

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi (HE 320/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos, yksikön päällikkö Jari Salokoski, valtiovarainministeriö
- finanssiasiantuntija Jussi Kiviluoto, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Elina Hautakangas, työ- ja elinkeinoministeriö
- pääekonomisti Olli Kauppi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- VP Finance, Generation Hannu Jokinen, Fortum Oyj
- johtaja Stefan Sundman, UPM-Kymmene Oyj
- strategia- ja yhteiskuntavastuujohtaja Olli Arola, Vaasan Sähkö Oy
- toimitusjohtaja Harri Laurikka, Bioenergia ry
- asiantuntija Sampo Seppänen, Energiateollisuus ry
- energia- ja päästökauppa-asiantuntija Heikki Vierimaa, Metsäteollisuus ry
- toiminnanjohtaja Toivo Hurme, Paikallisvoima ry
- toimitusjohtaja Anni Mikkonen, Suomen Tuulivoimayhdistys ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan valtuuskunta
- Metsä Group
- Kemijoki Oy
- Stora Enso Oyj
- Suomen sähkökäyttäjät ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Energiakaupungit ry
- Keskuskauppakamari

Valiokunnan lausunto TaVL 72/2022 vp

- Kuluttajaliitto ry
- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja arvioinnin lähtökohdat

Esityksen taustalla on EU:n asetus (EU) 2022/1854 korkeita energianhintoja koskevista hätätoimista. Asetuksen tarkoituksena on kerätä varoja, jotka voidaan kohdentaa loppuasiakkaille korkeiden energianhintojen vaikutusten lieventämiseksi. Vaikka asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, se edellyttää tuekseen erillisiä kansallisia täytäntöönpanotoimia.

Asetuksessa säädetään ensinnäkin ns. tuottokatosta eli ylärajasta tiettyjen sähköntuotantomuotojen tuottajien saamille markkinatuloille. Toinen asetuksen toimenpide, solidaarisuusmaksu, kohdistuu öljy-, kaasu-, kivihiili- ja jalostamoalan toiminnasta syntyvään ylijäämään. Sen laskenta-perusteena ovat kansallisten yritysverosääntöjen mukaisesti määräytyvät verotettavat voitot. Asetuksen mukaiset toimet on päätetty nyt käsiteltävässä esityksessä esittää toteutettaviksi sähköalan tilapäisellä voittoverolla.

Nyt ehdotetut toimet ovat osa kokonaisuutta, jolla pyritään vähentämään korkeista hinnoista kansalaisille ja kansantaloudelle aiheutuvia haittoja. Muita toimenpiteitä ovat arvonlisäveron alennus, sähkövähennys ja -tuki sekä vireillä olevat sähköhyvitys ja maksuaikojen pidennys. Esitys liittyy samalla hallituksen syksyn 2022 talousarvioneuvotteluissa sopimaan kokonaisuuteen sähköä korkean hinnan vaikutusten lievittämiseksi.

Talousvaliokunta on tarkastellut ehdotusta toimialansa mukaisesti keskittyen erityisesti ehdotuksen vaikutuksiin tasavertaisen kilpailuympäristön, yritysvaikutusten ja investointien näkökulmasta.

Ehdotetun veromallin arviointia

Ehdotuksen valmistelun yhteydessä on todettu, että erityisesti asetuksen sisältämä tuottokatto olisi vaikeasti toteutettava ja hallinnollisesti raskas järjestelmä suhteutettuna toimen lyhyeen, 7 kuukauden voimassaoloaikaan. Tuottokatto koskisi vain osaa tuotantomuodoista eikä huomioisi eroja tuotantomuotojen kustannustasoissa. Toteutukseen liittyisi lisäksi riski kielteistä vaikutuksista sähkömarkkinoihin ja sähköpulasta sähköä tarjonnan vähenemisen kautta. Myös riski tuottokaton kiertämisestä on arvioitu suureksi. Näistä syistä hallituksen esityksessä on päädytty toteuttamaan kansallinen täytäntöönpano tilapäisen voittoveron keinoin. Lakia sovellettaisiin koko vuodelta 2023.

Ehdotettua sääntelytapaa ja sen suhdetta taustalla olevaan EU-sääntelyyn on talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa arvioitu osin varsin kriittisesti. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyn toteuttaminen ehdotetun voittoveron kautta näyttää johtavan merkittävästi korkeampaan tuottoarvioon kuin mitä EU-asetus edellyttää kerättävän markkinatulojen ylärajan

Valiokunnan lausunto TaVL 72/2022 vp

ylittävältä osin. Asiantuntijakuulemisessa on kritisoitu myös sitä, että hallituksen esityksessä ehdotettu kertaluonteinen voittovero on merkittävästi ankarampi kuin Suomen naapurivaltioissa tehtävät toimet, ja erityisesti on arvosteltu veron kireyttä suhteessa Ruotsissa valmisteilla olevaan tuottokattomalliin. Lisäksi on kiinnitetty huomiota hallituksen esityksessä ehdotetun voittoveron soveltamisaikaan ja pidetty ongelmallisena, että veroa kannettaisiin pidemmältä ajanjaksoilta kuin taustalla oleva EU-asetus edellyttää (1.12.2022—30.6.2023).

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn tavoitteena on, että vero leikkaisi kunkin asetuksen piirissä olevan sähköntuottajan verolla vähennettyjä tuloja riittävällä varmuudella vähintään yhtä paljon kuin EU-asetuksen mukainen tuottokatto. Toisaalta ehdotuksen lähtökohdiana on ollut myös kansallinen tavoite leikata sähköalan voittoja ja mahdollinen tarve rahoittaa sähkön hinnan noususta johtuneita tukitoimia kertaluonteisella voittoverolla.

Ehdotus on kuitenkin valmisteltu olosuhteissa, joissa toteutuneet sähkön hinnat ja tulevaa hintaa ennustavat futuurihinnat olivat erittäin korkealla tasolla. Hintataso on sittemmin laskenut, ja tämän vuoksi ehdotettu voittovero todennäköisesti leikkaa sähköntuottajien tuloja enemmän kuin sellainen vero, jolla markkinatuloja olisi leikattu vain EU-asetuksessa edellytetyn 180 euron/MWh ylittävältä osalta. Näin ollen tavoite siitä, että tuottokattoasetuksen piirissä olevan sähkön-
tuottajan tuloja leikataan vähintään yhtä paljon kuin EU-asetuksen mukainen tuottokatto, voitaisiin saavuttaa selkeästi alemmallakin verotasolla. Matalammat toteutuneet ja futuurihinnat ovat toisaalta johtaneet myös voittoveron verotuottoarvion alentumiseen hallituksen esityksen mukaisesta 0,5—1,3 miljardista eurosta. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella nykyinen arvio ehdotetun veron verotuotosta on noin 0,3—0,4 miljardia euroa.

Talousvaliokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota siihen, että ehdotettu sääntely poikkeaa rakenteeltaan, toteuttamistavaltaan ja soveltamisajaltaan varsin merkittävästi taustalla olevan asetuksen tuottokaton lähtökohdista, ja pitää tärkeänä, että valtiovarainvaliokunta vielä arvioi ehdotuksen EU-oikeuden mukaisuutta. Valittua mallia voidaan sinänsä pitää lähtökohdiltaan johdonmukaisena ja perusteltuna, mutta talousvaliokunta esittää, että valtiovarainvaliokunta arvioi vielä erityisesti tarvetta sovittaa valittua sääntelytapaa tai veron tuottokertymää enemmän EU-asetuksen tuottokaton vähimmäisvaatimusten mukaiseksi. Talousvaliokunta kiinnittää seuraavassa lisäksi huomiota huolenaiheisiin, joita valitut sääntelyratkaisut aiheuttavat yritysten yhdenvertaisen kohtelun, yritysrakenteiden sekä energiamurroksen edellyttämien investointien turvaamisen kannalta.

Yritysraakenteet ja tasavertainen kilpailuympäristö

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esille kysymys ehdotetun veromallin yhdenvertaisuudesta toiminnanharjoittajien välillä. Mallin on arvioitu voivan asettaa yrityksiä perusteettomasti eri asemaan yritysraakenteesta riippuvista syistä.

Konsernimääritelmä. Edellä todettu liittyy ensinnäkin konserniavustuslain mukaisen omistusrajan käyttöön sähköliiketoiminnan konsernimääritelmässä. Ehdotuksen lähtökohdiana on ollut kytkeä lain konsernimääritelmä konserniavustuslain soveltamisedellytyksiin ja siten 90 prosentin omistusvaatimukseen. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisen perusteella ehdotetun konsernimääritelmän voidaan kuitenkin arvioida asettavan osan alan toimijoista perusteettomasti kilpai-

Valiokunnan lausunto TaVL 72/2022 vp

lijoitaan huonompaan asemaan konsernin sisäisen sähkömyynnin joutuessa veron piiriin. Talousvaliokunta katsoo, että nyt ehdotetussa laissa on perusteltua käyttää konserniavustuslain sijaan verotusmenettelylain 31 §:n mukaista konserniyhteysmääritelmän 50 prosentin omistusvaatimusta, ja esittää valtiovarainvaliokunnalle sääntelyn muuttamista tältä osin.

Verovapaan osuuden määrittäminen. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että verovapaan osuuden määrittäminen oman pääoman 10 prosentin tuoton mukaan johtaisi voittojen verottamiseen myös normaaleilla sähkön hinnoilla. Lisäksi on tuotu esille, että verovapaan osuuden määrittämisessä tulisi huomioida oman pääoman lisäksi vieras pääoma. Samoin on esitetty, että sähköliiketoiminnan oma pääoma on ongelmallinen verovapaan osan määrittämiseksi siksi, että sen suuruuteen vaikuttavat muun muassa yrityskohtaiset kirjanpitokäytännöt sekä johdannaisten arvostaminen. Valtiovarainvaliokunnan tulisikin arvioida, onko EU-asetuksen mukaista, että eri pääomarakenteella varustetut yhtiöt tulevat eri tavoin verotetuiksi samalla hinnalla tuotetusta ja myydyistä sähköstä.

Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, että yritysten sähköliiketoiminnan kirjanpitokäytännöt, mukaan lukien johdannaisten arvostamiskäytännöt, voivat vaikuttaa sähköliiketoiminnan taseen suuruuteen ja siten myös oman pääoman suuruuteen. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että valtiovarainvaliokunta vielä arvioi mahdollisuutta lieventää kirjanpitokäytäntöjen eroja esimerkiksi siten, että varat voidaan arvostaa tuotto-%:n laskentaa varten verotuksen nettovarallisuuden laskennassa noudatettavien periaatteiden mukaisesti.

Mankala-yhtiöiden asema. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on lisäksi kiinnitetty erityistä huomiota ehdotetun sääntelyn vaikutuksiin omakustannuseriaaiteella toimivien ns. Mankala-yhtiöiden osalta.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille arvio siitä, ettei ehdotettu voittovero kohtele Mankala-rakenteessa tuotettua sähköä tasapuolisesti muiden tuotantoyhtiöiden kanssa. Lausunnoissa esitetty arvio perustuu siihen, että sähköliiketoiminnan omaa pääomaa ei ole lähtökohtaisesti lainkaan Mankala-yhtiön osakasyhtiössä, koska sähköliiketoiminnan varat — esimerkiksi ydinvoimala — ovat Mankala-yhtiön eivätkä sen osakkaan varoja ja kuuluvat siten vain itse Mankala-yhtiön omaan pääomaan. Tämän on katsottu johtavan siihen, että Mankala-rakenteissa, joissa Mankala-yhtiö toimii omakustannuseriaaiteen mukaan ja joissa sähköliiketoiminnan voitto syntyy osakkaan tasolla, vero kohdistuisi koko sähköliiketoiminnan voittoon.

Toisaalta on tuotu esille, että mallin muuttaminen lausuntopalautteessa esitetyllä tavalla voisi johtaa siihen, että Mankala-osakkaan verotuksessa saman pääoman kustannus tulisi huomioitua veropohjassa vähennyksenä kahteen kertaan. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Mankala-yhtiöiden asemaa helpottaa toisaalta se, että ehdotettu vero kohdistuu sähköliiketoiminnan voittoon eikä sen vuoksi lähtökohtaisesti kohdistu omakustannuseriaaiteella toimivaan Mankala-yhtiöön. Mankala-osakkaan tasolla vero ei puolestaan kohdistu osakkaan tai sen konsernissa kulutettuun sähköön vaan ainoastaan siihen sähköön, joka myydään konsernin ulkopuolelle. Talousvaliokunta kehottaa kuitenkin valtiovarainvaliokuntaa arvioimaan, ottaako ehdotettu voittovero asianmukaisesti ja riittävän tasapuolisesti huomioon sähkön tuotannon Mankala-rakenteissa.

Valiokunnan lausunto TaVL 72/2022 vp

Investointiympäristön turvaaminen ja tasavertaiset kilpailuedellytykset

Energian hinta määräytyy kysynnän ja tarjonnan yhteisvaikutuksessa. Vallitsevat energianhinnat liittyvät ensisijaisesti tarjontapuolen ongelmiin. Tämän vuoksi myöskään nyt ehdotetulla verolla ei vaikuteta ongelman juurisyihin vaan kerätään verotuloja, joilla voidaan rahoittaa energiakriisin edellyttämiä tukitoimia.

Käynnissä oleva energiamurros ja vallitseva energiakriisi korostavat toimivan, kannustavan ja vakaan investointiympäristön merkitystä energiasektorilla. Nyt ehdotetun sääntelyn on arvioitu voivan heikentää verojärjestelmän ennakoitavuutta ja tätä kautta yritysten investointikannusteita. Tältä kannalta merkityksellistä on myös, kohteleeeko nyt valittu malli yrityksiä ankarammin kuin muissa kilpailijamaissa valitut sääntelyratkaisut. Talousvaliokunta korostaa, että sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta on joka tapauksessa olennaista, että nyt ehdotettu malli on — ja sen tulee olla — tilapäinen, jottei se muodostuisi tulevaisuudessa hidasteeksi tai esteeksi energiasektorin investoinneille.

Investointi- ja liiketoimintaympäristön ennustettavuuden kannalta keskeistä on myös, että valitut sääntelyratkaisut tukevat yritysten yhtäläisiä kilpailuedellytyksiä. Talousvaliokunta esittää, että valtiovarainvaliokunta arvioi vielä, ottaako hallituksen esityksessä ehdotettu malli riittävällä tavalla huomioon erilaiset sähkön tuotantorakenteet siten, ettei järjestelmä muodostu erilaisia yhtiörakenteita perusteettomasti syrjiväksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 72/2022 vp

Helsingissä 7.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Matias Mäkyne sd (osittain)
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäin sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Kai Mykkänen kok
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen