Konsernijohto
Moisio Ulla-Maija

22.11.2021

TVO-12316
Julkinen

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto
Sähköpostilla: sara.kuitunen@eduskunta.fi

TEOLLISUUDEN VOIMA OYJ:N LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI ELINKEINOTULON VEROTTAMISESTA ANNETUN LAIN 18 A JA 18 B §:N MUUTTAMISESTA

Teollisuuden Voima Oyj (myöhemmin "TVO") kiittää kutsusta tulla asiantuntijana kuulluksi eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaoston käsittelyssä hallituksen esityksestä koskien elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 a ja 18 b §:n muuttamisesta (HE 211/2021 vp). Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia tasevertailuun perustuvaan poikkeukseen ja infrastruktuurihankkeita koskevaan poikkeukseen. Lisäksi ehdotetaan säännöksiä koskien tulolähdejaon poistamisen johdosta käyttämättä jääneitä muun toiminnan tulolähteen vähentämättä jääneitä nettokorkomenoja. Lakimuutosten ehdotetaan tulevan voimaan vuoden 2022 alusta.

Esitämme lausuntonamme seuraavaa:

1 EVL 18 a ja b §:n mukainen korkorajoituksia koskeva poikkeus on laajennettava myös ydinvoimahankkeisiin pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti

Elinkeinoverolain säännösten soveltamisalaa, jotka koskevat julkisia pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeita, on mahdollisimman nopeasti laajennettava koskemaan myös Mankala-yhtiöiden toteuttamia ydinvoiman rakentamista ja käyttämistä koskevia hankkeita. Vastaavanlaista poikkeusta ehdotetaan nyt tässä hallituksen esityksessä koskemaan julkisomisteisia osakeyhtiöitä, jotka vastaavat julkisen infrastruktuurin toteuttamisesta tai ylläpidosta. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ilman nyt säädettäväksi ehdotettua poikkeusta myös julkisomisteiset infrastruktuuriyhtiöt kuuluisivat normaaliin tapaan korkorajoitussäännösten piiriin.

Valtiovarainministeriö ei ole tunnistanut, että nyt ehdotettuun lakimuutoksen säätämiseen liittyisi huomattavia haasteita EU:n valtiontukinäkökulmasta. TVO katsoo, ettei hankkeita voida erotella sen mukaan, mikä taho yhteisön omistaa. Tärkein arviointikriteeri tulisikin olla, tuotetaanko, kehitetäänkö, käytetäänkö tai ylläpidetäänkö hankkeella laajamittaista omaisuutta, jonka jäsenvaltio katsoo olevan yleisen edun mukainen.

Teollisuuden Voima Oyj
Olkiluoto, 27160 EURAJOKI,
Puh/Tel (02) 83 811
Fax (02) 8381 2109

Töölönkatu 4, 00100 HELSINKI,
Puh/Tel (09) 61 801
Fax (09) 6180 2570

www.tvo.fi
Y-tunnus/Business ID 0196656-0
Kotipaikka/Domicile Helsinki

2 Ydinlaitoshanke on rinnastettavissa julkisiin infrastruktuurihankkeisiin

Suomessa ydinlaitosrakentaminen ja niitä koskevat hankkeet on tarkasti säädelty ydinenergialaissa. Yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentaminen edellyttää valtioneuvoston periaatepäätöstä siitä, että ydinlaitoksen rakentaminen on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Valtioneuvoston on harkittava periaatepäätöstä yhteiskunnan kokonaisedun kannalta ja otettava huomioon ydinlaitoksesta aiheutuvat hyödyt ja haitat, kiinnittäen erityisesti huomiota ydinlaitoshankkeen tarpeellisuuteen maan energiahuollon kannalta. Ydinlaitoksenrakentamisen periaatepäätös on myös käsiteltävä eduskunnassa, joka voi joko vain hyväksyä tai hylätä periaatepäätöksen.

Hallituksen esityksessä on laajasti perusteltu, miksi julkisyhteisöjen hankkeet halutaan siirtää infrastruktuurihankkeita koskevan poikkeuksen piiriin. Samat perustelut koskevat myös Mankala-periaatteella toimivia energiayhtiöitä. Kuten julkisyhteisöjen, myös Mankala-yhtiöiden toteuttamat ydinlaitoshankkeet toteutetaan hyvin suurelta osalta velkarahoituksella. Mankala-periaatteella toimivat yhtiöt eivät tee voittoa, koska Mankala-periaatteen mukaisesti yhtiöjärjestyksen mukaiset vuotuiset yhtiön kustannukset mukaan lukien rahoituskustannukset (vuosittain erääntyvät lainojen korot sekä lyhennykset poistojen muodossa) veloitetaan osakkailta sähkön hinnassa, ja osakkaat saavat vastineeksi sähköä omistusosuuksiensa mukaisessa suhteessa. Mikäli Mankala-periaatteella toimiva yhtiö ei voisi verotuksessaan vähentää velasta maksettavaa korkoa siltä osin, kun se ylittää laissa säädetyn maksimirajan, yhtiö joutuisi tämän osalta veronmaksutilanteeseen, mikä ei lähtökohtaisesti ole Mankala-periaatteen mukaista. Tämä puolestaan nostaisi ydinvoimalla tuotetun sähkön hintaa. Tällä on merkittävä vaikutus Suomen kilpailukykyyn, kun käyttöönottovaiheessa olevan Olkiluoto 3 -ydinlaitosyksikön valmistumisen myötä kolmasosa Suomessa käytettävästä sähköstä tuotetaan Olkiluodon ydinvoimalaitosyksiköillä.

Veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin (jäljempänä ”Direktiivi”) mukaan kansallisena vapaaehtoisena poikkeuksena korkorajoituksen ulkopuolelle voidaan jättää *”pitkän aikavälin julkiset infrastruktuurihankkeet, joilla tuotetaan, kehitetään, käytetään tai ylläpidetään laajamittaista omaisuutta, jonka jäsenvaltio katsoo olevan yleisen edun mukainen.”*

Koska ydinlaitoshankkeet voidaan rinnastaa julkisiin infrastruktuurihankkeisiin, Suomen tulisikin mahdollisimman nopeasti käyttää tätä poikkeusta hyödykseen vastaavasti, kun se on nyt tekemässä julkisomisteisten osakeyhtiöiden osalta. Tämä mahdollistaisi sen, että korkorajoituksen so-

veltumisesta mahdollisesti aiheutuva verorasitus ei kohdistuisi yhteiskunnan yleisen edun mukaiseen ja ilmastonmuutoksen torjunnassa tärkeään Mankala-ydinvoimaan.

3 Mankala-yhtiöitä koskevien korkorajoituspoikkeuksien säätämiseen ei liity haasteita EU:n valtiontukinäkökulmasta

Kuten yllä on jo todettu TVO:n näkemyksen mukaan Mankala-yhtiöt ja niiden toteuttamat ydinvoiman rakentamista ja käyttämistä koskevat laitoshankkeet voidaan rajata korkovähennysoikeuden soveltamisrajoituksen ulkopuolelle. Kyse ei ole kielletystä valtiontuesta, koska ei ole olemassa muita toimijoita, jotka olisivat samankaltaisessa, tosiasiallisessa ja oikeudellisessa asemassa kuin Mankala-yhtiöt, eikä siten poikkeuksen laajentamisessa Mankala-yhtiöihin ole kysymys valikoivasta tuesta. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, jos poikkeustoimenpide on perusteltavissa viitejärjestelmän luonteella ja yleisellä rakenteella, toimenpidettä ei pidetä valikoivana. Mankala-periaate on hyväksytty osaksi suomalaista verojärjestelmää ja on siten kansallisen viitejärjestelmän mukainen.

Säännöstömuutos on toteuttava pikaisesti, koska useimpien suurimpien eduskuntapuolueiden puheenjohtajat pitävät ydinvoiman lisäämistä nopeimpana toimena ilmastonmuutoksen torjunnasta[1]. EU komission kanssa käytyjen keskusteluiden perusteella valtiovarainministeriön tunnistamat haasteet valtiontukinäkökulmasta on ratkaistava mahdollisimman nopeasti.

4 Poikkeuksen lisääminen elinkeinoverolakiin on toteuttava pikaisesti

Edellisen kerran laajempia muutoksia korkovähennysrajoitussäännökseen tehtiin vuonna 2018 veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin korkorajoitussäännösten johdosta (HE 150/2018 vp, lakimuutos 1237/2018, voimaan 1.1.2019 lukien). Tämän lakimuutoksen yhteydessä TVO toimitti lausuntonsa sekä valtiovarainministeriölle[2] että eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle[3]. TVO esitti jo tuolloin, että Direktiivin mukaista kansallista liikkumavaraa hyödynnetään ja Mankala-periaatteella toimiviin energiayhtiöihin ei sovellettaisi elinkeinoverolain 18 a §:ssä säädettyjä rajoituksia korkojen vähentämiselle.

---

[1] Helsingin Sanomat 13.10.2021: *”Puoluejohtajat kannattavat ydinvoiman lisäämistä nopeana toimena ilmastonmuutoksen torjunnassa”*
[2] Ks. TVO-11198, 23.2.2018
[3] Ks. TVO-11331, 11.10.2018

Eduskuntakäsittelyssä eduskunnan valtiovarainvaliokunta piti tärkeänä, että Direktiivin sallimaa poikkeusta käytettäisiin laajasti hyväksi[4]. Valiokunnan mietintö sisälsi ehdotuksen ponsilausuman antamisesta, jonka eduskunta hyväksyi ja totesi, että ”*Eduskunta edellyttää, että hallitus jatkaa välittömästi komission kanssa selvitystä ns. Mankala-yhtiöiden toteuttamien, ydinvoiman rakentamista ja käyttämistä koskevien voimalaitoshankkeiden rajaamiseksi korkovähennysrajoitusten ulkopuolelle direktiivissä tarkoitettuna pitkän aikavälin julkisena infrastruktuurihankkeena.”* Eduskunnan antama tehtävä hallitukselle on kirjattu eduskuntakäsittelyn jälkeisiin hallitusohjelmiin[5]. TVO:lle olikin yllätys, että hallituksen esityksestä vielä tässä vaiheessa puuttui Mankala-yhtiöitä koskeva muutosesitys, mutta TVO pitää hyvänä hallituksen esitykseen otettua kirjausta, että asian selvittämistä tulee vielä jatkaa.

5 Suomi ja muu maailma tarvitsee lisää ydinlaitoshankkeita

Suomen nykyinen energia- ja ilmastostrategia vuoteen 2030 on valmistunut joulukuussa 2016[6]. Tällä hetkellä valtioneuvosto valmistelee työ- ja elinkeinoministeriön johdolla pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaista ilmasto- ja energiastrategiaa. Päähuomio sekä strategiassa linjattavissa politiikkatoimissa, sekä niihin perustuvissa skenaarioissa kiinnitetään EU:n vuodelle 2030 asettamien ilmasto- ja energiatavoitteiden täyttämiseen ja hallitusohjelman hiilineutraalius 2035-tavoitteeseen.

Vuoden 2016 energia- ja ilmastostrategiassa ydinvoimalla tuotetun energian rooli on tunnistettu vahvana. Strategiassa todetaan muun muassa, että ”*Ydinenergia vastaa jatkossakin merkittävästä osasta Suomen koko ajan hiilineutraalimmaksi kehittyvää energiantuotantoa. Rakenteilla oleva Teollisuuden Voiman Olkiluoto 3 -yksikkö parantaa aikanaan merkittävästi maamme sähköntuotannon omavaraisuutta. Vaihtelevan tuotannon osuuden lisääntyminen luo sähkösektorille haasteita, joihin tarvitaan väistämättä myös energiajärjestelmätasoisia ratkaisuja. Nämä haasteet korostuvat Suomen ilmasto-oloissa. Tästäkin syystä ydinvoima on sähkösektorilla tarpeellinen pitkän siirtymävaiheen ratkaisu. Nyt toteutettavat ydinenergiainvestoinnit ovat hyödynnettävissä vielä vuosikymmenten päässä*.”

[4] Ks. VaVm 21/2018 vp

[5] Ks. pääministeri Rinteen hallitusohjelma kesäkuulta 2018, jossa verotusta koskevassa kohdassa todettiin, että selvitetään mahdollisuudet siirtää Mankala-yhtiöt ja julkisomisteiset infra-hankeyhtiöt korkovähennysrajoituksen ulkopuolelle. Lisäksi ks. pääministeri Marinin hallitusohjelma joulukuulta 2019, jonka ohjelman liitteessä 5. *Kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaiset toimet* todetaan, että selvitetään mahdollisuudet siirtää Mankala-yhtiöt ja julkisomisteiset infra-hankeyhtiöt korkovähennysrajoituksen ulkopuolelle.

[6] Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030

Ulkoisten rahoituskustannusten ottaminen korkovähennysrajoitusten piiriin Mankala-yhtiöissä vaikeuttaisi Suomen energia- ja ilmastostrategian, EU:n vuodelle 2030 asettamien ilmasto- ja energiatavoitteiden ja hallitusohjelman hiilineutraalius 2035 -tavoitteiden täyttämisen kannalta ja yhteiskunnallisesti tärkeiden velkavetoisten ydinlaitosinvestointien tuloa Suomeen sekä nostaisi ydinenergialla tuotetun sähkön hintaa tarpeettomasti. Myös useimpien suurimpien eduskuntapuolueiden puheenjohtajat pitävät ydinvoiman lisäämistä nopeimpana toimena ilmastonmuutoksen torjunnasta[7].

6 Lopuksi

Ydinlaitosyksikön rakentamisessa ja käytössä on kyse erittäin pitkän aikavälin kansallisen energia- ja ilmastopolitiikan mukaisesta energiahankkeesta. Koska Direktiivi mahdollistaa tällaisten hankkeiden jättämisen korkovähennysrajoitussäännösten soveltamisalan ulkopuolelle, TVO uudistaa jo aikaisemmin esittämänsä, että Suomen valtion tulee implementoida Direktiivin sallima infrastruktuurihankkeita koskeva vapautus-/poikkeussäännös ydinvoimalaitoshankkeiden osalta mahdollisimman nopeasti. Tälle esitykselle on olemassa vahva poliittinen tuki sekä hallituksessa että oppositiossa.

[7] Helsingin Sanomat 13.10.2021: *”Puoluejohtajat kannattavat ydinvoiman lisäämistä nopeana toimena ilmastonmuutoksen torjunnassa”*