Valtiovarainministeriölle

Fennovoima Oy:n lausunto EVL 18 a §:n muuttamisesta

Valtioneuvosto on antanut 22.12.2017 luonnoksen hallituksen esitykseksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamiseksi. Esityksen sisältämä suurin muutos koskee EVL 18 a §:n muuttamista siten, että korkovähennysoikeuden rajoittamista koskeva säännös koskisi sekä etuyhteysosapuolille että muille kuin etuyhteysosapuolille maksettujen korkomenojen vähennyskelpoisuutta. Esitetyt muutokset perustuvat osittain sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta annettuun direktiiviin (EU)2016/1164.

Esitetyt muutokset tarkoittavat merkittävää kiristystä nykyiseen korkovähennysoikeuteen ja ovat osittain tiukempia kuin mitä direktiivi edellyttää. Direktiivi mahdollistaisi muun muassa, että korkovähennysoikeuden rajoittamisen ulkopuolelle jätetään lainat, joilla rahoitetaan pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita.

Fennovoima Oy katsoo tärkeäksi antaa lausunnon luonnoksesta, koska ehdotetut säännökset nykyisessä muodossaan perusteetta vaikuttaisivat negatiivisesti kansallisesti tärkeällä energiantuotantosektorilla toimiviin yrityksiin vaikeuttaen investointeja ja nostaen energian hintaa.

1 Tausta ja esitettyjen muutosten vaikutukset

Fennovoima Oy on vuonna 2007 perustettu energiayhtiö, jonka tavoitteena on rakentaa Suomeen uusi ydinvoimalaitos ja tuottaa osakkailleen kohtuuhintaista sähköä. Kaupallisen käytön alkaessa Fennovoima tulee toimimaan niin kutsutulla Mankala-periaatteella, jossa yhtiöjärjestyksen mukaiset vuotuiset kustannukset mukaan lukien rahoituskustannukset veloitetaan osakkailta sähkön hinnassa. Mankala-periaatteen mukaisesti Fennovoimalle ei lähtökohtaisesti muodostu veronalaista tuloa.

Fennovoima on saanut periaatepäätöksen Hanhikivi 1 -ydinvoimalaitosyksikön rakentamiseen Pohjois-Pohjanmaalle Pyhäjoelle. Parhaillaan Hanhikivi 1 -työmaalla tehdään mittavia maanrakennus- ja infrastruktuuritöitä sekä rakennetaan tukirakennuksia. Ydinvoimalaitoksen rakentaminen edellyttää vielä valtioneuvoston myöntämää rakentamislupaa, jota Fennovoima odottaa vuonna 2019. Kaupallisessa käytössä Hanhikivi 1 on vuonna 2024, jonka jälkeen laitos tuottaa vakaahintaista ja päästötöntä sähköä suomalaisten tarpeisiin. Laitoksen suunniteltu käyttöikä on 60 vuotta.

Enemmistön Fennovoimasta omistaa suomalainen Voimaosakeyhtiö SF Oy. Sen osakkaisiin kuuluu Suomessa toimivia suuryrityksiä (mm. Outokumpu, SSAB, SRV, Fortum) sekä paikallisia energiayhtiöitä. Yhtiöitä yhdistää

vakaahintaisen sähkön tarve. Fennovoiman avulla yhtiöt voivat investoida Suomeen ja turvata kohtuuhintaista sähköä asiakkailleen. Kolmanneksen omistaa RAOS Voima Oy. Se on laitoksen toimittavan venäläisen Rosatom-konsernin suomalainen tytäryhtiö.

Ydinvoimalainvestointeihin liittyy merkittäviä kustannuksia ja hankkeet vaativat käytännössä ulkopuolista vieraan pääoman rahoitusta. Ulkopuolisen rahoituksen käyttöön ei osaltakaan liity verosuunnitteluun liittyviä tavoitteita.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettujen säännösten vaikutukset kohdistuisivat erityisen raskaasti ydinvoima-alalle ja Mankala-yhtiöihin, koska rajoitukset koskisivat myös muille kuin etuyhteysosapuolille maksettujen korkomenojen vähennyskelpoisuutta.

Riski on tunnistettu myös hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa, jossa on arvioitu ehdotettujen säännösten vaikutusta energiatoimialalle ja Mankala-yhtiöihin. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan energiatoimialalla toimivat yhteisöt ovat pääomavaltaisia yrityksiä, joiden rahoitusrakenne on tyypillisesti velkavetoinen ja joiden tekemiin investointeihin liittyy merkittäviä kustannuksia. Esitysluonnoksen mukaan energiatoimialan velkavetoisten rahoitusrakenteiden ja toimialan erityispiirteiden takia energiayritysten voidaan arvioida jäävän muita toimialoja herkemmin tuloslaskelmaan sidottujen korkovähennysrajoitusten vaikutuksen piiriin myös tilanteissa, joissa velkajärjestelyihin ja korkojen vähentämiseen ei liity verosuunnittelua. Luonnoksen mukaan suurimmillaan tämän riskin arvioidaan olevan Mankala-tuotantoyhtiöissä, kuten Fennovoima Oy:ssä, joille ei muodostu veronalaista tuloa mutta jotka rahoittavat investointejaan suureksi osaksi velalla.

Mankala-yhtiöiden luonteesta johtuva erityispiirre on, että EBITDA jää tavallista alhaisemmaksi, koska hinnoittelu on omakustannehintaista. Mankala-periaatteen mukaisesti Fennovoima tulisi veloittamaan vähennyskelvottomat korkokulut osakkailtaan, mikä nostaisi sähkön hintaa. Tämä asettaa voittoa tavoittelemattomat Mankala-yhtiöt epäedulliseen asemaan verrattuna markkinaehtoisesti toimiviin yrityksiin. Fennovoima haluaa nostaa esiin, että hyvän verojärjestelmän piirteisiin kuuluu vaatimus, että verorasitus jakautuu oikeudenmukaisesti eri talousyksiköiden kesken. Ehdotetut säännökset heikentävät verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta.

2 Fennovoiman muutosehdotukset

2.1 Infrastruktuurihankkeet tulee jättää rajoituksen ulkopuolelle

Kuten edellä on todettu, hallituksen esitysluonnoksen sisältämät muutokset perustuvat sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta annettuun direktiiviin (EU)2016/1164. Direktiivin tavoitteena on puuttua veronkiertoon ja rajoittaa yritysten aggressiivista verosuunnittelua. Kohteena ovat tilanteet, joissa verovelvolliset pyrkivät alentamaan verojaan ja toimivat lain tarkoituksen vastaisesti käyttämällä hyväkseen kansallisten verojärjestelmien eroja.

Korkojen vähennysoikeuden rajoittamisen osalta direktiivi sisältää pakollisen minimisääntelyn, mutta jättää jäsenvaltioille mahdollisuuden tehdä lukuisia vapaaehtoisia poikkeuksia rajoituksiin. Poikkeukset koskeva tilanteita, joissa aggressiivisen verosuunnittelun riskiä pidetään pienempänä.

Yksi poikkeusmahdollisuus koskee julkisia infrastruktuurihankkeita. Korkovähennysoikeuden rajoitusten ulkopuolelle voidaan jättää lainat, joilla rahoitetaan pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita, jos hankkeen toteuttaja, vieraan pääoman menot, varat ja tulot ovat kaikki unionissa. Direktiivin mukaan pitkän aikavälin julkisella infrastruktuurihankkeella tarkoitetaan hanketta, jolla tuotetaan, kehitetään, käytetään ja/tai ylläpidetään laajamittaista omaisuutta, jonka jäsenvaltio katsoo olevan yleisen edun mukainen.

Direktiivissä ei määritellä tarkemmin infrastruktuurihankkeita. Fennovoima katsoo, että kyseisiin infrastruktuurihankkeisiin kuuluvaksi tulee katsoa ainakin ydinvoimalahankkeet, jotka ovat merkittäviä yhteiskunnan kokonaisedun kannalta.

Ydinenergialaki edellyttää ydinenergian käytön pitämistä yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena. Valtioneuvoston tulee harkinta periaatepäätöstä antaessaan hanketta yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta ja otettava huomioon ydinlaitoksesta aiheutuvat hyödyt ja haitat. Ydinenergialain mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää muun muassa ydinlaitoshankkeen tarpeellisuuteen maan energiahuollon kannalta. Näin ollen jo periaatepäätöstä annettaessa tulee arvioitavaksi, onko hanke yhteiskunnan kokonaisedun eli yleisen edun mukainen. Vain hankkeet, jotka täyttävät tämän kriteerin, voivat saada periaatepäätöksen.

Suomen sähkön kulutuksesta lähes 20 prosenttia on viime vuosina katettu tuonnilla. Suomi on yksi harvoja EU-maita, jolla on sähkön suhteen rakenteellinen tuontiriippuvuus. Voimakas tuontiriippuvuus heikentää vaihtotasetta, vähentää työpaikkoja Suomessa ja huonontaa huoltovarmuutta. Hanhikivi 1 -voimalaitos parantaa osaltaan Suomen energiaomavaraisuutta. Ydinvoimalaitoksen suunniteltu käyttöikä on 60 vuotta, joten kyse on pitkän aikavälin hankkeesta.

Fennovoima katsoo, että huomioon tulee lisäksi ottaa myös ydinenergian tuotannon puhtaus ja ympäristöystävällisyys. Suomi on sitoutunut vähentämään hiilidioksidipäästöjään osana ilmastonmuutoksen torjuntaa. Ydinvoima on osa energiaratkaisua, jolla päästötavoitteisiin päästään. Kansallisen energia- ja ilmastostrategian mukaan ydinenergia vastaa jatkossakin merkittävästä osasta Suomen energiantuotannosta sen kehittyessä hiilineutraalimmaksi.

Edellä esitetyn perusteella Fennovoima pitää selvänä, että periaatepäätöksen saanut ydinvoimalahanke täyttää direktiivin pitkän aikavälin julkiselle infrastruktuurihankkeelle asettamat vaatimukset.

Jos Suomi ei hyödynnä infrastruktuuripoikkeamaa ja ulkoiset rahoituskustannukset tulevat korkovähennysrajoitusten piiriin myös Mankala-yhtiöillä, ydinlaitosinvestointien tekeminen Suomeen muuttuu vaikeammaksi, koska niihin käytännössä aina tarvitaan ulkoista rahoitusta.

3 Lopuksi

Fennovoima pitää tärkeänä, että korkovähennysrajoitukseen tehdään direktiivin sallima infrastruktuurihankkeita koskeva poikkeama.

Esitetyt säännökset vaikeuttaisivat energiainvestointeja Suomeen hankaloittaen rahoituksen saantia ja nostaen sen hintaa. Kohoavat kustannukset nostaisivat suoraan sähkön hintaa ja siten vahingoittaisivat Suomen taloutta ja kilpailukykyä. Koska vieraan pääoman käyttämiseen energiahankkeissa ei tyypillisesti liity agressiivisen verosuunnittelun elementtejä, vaikuttaisi direktiiviin sisältyvän infrastruktuuripoikkeuksen käyttämättä jättäminen Suomen kansantalouden kannalta epäedullisesta.

Infrastruktuurihankkeita koskeva poikkeama ei sisältynyt Euroopan komission alkuperäiseen direktiiviehdotukseen. Euroopan parlamentti katsoi kyseisen poikkeamamahdollisuuden kuitenkin niin tärkeäksi, että se lisättiin

lopulliseen direktiiviin. Infrastruktuuripoikkeama on implementoitu lainsäädäntöön esimerkiksi Belgiassa ja Romaniassa ja myös muissa EU-maissa harkitaan sen sisällyttämistä korkovähennysrajoituksia koskeviin säännöksiin. Esimerkiksi Ruotsissa on perustettu työryhmä, jonka yksi tehtävistä on pohtia infrastruktuuripoikkeuksen implementoimista Ruotsin lainsäädäntöön.

Fennovoiman näkemyksen mukaan Suomi heikentää tarpeettomasti omaa kilpailukykyään EU-maiden joukossa, jos poikkeamamahdollisuus jätetään hyödyntämättä muiden valtioiden käyttäessä mahdollisuuden.

Helsingissä 11.4 2018

FENNOVOIMA OY