

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om tillfällig skatt på vinster inom elbranschen och sektorn för fossila bränslen

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om tillfällig skatt på vinster inom elbranschen och sektorn för fossila bränslen (RP 320/2022 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd, enhetschef Jari Salokoski, finansministeriet
- finansexpert Jussi Kiviluoto, finansministeriet
- specialsakkunnig Elina Hautakangas, arbets- och näringsministeriet
- ledande ekonom Olli Kauppi, Konkurrens- och konsumentverket
- VP Finance, Generation Hannu Jokinen, Fortum Abp
- direktör, intressentrelationer Stefan Sundman, UPM-Kymmene Abp
- direktör för strategi och samhällsansvar Olli Arola, Vasa Elektriska Ab
- verkställande direktör Harri Laurikka, Bioenergia ry
- expert Sampo Seppänen, Finsk Energiindustri rf
- expert på energi och utsläppshandel Heikki Vierimaa, Skogsindustrin rf
- verksamhetsledare Toivo Hurme, Lokalkraft rf
- verkställande direktör Anni Mikkonen, Finska vindkraftföreningen rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålandsdelegationen
- Metsä Group
- Kemijoki Oy
- Stora Enso Oyj
- Energianvändare i Finland rf
- Finlands näringsliv rf
- Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- Energiakaupungit ry
- Centralhandelskammaren

Utlåtande EkUU 72/2022 rd

- Konsumentförbundet ry
- Biokretslopp och Biogas Finland rf
- Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrunden till förslaget och utgångspunkterna för bedömningen

Bakgrunden till propositionen är EU:s förordning (EU) 2022/1854 om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna. Syftet med förordningen är att samla in medel som kan avsättas till slutkunderna för att lindra effekterna av de höga energipriserna. Även om förordningen är direkt tillämplig lagstiftning krävs det särskilda nationella genomförandeåtgärder till stöd för den.

I förordningen föreskrivs för det första ett så kallat intäktstak, det vill säga en övre gräns för de marknadsintäkter som producenterna av vissa elproduktionsformer har fått. Den andra åtgärden i förordningen, solidaritetsbidraget, gäller överskott som uppkommer av verksamheten inom olje-, gas-, stenkols- och raffinaderibranschen. Dess beräkningsgrund utgörs av beskattningsbara vinster som fastställs enligt nationella regler om bolagsskatt. I den aktuella propositionen har man beslutat föreslå att åtgärderna enligt förordningen ska genomföras genom en tillfällig vinstskatt inom elbranschen.

De åtgärder som nu föreslås ingår i en helhet som syftar till att minska de olägenheter som de höga priserna orsakar medborgarna och samhällsekonomin. Andra åtgärder är en sänkning av mervärdesskatten, ett elavdrag och ett elstöd samt en elpriskompensation och en förlängning av betalningstiderna som behandlas som bäst. Propositionen hänför sig också till den helhet som regeringen enades om vid budgetförhandlingarna hösten 2022 för att lindra konsekvenserna av de höga elpriserna.

Ekonomiutskottet har granskat förslaget utifrån sitt ansvarsområde och koncentrerat sig särskilt på förslagets konsekvenser med tanke på en jämlik konkurrensmiljö, företag och investeringar.

Analys av den föreslagna skattemodellen

I samband med beredningen av förslaget har det konstaterats att särskilt det intäktstak som ingår i förordningen är ett svårgenomförbart och administrativt tungrott system i förhållande till åtgärdens korta giltighetstid på sju månader. Intäktstaket skulle gälla endast en del av produktionsformerna och inte ta hänsyn till skillnaderna i fråga om kostnadsnivåerna för de olika produktionsformerna. Genomförandet är dessutom förknippat med en risk för negativa konsekvenser för elmarknaden och för elbrist eftersom utbudet av el minskar. Också risken för kringgående av intäktstaket har bedömts vara stor. Av dessa orsaker har man i propositionen stannat för att genomföra förordningen nationellt med hjälp av en tillfällig skatt på vinster. Lagen ska tillämpas på hela 2023.

Utlåtande EkUU 72/2022 rd

De sakkunniga har delvis förhållit sig rätt kritiskt till det föreslagna regleringssättet och dess förhållande till den bakomliggande EU-regleringen. Ekonomiutskottet påpekar att genomförandet av regleringen via den föreslagna vinstskatten verkar leda till en betydligt högre intäktskalkyl än vad EU-förordningen förutsätter i fråga om den del som överskrider den övre gränsen för marknadsintäkterna. Sakkunniga har också kritiserat att den vinstskatt av engångsnatur som föreslås i propositionen är betydligt hårdare än åtgärderna i Finlands grannländer, och särskilt har det kritiserats att skatten är stram i förhållande till den modell med ett intäktstak som man bereder i Sverige. Dessutom fäste de uppmärksamhet vid tillämpningsperioden för den skatt på vinster som föreslås i propositionen och ansett det vara problematiskt att skatten ska tas ut för en längre tidsperiod än vad den bakomliggande EU-förordningen förutsätter (1.12.2022—30.6.2023).

Ekonomiutskottet noterar att syftet med den föreslagna regleringen är att skatten med tillräcklig säkerhet minskar inkomsterna, från vilka skatten är avdragen, för varje elproducent som omfattas av förordningen i minst lika stor utsträckning som intäktstaket enligt EU-förordningen. Å andra sidan har utgångspunkten för förslaget också varit det nationella målet att minska vinsterna inom elbranschen och ett eventuellt behov av att finansiera stödåtgärder till följd av stigande elpriser med en vinstskatt av engångsnatur.

Förslaget har dock beretts under förhållanden där de faktiska elpriserna och de terminspriser som förutspår ett framtida pris var på en mycket hög nivå. Prisnivån har sedermera sjunkit och därför kommer den föreslagna vinstskatten sannolikt att sänka elproducenternas inkomster mer än en skatt som skulle ha sänkt marknadsinkomsterna endast till den del den överstiger det belopp på 180 euro/MWh som förutsätts i EU-förordningen. Således kan målet att sänka inkomsterna för en elproducent som omfattas av förordningen om intäktstaket minst lika mycket som intäktstaket enligt EU-förordningen uppnås också med en klart lägre skattenivå. Lägre faktiska priser och terminspriser har å andra sidan också lett till att uppskattningen av skatteintäkterna beträffande vinstskatten har sjunkit från de 0,5—1,3 miljarder euro som anges i propositionen. Enligt utredning till ekonomiutskottet uppgår den nuvarande uppskattningen av skatteintäkterna av den föreslagna skatten till cirka 0,3—0,4 miljarder euro.

Ekonomiutskottet fäster finansutskottets uppmärksamhet vid att den föreslagna regleringen till sin struktur, sitt genomförandesätt och sin tillämpningstid avviker rätt så mycket från utgångspunkterna för den bakomliggande förordningens intäktstak och anser det vara viktigt att finansutskottet ytterligare bedömer förslagets förenlighet med EU-rätten. Den valda modellen kan i och för sig anses vara konsekvent och motiverad, men ekonomiutskottet föreslår att finansutskottet ännu bedömer i synnerhet behovet att i högre grad anpassa det valda regleringssättet eller inflödet av skatteintäkterna till minimikraven på intäktstak i EU-förordningen. Därtill noterar ekonomiutskottet i det följande de farhågor som de valda regleringslösningarna ger upphov till med tanke på likabehandlingen av företag, företagsstrukturerna och tryggheten av de investeringar som krävs för energiomställningen.

Företagsstrukturer och en jämlik konkurrensmiljö

Vid utfrågningen av de sakkunniga i ekonomiutskottet aktualiserades frågan om likabehandlingen av verksamhetsutövarna i den föreslagna skattemodellen. Modellen har bedömts kunna särbehandla företag omotiverat av orsaker som beror på företagsstrukturen.

Utlåtande EkUU 72/2022 rd

Definition av koncern. Det som sägs ovan hänför sig för det första till att det i definitionen av koncern inom elaffärsverksamhet används en gräns för innehav enligt lagen om koncernbidrag vid beskattningen. Utgångspunkten för förslaget har varit att koppla lagens definition av koncern till förutsättningarna för tillämpning av lagen om koncernbidrag vid beskattningen och därmed till kravet på innehav på 90 procent. Utifrån utfrågningen av de sakkunniga i ekonomiutskottet kan den föreslagna definitionen av koncern dock omotiverat försätta en del av aktörerna inom branschen i en sämre ställning än konkurrenterna i och med att den interna elförsäljningen inom koncernen ska omfattas av skatten. Ekonomiutskottet anser att det i den föreslagna lagen är motiverat att i stället för definitionen i lagen om koncernbidrag vid beskattningen använda kravet på minst 50 procents innehav enligt 31 § i lagen om beskattningsförfarande. Utskottet föreslår därför för finansutskottet att regleringen ändras till denna del.

Fastställande av en skattefri andel. De sakkunniga har framfört att fastställandet av den skattefria andelen enligt avkastningen på 10 procent på eget kapital skulle leda till att vinsterna beskattas också med normala elpriser. Dessutom har det framförts att man vid fastställandet av den skattefria andelen utöver eget kapital också bör beakta det främmande kapitalet. Likaså har det framförts att det är problematiskt att använda det egna kapitalet i elaffärsverksamheten för att fastställa den skattefria delen, eftersom dess storlek bland annat påverkas av företagsspecifik bokföringspraxis och värdering av derivat. Finansutskottet bör därför bedöma om det är förenligt med EU-förordningen att bolag med olika slags kapitalstrukturer beskattas olika för el som produceras och säljs till samma pris.

Ekonomiutskottet anser det vara klarlagt att bokföringspraxis för företagens elaffärsverksamhet, inklusive värderingspraxis för derivat, kan påverka storleken på balansräkningen för elaffärsverksamheten och därmed också storleken på det egna kapitalet. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att finansutskottet ännu tänker på om det är möjligt att lindra skillnaderna mellan olika bokföringspraxis exempelvis så att tillgångarna kan värderas för beräkning av intäktsp procenten i enlighet med de principer som ska följas vid beräkning av nettoförmögenhet vid beskattningen.

Mankala-bolagens ställning. Vid utfrågningen av de sakkunniga i ekonomiutskottet har man dessutom fäst särskild uppmärksamhet vid konsekvenserna av den föreslagna regleringen för så kallade Mankala-bolag som fungerar enligt självkostnadsprincipen.

De sakkunniga har framfört att den föreslagna vinstskatten inte behandlar el som produceras i en Mankala-struktur jämlikt med el som produceras av andra bolag. Den bedömning som framförts i yttrandena baserar sig på att det i princip inte finns något eget kapital i elaffärsverksamheten i Mankala-bolagens delägarbolag, eftersom elaffärsverksamhetens tillgångar — till exempel ett kärnkraftverk — är tillgångar i Mankala-bolaget och inte dess delägars tillgångar. Således hör de endast till Mankala-bolagets eget kapital. Detta har ansetts leda till att skatten i fråga om Mankala-strukturer, där Mankala-bolag fungerar enligt självkostnadsprincipen och där vinsten av elaffärsverksamheten genereras på aktieägarnivå, skulle belasta vinsten av hela elaffärsverksamheten.

Å andra sidan har det framförts att en ändring av modellen på det sätt som föreslås i sakkunnigytrandena kunde leda till att kostnaderna för samma kapital beaktas två gånger som avdrag i skattebasen vid beskattningen av Mankala-delägare. Ekonomiutskottet noterar att Mankala-bolagens

Utlåtande EkUU 72/2022 rd

ställning underlättas å ena sidan av att den föreslagna skatten hänför sig till vinsten av elaffärsverksamheten, och att den därför i princip inte hänför sig till Mankala-bolag som fungerar enligt självkostnadsprincipen. I fråga om enskilda Mankala-delägare beskattas däremot inte den el som förbrukas av delägaren eller dess koncern, utan endast den el som säljs utanför koncernen. Ekonomiutskottet uppmanar dock finansutskottet att bedöma om den föreslagna vinstskatten på behörigt sätt och tillräckligt jämligt tar hänsyn till elproduktionen i Mankala-strukturer.

Trygga investeringsmiljön och jämlika konkurrensvillkor

Energipriset bestäms utifrån utbud och efterfrågan. Dagens energipriser beror främst på problem som har med utbudet att göra. Därför kan man inte med den föreslagna skatten påverka de bakomliggande orsakerna till problemet utan syftet med den är att samla in skatteinkomster med vilka man kan finansiera de stödåtgärder som behövs i energikrisen.

Den pågående energiomställningen och den rådande energikrisen framhäver vikten av en fungerande, sporrande och stabil investeringsmiljö inom energisektorn. Den nu föreslagna regleringen har bedömts kunna försvaga förutsägbarheten i skattesystemet och därigenom företagens investeringsincitament. Ur denna synvinkel är det också av betydelse om den valda modellen behandlar företagen hårdare än de regleringslösningar som valts i andra konkurrentländer. Ekonomiutskottet betonar att det med tanke på regleringens godtagbarhet i vilket fall som helst är väsentligt att den nu föreslagna modellen är — och bör vara — tillfällig för att den inte i framtiden ska fördröja eller hindra investeringar inom energisektorn.

Med tanke på förutsägbarheten i investerings- och affärsmiljön är det också viktigt att de regleringslösningar som valts stöder lika konkurrensvillkor för företagen. Ekonomiutskottet föreslår att finansutskottet ytterligare bedömer om den modell som föreslås i propositionen i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till de olika strukturerna för elproduktion så att systemet inte omotiverat diskriminerar olika slags bolagsstrukturer.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 72/2022 rd

Helsingfors 7.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Katri Kulmuni cent
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Matias Mäkynen sd (delvis)
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Joakim Strand sv
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Kai Mykkänen saml
ersättare Juha Mäenpää saf.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.