

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 29/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kraftverksskatt och lagar om ändring av 16 § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet och 1 § i skattekontolagen

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 oktober 2013 regeringens proposition med förslag till lag om kraftverksskatt och lagar om ändring av 16 § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet och 1 § i skattekontolagen (RP 140/2013 rd) för beredning till finansutskottet och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Leo Parkkonen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Pekka Tervo, arbets- och näringsministeriet
- överingenjör Mikko Heikkilä, Energimarknadsverket

- verkställande direktör Erkki Karppanen, Ete-lä-Savon Energia Oy, som representant för Lokalkraft rf
- direktör för samhällskontakter Esa Hyvärinen, Fortum Abp
- direktör Riitta Larnimaa, Nordkraft Ab
- ledande konsult Jenni Patronen, Pöyry Management Consulting Oy
- verkställande direktör Mikko Rintamäki, Suomen ElFi Oy
- skatteexpert Mika Jokinen, Finlands Näringsliv rf
- direktör Jukka Leskelä, Finsk Energiindustri rf
- organisationschef Heidi Paalatie, Finska Vindkraftsföreningen rf
- professor Matti Liski.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Kemiindustrin KI rf
- Teknologiindustrin rf
- Industrins lönearbetare TP rf
- Skogsindustrin rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Syftet med propositionen är att införa skatt på de

oförtjänta vinster som uppstått i och med att EU introducerade handeln med utsläppsrätter. Skat-

ten ska vara så neutral som möjligt och inte inkludera statligt stöd.

Ekonomiutskottet har i sin behandling granskat i synnerhet de konsekvenser skatten kommer att ha för elmarknaden och näringsidkarna. Vid utfrågningen av sakkunniga har flera kritiska synpunkter förts fram, både vad gäller grunden för skatten och dess konsekvenser.

Skattegrunden

Utsläppshandeln. Skatten motiveras med oförtjänt vinst (s.k. windfallvinster) som producenter av utsläppsfri energi har fått i och med introduktionen av utsläppshandeln. Skatten gäller de kraftverk som byggts innan utsläppshandeln startade. Det anses att oförtjänta vinster uppstod därför att elpriset steg på den nordiska elmarknaden när handeln med utsläppsrätter introducerades och produktionskostnaderna steg för de kraftverk som producerade utsläppsfri energi men inte berördes av kostnadseffekterna av utsläppshandeln.

Ekonomiutskottet påpekar att syftet med handeln med utsläppsrätter är att styra produktionen och användningen av energi i en mera utsläppsfri riktning. Målet för handeln med utsläppsrätter är uttryckligen att en utsläppsfri produktion ska produceras klimatsmart. Propositionen ruckar egentligen inte på denna princip. Det man nu vill är att genom myndighetsåtgärder komma åt de vinster, eller åtminstone en del av dem, som myndigheterna har åstadkommit genom att ingripa i marknadsutvecklingen, utan att producenterna har kunnat förutse sådana vinster när de gjorde investeringarna. Man kan dessutom med fog fråga sig, om det är fel att dra nytta av att vara förutseende. Ger skatten marknaden fel signal och kan skatten fördelas på ett rättvist sätt?

Enligt propositionen ska skatten avgränsas till att gälla de vatten-, vind- och kärnkraftverk som är uppförda före år 2004. Förslaget är alltså kopplat till godkännandet av direktivet om handel med utsläppsrätter (oktober 2003). Skatten är därmed inriktad på anläggningar där driften har inletts utan att investeringarna styrts av utsläppshandeln. I detta avseende tar förslaget emellertid inte hänsyn till de styreffekter som

handeln med utsläppsrätter kan ha haft redan i beredningsskedet.

Enligt utredning har kommissionen krävt att skatten ska kopplas till handeln med utsläppsrätter, och en avgränsning till exempelvis Kyoto-protokollets ikraftträdande (år 1997) är därför inte möjlig. I praktiken har man tvingats knyta regleringen till något av åren mellan 2001 (när förslaget till direktiv om handel med utsläppsrätter antogs) och 2005 (när handeln med utsläppsrätter introducerades). Det som talar för valet av år 2004 är att det då juridiskt stod klart när direktivet om handel med utsläppsrätter skulle träda i kraft. Utsläppshandeln kan emellertid anses ha haft styrande effekter betydligt tidigare än så. Därför kunde det också varit motiverat att välja år 2001 vid avgränsningen av skatten. Skattens räckvidd skulle då ha varit relativt liten, eftersom endast ett fåtal nya kraftverk togs i drift under åren 2001—2005 enligt finansministeriet.

Byggnadernas återanskaffningsvärde. Skatten fastställs som en procentandel av kraftverksbyggnadernas sammanlagda återanskaffningsvärde.

Det är fråga om en summarisk skatt, och den har inget samband med oförtjänta vinster annat än när det gäller det totala skattebelopp som tas ut. Det konstateras i regeringspropositionen (s. 16) att det inte går att räkna ut de oförtjänta vinsterna, utan man måste ta till genomsnittliga kalkyler. Genom en bedömning enligt försiktighetsprincipen har man kommit fram till att den oförtjänta vinsten uppgår till cirka 200 miljoner om året. Uttaget av kraftverksskatten beräknas uppgå till cirka 50 miljoner om året.

I synnerhet EU-lagstiftningen utgör ett hinder för skattemodeller som ens i någon mån kopplar samman produktion och eventuell oförtjänt vinst. Energiskattedirektivet hindrar beskattning av el både utifrån kraftverkets producerade elmängd och i det skede elen överläts för konsumtion. Också beskattning grundad på effekt kan strida mot bestämmelserna i direktivet.

Utskottet konstaterar att valet av skattegrund är förstäelig utifrån de tekniska och EU-rättsliga skäl som anförs ovan. Trots det kvarstår det fak-

tum att skatten just därför fördelas slumpmässigt mellan olika aktörer. Modellen beaktar inte om anläggningarna har gjort oförtjänt vinst eller hur stor vinsten i så fall är. Inte heller beaktar den att olika produktionsformer medför olika stora kostnader.

Värderingen av byggnaderna sker på samma sätt som vid fastighetsbeskattningen. Det är enligt utskottet viktigt att skatten inte fastställs enligt det beskattningsvärde för byggnader som används vid fastighetsbeskattningen. På så sätt blir inte kraftverksskatten högre på grund av olika underhållsarbeten, grundliga reparationer och effekttökningar. Denna tolkning måste enligt utskottet också tydligt framgå av skrivningen i finansutskottets betänkande.

Mankala-bolagen. De så kallade Mankala-bolagen ska enligt förslaget omfattas av kraftverkskatten. Det är alltså kraftverksbolag som levererar el till sina ägare till självkostnadspris utan att skillnaden mellan självkostnadspris och marknadspris anses ge någon fördel som ska inkomstbeskattas. Ett Mankala-bolag genererar alltså inte vinst. Experterna har på grundval av ovanstående ansett det vara omöjligt att det ens teoretiskt skulle kunna uppstå oförtjänt vinst i ett bolag som inte genererar vinst.

Enligt uppgift har det i samband med beredningen av propositionen utretts olika alternativ där antingen Mankala-bolagen eller el producerad av ett sådant bolag ska befrias från kraftverksskatt. Det är förenat med betydande tekniska problem att befria el producerad av ett Mankala-bolag från skatt. Att befria Mankala-bolagen från skatten hindras också av EU:s regler för statligt stöd. Enligt dem förutsätts det att skatten på ett opartiskt sätt ska gälla alla kraftverk som genererat oförtjänt vinst, oberoende av ägarförhållanden eller hur elen säljs, prissätts eller distribueras. I Mankala-bolagens fall anses den oförtjänta vinsten ha övergått till bolagens ägare.

Ekonomiutskottet anser att den valda skattemodellen lämpar sig illa för verksamhet enligt Mankala-modellen. Om man trots allt vill beskatta windfallvinster har det inte presenterats

någon ersättande modell enligt vilken det skulle gå att undvika att beskatta bl.a. dessa bolag.

Skattebegränsningarna. Det föreslås att kraftverk med en effekt på mindre än 1 megavoltampere (MVA) ska befrias från skatt och att beskattningen ska differentieras i fråga om kraftverk på 1—10 MVA. EU:s regler för statligt stöd påverkar också detta regleringssätt. Enligt EU-reglerna ska skatten fördelas jämnt på alla kraftverk som beskattas. Det krävs en gemenskapsrättsligt godtagbar grund för att avvika från reglerna. Att kraftverket är litet eller att den producerade elmängden är liten kan inte betraktas som en sådan grund. Om kraftverk med en effekt på 1—10 MVA skulle befrias från skatt, faller över hälften av kraftverken (cirka 90 av sammanlagt cirka 150 kraftverk) utanför skattens räckvidd. Kommissionen har trots det godkänt att elproduktion i mycket liten skala (under 1 MVA) kan lämnas utanför kraftverksbeskattningen.

Också kombinerad el- och värmeproduktion får lämnas utanför beskattningen.

Den differentiering av skatten som ingår i lagförslaget har ännu inte godkänts av kommissionen. Enligt utskottet är differentieringen det centrala elementet i propositionen. Utan detta element skulle förslaget leda till ett orimligt slutresultat och hota en ekonomiskt lönsam verksamhet för i synnerhet små vattenkraftverk. Lika väsentligt är det att CHP-produktionen kan lämnas utanför kraftverksbeskattningen.

Skattens konsekvenser

Enligt propositionen bedöms skatten inte ha några konsekvenser för partipriset på el annat än i undantagsfall.

Vattenkraften bär största delen av skattebördan (knappt 80 procent). Om man jämför den skattebördan med skattebördan för den el som produceras med vattenkraft (40 procent av den totala produktion som de skattepliktiga anläggningarna står för), kan man konstatera att den är ungefär dubbelt så stor. Antalet vattenkraftverk som beskattningen gäller är visserligen stort (cirka 130), och skattebördan är därför fördelad

på flera bolag. Kärnkraftverken (4 stycken) bär cirka 20 procent av skattebördan, men eftersom antalet anläggningar är få stiger skattebördan för bägge företagen i kärnkraftbranschen till cirka 4—6 miljoner euro om året. Vindkraftverken bär en mycket liten del av skattebördan. De cirka 15 vindkraftverk som beskattas är pionjärer på området och representerar delvis föråldrad teknik.

Utskottet medger att den reglering som valts är förståelig med hänsyn till de skattetekniska omständigheterna och EU:s regler för statligt stöd. Det finns dock skäl att ifrågasätta huruvida beskattningen är rättvis och behandlar de som omfattas av beskattningen jämnt. Det har också framförts synnerligen kritiska synpunkter på skattens konsekvenser. Industrin gör den bedömningen att skatten kommer att försvaga såväl investeringsförmågan som den internationella konkurrenskraften. Energimarknadsverket anser att förslaget kan leda till att anläggningar som är likställda vad gäller skattebetalningsförmåga betalar mycket olika skattebelopp. Detta kan delvis snedvrider konkurrensen på marknaden. Skattemodellen tar inte heller hänsyn till vattenkraftens stora betydelse för frekvenshanteringen och regleringen i vårt elsystem. I enskilda fall kan skatten leda till orimliga resultat för i synnerhet den småskaliga vattenkraftproduktionen. Att utsläppsfri elproduktion blir förlustbringande på grund av beskattningen kan inte ligga i vare sig invånarnas eller EU:s intresse. I sådana fall bör det vara möjligt att jämka skatten.

En enskild detalj som utskottet noterat ingår i 3 § 3 mom. i förslaget till lag om kraftverkskatt, där det föreskrivs att skatt inte betalas för en skatteperiod då kraftverket har varit långva-

rigt eller permanent ur drift. Enligt detaljmotiveringen till bestämmelsen kan skattebefrielse bli aktuell endast om urdrifttagandet varat ett helt kalenderår. Enligt ekonomiutskottet bör det också i sådana situationer vara möjligt att jämka skattebeloppet i enskilda fall. Utskottet konstaterar dessutom för ordningens skull att det i detaljmotiveringen hänvisas till en redan upphävd lag. En ny elmarknadslag (588/2013) trädde i kraft den 1 september 2013.

Avslutningsvis

Utskottet ser allvarligt på de kritiska synpunkter som framförts ovan och förutsätter att konsekvenserna av regleringen bevakas noga. Risken finns att skatten inverkar på de skattebetalande bolagens investeringsförmåga och därmed på möjligheterna att öka produktionen av utsläppsfri energi. En skatt som uttryckligen gäller anläggningar som producerar utsläppsfri energi ger också marknaden fel signaler om statens beredskap att främja klimatsmart produktion.

Eftersom det bakomliggande behovet för regleringen specifikt är rent fiskalt, och bestämmelserna inte heller bedöms ha några betydande konsekvenser för partipriset på el, motsätter sig utskottet inte förslaget. Innan den nya regleringen börjar tillämpas är det trots det skäl att försäkra sig om att skattemodellen enligt kommissionen är förenlig med EU-lagstiftningen.

Ställningstagande

Ekonomiutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 6 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Marjo Matikainen-Kallström /saml
medl. Lars Erik Gästgivers /sv
Harri Jaskari /saml
Antti Kaikkonen /cent
Johanna Karimäki /gröna
Jukka Kärnä /sd

Eero Lehti /saml (delvis)
Jari Myllykoski /vänst (delvis)
Martti Mölsä /saf
Sirpa Paatero /sd
Arto Pirttilahti /cent
Kaj Turunen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Det föreslås i propositionen att det stiftas en så kallad windfallskatt. Den nya skatten ska gälla anläggningar, såsom kärn- och vattenkraftverk, som producerar utsläppsfri energi över en viss nominell effekt. Skatten motiveras med att utsläppsfria energiproduktionsformer numera har oförtjänt fördel av utsläppshandeln.

Det blir den finländska industrin som får lov att betala och därmed blir industrins villighet att investera mindre och konkurrenskraften avtar ytterligare. Industrins konkurrenskraft och placerarna kräver planmässighet, inte oanade extrakostnader. Vi sannfinländare anser att en extra beskattning av en utsläppsfri och effektiv energiproduktionsform är en mycket dålig idé. Den innebär en betydande extra belastning i en situation som även i övrigt är svår såväl ekonomiskt som sysselsättningsmässigt. Windfallskatten kommer därför garanterat att ytterligare driva på utflaggningen av industrijobben. Det är oskäligt att belasta vår exportindustri, som redan försvagas av svaveldirektivet, med ytterligare kostnader.

Såväl de som bevakar industrins intressen som fackorganisationerna motsätter sig enhälligt att skatten införs. Fackorganisationerna har påpekat att påståendena om de oförtjänta fördelar utsläppsfria energiproduktionsanläggningar skulle ha av utsläppshandeln är ogrundade. Utsläppsrätterna auktionerades ut i början av 2013 och vinsterna intäktsfördes till staten. Det är inte heller oförtjänt fördel att en utsläppsfri energiproduktionsform vinner på kostnaderna för utsläppshandeln när den inte ens själv får några inkomster av den.

Regeringens proposition med förslag till en ny lag om kraftverksskatt står också i konflikt med regeringsprogrammet. Där lovar man industrin konkurrenskraftiga förutsättningar såväl i hemlandet som internationellt. Ett annat mål för regeringsprogrammet är att göra Finland till ett kolneutralt samhälle. En extra skatt för utsläpps-

fri energi stöder inte alls detta mål. Redan i nuläget har användningen av stenkol ökat med 47 procent på ett år på grund av regeringens energipolitiska beslut. Man kan anta att windfallskatten åtminstone inte bromsar denna utveckling, och propositionen står därför i konflikt också med de energi- och klimatpolitiska målen.

Enligt Näringslivets Forskningsinstitut minskar windfallskatten märkbart statens andra skatteinkomster. Det nettobelopp som flyter in i den gemensamma kassan blir därför inte ens tillnärmelsevis 50 miljoner euro. Skattens betydelse för statsekonomin är därmed oansenlig. Däremot försvagar en extra beskattning av utsläppsfri produktion betydligt bilden av Finland som investeringsmiljö. Landsrisken har nämligen ökat enbart på grund av beredningen av skattelagen. Energisektorn behöver på grund av de långa återbetalningstiderna ovanligt stabila förutsättningar och retroaktiva skatter av den typ som windfallskatten representerar rubbar dessa förutsättningar. De industriella investeringarna har minskat snabbare i Finland än i EU i genomsnitt och en eventuell ny skatt skulle påskynda denna utveckling.

Sannfinländarna vill lyfta fram det faktum att skatten är ojämlik och belastar vattenkraften oskäligt mycket. Skatten skulle i genomsnitt bli 3 euro/MWh för vattenkraftverken och cirka 0,4 euro/MWh för kärnkraftverken. Beskattningen av el som producerats med vattenkraft skulle därmed vara 7–8 gånger så hög som beskattningen av el som produceras med kärnkraft. Dessutom skulle skattebeloppen vattenkraftverken emellan variera tiofaldigt när man beaktar de producerade elmängderna. Det är också problematiskt att flera av de anläggningar skatten gäller har bytt ägare efter 2004. I det skede när överlåtelsepriserna har fastställts har konsekvenserna av utsläppshandeln beaktats, och skatten behandlar därmed köparna orättvist.

Vi vill påminna om att EU:s energiskattedirektiv inte tillåter att elproduktion beskattas.

Dessutom, vilket också konstateras i motiveringen till lagförslaget, kan skatten inte direkt gälla ett kraftverks nominella effekt. Därför föreslås det att kraftverkets återanskaffningsvärde beskattas. Sannfinländarna framhåller att detta är en helt annan sak än det som enligt motiveringen till lagförslaget är föremål för beskattningen, alltså oförtjänt vinst. Återanskaffningsvärdet återspeglar också enligt motiveringen byggnadens storlek och värde och inte beloppet av den oförtjänta vinst som kraftverket har gjort på utsläppshandeln. Denna beror helt på den mängd el kraftverket producerar. Man har med all sannolikhet försökt maskera kraftverksskatten som en fastighetsskatt för att det inte ska vara uppenbart att den strider mot unionslagstiftningen. Också i nuvarande form är dess laglighet minst sagt tveklaktig.

Slutligen vill vi också föra fram att det i fråga om de så kallade Mankala-företagen är ytterst problematiskt att kraftverksskatten inte är avdragsgill i inkomstbeskattningen. Därmed är dessa företag tvungna att uppvisa vinst och naturligtvis också betala skatt på den för att kunna täcka sina kostnader. Om man trots allt beslutar att ta ut skatt, bör den vara avdragsgill som all annan fastighetsskatt, för att Mankala-företagens skattebörda inte ska vara större än andras.

Avvikande mening

Vi föreslår

att finansutskottet förkastar regeringens proposition om kraftverksskatt.

Helsingfors den 6 november 2013

Kaj Turunen /saf

Martti Mölsä /saf

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Kyotoprotokollet ledde från och med ingången av 2005 till att den europeiska utsläppshandeln startade. Avsikten var god. Utsläppshandeln skapade förutsättningar för minskade utsläpp upp till den målsatta nivån. Den ledde också till att investeringarna i utsläppsminskningar gjordes där det var mest fördelaktigt att göra dem.

Till följd av utsläppshandeln ökade produktionskostnaderna för de energiformer som gav upphov till utsläpp och energipriserna steg.

Som mest kostade en utsläppsrätt nästan 25 euro.

I praktiken ledde den uppkomna situationen till att också sådan utsläppsfri energiproduktion som hade byggts upp före 2004, alltså innan utsläppshandeln introducerades, drog nytta av de ökade energipriserna. Det beräknades att när priset för en utsläppsrätt är 20 europpegrar den oförtjänta vinsten för vindproducerad energi till 400–500 miljoner euro om året. Tanken med utsläppshandeln var att gynna främst dem som investerade i ren energi efter att utsläppshandeln introducerades.

De vinster på investeringar som gjorts för i regel tiotals år sedan tack vare den prisstegring som utsläppshandeln medfört, dessutom för produktionskapacitet som för länge sedan avskrivits, kan i vissa fall anses oskäligen. Investeringar som gjorts långt före 2004 har dessutom inte i första hand gjorts för att minska utsläppen. En viss del av den extra vinst som utsläppshandeln fört med sig kan dessutom betraktas som sådan som vinden så att säga fört med sig, windfall-vinst.

På senare tid har priserna för utsläppsrätter rasat, och windfallvinsterna är inte så stora. I princip uppkommer de ändå fortfarande.

Trots det föreslår regeringen att en windfall-skatt som ska inbringa ungefär 50 miljoner om året ska införas. Som skattegrund föreslår den grunden för energikraftverkens fastighetsskatt. En sådan skattegrund leder till att skattebördan

fördelar sig i fel proportioner mellan vattenkraft och kärnkraft. Skatten koncentreras överlägset, till cirka 80 procent, till vattenkraften.

Centern är i övrigt enig med regeringen om de skattegrunder och avgränsningar som framförs i propositionen, men anser att fördelningen mellan vatten- och kärnkraft är snedvriden.

Ett mera rättvist sätt att fördela skattebördan vore att tillämpa den befintliga elskatten. Svårigheten är att EU-rättsliga problem ansluter sig till användningen av de grunderna på samma sätt som till grunderna för skatt på elanläggnings effekt.

Ett annat problem är de så kallade Mankala-bolagen. När beredningen av windfallskatt inleddes för flera år sedan, omfattades dessa bolag inte av den föreslagna skatten till den del de själva använder den energi de producerar.

Centern är i stort sett beredd att godkänna införandet av windfallskatten enligt regeringens förslag. Den skattegrund som föreslås kan vi emellertid inte acceptera. Om modeller baserade på produktion eller effekt inte är tillåtna, bör den fastighetsskattebaserade modell som föreslagits ändras så att den på ett mera objektivt sätt beaktar energianläggningarnas byggnader, anläggningar, generatorer mm. På så sätt får man en skattebas som fördelar den eftersträlvade skattebördan betydligt jämnare mellan vattenkraft (40 procent) och kärnkraft (60 procent) så att kärnkraftverkens andel av skattebördan ökar och blir mer än dubbelt så stor, medan vattenkraftens andel minskar till cirka 40 procent.

Vi anser att regeringen så snart som möjligt måste framlägga ett förslag till kraftverksskatt (windfallskatt) som korrigeras på detta sätt för regeringen.

Samtidigt måste förenligheten med EU-reglerna kontrolleras på nytt och möjligheten att befria Mankala-bolagen från skatten på det sätt vi föreslagit utredas.

Till slut vill vi understryka att någon som helst skatt av den typ som kraftverksskatten

(windfallskatten) representerar inte kan läggas på ny, utsläppsfri kapacitet som byggts efter det att utsläppshandeln startade.

Avvikande mening

Vi föreslår

att finansutskottet beaktar det ovan sagda.

Helsingfors den 6 november 2013

Mauri Pekkarinen /cent
Antti Kaikkonen /cent

Arto Pirttilahti /cent