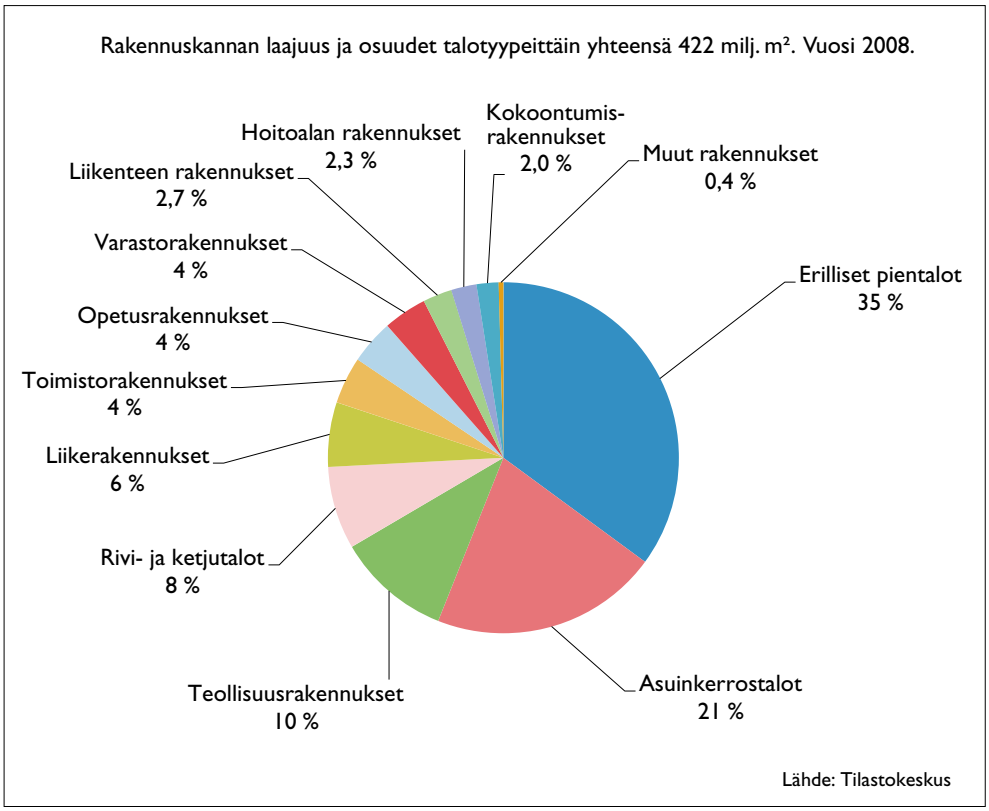
1 Johdanto

Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut vaativiin päästövähennystavoitteisiin. Vuoteen 2020 mennessä tulee kasvihuonepäästöjä vähentää 20 %:lla vuoteen 1990 verrattuna sekä energiatehokkuutta parantaa 20 %:lla. Lisäksi Suomen tulee lisätä uusiutuvien energialähteiden osuus 38 %:iin nykyisestä 28 %:sta. Näihin tavoitteisiin pääseminen edellyttää rakennusten energiatehokkuuden merkittävää parantamista. Koska rakennukset kuluttavat 40 % koko maan energiankulutuksesta ja rakennuskannan päästöt ovat 30 % maan kasvihuonekaasupäästöistä, on kiinnitettävä huomiota erityisesti rakennuskannan energiatehokkuuteen.

Suomessa on tilastokeskuksen mukaan noin 1,4 miljoonaa ympärivuotiseen käyttöön tarkoitettua rakennusta ja noin puoli miljoonaa kesämökkiä. Rakennuskantamme on 422 milj. m². Siitä 65 % on asuinrakennuksia. Asuinrakennuskannan pinta-alasta yli puolet on pientaloissa. Rakennukset on rakennettu eri aikoina erilaisten rakentamista koskeneiden normien vallitessa. Rakennuskannan lämmityksen energialähteistä yleisimmät ovat kaukolämpö, öljy ja sähkö, joiden osuus on n. 87 % rakennusalasta laskettuna. Lisäksi kesämökkien yleisimmät lämmityksen energialähteet ovat sähkö ja puu, katso kuvat 1 ja 2.



Kuva 1. Rakennusten lämmityksen energialähteet 2008 (osuudet pinta-alasta).



Kuva 2. Rakennukset käyttötarkoituksen mukaan 2008, osuudet pinta-alasta.

Energiakulutuksen ja kasvihuonekaasujen säästöpotentiaalia on erityisesti esimerkiksi 1960–1980 -luvuilla rakennetuissa lähiöissä, joissa peruskorjaustarve on muutoinkin ajankohtainen. Energian hinta on Suomessa ollut tähän asti varsin edullista muuhun Eurooppaan verrattuna. Varsin edullinen energian hinta ei ole ollut omiaan kannustamaan energiatehokkaampaan rakentamiseen ja uusiin innovaatioihin. Pitkällä tähtäimellä on kuitenkin varauduttava siihen, että energian hinta nousee.

Rakennusten energiatehokkuuteen voidaan vaikuttaa säädösohjauksella, informaatio-ohjauksella ja erilaisin taloudellisin kannustimin, kuten suorien tai verotuksen kautta myönnettävien tukien kautta. Uudisrakentamista koskevia rakentamismääräyksiä on annettu vuodesta 1976. Rakennusten määräysten mukaiset tyypilliset arvot lämpöhäviöille on esitetty taulukossa 1. Rakennusten energiatehokkuus tilojen lämmityksessä on parantunut noin kolmanneksen 1970 luvun puolivälistä tähän päivään lukien. Ympäristöministeriö antoi vuoden 2008 lopussa uudisrakennusten energiatehokkuutta koskevat rakentamismääräykset, joissa määräystasoa tiukennetaan vuoden 2010 alusta noin 30 %:lla verrattuna nykyiseen määräystasoon. Määräyksiä on tarkoitus kiristää edelleen 20 prosentilla vuonna 2012. Tällöin on tarkoitus myös siirtyä rakennusten kokonaisenergiankulutuksen ja lämmitystavan huomioon ottaviin vaatimuksiin.

Taulukko 1. Tyypillisiä arvoja lämpöhäviöille vuosittain.

Tyypillisiä arvoja lämpöhäviölle	Vuosi					
	1976	1978	1985	2003	2007	2010
Seinät, U-arvo (W/m^2, K)	0.40	0.29	0.28	0.25	0.24	0.17
Katto, U-arvo (W/m^2, K)	0.35	0.23	0.22	0.16	0.15	0.09
Alapohja, U-arvo (W/m^2, K)	0.40	0.40	0.36	0.25	0.24	0.16
Ikkuna, U-arvo (W/m^2, K)	2.1	2.1	2.1	1.4	1.4	1.0
Ovet, U-arvo (W/m^2, K)	0.7	0.7	0.7	1.4	1.4	1.0
Tiiveys n50 (1/h)	6	6	6	4	4	2
Ilmastonvaihdon lämmön talteenoton vuosihyötysuhde	0 %	0 %	0 %	30 %	30 %	50 %
*Lämpöhäviöt (W/K)**	*2 017*	*1 905*	*1 879*	*1 367*	*1 353*	*917*
Muutos 1976 = 100	*0 %*	*-6 %*	*-6 %*	*-32 %*	*-33 %*	*-55 %*
* Tyypillisen kerrostalon suunnitteluratkaisulle						

Kuluttajia on kannustettu rakennuskannan energiatehokkuuden parantamiseen eri keinoin. Rahoituksellisina kannustimina on käytetty muun muassa energia-avustuksia sekä kotitalousvähennystä. Energia-avustuksia on voinut saada energiatehokkuutta parantavien toimien osarahoitukseksi tai tilanteissa, joissa on siirrytty käyttämään uusiutuvia energianlähteitä. Avustuksia varten on ollut käytettävissä vuosittain budjetoitu rajoitettu määrä varoja, joten avustuksen piiriin pääsevät toimenpiteet on täytynyt rajata tiukasti turhan hakemisen välttämiseksi. Tämä on johtanut melko tarkkaan ja tekniseen säätelyyn avustettavista toimista. Yleisimmin avustukset ovat kohdentuneet ulkovaipan lämmöneristävyyden parantamiseen (ikkunat, ovet, yläpohja) sekä lämmitys- ja ilmavaihtojärjestelmään liittyviin toimiin.

Kuluvan vuoden alusta pientalojen energiataloudellisiin korjaustoimiin on kannustettu pääasiallisesti kotitalousvähennyksellä. Kannustavan vaikutuksen lisäämiseksi vähennyksen ehtoja parannettiin muun muassa nostamalla vähennyksen enimmäismäärä 3 000 euroon verovelvolliselta. Energia-avustukset muutettiin täydentäväksi, tulorajoihin sidotuksi tueksi niille, jotka eivät vähäisten tulojensa vuoksi voi riittävästi käyttää hyväkseen vähennysmahdollisuutta.

2 Kiinteistövero

2.1 Kiinteistöverotuksen käyttö yhteiskuntapoliittisena ohjausvälineenä

Kiinteistöveron, kuten lähes kaikkien verojen, perustavoite on fiskaalinen. Tarkoitus on kerätä varoja julkishallinnolle käytettäväksi eri tarkoituksiin. Fiskaalisen perustavoitteen ohella kiinteistöverolla on se kansantalouden kannalta myönteinen vaikutus, että se pyrkii tehostamaan kiinteistöjen taloudellisesti tehokasta käyttöä. Kiinteistöveroa on pidetty vähemmän vääristävänä kuin muita veroja. Kiinteistöveroa on myös esitetty tehokkaaksi tavaksi rahoittaa ja hinnoitella epäsuorasti paikallisia julkisia palveluja. Kiinteistöjä on myös pidetty hyvänä veropohjana globalisaation aiheuttamassa verokilpailutilanteessa.

Verotusta on eri aikoina fiskaalisen perustehtävän ohella käytetty erilaisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden, kuten sosiaali-, asunto-, terveys- ja suhdannepoliittisten tavoitteiden edistämiseen. Tukemistarkoituksessa tehdyt poikkeamat verotuksen normaalista perusrakenteesta merkitsevät verotukea. Tiettyyn verovelvollisryhmään kohdistuvat lievennykset johtavat suurempaan verorasitukseen muille verovelvollisille. Verojärjestelmän sisällä tapahtuu tulonsiirtoa.

Myös kiinteistöverotukseen sisältyy poikkeuksia, joilla on tukemis- tai ohjaustavoite. Maa- ja metsätalousmaan verovapaus on nähtävä kyseiseen taloudelliseen toimintaan kohdistuvana verotukena. Mahdollisuus määrätä yleishyödyllisille yhteisöille erillinen veroprosentti on puolestaan vapaaehtoistoimintaan kohdistuva tukimuoto. Rakentamattoman rakennusmaan korotettu erillinen veroprosentti palvelee kaavoitus- ja asuntopoliittisia päämääriä. Pienvoimaloiden muita voimaloita alemman kiinteistöveron taustalla ovat energiapoliittiset näkökohdat.

Kiinteistöverotukselle ei siten ole vierasta se, että sitä käytetään eräiden yhteiskuntapoliittisten päämäärien edistämiseen. Kun harkitaan kiinteistöveron käyttämistä ohjauskeinona rakennusten energiatehokkuuden edistämiseen, keskeisenä näkökohtana on se, onko toimenpiteen vaikutus riittävä suhteessa siitä kiinteistönomistajille ja hallinnolle aiheutuviin kustannuksiin. Ratkaisun järjestelmän mahdollisesta käyttöönotosta tulee luonnollisesti perustua kokonaisarvioon, jossa otetaan huomioon kaikki ratkaisua puoltavat ja sitä vastaan puhuvat näkökohdat.

Kun arvioidaan verotuksellisten keinojen soveltuvuutta ohjauskeinoiksi, on otettava huomioon eräät verotukseen liittyvät, sen muista hallinnonaloista erottavat erityispiirteet. Verotukseen sovellettavan hallintotoiminnan lainalaisuuden periaatteen lisäksi verotustoimialalle on asetettu sitä koskevan lainsäädännön sisällön osalta erityisiä vaatimuksia perustuslain tasolla. Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan verosta on säädettävä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Säännös asettaa erityisiä vaatimuksia verolain säännösten täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle. Laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla niin tarkkoja, että veron määrä on yleensä voitava laskea suoraan lain säännösten perusteella.

Verotuksen toimittaminen on toisaalta – jo verovelvollisten ja eri verolajeja koskevien päätösten suuren määrän vuoksi – massamenettelyä, jossa automaattisen tietojenkäsittelyn tarjoamat mahdollisuudet verotuskustannusten minimointiin ja verotuksen toimittamisen tehokkuuteen pyritään hyödyntämään maksimaalisesti. Henkilöstöresursseja vaativaa tapauskohtaista käsittelyä on pyritty vähentämään. Verotuksen perusteena käytettävät tiedot kerätään esimerkiksi luonnollisten henkilöiden tuloverotuksessa sekä kiinteistöverotuksessa valtaosin eri lähteistä sähköisesti massaluovutusmenettelynä. Tuloverotuksessa on siirrytty esitäytettyihin veroilmoitusten käyttöön, jolloin suurimmassa osassa tapauksia verovelvolliselta itseltään ei edellytetä mitään reagointia verohallinnon suuntaan. Kiinteistöverotuksessa verotuksen toimittamiseen tarvittavat tiedot puolestaan saadaan Väestörekisterikeskuksen kiinteistötietojärjestelmästä (VRK) eikä veroilmoitusmenettelyä edes ole.

Verotuksen toimittamisen massamenettelyluonne asettaa erityisiä vaatimuksia verotuksen perusteena käytettävien tietojen tarkkuudelle.

2.2 Verotusmenettely

Kiinteistöverolaki tuli voimaan 1993. Se korvasi kiinteistöjen kunnallisen harkintaverotuksen, katumaksun ja asuntotulosta maksettavan veron. Myös manttaalimaksu poistui tässä yhteydessä. Kiinteistöverolakiin on sen voimassa ollessa tehty osauudistuksia, lähinnä kiinteistöveroprosenttien alarajojen osalta.

Kiinteistövero on kiinteistön verotusarvon perusteella kunnalle suoritettava vero. Veroa ei peritä maa- ja metsätalousmaasta. Useimmat muut veropohjan ulkopuolelle rajatut kiinteistöt, esimerkiksi kuntien omistamat kiinteistöt, ovat taloudelliselta arvoltaan suhteellisen vähäisiä tai vaikeasti arvostettavia, ja niiden jättäminen kiinteistöverotuksen ulkopuolelle on perustunut pitkälti hallinnollisiin syihin.

Kiinteistövero lasketaan kiinteistön verotusarvon ja kunnallisten veroprosenttien perusteella. Verotusarvo määrätään erikseen maapohjan ja rakennuksen osalta. Rakennusmaan arvostamisessa on lähtökohtana varovaisesti arvostettu markkina-arvo, joka pohjautuu toteutuneisiin kauppoihin. Verohallinto päättää vuosittain maapohjan verotusarvojen laskentaperusteet kunnittain. Verotusarvon laskennassa käytetään kuntakohtaisia tonttihintakarttoja ja arviointiohjeita. Tonttihintakarttoja pidetään yllä manuaalisesti, eikä niitä ole saatavilla yleisenä koontina.

Rakennuksen verotusarvo perustuu kaavamaisesti rakennuksen rakenteellisten ominaisuuksien perusteella laskettuun jälleenhankinta-arvoon ja rakennuksen ikään, joka otetaan huomioon kaavamaisen ikäalennuksen muodossa. Jälleenhankinta-arvo lasketaan varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain (1142/2005) ja sen nojalla annettujen valtiovarainministeriön päätösten mukaisesti.

Kunnan on vahvistettava kiinteistöveroprosentit laissa säädetyn vaihteluvälin rajoissa. Hallitus on 21.8.2009 antanut eduskunnalle hallituksen esityksen kiinteistöverolain muuttamisesta (HE 119/2009 vp), jossa veroprosenttien ala- ja ylärajoja

on ehdotettu muutettavaksi. Taulukossa 2 on esitetty voimassa olevat ja ehdotetut veroprosenttien vaihteluvälit.

Taulukko 2. Kiinteistöveroprosentit ja niitä koskevat muutokset HE 119/2009 vp mukaan.

	Nykyinen [%]	Uusi [%]
Yleinen kiinteistövero	0,50–1,00	0,60–1,35
Vakituisten asuinrakennusten kiinteistövero	0,22–0,50	0,32–0,75
Muiden kuin vakituisten asuinrakennusten kiinteistövero	0,50–1,00	0,60–1,35
Yleishyödyllisen yhteisön kiinteistövero	0,00–1,00	0,00–1,00
Rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistövero %	1,00–3,00	1,00–3,00
Voimalaitosrakennusten kiinteistövero %	0,50–2,50	0,50–2,85

Kiinteistöveron merkityksestä kuntien taloudelle

Kiinteistöveron tuotto muodostaa kuntien verotuloista noin 5 %. Kiinteistöveron tuotto on vuodesta toiseen hyvin vakaa, mikä tekee kiinteistöverosta erittäin hyvän kuntien palvelujen rahoitusmuodon. Kiinteistövero on kunnille sopiva veromuoto veropohjan pysyvyyden ja hyvän ennustettavuuden johdosta. Lisäksi se vahvistaa paikallishallinnon itsenäisyyttä ja edistää maakannan tehokasta käyttöä.

Kiinteistöveron tuotto on merkityksellinen koko kuntakentälle, mutta merkitys vaihtelee kuntakohtaisesti hyvin paljon. Kiinteistöveron merkitys on suurin kunnille, joissa on voimalaitoksia tai kesämökkejä, samoin kuin kaupunkimaisille kunnille. Maa- ja metsätalousmaan verovapauden johdosta kiinteistöveron merkitys pienille maaseutumaisille kunnille on vähäisempi.

Kiinteistöveron tuotto on ollut vakaa ja kasvanut vuosittain tasaisesti. Kiinteistöveron tuotto kasvoi vuosina 2000–2008 keskimäärin 6,2 % vuodessa. Vastaavana aikana kunnallisveron tuotto kasvoi keskimäärin 5,7 % vuodessa. Kiinteistöveron tuotto oli vuonna 2008 noin 0,93 mrd €. Tästä noin 60 % on peräisin yleisen kiinteistöveronprosentin mukaan verotettavista rakennuksista ja tonteista ja lähes 30 % vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöverosta. Kiinteistöveron tuoton arvioidaan olevan vuonna 2009 0,94 mrd € ja ennuste vuodelle 2010 on 1,02 mrd €.

Kiinteistöverolain voimassaoloaikana veron tuotto on lähes kolminkertaistunut. Syynä ei ole ollut vain kuntien kiinteistöveroprosenttien korotus ja kuntien halu rahoittaa menoja, vaan verotusarvojen nousu ja rakennuskannan kasvu, mikä on pitänyt verot tasaisessa nousussa.

Kiinteistöveron alarajojen korottaminen uuden hallituksen esityksen (HE 119/2009 vp) mukaisesti lisää kuntien kiinteistöverotuottoja noin 46 miljoonalla eurolla. Jos kaikki kunnat käyttäisivät muutettuja ylärajoja, niin kuntien verotulot nousisivat lähes 900 miljoonalla eurolla.

Kiinteistöjä, joilta veroa peritään, on noin 1,9 miljoonaa kappaletta. Taulukossa 3 on esitetty verohallinnon ja Tilastokeskuksen tietojen perusteella kootut kiinteistöverovelvollisten tonttien määrä tonttityypeittäin vuonna 2007. Kaikilla tonteilla ei ole rakennusta. Toisaalta useilla tonteilla on monta rakennusta.

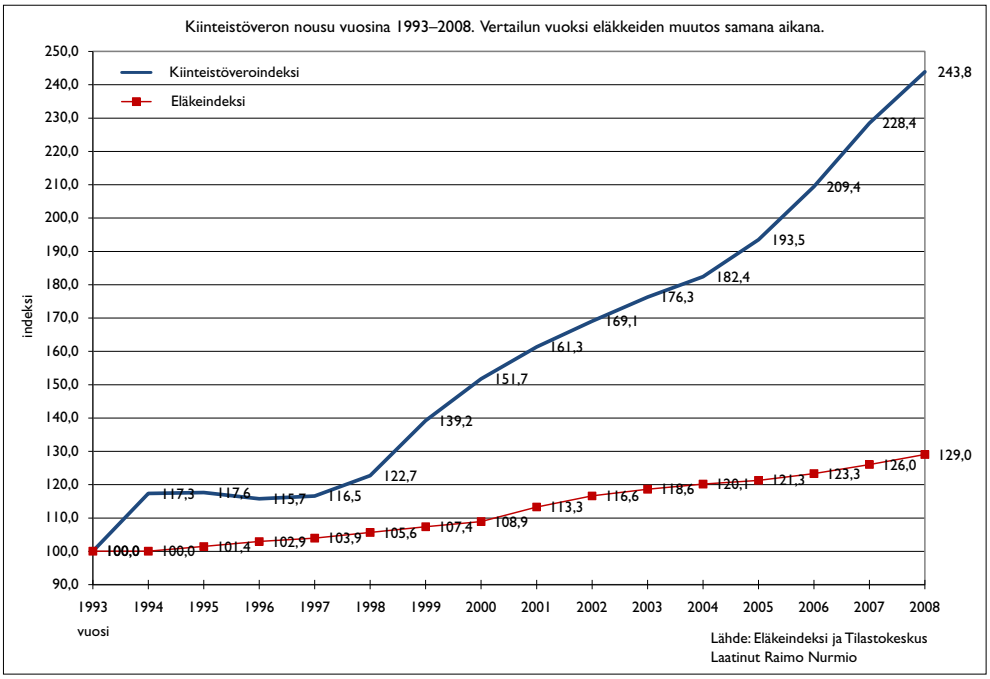
Taulukko 3. Verohallinnon ja Tilastokeskuksen tietojen perusteella kootut kiinteistöverovelvollisten tonttien määrät tonttityypeittäin vuonna 2007.

Pientalotontti	1 033 025
Asuinkerrostalotontti	29 842
Myymälä- ja toimistorakennustontti	17 733
Teollisuusrakennustontti	37 350
Vapaa-ajan rakennustontti	513 184
Muut tontit	149 078
Kiinteistöverovelvolliset tontit yhteensä	1 780 212

Kiinteistöverolippuja lähetetään yli 1,9 miljoonaa kappaletta. Kiinteistöverovelvollisten henkilöiden ja yhteisöjen määrä on kuitenkin hieman pienempi, sillä samalla verovelvollisella voi olla useampia kiinteistöjä.

Kiinteistöveron tasosta

Kansainvälisesti tarkastellen on arvioitu, että kiinteistöverotuksen taso Suomessa on matala. Kiinteistöveron tarjoamiin mahdollisuuksiin verotuksen rakenteen kehittämisessä ja kuntien tulopohjan vahvistamisessa on kiinnitetty kasvavaa huomiota paitsi Suomessa, myös esimerkiksi OECD:n Suomea koskevissa maaraporteissa. Kuvassa 3 on esitetty kiinteistöveron kehitystä kuvaava kiinteistöveron indeksi laskettuna vuoden 1993 perusteella vuosille 1993–2008. Kiinteistöveroa koskevat luvut perustuvat tilastokeskuksen kuntien tilinpäätöksistä kokoamiin tietoihin. Eläkeindeksin sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa aina vuosittain (vuoden lopulla) seuraavaa vuotta varten. Eläkeindeksi vuonna 1993 oli 1 688 ja vuonna 2008 se oli 2 178, jolloin muutos on 29 %.



Kuva 3. Kiinteistöveroindeksin ja eläkeindeksin kehitys vuosina 1993–2008.

Kiinteistöveron suuruus jääkin Suomessa tavallisimmin melko pieneksi. Yli puolet mainittujen lähes kahden miljoonan kiinteistön kiinteistöverosta sijoittuu vaihteluvälille 85–340 euroa. Tästäkin vain osa on rakennuksen osuutta osan määräytyessä tontin verotusarvon perusteella.

Kiinteistöverolla ei ole kytkentää kiinteistönomistajien tulotasoon tai veronmaksukykyyn. Kiinteistöverorasitus riippuu asumismuodosta ja asuinpaikasta. Erityisesti kasvukeskuksissa arvoltaan korkea maapohja nostaa olennaisesti kiinteistöveron kokonaismäärää. Siellä, missä asuntojen hinnat ovat korkealla ja asuntolainojen tuoma korkorasitus suurin, on myös kiinteistövero ankarimmillaan.

Kiinteistöveron tason korottaminen tehostaisi siihen liittyvien kannustinten vaikuttavuutta – myös työryhmän pohdittavana olevan kiinteistöveron porrastuksen vaikuttavuutta. Käytännössä verotuksen tason nousua hillinnee merkittävimmin sen vaikutus asumiskustannuksiin. Kiinteistöveron porrastuksen kannustavuuteen vaikuttaa myös se, että pienituloisilla ei välttämättä ole taloudellisia mahdollisuuksia rakennusten energiatehokkuuteen vaikuttavien korjausten tekemiseen.

Ei ole selvää, voidaanko kiinteistöveron porrastuksella saavuttaa riittävä kannustinvaikutus nykyisellä rakennuksiin kohdistuvalla kiinteistöverotuksen tasolla. Verotuksen tason merkittävämpi korottaminen puolestaan saattaisi edellyttää veronmaksajien veronmaksukyvyn huomioon ottamista siten, että huonoimmassa taloudellisessa asemassa olevien asumiskustannukset eivät olennaisesti nouse. Esimerkiksi Ruotsin kiinteistöverotuksessa, jonka taso vuoden 2007 uudistukseen asti oli moninkertainen Suomen kiinteistöverotuksen tasoon verrattuna, on sovellettu kaavamaista menettelyä, jolla kiinteistöveron taso on rajoitettu kiinteistössä asuvien omistajien tulojen perusteella.

2.3

Kiinteistöverojärjestelmän kehittämisen reunaehdot

Kaikki verolajit, kuten myös kiinteistövero, ovat kunnille tärkeitä. Kuntatalous ei mahdollista kiinteistöverojen kokonaismäärän alentamista. Päinvastoin tavoitteena on kiinteistöverotuottojen lisääminen ja siten osaltaan kuntatalouden vahvistaminen. Näin ollen suunniteltaessa järjestelmää, jossa rakennusten energiatehokkuus tai lämmitystapa vaikuttaisi kiinteistöveron määrään, lähtökohtana tulee olla, että kiinteistöveron määrän mahdollinen väheneminen voidaan tavalla tai toisella kompensoida kuntataloudessa. Tämä voisi tapahtua nykyjärjestelmän puitteissa siten, että kunnat niin halutessaan korottavat veroprosenttia siten, että kiinteistöveron osuus kunnan tuloissa säilyy ennallaan. Kiinteistöveroprosenttien ylärajoissa olisi tällöin oltava väljyyttä. Vaihtoehtoisesti valtio palauttaisi kunnille niiden antamat vähennykset.

Rakennuksen energiatehokkuuden ja lämmitystavan määritteleminen verotusta varten

Työryhmän käsityksen mukaan rakennuksen kiinteistöverotuksen porrastamisessa energiatehokkuuden perusteella on vaikeimmin ratkaistava yksittäinen kysymys se, miten energiatehokkuus voidaan määritellä verolainsäädännöltä edellytettävällä

täsmällisyydellä. Rakennuksen lämmitystavan määrittäminen verotusta varten ei tuota vaikeuksia, mutta eri lämmitysmuotojen arvottaminen verolainsäädännössä edellytettävällä täsmällisyydellä vaatii tieteellisten ja teknisten taustaselvitysten lisäksi poliittisia päätöksiä.

Rakennuksen energiatehokkuuden määrittelytavan ohella verotuksen toimittamisen kannalta keskeistä on kysymys siitä, kuka määrittää rakennuksen energiatehokkuuden verotusta varten. Vaikka energiatehokkuuden määrittelyssä pyrittäisiin mahdollisimman kaavamaisiin ja yksiselitteisiin laskentaperiaatteisiin, toiminta vaatii kuitenkin siinä määrin rakennusteknistä tietämystä, ammattitaitoa ja kokemusta, että tehtävää ei voida antaa verohallinnon palveluksessa olevalle henkilökunnalle. Energiatehokkuutta ovat päteviä arvioimaan esimerkiksi energiatodistuksesta annetun lain mukaiset pätevyysvaatimukset täyttävän rakennusteknisen koulutuksen saaneet henkilöt. Verohallinnolla ei ole käytettävissään tällaista asiantuntemusta eikä sellaiseen ole myöskään tarvetta verohallinnolle kuuluvien verotustehtävien hoitamisessa.

Näin ollen verohallinnon on saatava tieto energiatehokkuudesta ja lämmitystavasta muualta. Voidaan ajatella, että energiatehokkuuden porrastamisessa hyödynnettäisiin energiatodistuksesta annetun lain mukaista energiatodistusta. Koska energiatodistuksia antavat ko. palvelua tarjoavat yritykset, todistukseen tukeutuminen kuitenkaan sellaisenaan ei ole hyväksyttävää, koska se merkitsisi asiallisesti sitä, että verotusvalta siirtyisi tältä osin yksityiselle taholle.

Verotus on julkisen vallan käyttöä, mitä ei voida delegoida yksityisille yrityksille. Oikeusturvasyyt edellyttävät myös, että verotukseen tulee voida hakea muutosta. Jotta rakennuksen kiinteistöveron porrastaminen energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella olisi mielekästä, taloudellisten seuraamusten tulisi olla riittäviä, mikä samalla korostaisi oikeussuojan tarvetta.

Mainituista syistä energiatehokkuuden toteamiseen ja lämmitystavan arvottamiseen tulisi jotenkin liittää muun kuin veroviranomaisen toimenpide siten, että siihen voidaan hakea muutosta tai että kiinteistönomistajien oikeusturva muutoin on riittävästi turvattu.

Työryhmässä on ollut esillä ajatus verokohtelun kytkemisestä rakennuksen energiatehokkuuteen ja lämmitystapaan ilman kiinteistöveron määräämiseen liittyvää muutoksenhakumahdollisuutta, jos energiatehokkuus voitaisiin liittää tietona VRK:n (Väestörekisterikeskus) kiinteistötietoihin rakennuksen ominaisuutta koskevana teknisluonteisena tietona. Vaikka kiinteistötiedot eivät niin sanotusti nautikaan julkista luotettavuutta, verotuksen ja perustuslain 81 §:n näkökulmasta voisi olla riittävää, että verotuksessa tukeudutaan VRK:n kiinteistötietorekisteriin merkittyyn tietoon rakennuksen energiatehokkuudesta. Lämmitystapatietohan tietoihin jo sisältyy. Työryhmällä ei ole ollut työnsä aikana mahdollisuuksia selvittää tähän liittyviä mahdollisia ongelmia. Näin ollen esimerkiksi tähän sisältyviä oikeusturvanäkökohtia ei ole selvitetty tai tutkittu laajemmin. Työryhmä ehdottaa jäljempänä jatkoselvityksiä asiassa.

Energiatehokkuutta koskevan tiedon välittäminen verohallinnolle

Kiinteistöverotus on pitkälle koneellista massamenettelyä, joka perustuu olemassa olevien rekisteritietojen hyödyntämiseen. Verohallinto saa uudisrakennuksia koskevat tiedot VRK:n muutostietopalvelusta sähköisesti rakennustunnuksella (kiinteistötunnus ja VRK-rakennusnumero) identifioituna. VRK:n väestötietojärjestelmässä olevia kiinteistötietoja* ylläpidetään maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmän avulla. Tällä hetkellä näistä tiedoista käsitellään verohallinnossa koneellisesti pientalo- ja talousrakennustiedot, mutta ei esimerkiksi kerrostalotietoja. Verohallinnon kiinteistötietokannassa kiinteistöveron piirissä olevia rakennuksia on noin 2,9 miljoonaa, joista asuinrakennuksia vapaa-ajan asunnot mukaan lukien on noin 1,8 miljoonaa.

Verohallinto laskee ylläpitämässään kiinteistötietokannassa olevien tietojen pohjalta kiinteistön maapohjille ja niillä oleville rakennuksille verotusarvot. Kullakin maapohjalla ja rakennuksella on sen käyttöä kuvaava käyttötarkoitustieto, jonka pohjalta määräytyy sovellettava kiinteistöveroprosentti. Sovellettava veroprosentti määräytyy rakennuksen tosiasiallisen käytön mukaan.

Kiinteistöverotuksen porrastaminen energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella nykyisen kaltaisessa, pitkälle automatisoidussa kiinteistöverotuksessa edellyttäisi, että porrastaukseen tarvittavat tiedot tulisi saada verohallinnon tietojärjestelmiin mahdollisimman luotettavasti ja kustannustehokkaasti. Tämä edellyttäisi niin vanhojen kuin uusienkin rakennusten energiatehokkuutta koskevien tietojen ja niissä tapahtuneiden muutosten saamista keskitetysti jonkun viranomaisen – esimerkiksi VRK:n – ylläpitämästä keskusrekisteristä sähköisesti ja tarkasti identifioituna (kiinteistötunnus ja VRK-rakennusnro). Verohallinnon olisi lähes mahdotonta käsitellä kerättyjä tietoja manuaalisesti.

* Väestörekisteriasetuksen 21 §:n nojalla rakennuksesta tallennetaan väestötietojärjestelmään:

1) rakennuksen yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot;
2) osoite ja äänestysalue, johon rakennus kuuluu;
3) omistajan nimi, henkilötunnus tai liike- ja yhteisötunnus ja osoite;
4) omistajalaji;
5) valmistumis-, perusparannus- ja käytöstä poistumisvuosi;
6) pääasiallinen käyttötarkoitus ja käytössä olotilanne;
7) kerrosala ja kerrosluku;
8) kantavien rakenteiden rakennusaine, pääasialliset varusteet ja väestösuoja;
9) pääasiallinen lämmitystapa ja lämmitysaine; sekä
10) liittymät alueen vesi- , viemäri-, kaasu- ja sähköverkostoihin.

Rakennuksesta voidaan tallettaa lisäksi sen omistajan edustajan nimi ja osoite, julkinen rahoitus, tilavuus, kokonaisala ja kokonaisalan jakaantuminen käyttötarkoituksiin sekä liittymät alueen kaapeliverkostoihin, jos niistä saadaan luotettava selvitys.

Rakennusluvan perusteella voidaan tallettaa lisäksi:
1) rakennustoimenpide;
2) muutostyön laji;
3) rakennusluvan myöntämispäivä, rakennustöiden aloittamispäivä, rakennushankkeen valmistumispäivä ja rakennusluvan raukeamispäivä;
4) rakennusrungon pääasiallinen rakennustapa;
5) pääasiallinen rakentaja, julkisivumateriaali ja kaavallinen valmiusaste; sekä
6) poikkeamispäätös.

Vaikka tietojen saanti sähköisesti ja keskitetysti olisi järjestettävissä, vaatii mm. tiedon kohdentaminen oikealle rakennukselle huomattavaa lisätyötä verohallinnolle. Toteuttamiskelpoisuus riippuu sen vuoksi osaltaan menettelyn piiriin tulevien rakennusten lukumäärästä. Energiatehokkuuden selvittämisestä verovelvollisille aiheutuvat kustannukset sinänsä rajoittanevat alennetun kiinteistöveron piiriin tulevien rakennusten määrää.

Energiatehokkuuden parantamisen ja lämmitystavan vaikutus rakennuksen verotusarvoon

Tavoitetta ottaa energiatehokkuus huomioon kiinteistöveroa alentavasti on vaikea sovittaa yhteen sen kiinteistöverotuksen perusperiaatteen kanssa, että verotus perustuu kiinteistön (verotus)arvoon. Energiatehokkuuden parantaminen perusparannuksin nostaa rakennuksen arvoa, jolloin myös verotusarvon tulisi nousta: tämä kuitenkin vähentäisi kiinteistöveron porrastuksen kannustavuutta. Ristiriitaa on kuitenkin vaikea poistaa.

Rakennuksen kiinteistöverotuksessa käytettävä verotusarvo perustuu laskennalliseen jälleenhankinta-arvoon, josta vähennetään vuotuiset ikäalennukset. Näin laskettua verotusarvoa käytetään muussakin verotuksessa – esimerkiksi kiinteistön omistavan yrityksen nettovarallisuutta määritettäessä ja laskettaessa perintö- ja lahjaverotuksessa sukupolvenvaihdoshuojennusta. Kiinteistöverotusta varten vahvistettava rakennuksen verotusarvo on eräänlainen yleinen ”referenssiarvo”, jota siis hyödynnetään käytännön verotustyössä eri tavoin. Olisikin perusteltua, että lähtökohtana olisi edelleen nykyinen verotusarvon määräytymistapa. Näin energiatehokkuuden ja/tai lämmitysmuodon perusteella myönnettävä kiinteistöveron kevennys tapahtuisi joko suoraan rakennuksen kiinteistöverosta tai soveltamalla rakennuksen verotusarvoon esimerkiksi energiatehokkuusluokituksen ja/tai energiamuotokertoimien perusteella määräytyviä alennuskertoimia.

Jotta energiatehokkuutta parantavat perusparannukset olisivat kannustavia, tulisi edellä kuvatun kaltainen veronkevennys olla suurempi kuin ikäalennusten vähentämisestä johtuva verotusarvon korotus. Varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain 30 §:n mukaan, jos rakennuksessa on sen valmistumisen jälkeen suoritettu perusparannuksia tai huomattavia kunnossapitotöitä, on ikäalennusta harkinnan mukaan alennettava.

Verohallinto on antanut ohjeet perusparannuksen huomioon ottamisesta kiinteistöverotuksessa. Jos perusparannukset ovat sellaisia, että ne muuttavat rakennuksen verotusarvoon vaikuttavia ominaisuustietoja, verotusarvo lasketaan uusien ominaisuustietojen pohjalta. Muutos ei välttämättä vaikuta rakennuksen taloudellista käyttöikää pidentävästi, mihin ikäalennuksen alentaminen perustuu. Lähtökohtaisesti ikäalennusta alennetaan perusparannuksen perusteella, jos rakennuksen taloudellinen käyttöikä pitenee. Esimerkkinä ohjeen mukaisista korjaustoimenpiteistä ja niiden vaikutuksesta ikäalennusprosenttiin:

Toimenpide	vaikutus ikäalennukseen % -yksikköä
• ulkopuolinen lisäeristys	8 %
• ovien ja ikkunoiden uusiminen	7 %
• koneellinen ilmastointi	5 %

Verotusarvon mahdollinen nousu ikäalennuksen alentamisen myötä syö osan siitä edusta, jonka verovelvollinen voisi saada energiatehokkuuden lisäämisestä tai ympäristöystävällisempään lämmitystapaan siirtymisestä. Tämä heikentää veroedun kannustavuutta.

Esimerkki 1. Esimerkkilaskelma energiatehokkaan korjauksen vaikutuksesta kiinteistöveroon, jos valitaan energiatehokkuuden parantamisesta aiheutuvaksi alennusprosentiksi 30 %.

30 vuotta vanha omakotitalo, 150 m²
Verotusarvo ilman ikäalennusta 70 715 euroa
– ikäalennus 1,25 % / v x 30 v = 37,5 % x 70 715 = 26 518
Verotusarvo 44 197 Kiinteistövero 0,5 % = 221 euroa

Rakennukseen tehdään täydellinen ovi- ja ikkunaremontti, asennetaan ulkopuolinen lisäeristys ja lämmön talteenottojärjestelmää hyödyntävä koneellinen ilmastointi. Vaikutus ikäalennukseen verohallituksen ohjeen mukaan yhteensä 20 % -yksikköä.

Energiatehokkuus paranee ja muutos alentaisi kiinteistöveroa 30 %:lla (oletettu alennusprosentti) eli 66,3 eurolla 154,7 euroon, jos huomioon ei oteta toimenpiteen vaikutusta ikäalennukseen.

Ikäalennus kuitenkin alenee 20 % -yksiköllä 37,5 %:sta 17,5 %:iin, minkä vaikutuksesta verotusarvo nousee 58 400 euroon. Kiinteistöveron määrä siitä on 291,7 euroa, mistä 30 %:n energiatehokkuusalennus jälkeen jää 204 euroa. Alennus kiinteistöverossa jäi 17 euroon 66,3 euron sijasta eli neljäsosaan.

Esimerkkitapauksessa 30 %:n energiatehokkuusalennuksen euromääräinen vaikutus supistui neljännekseen, kun peruskorjaus nosti verotusarvoa. Verotusarvon nousun vaikutus kiinteistöveron määrään voidaan esimerkkitapauksessa eliminoida korottamalla energiatehokkuuden perusteella tehtävä alennus 47 %:iin verotusarvosta.

Jos tavoitteeksi asetetaan se, että energiatehokkuuden lisäämisestä tai lämmitysmuodon muutoksesta aiheutuvat perusparannukset eivät verotusarvon nousun kautta vähennä verovelvolliselle tulevaa euromääräistä hyötyä, kompensointi olisi tehtävä korottamalla energiatehokkuusalennusta. Hallinnolliset näkökohdat huomioon ottaen tässä olisikin pyrittävä kaavamaiseen ratkaisuun siten, että energiatehokkuuden lisääntyminen tietyllä määrällä johtaisi samaan prosentuaaliseen alennukseen kiinteistöverosta, riippumatta esimerkiksi aiheutuneiden kustannusten määrästä.

2.4

Kansainvälisiä esimerkkejä

Työryhmä tiedusteli Suomen pysyvän EU-edustuston kautta jäsenvaltioilta, voiko kiinteistöverosta näissä valtioissa saada alennusta rakennuksen energiatehokkuuden tai lämmitystavan perusteella. Mikäli vastaus kysymykseen oli kyllä, kysyttiin lisäksi, koskeeko alennus sekä uusia että vanhoja rakennuksia.

Saatujen vastausten perusteella energiatehokkuus tai lämmitystapa ei vaikuta kiinteistöverotukseen Irlannissa, Italiassa, Maltassa, Puolassa, Romaniassa, Ruotsissa, Slovakiassa, Sloveniassa, Tanskassa, Unkarissa ja Virossa.

Espanjassa aurinkoenergialla tuotetun sähkön tai lämmityksen käyttämisestä saa huojennuksen kiinteistöverotuksessa. Käytössä on kaksi erilaista huojennusta. Ensimmäinen vaihtoehto linkittyy vuotuiseen kiinteistöveroon, josta voi saada alennusta 50 %. Toinen vaihtoehto koskee rakennuslupaan liittyvää kunnallisveroa, jolloin verohuojennus voi olla enimmillään 95 %. Saman huojennuksen voi saada niin uuteen kuin vanhaankin rakennukseen.

Muut jäsenvaltiot eivät vastanneet kyselyihin.

Työryhmän jäsenet kysyivät myös omilta taustaryhmiltään siitä, onko Ruotsissa, Tanskassa ja Yhdysvalloissa käytössä kiinteistöveron porrastukseen liittyviä kannustienjärjestelmiä. Vastausten perusteella Ruotsissa ja Tanskassa ei ole vastaavia kiinteistönveron porrastukseen liittyviä kannustusjärjestelmiä, mutta sen sijaan Yhdysvalloissa on. Esimerkiksi Marylandissä, Nevadassa, New Yorkissa ja Virginiassa voi saada alennusta kiinteistöverosta energiatehokkuuden perusteella. Huojennuksen pohjalla voi olla esimerkiksi rakennuksen ympäristöluokitusta kuvaava LEED-sertifiointi.

Kansainvälinen vertailun tarkentaminen edellyttäisi tutkimusta, jossa otettaisiin huomioon myös kohdemaiden tai näiden osavaltioiden verotusrakenne.

3 Rakennuksen energiatehokkuuden osoittaminen ja lämmitystavan huomioon ottaminen porrastuksessa

Rakennusten energiatehokkuuden ja lämmitystavan huomioon ottaminen voitaisiin lähtökohtaisesti kiinteistöveron määrittelyssä toteuttaa käyttäen apuna mm. energiatodistuksessa esitettyä energiatehokkuusluokkaa ja lämmitystapaa, laskennallisia em. tekijöitä kuvaavia luokkia tai lukuja tai ottamalla huomioon yksittäisten toimenpiteiden energiatehokkuutta parantava vaikutus sekä lämmitystapa. Seuraavassa luvussa 4 esitetään eri vaihtoehtoja kiinteistöveron porrastamiseen. Tässä luvussa esitellään eri porrastamistapojen määrittämisessä käytettäviä keinoja.

3.1

Nykyinen energiatodistus energiatehokkuuden osoittajana

Suomessa otettiin käyttöön vuoden 2008 alussa rakennusten energiatodistukset uudisrakennuksille. Vuoden 2009 alussa energiatodistusvelvoite laajeni koskemaan olemassa olevia rakennuksia. Energiatodistus kuvaa rakennuksen energiatehokkuutta, mutta ei ota huomioon rakennuksen lämmitystapaa eikä arvota eri lämmitysmuotojen paremmuutta.

Rakennusten energiatodistusta koskevan lain (487/2007) mukaan:

- rakennusta tai sen osaa taikka niiden hallintaoikeutta myytäessä tai vuokrattaessa myyjän tai vuokranantajan on asetettava mahdollisen ostajan tai vuokralaisen nähtäville voimassa oleva rakennuksen energiatodistus (5 §),
- haettaessa maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua rakennuslupaa uudisrakentamista varten on hakemukseen liitettävässä energiaselvityksessä oltava pääsuunnittelijan antama rakennuksen energiatodistus (6 §).

Energiatodistusta koskeva vaatimus ei koske kaikkia rakennuksia, kuten esimerkiksi 50 neliön tai sitä pienempiä rakennuksia, suojeltuja rakennuksia, osaa vapaa-ajanrakennuksista, teollisuusrakennuksia ja osaa maatalousrakennuksista. Energiatodistusta ei tarvitse hankkia myöskään ennen lain voimaantuloa (1.1.2008) valmistuneesta, enintään kuuden asunnon asuinrakennuksesta tai rakennusryhmästä.

Energiatodistuslain johdosta voidaan olettaa, että valtaosalla vuoden 2008 alun jälkeen rakennuslupaa hakeneilla uudisrakennuksilla on energiatodistus.

Energiatodistusvelvoite koskee noin 40 000–45 000 olemassa olevaa asuinkerros- ja rivitaloyhtiötä. Näillä tulisi olla energiatodistukset, mikäli yhtiössä on myyty tai vuokrattu asuntoja vuoden 2009 aikana. Asuinrakennusten lisäksi energiatodistuksia on laadittu muihinkin myytäviin ja vuokrattaviin rakennuksiin. Näiden rakennusten

lukumäärät ovat kuitenkin asuinrakennusten määriä pienempiä. Olemassa oleville pientaloille (noin 1 milj. kpl) ja pienille taloyhtiöille (35 000–40 000 kpl) ei vapaaehtoisia energiatodistuksia todennäköisesti ole tehty laajalti.

Energiatodistuksessa rakennuksen energiatehokkuus ilmaistaan energiatehokkuusluvulla (ET) ja sen perusteella määräytyvällä energiatehokkuusluokalla (A–G). Energiatehokkuusluokkien asteikot on määritetty 10:lle eri rakennustyypille ympäristöministeriön asetuksessa rakennuksen energiatodistuksesta (765/2007). Esimerkiksi pienten ja suurten asuinrakennusten asteikot ovat erilaiset ja määräytyvät eri perusteilla.

Energiatehokkuusluku ET (yksikkönä kWh/brm^2/vuosi) saadaan jakamalla rakennuksen tarvitsema vuotuinen energiamäärä rakennuksen bruttopinta-alalla. Rakennuksen lämmitystapa ei vaikuta rakennuksen saamaan ET-lukuun eikä siten saatuun energialuokkaan.

Omakotitalojen ja pienten asuinrakennusten energiatodistuksissa ET-luku perustuu aina laskennalliseen energiankulutukseen. Samoin kaikkien uudisrakennusten energiatodistuksissa ET-luku perustuu laskennalliseen energiankulutukseen. Olemassa olevien rakennusten (pl. omakotitalot ja pienet asuinrakennukset) energiatodistuksen ET-luku määritetään toteutuneen energiankulutuksen pohjalta.

Energiatodistus annetaan asunto-osakeyhtiölle tai vastaavalle asuinrakennusryhmälle yhtenä energiatodistuksena. Muille kuin asuinrakennuksille energiatodistus annetaan yhteisenä samaan energiamittaukseen kuuluville rakennuksille. Energiatodistuksessa ilmoitetaan sen rakennuksen tai niiden rakennusten kiinteistötunnus ja VRK-rakennusnro, joita energiatodistus koskee.

Rakennuksen energiatodistus voidaan nykyisin antaa rakennuksen energiatodistuksesta annetun lain (487/2007) 1 §:n 3 momentin mukaan rakennuslupamenettelyn tai energiakatselmuksen yhteydessä, osana isännöitsijäntodistusta tai erillisenä todistuksena. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan erillisen energiatodistuksen voi antaa henkilö, joka on osoittanut täyttävänsä tehtävälle suoritettavat pätevyysvaatimukset.

Rakennuksen energiatodistuksesta annetun ympäristöministeriön asetuksen (765/2007) 5 §:n mukaan erillisen energiatodistuksen antajalla tulee olla soveltuva rakennusalan tai talotekniikka-alan tutkinto, kuten ammattikorkeakoulututkinto tai näitä ylempi vastaava tutkinto taikka aikaisempi rakennusinsinöörin, rakennusarkkitehdin, LVI-, kone- tai sähköinsinöörin, LVI- tai sähköteknikon tai rakennusmestarin tutkinto. Pätevyyden toteaja voi hyväksyä tutkinnon korvaamisen vähintään kolmen vuoden työkokemuksella rakennusten energiankäyttöön liittyvissä tehtävissä. Todistuksen antajan tulee olla lisäksi perehtynyt energiatodistuksen laadintaan ja energiatodistusta koskeviin säädöksiin, mikä osoitetaan pätevyyden toteajan järjestämässä kokeessa.

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan erillisen energiatodistuksen antajalta vaadittavan pätevyyden varmentaa ympäristöministeriön hyväksymä pätevyyden toteaja. Pätevyyden varmentajia ovat nyt FISE Oy ja Kiinteistöalan koulutussäätiö. Tällä hetkellä erillisen energiatodistuksen antajiksi päteviä on noin 470 ja energiakatselmoijia noin 1 300 henkilöä.

Energiatodistusten voimassaoloaika vaihtelee todistustyypistä riippuen neljästä kymmeneen vuoteen. Isännöitsijäntodistukseen sisältyvä energiatodistus on päivitettävä käytännössä kerran vuodessa.

Rakennuksen energiatodistuksen uudistaminen

Rakennusten energiatodistuksessa käytettävistä energiatehokkuuden luokitteluasteikoista säädetään ympäristöministeriön asetuksella. Luokitteluasteikot liittyvät kiinteästi rakentamismääräyksiin ja niissä asetettuihin energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksiin. Vuoden 2010 alussa voimaan tulevien tiukentuvien rakentamismääräysten johdosta ei luokitteluasteikkoja muuteta. Luokitusasteikkoihin saatetaan tarvita muutoksia, kun vuonna 2012 on tarkoitus siirtyä rakentamismääräyksissä rakennusten kokonaisenergiankulutukseen perustuviin vaatimuksiin. Tällöin on mahdollista, että energiamuodon merkitys näkyisi energiatodistuksessa.

Euroopan komissio antoi vuoden 2008 lopussa ehdotuksen rakennusten energiatehokkuusdirektiivin uusimiseksi. Direktiiviehdotus sisältää energiatodistusmenettelyyn kohdistuvia tiukennuksia, joilla pyritään mm. parantamaan energiatodistusten laatua. Ehdotuksen mukaan energiatodistusten antajien tulee olla päteviä ja valtuutettuja asiantuntijoita. Asiantuntijan valtuutuksessa on otettava huomioon asiantuntijan pätevyys ja riippumattomuus. Jatkossa voisikin olla mahdollista, että kaikkien energiatodistusten antajien tulisi osoittaa pätevyytensä ja saada energiatodistusten antamiseen oikeuttava hyväksyntä.

Uudessa direktiiviehdotuksessa jäsenmaat velvoitetaan perustamaan energiatodistuksia koskeva riippumaton valvontajärjestelmä. Valvontajärjestelmää varten energiatodistukset tulisi rekisteröidä tai antaa saataville valvontajärjestelmän tekijöille. Käytännössä tämä voisi edellyttää kaikkien tehtyjen energiatodistusten kokoamista yhteiseen tietojärjestelmään, esimerkiksi VRK:n ylläpitämään rekisteriin. Tällöin tiedot rakennuksen energialuokasta (A–G) tai ET-luvusta (kWh/brm^2/vuosi) olisi mahdollista saada rekisteristä aina, kun rakennukselle on tehty energiatodistus.

Rakennusten energiatehokkuusdirektiivin kansallisen implementoinnin myötä energiatodistusten laatimisvelvoite todennäköisesti ulotetaan koskemaan myös olemassa olevien omakotitalojen ja pienten asuinrakennusten myynti- ja vuokraustilanteita, koska sillä voitaisiin edistää rakennuskannan energiatehokkuutta. Samalla lisääntyisi energiatodistuksella varustettujen rakennusten määrä noin 25 000 kpl/vuosi.

3.2

Nykyiseen rakennusten energiatehokkuusluokkaan ja lämmitystapaan perustuva malli

Nykyistä rakennusten energiatehokkuusluokitusta voitaisiin lähtökohtaisesti käyttää rakennuksen energiatehokkuuden määrittelyssä, mutta lisäksi huomioon tulisi ottaa rakennuksen lämmitystapa. Näiden perusteella määritetty porrastus voitaisiin toteuttaa joko siten, että tekijät voisivat sekä alentaa että korottaa veroa tai siten, että vero alentuisi kriteerien täyttyessä. Seuraavassa on esitetty asian havainnollistamiseksi kaksi vaihtoehtoa:

Vaihtoehtoinen laskentakaava 1: Rakennuksen kiinteistöveromalli, joka ottaa huomioon energiatehokkuuden ja lämmitystavan veroa alentaen tai korottaen

Mallin lähtökohtana on se, että rakennuksesta määräytyvä kiinteistövero riippuisi rakennuksen verotusarvon ohella rakennuksen energiatehokkuudesta ja lämmitysmuodosta. Rakennuksen verotusarvon ja kiinteistöveroprosentin määräytymisperusteisiin ei tulisi muutosta. Kiinteistöverolaissa olisi määriteltävä, mikä on em. kolmen tekijän painoarvo. Verotusarvon painoarvo voisi olla esimerkiksi 0,50, energiatehokkuuden 0,30 ja lämmitystavan 0,20.

Mikäli rakennus olisi energiatehokkuudeltaan ja lämmitystavaltaan (päästöiltään) keskimääräinen, siitä menevä kiinteistövero ei muuttuisi nykyisestä. Jos rakennus poikkeaisi keskimääräisestä, energiatehokkuuskerrointa korjattaisiin esimerkiksi kertoimella 0,50–1,50 siten, että 0,50 tulisi parhaaseen energiatehokkuusluokkaan A kuuluvalle ja 1,50 heikoimpaan luokkaan G kuuluvalle rakennukselle. Kertoimet 0,50:stä 1,50:een voitaisiin asettaa esimerkiksi energiatodistusasetuksen A–G -luokittelun pohjalta, jolloin niitä muutettaisiin samanaikaisesti kuin ao. luokkaa koskevaa asetusta.

Vastaavasti lämmitystavan osalta kerrointa 0,20 korjattaisiin esim. KesEn-hankkeessa[1] käytetyillä energiamuotojen kertoimilla 0,50–2,0. Päästöiltään edullisiin uusiutuvia polttoaineita käyttäviin rakennuksiin sovellettaisiin kerrointa 0,50 ja sähkölämmitteisiin kerrointa 2,0.

Malli on kaavana:

$$kvp/100 \times ((a \times ET + b \times LT) + (1 - (a + b)) \times VA = KV \qquad (3.1)$$

missä

kvp = rakennuksen kiinteistöveroprosentti, %

a = energiatehokkuustekijän painoarvo (esim. 0,30)

ET = energiatehokkuus, kWh/brm²-kerroin * (esim. 0,50–1,50)

b = lämmitystapatekijän painoarvo (esim. 0,20)

LT = lämmitystavan energiamuotokerroin ** (esim. 0,50–2,00)

VA = rakennuksen verotusarvo

KV = rakennuksen kiinteistövero

* jos alle 1,00 = keskimääräistä energiatehokkaampi;
jos yli 1,00 = keskimääräistä energiatehottomampi

** jos alle 1,00 = keskimääräistä vähäpäästöisempi;
jos yli 1,00 = keskimääräistä suuripäästöisempi

Näin esimerkiksi uudessa 150 m²:n omakotitalossa, jonka verotusarvo on 70 715 euroa ja rakennuksen kiinteistöveroprosentti on 0,30, rakennuksen kiinteistövero on 212 euroa, jos se on energiatehokkuudeltaan keskimääräinen (energiatodistusluokka D) ja lämmitystavaltaan/päästöiltään keskimääräinen fossiilisia polttoaineita käyttävä. Kaavalla 3.1 laskettuna:

$$0,30/100 \times ((0,30 \times 1,00 + 0,20 \times 1,00) + (1 - (0,30 + 0,20) \times 70\,715) = 212\ €$$

1 KesEn: Yhdyskuntien ja rakennusten energiaratkaisujen ja huollon yhteensovittaminen kokonaistaloudellisesti päästöjä minimoiden -tutkimus, TEKES Kestävä rakentaminen -teknologiaohjelma, TKK, Energiatekniikan laitos. 2009.

Vastaavasti jos uusi omakotitalo on energialuokassa A ja se lämmitetään puupohjaisella polttoaineella, kiinteistövero on 159 euroa eli neljännes keskimääräistä vähemmän eli kaavan 3.1 mukaisesti:

$$0{,}30/100 \times ((0{,}30 \times 0{,}50 + 0{,}20 \times 0{,}50) + (1 - (0{,}30 + 0{,}20) \times 70\,715) = 159\ €.$$

Jos sama uusi omakotitalo on energialuokassa G ja lämpiää sähköllä, rakennuksen kiinteistövero on 286 euroa eli 35 % keskimääräistä korkeampi ja miltei kaksinkertainen minimiveroa maksavaan puulla lämmitettyyn A-luokan taloon nähden. Kaavalla 3.1 laskettuna:

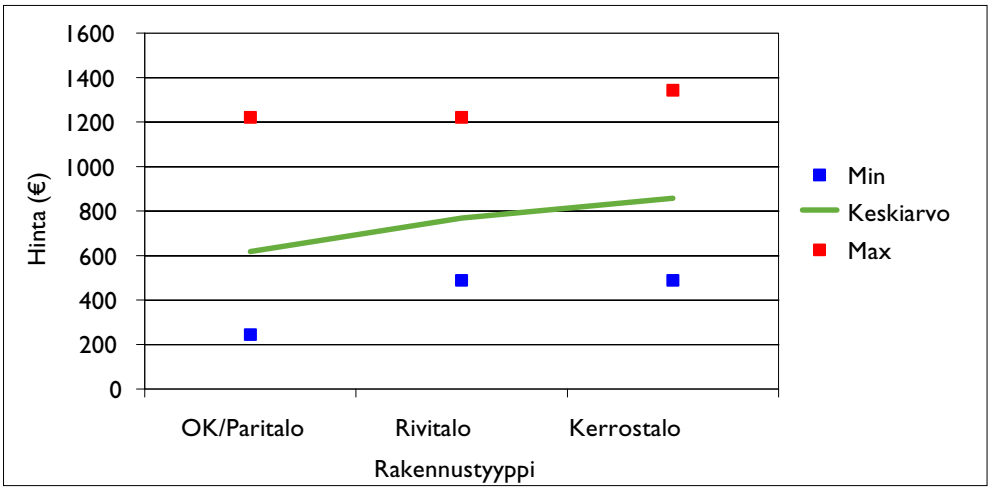
$$0{,}30/100 \times ((0{,}30 \times 1{,}50 + 0{,}20 \times 2{,}00) + (1 - (0{,}30 + 0{,}20) \times 70\,715) = 286\ €$$

Vaihtoehtoinen laskentakaava 2: Kiinteistöveromalli, joka ottaa energiatehokkuuden ja lämmitystavan huomioon veroa alentaen

Edellistä sinänsä kaavamaista mallia kevyempi on vaihtoehto, joka ottaa energiatehokkuuden ja lämmitystavan huomioon rakennuksen kiinteistöverossa vain, jos em. tekijät ovat ko. rakennuksessa keskimääräistä edullisempia. Etu A-luokan energiatehokkuudesta voisi olla esimerkiksi 75 % (kerroin 0,25) ja samoin etu parhaasta energiamuotokertoimesta. Näin esimerkkitalosta maksettava minimivero olisi 133 euroa. Kaavalla 3.1 laskettuna:

$$0{,}30/100 \times ((0{,}30 \times 0{,}25) + 0{,}20 \times 0{,}25) + (1 - (0{,}30 + 0{,}20) \times 70\,715) = 133\ €$$

Malli edellyttää rakennuksen energiatehokkuusluokan määrittämistä. VTT arvioi työryhmälle nykyisen kaltaisen erillisen energiatodistuksen hinnoittelua (kuva 4) internetistä saatavissa olevilla hintatiedoilla. Lisäksi erillisten energiatodistusten hintojen rinnalla selvitettiin puhelinhaastattelulla nykyisten energiakatselmustoimijoiden hintatasoa. Asuinkerrostalon energiakatselmuksen hinta on noin 2 500 € ja sama hintataso pätenee myös rivitaloille, kun katselmuksessa on mukana sekä LVI- että sähköasiantuntija. Toimitilojen energiakatselmusten hinta lähtee 3 000–4 000 eurosta riippuen kohteen haasteellisuudesta. Näihin energiakatselmuksiin on muiden kuin pientalojen osalta mahdollisuus saada tukea, jonka suuruus on 40–50 % katselmuskustannuksista.



Kuva 4. Voimassa olevan (2009) erillisen energiatodistuksen hintoja (ALV 22 %) palvelutarjoajilla (N=10), internet-katsaus kesäkuu 2009.

3.3

Rakennusten energiatehokkuuden ja lämmitystavan määrittäminen laskennallisesti

Sekä uudisrakennusten että olemassa olevien rakennusten energiatehokkuus ja lämmitystavan vaikutus voitaisiin kuvata laskennallisen menettelyn avulla ilman rakennuksen käytön eroista aiheutuvia vaihteluja. Laskennallisen energiatehokkuuden määrittämisessä tavoitteena olisi tällöin kehittää riittävän tarkka, mahdollisimman kaavamainen ja hyvän toistettavuuden takaava menettely, joka olisi tarvittaessa myös ulkopuolisen kontrolloitavissa. Rakennuksen energiatehokkuuden osoittamisen laskenta voisi vastata työn laajuudeltaan ja sisällöltään likimain rakennuslupamenettelyn mukaisen energiaselvityksen energialaskelmaa, eli uudisrakennuksen laskennallista energiatodistusta.

Nykyistä energiatehokkuusluvun laskentaa voitaisiin lähtökohtaisesti myös laajentaa ottamaan huomioon rakennuksen lämmitystapa ilman, että sen vaikutus arvioitaisiin erikseen. Tämäkin energiatehokkuusluku tulisi saada suoraan energiatodistuksesta. Vaihtoehdon arvioimiseksi ympäristöministeriö tilasi työryhmän käyttöön TKK LVI-laboratoriolta tutkimuksen, jossa kehitettiin rakennuksen energiatehokkuuden ja lämmitystavan huomioon ottava laskentamalli perustuen ns. rakennuksen standardikäyttöön.[2]

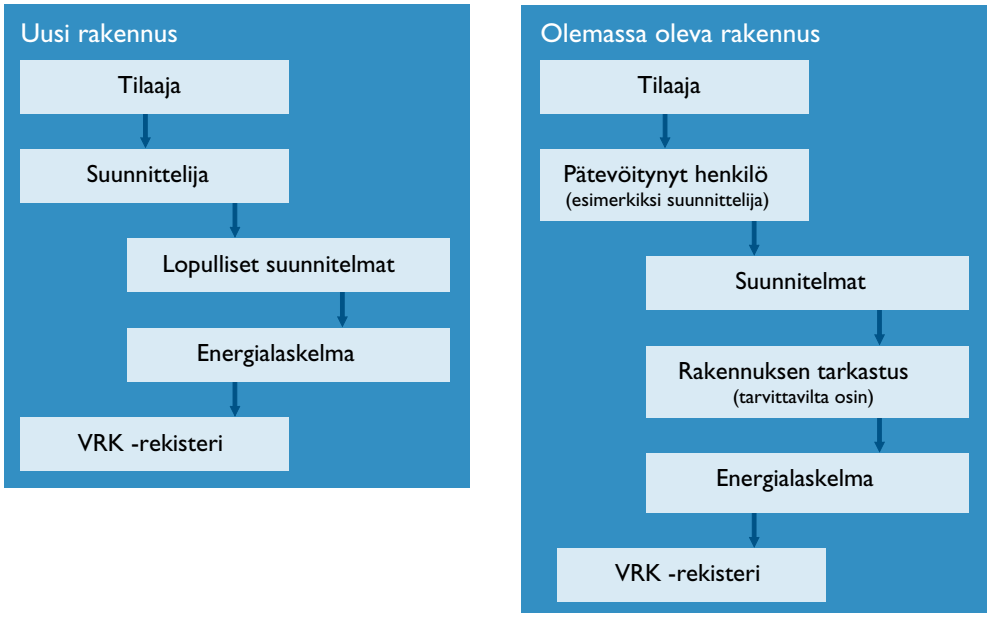
Ko. tutkimuksessa päädyttiin energiatehokkuuden laskennalliseen määrittämiseen, koska ihmisten kulutustottumukset energiankulutuksen suhteen vaihtelevat merkittävästi. Kohtuullisen tarkkuuden saavuttaminen kulutusarvoja käytettäessä edellyttäisi mitatun kulutuksen lisäksi vielä tasauslaskelma, jotta energiatehokkuus kuvaisi rakennuksen ominaisuuksia. Välillisen menettelyn käyttö lisäisi myös osaltaan määritykseen liittyvää laskennallista hajontaa.

Verotuksen näkökulmasta kiinteistöveron porrastuksen kytkemisellä laskennalliseen energiatehokkuuslukuun energiatehokkuusluokan sijasta on olennaisia etuja. Ensinnäkin silloin, kun energiatodistus perustuu mitattuun kulutukseen, verotuksen kohteena ei ole rakennuksen energiatehokkuuteen liittyvät ominaisuudet, vaan rakennuksessa asuvien ihmisten käyttäytyminen. Vaikka käyttäytymiseen vaikuttaminen sinänsä onkin tärkeä energiansäästön edistämiseksi, käyttäytymistä ei voida ottaa kiinteistöverotuksen perusteeksi. Kiinteistöverotuksessa on kyse kiinteistöjen, ei siellä asuvien henkilöiden toiminnan, verottamisesta. Lisäksi rakennuksessa asuvien tosiasialliseen kulutukseen vaikuttavat myös hyvin sattumanvaraiset seikat, kuten vuosittaiset vaihtelut ilmasto-olosuhteissa ja rakennuksessa asuvien henkilöiden lukumäärän muutokset. Rakennus saattaa myös eri syistä, kuten ulkomailla oleskelun tai myyntiaikeiden vuoksi, olla pitkäänkin asumattomana, jolloin mitatulla kulutuksella ei ole välttämättä mitään yhteyttä energiatehokkuuteen. Energiatehokkuus on määriteltävä siten, että se soveltuu riippumatta eri syistä johtuvista satunnaisista vuosittaisista muutoksista.

Kehitetyssä laskentamallissa energiatehokkuusluku määritetään energiamuotojen kertoimilla painotettuna ostoenergian laskennallisena ominaiskulutuksena rakennustyypin standardikäytöllä. Laskennan tuloksena saadaan rakennuksen energiate-

2 Kurnitski, J. 2009. Rakennusten energiatehokkuuden osoittaminen kiinteistöveron porrastamista varten. Teknillinen korkeakoulu, LVI -tekniikan laboratorion julkaisu B85, Multiprint, Espoo.

hokkuutta ja lämmitystapaa kuvaava ns. E-luku. E-luku voitaisiin laskea uuden rakennuksen piirustusten perusteella osana rakennuksen suunnittelua. Tieto E-luvusta siirrettäisiin VRK:iin rakennuslupamenettelyn yhteydessä. E-luku voitaisiin laskea piirustusten perusteella myös olemassa olevalle rakennukselle, mikäli rakennuksen piirustukset olisivat ajan tasalla. Tällöin kiinteistönomistajan tehtävänä olisi ilmoittaa rakennuksen energiatehokkuutta kuvaava luku VRK:iin. Toimintamalli energiatehokkuuden ja lämmitystavan osoittamiseksi on esitetty kuvassa 5.



Kuva 5. Rakennuksen energiatehokkuuden ja lämmitystavan osoittamisen toimintamalli.

Energiatehokkuusluvun määrittäminen edellyttää käytännössä useiden kymmenien eri muuttujien huomioon ottamista. Tämän vuoksi laskennan lopputulos voi periaatteessa samankin rakennuksen kohdalla vaihdella jossain määrin laskennan toteuttajasta riippuen, vaikka näiden ammattitaidossa tai koulutuksessa ei olisi eroa. Virhemarginaalin mahdollisuutta ei kuitenkaan voida täysin välttää, koska se edellyttäisi laskennan yksinkertaistamista siinä määrin, että laskennan lopputuloksena oleva lukuarvo ei enää anna riittävän tarkkaa kuvaa juuri energiatehokkuudesta. E-luvun laskentaan liittyviä mahdollisia virhelähteitä on käsitelty enemmän liitteessä.

VTT arvioi energiatehokkuusluvun laskennasta aiheutuvia kustannuksia kehitetyn E-luvun laskentamallin perusteella käyttäen pohjana nykyisen kaltaisen erillisen energiatodistuksen hinnoittelua. Hinta-arviossa energiatehokkuusluvun laskenta perustuisi katselmuskäyntiin ja laskennalliseen analyysiin. VTT:n arviossa on oletettu, että tarkastustoiminta tuotteistuisi ja sitä palvelevat tietojärjestelmät olisivat helposti käytettävissä ja että kohteet ovat tyypillisiä luokkansa edustajia. Monimuotoisimmissa kohteissa hinta voi olla suurempi. Lisäksi arviossa painotettiin ammattimaisen elinkeinon harjoittajan hintatasoa. Mikäli markkinoille tulisi alhaisilla sivukuluilla tapahtuvaa ”yhden miehen” yritystoimintaa, voisivat hinnat olla alhaisempiakin.

Lisäksi omakotitalojen osalta olisi mahdollista kevennetty menettely, joka vastaisi työmäärältään uudispientalon energiatodistuksen laatimista. Hinta-arviot tyypillisille luokkansa rakennuksille vaihteluväleineen (alv 22 %) olisivat:

- omakotitalo tai paritalo 650 € ± 150 € (yhden miehen tarkastus)
- rivitalo 850 € ± 150 € (yhden miehen tarkastus)
- asuinkerrostalo 1 200 € ± 200 € (yhden miehen tarkastus)
- omakotitalo ilman tarkastuskäyntiä 250 € ± 50 € (vaihtoehtoinen menettely, perustuu rakennuksen asiakirjoihin).

3.4

Yksittäisten toimenpiteiden huomioon ottaminen

Kiinteistövero voitaisiin lähtökohtaisesti porrastaa myös yksittäisten, energiatehokkuutta parantavien toimien tai uusiutuviin energialähteisiin siirtymisen perusteella. Porrastuksen määrittämiseen käytettävät toimenpiteet voisivat olla samantapaisia, joille on myönnetty asuinrakennusten energia-avustuksia. Tällaisia toimia voisivat olla esimerkiksi ulkovaipan tiiveyttä lisäävät toimet, kuten ikkunoiden vaihtaminen lämmönläpäisevyydeltään määrätyt ehdot täyttäviin ikkunoihin, seinien lisälämmöneristäminen sekä lämmitystapamuutokset, joilla siirryttäisiin käyttämään uusiutuvia energialähteitä.

Tämä vaihtoehto merkitsisi, että kiinteistönomistaja esittäisi selvityksen korjaustoimesta ja hakisi sen perusteella veronhuojennusta. Tämä edellyttäisi, että huojennuksen perusteiksi hyväksyttävistä toimista säädettäisiin yksityiskohtaisesti.

Tässä menettelyssä ei tutkittaisi lainkaan yksittäisen rakennuksen energiatehokkuutta. Sen sijaan arvioitaisiin yksittäisten toimenpiteiden aiheuttamia keskimääräisiä vaikutuksia. Nykyinen kiinteistöverotusmenettely ei mahdollista verohuojennuksen myöntämistä yksittäisen toimenpiteen perusteella. Verottajalla ei myöskään ole tällaiseen käsittelyyn teknistä asiantuntemusta eikä henkilöstöresursseja.

Mainitun porrastusmenettelyn hyviä puolia olisi, että se tulisi verovelvolliselle edulliseksi, koska se voitaisiin perustaa esim. korjaustoimista syntyneisiin tosiasiallisiin kustannuksiin, jotka voitaisiin osoittaa maksukuiteilla. Hallinnolliset lisäkustannukset kiinteistöverotuksen toimittamisessa voisivat kuitenkin olla merkittävät.

4 Vaihtoehtoja kiinteistöveron porrastamiselle rakennusten energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella

Rakennusten energiatehokkuuden huomioiminen kiinteistöverotuksessa on yksi ajateltavissa oleva tapa kannustaa parantamaan olemassa olevien rakennusten energiatehokkuutta ja toisaalta rakentamaan entistä energiatehokkaampia uudisrakennuksia. Rakennuskannan energiatehokkuuden parantamisen lisäksi tulisi kiinteistönomistajia pyrkiä kannustamaan uusiutuvan energian käyttöön, joten rakennuksen lämmitystavan valinta tulisi myös ottaa huomioon. Myös tässä voidaan ajatella käytettävän kiinteistöverotukseen kytkeytyvää kannustinta.

Lähtökohtana rakennuksen energiatehokkuuden ja lämmitystavan käyttämiselle kiinteistöverotuksen perusteena tulisi olla se, että määräysten mukaisella rakentamisella ei saisi verohuojennusta. Tarkoituksena on kannustaa määräystasoa parempaa uudisrakentamista. Sama koskee myös korjausrakentamista. Tällöin kiinteistöveron porrastuksen mukaisilla huojennuksilla palkittaisiin sitä, että rakennus korjattaisiin rakentamisaikaista määräystasoa energiatehokkaammaksi. Tämä merkitsisi, että uudisrakentamisen ja korjausrakentamisen välinen ero olisi huomioitava kiinteistöveroa porrastettaessa siten, että uudisrakentamiselle ja korjausrakentamiselle tulisi laatia omat portaansa veron huojennuksen laskemiseksi. Työryhmä ehdottaa jäljempänä selvitettäväksi, onko tämä eri ikäisten rakennusten omistajien erilainen kohtelu yhdenvertaisuusnäkökulmasta hyväksyttävää.

Jotta rakennuksen energiatehokkuuden parantaminen motivoisi kiinteistönomistajaa, kiinteistöveron porrastamisen mallin tulisi olla niin yksinkertainen ja edullinen, että kiinteistönomistaja voisi helposti arvioida suunnittelemansa toimenpiteen vaikutuksen kiinteistöveronsa määrään.

Kiinteistöverotuksen kehittämiseen siten, että rakennuksen energiatehokkuus ja lämmitystapa otettaisiin huomioon, liittyy lukuisia ratkaistavia yksityiskohtia, kuten se otetaanko energiatehokkuus ja lämmitystapa huomioon viran puolesta vai kiinteistönomistajan aloitteesta. Tapauksessa, jossa rakennuksen energiatehokkuus ja lämmitystapa otettaisiin huomioon viran puolesta, verohallinto saisi verotuksen pohjaksi tarvittavat, hyväksytyllä tavalla määritetyt rakennuksen energiatehokkuutta ja lämmitystapaa kuvaavat lukuarvot tai luokkatiedot sähköisesti virallisesta rekisteristä. Porrastuksen ulkopuolelle jäisivät ne rakennukset, joita koskevia tietoja ei rekisteriin olisi viety.

Vaihtoehtoisesti rakennusten energiatehokkuus ja lämmitystapa voitaisiin ottaa huomioon kiinteistöveroa porrastavana tekijänä kiinteistönomistajan pyynnön tai hakemuksen perusteella. Kiinteistönomistajan olisi saatettava kiinteistöveron alennuksen perusteena käytettävä, hyväksyttävällä tavalla määritetty rakennuksen energiatehokkuutta ja lämmitystapaa kuvaava luku tai luokka viralliseen rekisteriin. Käytännössä toteutus voisi toimia esimerkiksi siten, että samalla lomakkeella, jolla rakennuksen energiatehokkuutta ja lämmitystapaa kuvaava lukuarvo tai luokka il-

moitettaisiin rekisteriin, pyydettäisiin lukuarvon käyttämistä verotuksen perusteena. Yksittäisen toimenpiteen perusteella tehtävä porrastus perustuisi verohallinnolle toimitettavaan hakemukseen.

Molemmissa tapauksissa energiatehokkuutta ja lämmitystapaa kuvaavan lukuarvon tai luokan toimittaminen viranomaisen rekisteriin olisi olemassa olevan rakennuksen tapauksessa kiinteistönomistajan tehtävä. Lukuarvon tai luokan määritys tapahtuisi hyväksyttävällä tavalla. Tiedot voitaisiin esittää energiatodistuksessa. Vastuu tietojen oikeellisuudesta olisi kiinteistönomistajalla.

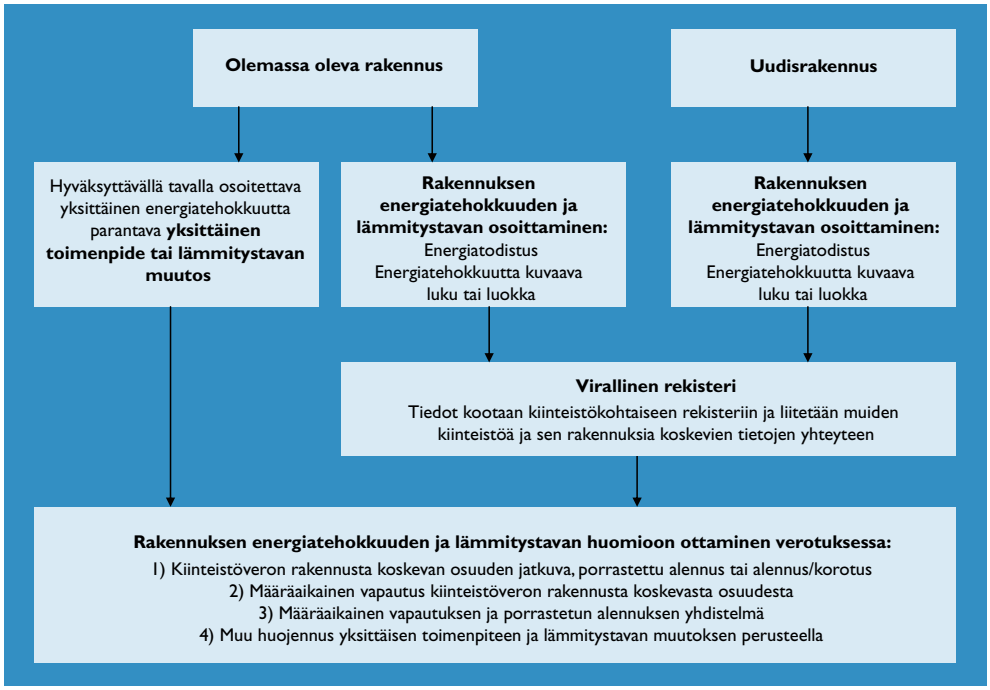
Uuden rakennuksen osalta rakennuksen energiatehokkuus ja lämmitystapa todettaisiin rakennusluvan myöntämisen yhteydessä ja tiedot siirtyisivät rekisteriin muun tilastoinnin yhteydessä. Vastuu tietojen oikeellisuudesta olisi rakennushankkeeseen ryhtyvällä.

Yksi luonteva viranomaisen rekisteri olisi esimerkiksi VRK, johon jo muutoinkin viedään merkittävä määrä erilaisia rakennuksia koskevia tietoja. Verohallinto voisi saada rakennusten energiatehokkuutta koskevat tiedot luotettavasti massakoontina kyseisestä rekisteristä. Tieto muuttuneesta energialuokasta saatettaisiin niin ikään viranomaisen rekisteriin.

Koska olemassa olevan rakennuksen energiatehokkuutta ja lämmitystapaa kuvaavan lukuarvon toimittaminen viranomaisen rekisteriin olisi kiinteistönomistajan tehtävänä, tulee lukuarvon määrittämiseen liittyvät oikeusturvanäkökohdat ottaa huomioon. Mikäli kiinteistönomistaja olisi tyytymätön hyväksytyllä tavalla määritettyyn lukuarvoon, voisi hän teettää uuden lukuarvolaskelman toisella taholla tai saattaa asian käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Verottaja tukeutuisi viranomaisen rekisterissä olevaan lukuarvoon sellaisenaan eikä siihen voisi hakea muutosta verotuksen muutoksenhakutietä. Lukuarvon saattamisesta rekisteriin aiheutuvat kustannukset tulisivat kiinteistönomistajan ja/tai rakennushankkeeseen ryhtyneen vastattaviksi.

Rakennuksen energiatehokkuutta kuvaavan lukuarvon tai luokan määrittäjän tulisi täyttää vähintään samat pätevyysvaatimukset kuin henkilöiden, jotka voivat nykyään antaa erillisen energiatodistuksen tai toimia energiakatselmoijina. Energiakatselmoijan tulee tällä hetkellä olla joko Motivan tai TEM:n auktorisoima ja LVI- tai sähköalan koulutuksen saanut henkilö. Energiatehokkuusluvun määrittäjien pätevyyden varmentajia voisivat olla samat tahot, joille on annettu oikeus todeta energiatodistuksen antajan pätevyys.

Kiinteistöveron kannustavuus voisi perustua joko kiinteistöveron jatkuvaan porrastamiseen, porrastuksen toteuttamiseen määräaikaisella vapautuksella verosta tai edellisten yhdistelmään. Näiden lisäksi voisi olla mahdollista toteuttaa porrastus yksittäisten toimenpiteiden perusteella. Porrastus voisi lähtökohtaisesti olla joko pelkästään alentavaa tai osin korottavaa. Kuvassa 6 on havainnollistettu eri vaihtoehtoja. Päätökset porrastustasoista olisi oma kysymyksensä erityisesti riittävän kannustavuuden saavuttamiseksi. Esimerkiksi korjausrakentamisessa voisi nykyisten, alhaisten kiinteistöveroprosenttien johdosta syntyä tilanne, jossa verotusarvon nousu sekä energiatehokkuuden osoittamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat mahdollista verohuojennusta suurempia tai takaisinmaksuaika olisi huomattavan pitkä. Lisävaikeutena korjausrakentamisen osalta olisin se, että nykyisillä sisäilmatavoitteilla merkittävien energiansäästöjen aikaansaaminen edellyttäisi laajoja korjaustoimenpiteitä.



Kuva 6. Periaatekuva rakennuksen energiatehokkuuden ja lämmitysmuodon huomioon ottamiseksi rakennuksen kiinteistöveron määrityksessä. Viralliseen rekisteriin koottujen rakennusten energiatehokkuustietojen perusteella voitaisiin kannustava verotus toteuttaa esimerkiksi jatkuvalla porrastuksella, määräaikaisella vapautuksella, näiden yhdistelmällä tai erillistoimenpiteiden perusteella toteutettavalla porrastuksella.

Kuvassa 6 esitetyt eri vaihtoehdot edellyttävät riittävän luotettavan ja toistettavuudeltaan hyväksyttävän rakennuksen energiatehokkuuden määritysmenetelmää sekä lämmitystavan huomioon ottamista. Tämä voisi lähtökohtaisesti perustua luvun 3 mukaisesti energiatodistuksen mukaiseen energiatehokkuusluokkaan tai energiatehokkuuslukuun tai erilliseen toimenpiteeseen ja lämmitystavan huomioon ottamiseen. Mahdollisuuksia erillisen sekä lämmitystavan että rakennuksen energiatehokkuuden yhdistävän energiatehokkuusluvun määrittämiseen selvitettiin erillisellä toimeksiannolla. Kehitetty ns. E-luvun laskentamenettely on julkaistu erillisenä raporttina[3].

4.1

Rakennusten kiinteistöveron jatkuva porrastaminen

Ensimmäisessä vaihtoehdossa kiinteistöveron porrastus toteutettaisiin jatkuvana porrastuksena rakennuksen energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella. Menettely edellyttäisi erilaisille rakennuksille asetettavia energiatehokkuudesta ja lämmitystavasta määräytyviä porrastusasteikkoja.

3 Kurnitski, J. 2009. Rakennusten energiatehokkuuden osoittaminen kiinteistöveron porrastamista varten. Teknillinen korkeakoulu, LVI -tekniikan laboratorion julkaisu B85, Multiprint, Espoo.

4.2

Rakennuksen kiinteistöveron porrastuksen toteutus määräaikaisena vapautuksena

Toinen porrastusvaihtoehto olisi uuden, vähäpäästöisen ja energiatehokkaan rakennuksen tai energiatehokkaaksi ja vähäpäästöiseksi korjatun vanhan rakennuksen vapauttaminen kiinteistöverosta määräajaksi. Tällöin määritettäisiin tavoitetaso, joka rakentamisessa tai korjaamisessa on saavutettava. Mikäli tämä tavoitetaso rakennuksen energiatehokkuudessa täyttyisi, rakennus vapautettaisi kiinteistöverosta ennalta määritellyksi ajaksi, kuten viideksi vuodeksi.

Vapautus voitaisiin esimerkiksi myöntää tilanteessa, jossa pääsuunnittelijan laatimasta ja varmentamasta energiatodistuksesta ilmenisi, että rakennus kuuluu A-luokkaan ja lämmitystapa on energiamuotokertoimeltaan alle 1,00:n eli rakennusta lämmitetään esimerkiksi kaukolämmöllä tai uusiutuvilla energiamuodoilla.

Määräaikaisen verovapautuksen ideana olisi se, että nopeasti saatavalla huojennuksella olisi pitkäaikaista vähäisempää huojennusta parempi kannustavuus. Lisäksi korjauksen tapauksessa rakennuksen arvon noususta johtuva verovaikutus siirtyy ja vähenee. Jos rakennuksen kiinteistöverosta saisi alennuksen esimerkiksi viideksi vuodeksi, alkaisivat sen jälkeen rakennuksen ikäalennukset jo vaikuttaa rakennuksen kiinteistöveron määrään. Tällöin määräaikaisella alennuksella voitaisiin kompensoida rakennuksen verotusarvon nousua.

Kun maassa rakennetaan lähivuosina noin 20 000 uutta asuntoa, olisi määräaikaisen vapautuksen vaikutus asuinrakennusten kiinteistöverotuottoon esimerkiksi uudisrakentamisen osalta enimmillään noin 3 miljoonaa euroa eli 0,3 % vuodessa, jos kaikki uudet asunnot olisivat em. verovapauden piirissä.

4.3

Yhdistelmävaihtoehto

Lisäkannustimena voitaisiin käyttää vaihtoehtojen 1 ja 2 yhdistelmää. Malli yhdistäisi kiinteistöveron jatkuvan porrastamisen ja porrastamisen määräaikaisella vapautuksella. Vapautuksen voisi saada esimerkiksi erityisen energiatehokas rakennus tai puhtaasti uusiutuvaa energiaa käyttävä rakennus. Malli voisi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että rakentamalla passiivitalon saisi 50 % porrastusalennuksen kiinteistöverosta. Mikäli passiivitalossa käytettäisiin lisäksi uusiutuvaa energiaa tai mikäli talo olisi huomattavasti passiivitaloa energiatehokkaampi, saisi kiinteistöverosta vapautuksen kokonaan vaikkapa viideksi vuodeksi. Viiden vuoden kuluttua kiinteistövero voisi määräytyä rakennuksen jatkuvan kiinteistöveron porrastuksen mukaisesti.

5 Työryhmän esitys jatkoselvitystarpeista

Työryhmän työssä kartoitettiin eri mahdollisuudet porrastaa rakennusten kiinteistövero rakennuksen energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella. Lisäksi määritettiin keskeiset porrastamiseen liittyvät osatekijät sekä lisäselvitystarpeet tavoitteen mukaisen toimivan ja kannustavan verojärjestelmän kehittämiseksi.

Keskeisinä reunaehtoina kiinteistöveron porrastamiselle energiatehokkuuden perusteella on energiatehokkuuden määrittäminen verotusta varten, energiatehokkuutta koskevan tiedon välittäminen verohallinnolle sekä energiatehokkuuden parantamisen vaikutus kiinteistön verotusarvoon. Lisäksi tulee ottaa huomioon kuntien verokertymän turvaaminen sekä kiinteistönomistajien oikeusturva.

Kiinteistöveron porrastamiseen rakennusten energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella on olemassa erilaisia vaihtoehtoja. Porrastus voi perustua energiatehokkuusluokkaan, laskennalliseen energiatehokkuuslukuun tai yksittäisiin toimenpiteisiin. Porrastus voitaisiin toteuttaa yhdellä tai useammalla tasolla. Porrastus voitaisiin vaihtoehtoisesti toteuttaa esimerkiksi uuden, energiatehokkaan rakennuksen tai energiatehokkaaksi korjatun vanhan rakennuksen vapauttamisella kiinteistöverosta tietyksi määräajaksi. Tällöin sovittaisiin tavoitetaso, johon rakentamisessa tai korjaamisessa pyritään. Mikäli tavoitetaso rakennuksen energiatehokkuudessa tai lämmitystavan osalta täyttyy, rakennus vapautetaan kiinteistöverosta esimerkiksi viideksi vuodeksi. Kolmas vaihtoehto olisi kahden edellisen mallin yhdistelmä, jossa jatkuvaan porrastuksen lisäksi esimerkiksi erittäin energiatehokas tai täysin uusiutuvaa energiaa käyttävä rakennus voisi saada määräaikaisen vapautuksen verosta.

Työryhmän käymissä keskusteluissa on noussut esiin seuraavia lisäselvitystarpeita:

1. **Kannustavuus ja kiinteistönomistajille sekä julkishallinnolle aiheutuvat kustannukset**
   On selvitettävä, kuinka eri vaihtoehdoista saadaan kannustavia ja energiatehokkuutta parantavia. Vaarana on se, että olemassa olevan rakennuskannan osalta rakennuksen energiatehokkuuden parantamisen osoittamiskustannukset ovat liian suuret saavutettavaan verohyötyyn nähden. Eri vaihtoehtojen kuvauksessa on pyritty minimoimaan byrokratian lisääntyminen. Hallinnolle aiheutuvia kustannuksia ei ole kuitenkaan työn yhteydessä arvioitu.

2. **Laskennallinen menettely rakennuksen energiatehokkuudesta**
   Mikäli päädytään rakennuksen energiatehokkuutta ja lämmitystapaa kuvaavan luvun määrittelemiseen laskennallisesti, on selvitettävä luvun laskennallinen menettelytapa. Laskennallisessa määrittelyssä pitäisi pyrkiä yhteen lähestymistapaan. Ei ole kustannustehokasta ylläpitää lähellä toisiaan olevia rinnakkaisia energiatehokkuuden laskenta- tai mittaustapoja, vaan ne olisi sovitettava yhteen siten, että rakennuksille määritettäisiin vain yksi energiatehokkuutta kuvaava menettely.

Menettely tulisi sovittaa yhteen myös Suomen rakentamismääräyskokoelman rakennusten energiatehokkuutta koskevien määräysten suunniteltuun uusimiseen. Tavoitteena on kiristää määräyksiä seuraavan kerran vuonna 2012. Suunnitelmissa on ottaa tuolloin huomioon myös rakennuksen lämmitystapa. Myös rakennusten energiatehokkuusdirektiivi on parhaillaan uudelleen laadittavana. Uudelleen laaditun direktiivin vaatimukset on kansallisessa implementoinnissa sovitettava yhteen menettelyn kanssa.

3. Kuntien verotulojen kompensointi

Kuntien verotulot eivät saa laskea kiinteistöveron alennuksen johdosta. On ratkaistava, kuinka kuntien verotulojen menetykset kompensoidaan.

4. Energiatehokkuustietojen julkinen rekisteröinti

Jotta kiinteistövero voitaisiin porrastaa energiatehokkuuden perusteella, verohallinnon olisi saatava verotuksen pohjana käytettävä rakennuksen energiatehokkuutta kuvaava luku luotettavasta rekisteristä. Rekisterin tarve tulee ajankohtaiseksi todennäköisesti myös rakennusten energiatehokkuusdirektiivin uudelleen laadinnan vuoksi. Joustava menettely olisi lisätä rakennuksen energiatehokkuustiedot VRK:iin. Mainituista syistä olisi yhteistyössä VRK:n ja verohallinnon kanssa selvitettävä rekisteröinnin toteuttamiskelpoisuus.

5. Kiinteistön omistajien yhdenvertainen kohtelu

On selvitettävä, kuinka kiinteistövero voitaisiin porrastaa yhdenvertaisesti olemassa olevien rakennusten ja uusien rakennusten suhteen.

6. Oikeusturvanäkökohtien selvittäminen

Oikeusturvanäkökohdat on selvitettävä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.

7. Aikataulu

On selvitettävä, missä aikataulussa kaikki asiat saadaan ratkaistuksi. Huomioon on otettava rakentamismääräysten kiristyminen vuonna 2012 sekä uudelleen laaditun direktiivin implementoinnin aikataulu.

8. Rakennusten rajaus

Jatkossa tulisi arvioida tarkemmin rakennustyyppien rajaustarve. Tällä hetkellä rakennusten energiatodistuksia koskevat rakennustyypit eroavat kiinteistöverolain mukaisesta rakennustyyppiluettelosta. Tämä vaikeuttaa osaltaan teknistä energiatehokkuuden määrittelyä. Voitaisiin harkita myös mm. esimerkiksi pienten, alle 50 m²:n suuruisten rakennusten rajaamista menettelyn ulkopuolelle. Lisäksi on olemassa rakennuksia, joiden energiatehokkuuden määrittäminen on teknisesti vaativaa siten, ettei niille soveltuvia yksinkertaisia laskentamalleja voida nykypäivänä esittää. Voitaisiin myös harkita huojennuksen rajaamista asuin-, liike- ja toimistorakennuksiin, joiden energiatehokkuus voidaan selkeästi määrittää.

Työryhmä on tehtyjen selvitysten perusteella päätynyt siihen, että kiinteistöveron porrastaminen energiatehokkuuden perusteella on teknisesti mahdollista ja esittänyt sille erilaisia vaihtoehtoja malleja. Raportissa on esitetty keskeisiä lisäselvitystarpeita. Työryhmän kannanottojen yleisluonteisuuden vuoksi kaikkia lisäselvitystarpeita ei

ole tässä yhteydessä ollut mahdollista hahmottaa. Soveltuva menettely saattaisi olla se, että kiinteistön energiatehokkuuden ja sen lämmitystavan perusteella tehtävä verohuojennuksen peruste viedään uudisrakentamisen osalta rakennuslupamenettelyssä ja olemassa olevan rakennuskannan osalta kiinteistönomistajien toimesta viranomaisen hallinnoimaan rekisteriin, esimerkiksi VRK:iin, josta verottaja saa tiedon verotusta varten. Rakennuksen energiatehokkuutta ja lämmitystapaa koskevan suureen määrittely on syytä sovittaa yhteen muuttumassa olevien rakentamismääräysten sekä energiatehokkuusdirektiivin kanssa.

Työryhmä katsoo, että loppuraportti tulisi lähettää laajalle lausuntokierrokselle, jonka jälkeen tulisi tehdä ratkaisut jatkoselvityksistä ja toimenpiteistä.

LIITE

Rakennusten energiatehokkuutta ja lämmitystapaa kuvaavan E-luvun laskentatyökalut ja laskennan tarkkuus

Esitetyn E-luvun laskentaan voidaan käyttää useita erilaisia rakennusten energialaskentaan tehtyjä kaupallisia työkaluja. Kussakin työkalussa on omat käyttöliittymänsä ja mallintamistapansa. Lisäksi työkaluihin on valittu jokin sisäinen malli, jolla laskettavan rakennuksen ominaisuudet kuvataan matemaattisessa muodossa ja ratkaistaan numeerisesti. E-luvun laskennan kannalta työkalun käytettävyys ja E-luvun parametrien syöttömahdollisuus tulee olla kunnossa.

Koska työkaluilla mallinnetaan monimutkaista reaalimaailman kohdetta (tässä rakennusta tiloineen, rakenteineen, prosesseineen yms.), jonka esitysmuoto työkaluissa on aina yksinkertaistettu verrattuna reaalimaailmaan, seuraa laskettavaan tulokseen seuraavia mahdollisia tarkkuuteen vaikuttavia ilmiöitä:

- Matemaattisen mallin tarkkuus, jolla tarkoitetaan laskettavien ilmiöiden ratkaisun tarkkuutta. Tämä on yleisesti ottaen aina riittävän tarkka energialaskennan työkaluissa.
- Syöttötietojen epäyhtenäisyys ja monitulkintaisuus, jolla tarkoitetaan työkalun omien syöttötietoparametrien erilaisuutta verrattuna mallinnettavan ilmiön lähtötietoihin, esim. E-lukuun oletusarvot tai sitä, että mallinnettavan ilmiön voi kuvata työkalussa usealla sinällään oikealla tavalla (esimerkiksi rakennus lasketaan yhtenä tilana vrs. rakennus lasketaan jaettuna useisiin tiloihin). Tämä ilmiö liittyy siihen, että työkalujen toteutukset ovat yleisiä, eivätkä juuri E-luvun laskentaan tehtyjä. Nämä ilmiöt voivat tuoda vähän tai paljon hajontaa laskennan tuloksiin.
- Käyttäjän syöttötietovirheet, joilla tarkoitetaan ihmisen koneelle antamia virheellisiä tietoja. Näiden virheiden määrä kasvaa, mikäli työkalun toteutus sisältää useita satoja parametrejä ja jos käyttäjän tulee ottaa niihin kantaa joka mallinnuskerralla. Yleensä työkalujen toteutuksessa tätä virhelähdettä vähennetään rakentamalla ohjelmaan käyttäjän tueksi oletusarvotietokantoja, joissa parametrien monimuotoisuus on kapseloituna ja tieto haettavissa käsitteellisessä muodossa. Käyttäjä on yleensä laskennassa suurin virhelähde.
- Työkalun soveltumattomuus E-luvun laskijan työprosessiin, millä tarkoitetaan työkalun käyttöliittymän, käytettävyyden ja laskennan tulosraporttien ristiriitaisuutta sekä automaation puutetta tms. E-luvun laatijan työnkulun kanssa, jolloin laskentaa tehtäessä joudutaan syöttämään tietoja väärään aikaan (esimerkiksi katselmuksen aikana vrs. toimistolla) tai työkalun tulosraportin tietoja joudutaan jälkikäsittelemään manuaalisesti. Näihin tiedonsiirtovaiheisiin tai vääräaikaisuuksiin voi sisältyä jossain määrin virhelähteitä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kaupallisten laskentatyökalujen erilaiset toteutukset voivat tuoda erilaisia tuloksia toteutuksiin liittyvien tulkintojen ja käyttäjän tietosyötteisiin liittyvien epävarmuuksien vuoksi.

KUVAILULEHTI

<table>
<tr><td>Julkaisija</td><td colspan="3">Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto</td><td>Julkaisuaika
Lokakuu 2009</td></tr>
<tr><td>Tekijä(t)</td><td colspan="4">Työryhmä
Teppo Lehtinen, puheenjohtaja, Kirsi Martinkauppi, sihteeri</td></tr>
<tr><td>Julkaisun nimi</td><td colspan="4">Rakennusten kiinteistöveron porrastaminen energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella Loppuraportti</td></tr>
<tr><td>Julkaisusarjan nimi ja numero</td><td colspan="4">Ympäristöministeriön raportteja 22/2009</td></tr>
<tr><td>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</td><td colspan="4">Kurnitski, J. 2009. Rakennusten energiatehokkuuden osoittaminen kiinteistöveron porrastamista varten. Teknillinen korkeakoulu, LVI -tekniikan laboratorion julkaisu B85, Multiprint, Espoo.</td></tr>
<tr><td>Tiivistelmä</td><td colspan="4">Valtioneuvosto on asettanut tavoitteen vähentää energian loppukulutusta siten, että vuonna 2020 se olisi runsaat 10 % pienempi kuin nykytoimien ja -kehityksen mukainen perusura. Tavoitteena on nostaa uusiutuvan energian osuus vuoteen 2020 mennessä 38 %:iin komission Suomelle esittämän velvoitteen mukaisesti. Päästöjen vähentämistavoitteita, uusiutuvan energian edistämistavoitteita tai energiankäytön tehostamistavoitteita ei saavuteta ilman uusia ilmasto- ja energiapoliittisia toimenpiteitä. Rakentamisen ja rakennusten energiatehokkuuden parantamisella sekä uusiutuvien energialähteiden lisääntyvällä käytöllä lämmön ja lämpimän käyttöveden tuottamisessa on tässä merkittävä rooli. Rakennusten kokonaisenergiankulutus on koko Suomen energiankäytöstä 40 prosenttia ja kasvihuonepäästöistä 30 prosenttia.

Rakennusten energiakulutukseen ja lämmitystapaan voidaan vaikuttaa erilaisella säädösohjauksella, kuten uudis- ja korjausrakentamista koskevilla rakentamismääräyksillä, erilaisilla tuilla ja avustuksilla, informaatio-ohjauksella sekä verotuksen keinoin.

Ympäristöministeriö asetti 15.2.2009 työryhmän selvittämään rakennusten kiinteistöveron porrastamista niiden energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella. Työryhmän toimikaudeksi määriteltiin 15.2.2009–15.9.2009. Työryhmän tavoitteena oli selvittää, miten rakennusten kiinteistöveroa porrastamalla voitaisiin lisätä uudisrakennusten ja olemassa olevien rakennusten energiatehokkuutta sekä edistää ympäristöystävällisten lämmitystapojen käyttöä ilmasto- ja energiastrategian toteuttamiseksi. Olemassa olevan rakennuskannan energiatehokkuuden parantaminen on keskeistä rakennuskannan hitaasta uudistumisesta johtuen.

Porrastuksen lähtökohtana olisi, että enemmän päästöjä aiheuttavista rakennuksista maksetaan myös suhteessa enemmän kiinteistöveroa. Työ oli rajattu koskemaan rakennuksia eikä esimerkiksi rakennusten sijaintia ja yhdyskuntarakenteen tiivistämistä otettu huomioon. Rakennusten energiatehokkuuden ja lämmitystavan huomioon ottaminen verotuksen pohjana edellyttää näiden tekijöiden riittävän yksiselitteistä määrittämistä luotettavan ja yhdenvertaisen verokohtelun aikaansaamiseksi kustannustehokkaasti.

Työryhmän työ painottui teknisten eri vaihtoehtojen löytämiseen ja niiden arviointiin. Esitettyjen vaihtoehtojen veroportaiden tai muiden kevennysten tasojen määrittäminen sekä esimerkiksi oikeusturvakysymysten ja sosiaalisten kysymysten tarkempi käsittely on jätetty jatkotyön varaan.

Työryhmä pitää tärkeänä rakennusten energiatehokkuutta parantavia toimia. Kiinteistöveron porrastamista rakennusten energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella voidaan pitää teknisesti mahdollisena. Päätökset kiinteistöveron mahdollisesta käyttöön otosta tähän tarkoitukseen samoin kuin veromallin kehittäminen edellyttävät kuitenkin lisäselvityksiä. Työryhmä pitää tekniseltä kannalta tärkeänä, että mahdollisessa jatkokehityksessä otetaan huomioon uudistettavana olevien rakennusten energiatehokkuutta koskevien kansallisten ja EU-tason säädösten yhteensovittaminen rakennuksen energiatehokkuuden verotekniseen määritykseen.

Työryhmä katsoo, että loppuraportti tulisi lähettää laajalle lausuntokierrokselle, jonka jälkeen tulisi tehdä ratkaisut jatkoselvityksistä ja toimenpiteistä.</td></tr>
<tr><td>Asiasanat</td><td colspan="4">Kiinteistövero, energiatehokkuus, ilmastonmuutokseen varautuminen</td></tr>
<tr><td>Rahoittaja/ toimeksiantaja</td><td colspan="4">Ympäristöministeriö</td></tr>
<tr><td></td><td>ISBN</td><td>ISBN
978-952-11-3567-5 (PDF)</td><td>ISSN</td><td>ISSN
1796-170X (verkkoj.)</td></tr>
<tr><td></td><td>Sivuja
37</td><td>Kieli
suomi</td><td>Luottamuksellisuus
julkinen</td><td>Hinta (sis. alv 8 %)</td></tr>
<tr><td>Julkaisun myynti/ jakaja</td><td colspan="4">www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja</td></tr>
<tr><td>Julkaisun kustantaja</td><td colspan="4">Ympäristöministeriö</td></tr>
<tr><td>Painopaikka ja -aika</td><td colspan="4">Helsinki 2009</td></tr>
</table>

PRESENTATIONSBLAD

<table>
<tr><td>Utgivare</td><td colspan="2">Miljöministeriet
Avdelningen för den byggda miljön</td><td>Datum
Oktober 2009</td></tr>
<tr><td>Författare</td><td colspan="3">Arbetsgrupp
Ordförande Teppo Lehtinen, sekreterare Kirsi Martinkauppi</td></tr>
<tr><td>Publikationens titel</td><td colspan="3">Rakennusten kiinteistöveron porrastaminen energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella Loppuraportti
(Gradering av byggnaders fastighetsskatt på basis av energiprestanda och uppvärmningssätt)</td></tr>
<tr><td>Publikationsserie och nummer</td><td colspan="3">Miljöministeriets rapporter 22/2009</td></tr>
<tr><td>Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt</td><td colspan="3">Kurnitski, J. 2009. Rakennusten energiatehokkuuden osoittaminen kiinteistöveron porrastamista varten. Teknillinen korkeakoulu, LVI -tekniikan laboratorion julkaisu B85, Multiprint, Espoo.</td></tr>
<tr><td>Sammandrag</td><td colspan="3">Statsrådet har som mål att minska den slutliga förbrukningen av energi så att den år 2020 ska vara drygt 10 % lägre än basscenariot för de nuvarande åtgärderna och utvecklingen. Målet är att öka andelen förnybar energi till 38 % fram till år 2020 i enlighet med kommissionens åläggande för Finland. Målen att minska utsläppen, främja införandet av förnybar energi eller att effektivisera energianvändningen kommer inte att nås utan nya klimat- och energipolitiska åtgärder. Här har en ökad energieffektivitet i byggande och byggnader och ökad användning av förnybara energikällor vid produktionen av värme och tappvattenuppvärmning en betydande roll. Byggnadernas totala energiförbrukning är 40 procent av den sammanlagda energiförbrukningen i Finland och utgör 30 procent av växthusgasutsläppen.

Genom olika former av normstyrning, så som byggbestämmelser för ny- och ombyggnad, olika stöd och bidrag, informationsstyrning och beskattning kan man påverka energiförbrukningen och uppvärmningssättet för byggnader.

Miljöministeriet tillsatte 15.2.2009 en arbetsgrupp för att utreda en gradering av byggnadernas fastighetsskatt utgående från energiprestanda och uppvärmningssätt. Arbetsgruppens mandatperiod var 15.2.2009–15.9.2009. Arbetsgruppens syfte var att kartlägga hur man genom en gradering av byggnadernas fastighetsskatt kunde öka energieffektiviteten för nybyggen och befintliga byggnader och stöda användningen av miljövänliga uppvärmningssätt med tanke på genomförandet av klimat- och energistrategin. En förbättring av energieffektiviteten inom det befintliga byggnadsbeståndet är viktigt med tanke på den långsamma omsättningen av byggnadsbeståndet.

Utgångspunkten för graderingen är att det för de byggnader som orsakar högre utsläpp också ska betalas en proportionellt högre fastighetsskatt. Arbetet avgränsades till att gälla byggnaderna i sig och omfattade alltså inte till exempel placeringen av byggnader eller förtätning av tätortsstrukturen. Om energieffektiviteten och uppvärmningssättet för byggnader ska beaktas som utgångspunkt för beskattningen förutsätts ett tillräckligt entydigt fastställande av dessa faktorer för att kunna åstadkomma en tillförlitlig och jämlik beskattning på ett kostnadseffektivt sätt.

Arbetsgruppens arbete fokuserade på olika tekniska alternativ och bedömningen av dessa. Fastställandet av skattegradering eller andra lättnader i de alternativ som framlagts och en mer detaljerad behandling av t.ex. rättsskyddsfrågor och sociala frågor hänskjuts till det fortsatta arbetet.

Arbetsgruppen anser det viktigt att åtgärder vidtas för att förbättra byggnadernas energiprestanda. En gradering av fastighetsskatten på basis av byggnadernas energiprestanda och uppvärmningssätt anses vara tekniskt möjligt. Ytterligare utredningar krävs dock för beslut om ett eventuellt införande av fastighetsskatt för detta ändamål, liksom en utveckling av skattemodellen. Arbetsgruppen anser det med tanke på den tekniska aspekten vara viktigt att man vid en eventuell vidareutveckling beaktar en samordning av den nationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen som ska omarbetas med det skattetekniska fastställandet av byggnaders energiprestanda.

Arbetsgruppen anser att slutrapporten bör sändas på remiss, varefter beslut om fortsatta utredningar och åtgärder kan fattas.</td></tr>
<tr><td>Nyckelord</td><td colspan="3">Fastighetsskatt, energieffektivitet, energiprestanda, anpassning till klimatförändringen</td></tr>
<tr><td>Finansiär/ uppdragsgivare</td><td colspan="3">Miljöministeriet</td></tr>
<tr><td rowspan="2"></td><td>ISBN</td><td>ISBN
978-952-11-3567-5 (PDF)</td><td>ISSN</td><td>ISSN
1796-170X (online)</td></tr>
<tr><td>Sidantal
37</td><td>Språk
Finska</td><td>Offentlighet
Offentlig</td><td>Pris (inneh. moms 8 %)</td></tr>
<tr><td>Beställningar/ distribution</td><td colspan="3">www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja</td></tr>
<tr><td>Förläggare</td><td colspan="3">Miljöministeriet</td></tr>
<tr><td>Tryckeri/tryckningsort och -år</td><td colspan="3">Helsingfors 2009</td></tr>
</table>

Ympäristöministeriö asetti 15.2.2009 työryhmän selvittämään rakennusten kiinteistöveron porrastamista niiden energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella. Työryhmän tavoitteena oli selvittää, miten rakennusten kiinteistöveroa porrastamalla voitaisiin lisätä uudisrakennusten ja olemassa olevien rakennusten energiatehokkuutta sekä edistää ympäristöystävällisten lämmitystapojen käyttöä ilmasto- ja energiastrategian toteuttamiseksi.

Rakennusten kiinteistöveron porrastuksen lähtökohtana olisi, että enemmän päästöjä aiheuttavista rakennuksista maksetaan myös suhteessa enemmän kiinteistöveroa. Rakennusten energiatehokkuuden ja lämmitystavan huomioon ottaminen verotuksen pohjana edellyttää niiden riittävän yksiselitteistä määrittämistä luotettavan ja yhdenvertaisen verokohtelun aikaansaamiseksi. Kiinteistöveron porrastamista rakennusten energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella voidaan pitää teknisesti mahdollisena. Työryhmä pitää tekniseltä kannalta tärkeänä, että mahdollisessa jatkokehityksessä otetaan huomioon uudistettavana olevien rakennusten energiatehokkuutta koskevien kansallisten ja EU-tason säädösten yhteensovittaminen rakennuksen energiatehokkuuden verotekniseen määritykseen. Päätökset kiinteistöveron mahdollisesta käyttöön otosta tähän tarkoitukseen samoin kuin veromallin kehittäminen edellyttävät lisäselvityksiä.

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

ISBN 978-952-11-3567-5 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ