

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 27/2013 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) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Leo Parkkonen, finansministeriet
- miljöråd Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- enhetsdirektör Juha Honkatukia, Statens ekonomiska forskningscentral.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av Finlands naturskyddsförbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I propositionen föreslår regeringen att det införs en skatt på kraftverk som får oförtjänta vinster av handeln med utsläppsrätter på den nordiska elmarknaden.

Regeringen använder begreppet oförtjänta vinster och definierar det i propositionen. De elproduktionsanläggningar som var i drift 2003 när behandlingen av direktivet om handel med utsläppsrätter började behandlas anses få oförtjänta vinster. Följaktligen ska skatten gälla kärnkraftverk, vattenkraftverk och vindkraftverk som inte ingår i handeln med utsläppsrätter och som togs i drift före 2004.

Miljöutskottet framhåller att propositionen har beretts länge med målet att ta ut en skatt på det som brukar kallas windfallprofit eller oförtjänta vinster. Vidare vill utskottet framhålla att det principiellt sett är onaturligt att dela in vinster i oförtjänta eller förtjänta eftersom företagsverksamhet normalt är vinstdrivande. Samtidigt är det uppenbart att den föreslagna skatten eftersträvar en strukturell omställning av lagstiftningen som leder till att en del av företagen kommer att verka på nya villkor och få stor fördel av omstruktureringen. Kraftverksskatten är därför fiskal och bygger på ändring i lagstiftningen. Skatten kan betraktas som en miljöpolitisk åtgärd i den meningen att lagstiftningsstrukturer-

na förbättras av handeln med utsläpp, som infördes i syfte att få bukt med växthusgaserna. De elproduktionsanläggningar som inte ingick i handeln får betydligt bättre verksamhetsmöjligheter och större skattebetalningsförmåga.

I utlåtandet om klimat- och energistrategin till ekonomiutskottet från 2009 skyndar miljöutskottet på den dåvarande regeringens mål att utvärdera möjligheterna att införa en skatt som minskar de största vinsterna. Samtidigt påpekade utskottet att fullständig beskattning av vindfallprofiter och ingående bestämmelser är förknippade med stora rättsliga problem¹.

Med hänvisning till det som sägs ovan understryker utskottet att kraftverksskatten inte kan betraktas som en miljöskatt, utom när det gäller uppkomstbakgrunden, och att varken begränsningarna av tillämpningen eller andra detaljer grundar sig på miljöaspekter. Under behandlingens gång har regeringen i första hand löst de EU-rättsliga problemen och utskottet tillstyrker skatten i den form som regeringen föreslår.

Enligt propositionen är målet med skatten att jämma ut de effekter utsläppshandeln har på elmarknaden mellan olika aktörer för att vissa kraftverk inte längre ska kunna dra full nytta av fördelarna med handeln. Genom handeln med utsläppsrätter har den utsläppsfria produktionen fått betydligt bättre villkor eftersom elpriset har stigit i takt med handeln. De utsläppsfria produktionsformerna för elektricitet belastas inte av kostnader för utsläppshandel och har därför kunnat dra stor nytta av handeln. Det hänger samman med sättet att lägga fast priset på el. På den nordiska elmarknaden sätts grossistpriset på elektricitet utifrån marginalkostnaderna för det kraftverk som har de högsta kostnaderna för sin elproduktion. Vanligen är det kondenskraft producerad med stenkol som är den form av marginalproduktion som sätter marknadspriset på el.

Som regeringen säger är det svårt att bedöma hur stor nyttan av handeln med utsläpp har varit eftersom vinsten varierar beroende på priset på

en utsläppsrätt, marknadsläget och väderförhållandena. Bedömningarna av nyttan eller — för att använda regeringens terminologi — av den oförtjänta vinsten måste därför bygga på genomsnittliga värden och innefatta en rad osäkerhetsfaktorer. Å andra sidan bör man komma ihåg att beskattningen allmänt taget är summarisk och att det därför inte är rationellt att göra en ingående bedömning av nyttan. I stället måste skatten bygga på ett generellt kriterium, men å andra sidan måste storleken på nyttan bedömas enligt försiktighetsprincipen. Målet bör följaktligen inte att vara att helt och hållet ta bort nyttan.

Inget annat land har infört skatt på oförtjänta vinster, påpekar utskottet, men tillägger att Sverige tar ut en fiskal fastighetsskatt på vattenkraft (cirka 417 miljoner euro 2012) och en skatt på kärnkraftskapacitet (cirka 447 miljoner euro 2011) som gäller all produktion utan hänsyn till byggnadsåret.

Regeringen bedömer att ungefär 130 vattenkraftverk, fyra kärnkraftverksenheter och 10-15 vindkraftverk berörs av skatten. De får ha en nominell effekt på mer än en megavoltampere och ha färdigställts 2003 eller tidigare. Vattenkraftverken kommer att stå för tre fjärdedelar av skatten trots att de representerar uppskattningsvis två femtedelar av de berörda kraftverkens sammanlagda elproduktion. Detta hänger samman med att skatten grundar sig på återanskaffningsvärdet inom fastighetsbeskattningen. Relativt sett slår skatten hårdare mot vattenkraft än mot kärnkraft. Vindkraftverken står för bara en liten del av skatten.

Med ett pris på tio euro per ton koldioxid beräknas priset på el vara 5 euro högre per kilowattimme under detta decennium än utan utsläppshandel. I dag ligger priset på en utsläppsrätt under 5 euro. Som högst har det legat över 30 euro. Enligt propositionen ligger de oförtjänta vinster på omkring 200 miljoner euro med den nuvarande strukturen på elmarknaden och ett pris på tio euro på en utsläppsrätt. I överensstämmelse med beslutet vid ramförhandlingarna har avkastningsmålet för skatten sänkts till 50 miljoner euro. Målet är således betydligt lägre än den förväntade oförtjänta vinsten. Sammantaget sett an-

¹ MiUU 9/2009 rd — SRR 6/2008 rd Statsrådets redogörelse: Klimat- och energistrategi på lång sikt: Statsrådets redogörelse den 6 november 2008

tas skattebördan ligga på samma nivå som kostnadsbördan för fastighetsskatten.

De föreslagna begränsningarna i tillämpningsområdet är lämpliga, enligt utskottet. Skatten drabbar inte CHP-anläggningar, det vill säga kraftvärmeverk, eftersom de inte har dragit nytta fullt ut av handeln med utsläppsrätter. Det hänger samman med att de huvudsakligen producerar värme och att elektricitet är en biprodukt. Av administrativa och kostnadsmässiga skäl är det motiverat att regeringen undantar småskalig elproduktion från skatten.

Enligt utskottet är det av stor vikt att kraftverksskatten bara gäller kraftverk som tagits i

drift före 2004. Detta är viktigt av den anledningen att skatten inte får inkräkta negativt på intresset för att i fortsättningen investera i utsläppsfri produktion. På grund av det ovanstående instämmer utskottet i att den föreslagna kraftverksskatten har minimala konsekvenser för miljön.

Ställningstagande

Miljöutskottet anför

att finansutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 25 oktober 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
vordf. Rakel Hiltunen /sd
medl. Tarja Filatov /sd
Timo Heinonen /saml
Antti Kaikkonen /cent
Pauli Kiuru /saml
Jukka Kärnä /sd

Jari Lindström /saf
Eeva-Maria Maijala /cent
Tapani Mäkinen /saml
Martti Mölsä /saf
Sari Palm /kd
Anni Sinnemäki /gröna
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

AVVIKANDE MENING 1

Vi är kritiskt inställda till regeringens förslag om en skatt på windfallprofit. Som regeringen själv säger är det svårt att bedöma hur stor nyttan är av handeln med utsläppsrätter eftersom den varierar beroende på priset på en utsläppsrätt, marknadsläget och till och med på väderförhållandena.

Sett ur miljöutskottets synvinkel har skattemodellen inga positiva miljöeffekter. Modellen främjar till exempel på inget vis användningen av förnybara energikällor. I stället kan skattemodellen försämra energibolagens möjligheter att nyinvestera. I vilket fall som helst ökar inte intresset för att satsa på energiformer utan koldioxidutsläpp.

Inget annat land har någon liknande skattemodell.

Fokus i skattemodellen medför vissa problem. Vattenkraftverken kommer att stå för tre fjärdedelar av skatten trots att de bara står för uppskattningsvis två femtedelar av elproduktionen. Relativt sett slår skatten alltså betydligt hårdare mot vattenkraft än mot kärnkraft. Om riksdagen godkänner windfallskatten måste denna olägenhet rättas till, anser vi.

Det förefaller extra omotiverat att också Mankala-bolagen ska drabbas av skatten. Det måste stoppas.

Helsingfors den 25 oktober 2013

Antti Kaikkonen /cent
Eeva-Maria Maijala /cent
Mirja Vehkaperä /cent

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Regeringen föreslår en kraftverksskatt. Skatten, som populärt går under namnet windfallskatten, drabbar kraftverk som inte ingår i utsläppshandeln och som på den nordiska elmarknaden får oförtjänta vinster till följd av handeln. Det gäller exempelvis kärnkraftverk och vattenkraftverk som har tagits i drift före 2004. Också vindkraftverk drabbas. De kommer dock att vara undantagna skatten när de sista kraftverken byggda före 2004 tas ur drift. Allt som allt berörs cirka 130 vattenkraftverk, fyra kärnkraftsenheter och 10—15 vindkraftverk av skatten.

För det första vill vi påpeka att den här konstiga skatten på oförtjänta vinster inte finns i något annat land. Vår utskottsgrupp har den starka misstanken att regeringen har slösat bort alla sina pengar på EU — och på EU-stödpaketen. Därför måste man nu "hitta på" nya beskattningsmöjligheter för att återställa kassaflödena. Såväl vi i utskottsgruppen som hela vår riksdagsgrupp anser att förslaget är totalt misslyckat. Vi kan varken förstå eller acceptera att Finland ska belägga fullkomligt utsläppsfri energiproduktion med skatt.

För det andra anser vi att denna så kallade windfallskatt inkräktar kraftigt på industrins konkurrenskraft och investeringsintresse. Vi sannfinländare kan inte acceptera det.

För det tredje kan vi rent allmänt inte stödja förslaget eftersom vår industri bestraffas alldeles tillräckligt av svaveldirektivet och inte ska utsättas för nya pålagor. Tvärtom måste vi nu satsa på att återskapa konkurrenskraften och trovärdigheten inom branschen. Det varken ser eller förstår vår sittande regering som inte vill ta tag i frågan. Så måste man se läget eftersom regeringen under sin period också i övrigt har fattat oöverbärgda beslut. Ett exempel är nedskärningarna i stöden till inhemsk bioenergi. Vi anser att energipolitiken måste motivera företagen att investera i ren energi. Det är till nytta för samhället, miljön och alla finländare.

Avvikande mening

Vi anser

att finansutskottet bör beakta synpunkterna i denna avvikande mening.

Helsingfors den 25 oktober 2013

Martti Mölsä /saf
Jari Lindström /saf