Heikki Vierimaa 24.1.2023

Metsäteollisuus ry:n lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi

1. Hallituksen esitys poikkeaa merkittävästi EU:n tuottokattoasetuksen määräämästä

EU:n ns. tuottokattoasetus edellyttää jäsenvaltioita leikkaamaan sähköntuottajilta tuotot, jotka ylittävät 180 euroa / MWh ajalta 1.12.2022–30.6.2023.

Asetuksesta poiketen hallituksen esitys verottaisi yli kymmenen prosentin tuottoa omalle pääomalle koskien koko kalenterivuotta 2023. Valittu toteutustapa johtaisi vastoin asetusta myös alle 180 euron/ MWh tuottojen lisäverotukseen. Vero poikkeaisi myös ajallisesti asetuksen määrittämästä ollen sitä viisi kuukautta pitempi.

Valittu toteutustapa johtaisi arviolta 0,5-1,3 miljardin euron ylimääräiseen kustannukseen mm. uusiutuvalle ja päästöttömälle sähköntuotannolle. Hallituksen esittämän mallin ja tuottokattoasetuksen välinen ero ilmenee selkeästi Suomen ja verrokkimaiden arvioiduista verokertymistä. Esimerkiksi asetuksen mukaiseen malliin päätyneissä Ruotsissa ja Tanskassa verokertymiksi arvioidaan 25 miljoonaa ja 50 miljoonaa euroa.

Jo kertaluonteisena esitetty vero uhkaa eriyttää Suomen energiainvestointikohteena muista Pohjoismaista. Investointien kannalta olisi ensinnäkin äärimmäisen tärkeää, että selkeästi *suljetaan pois mahdollisuus pidentää väliaikaiseksi tarkoitetun veron voimassaoloaikaa.*

Esitetty veromalli ei ole myöskään Suomessa toimivien toiminnanharjoittajien välillä yhdenvertainen. Esitys ei huomioi lainkaan erilaisia liiketoimintamalleja tai yhtiörakenteita kohdistuen erityisen ankarasti niihin toimijoihin, joilla on paljon omistuksia mankala-yhtiöistä. Sähköntuotantoon liittyvä oma pääoma jää tosiasiallisesti huomioimatta mankala-yhtiötilanteessa. *Mankala-yhtiöitä omistavien yhtiöiden tulisi voida huomioida kymmenen prosentin tuoton laskennassa myös omistamiensa mankala-yhtiöiden oma pääoma (muutosesitys 1).*

Konserniavustuslain omistusrajan käyttäminen sisäisen sähköliiketoiminnan konsernimääritelmässä on samoin syrjivä. Raja asettaisi osan toimijoista kilpailijoitaan huonompaan asemaan, kun konsernin sisäinen sähkönmyynti joutuisi konsernin rakenteesta johtuen sähköalan voittoveron piiriin. *Konserniavustuslain mukaisten konsernimäärittelyn sijaan tulee käyttää verotusmenettelystä annetun lain mukaista konserniyhteysmääritelmää (muutosesitys 2).*

Irtaantuminen asetuksen lähtökohdasta (180 euron / MWh -raja sekä veron soveltamisaika) merkitsee, että voittoverotus kohdistuisi myös tuottokaton alittavista markkinatuloista syntyviin voittoihin, jotka olisivat voineet syntyä myös normaalioloissa. Jotta laki vastaisi asetusta, tulisi siihen lisätä *säännös, joka kiinnittäisi veron asetuksen mukaiseen 180 euron / MWh tuottokattoon (muutosesitys 3).*

Esitykseen liittyy myös muita epäkohtia kuten vieraan pääoman huomiotta jättäminen, muihin tarkoituksiin luodun sähköliiketoiminnan eriytetyn kirjanpidon käyttäminen verotuksen pohjana sekä riskialttiille sijoituksille varsin alhainen kymmenen prosentin tuotto-odotus.

Myös esityksen perustuslain- ja EU-oikeudenmukaisuutta tulee arvioida eduskuntakäsittelyn yhteydessä perusteellisesti.

Heikki Vierimaa 24.1.2023

2. Metsäteollisuus ry:n muutosesitykset pykäliin

Muutosesitys 1: Mankala-yhtiöiden sähköliiketoimintaan liittyvän taseen huomioiminen

12 § Sähköliiketoiminnan oikaistu oma pääoma

Sähköliiketoiminnan oikaistu oma pääoma lasketaan vähentämällä verovelvollisen ~~verovuotta edeltävän vuoden~~ sähkömarkkinalain 78 §:ssä tarkoitetusta sähköliiketoiminnan eriytetyn tilinpäätöksen oman pääoman määrästä:
1) sähköliiketoiminnan taseeseen sisältyvän kiinteän toimipaikan toimintaan sitoutuneen oman pääoman määrä; ja
2) sisäisen sähköliiketoiminnan osuus sähköliiketoiminnan omasta pääomasta;
sekä lisäämällä tähän määrään:

verovelvollisen hankintameno sen omistamissa osakkeissa sellaisissa yhtiöissä, joiden yhtiöjärjestyksen mukaan osakkeenomistajat ovat oikeutettuja saamaan yhtiön suoraan tai välillisesti tuottaman sähkön omakustannusperusteiseen hintaan.

Muutosesitys 2: Konsernien sisäisen sähkönkäytön huomioinen yhdenvertaisesti

10 § Sisäinen sähköliiketoiminta

Verovelvollisen sähköliiketoiminnan tuloksessa ei oteta huomioon tulosta, joka on syntynyt sisäisestä sähköliiketoiminnasta, jonka liikevaihto sisältyy verovelvollisen sähköliiketoiminnan liikevaihtoon.

Sisäisellä sähköliiketoiminnalla tarkoitetaan sähkön tuotantoa tai toimitusta verovelvollisen sähköliiketoiminnasta kulutettavaksi verovelvollisen tai **siihen konserniyhteydessä olevan** ~~saman konsernin~~ yrityksen muussa liiketoiminnassa.
Sisäisestä sähköliiketoiminnasta syntyneeksi tulokseksi katsotaan se suhteellinen osuus sähköliiketoiminnan tuloksesta, joka vastaa verovelvollisen tai **siihen konserniyhteydessä olevien** ~~saman konsernin~~ yritysten muiden toimintojen sähkönhankinnan nettokustannusten suhdetta verovelvollisen sähköliiketoiminnan liikevaihtoon.
~~Edellä tässä pykälässä tarkoitettujen saman konsernin yrityksen muiden toimintojen sähkönhankintojen nettokustannusten ottaminen huomioon verovelvollisen sisäisen sähköliiketoiminnan tuloksen laskemisessa edellyttää, että:~~
1) ~~verovelvollinen ja saman konsernin yritys ovat konserniavustuksesta verotuksessa annetun lain (825/1986) 2 §:ssä tarkoitettuja osakeyhtiöitä tai osuuskuntia;~~
2) ~~verovelvollisen ja saman konsernin yrityksen välillä on mainitun lain 3 §:ssä tarkoitettu omistusyhteys; ja~~
~~3) verovelvollinen ja saman konsernin yritys täyttävät mainitun lain 7 §:ssä säädetyt edellytykset.~~

Osapuolet ovat tässä pykälässä tarkoitetulla tavalla konserniyhteydessä toisiinsa, jos osapuolella on toisessa osapuolessa määräysvalta tai kolmannella osapuolella on yksin tai yhdessä lähipiirinsä kanssa määräysvalta molemmissa osapuolissa verotusmenettelystä annetun lain 31 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Edellä tässä pykälässä tarkoitetut **verovelvolliseen konserniyhteydessä olevan** ~~saman konsernin~~ yrityksen muiden toimintojen sähkönhankinnan nettokustannukset otetaan huomioon verovelvollisen sisäisen sähköliiketoiminnan tuloksen laskemisessa vain siltä osin

kuin niitä ei samanaikaisesti oteta **tämän pykälän nojalla** huomioon **verovelvolliseen konserniyhteydessä olevan** ~~saman konsernin~~ yrityksen omassa 1 momentin mukaisessa sähköliiketoiminnan tuloksen laskennassa tai toisen **verovelvolliseen konserniyhteydessä olevan** ~~saman konsernin~~ yrityksen 1 momentin mukaisessa sähköliiketoiminnan tuloksen laskennassa.

Muutosesitys 3: Veron rajaaminen asetuksen mukaisiin ylituottotilanteisiin

5§ Veron määrä

Sähköalan voittoveron määrä on 30 prosenttia sähköliiketoiminnan tuloksesta siltä osin kuin se ylittää 10 prosentin vuotuisen tuoton verovelvollisen sähköliiketoiminnan oikaistun oman pääoman määrälle (tuottorajan ylittävä voitto) ***kerrottuna murtoluvulla 6/12.***

Mikäli verovelvollinen osoittaa, että sen sähkönmyynnistä saama keskihinta kuukaudessa on alittanut 180 euroa megawattitunnilta useamman kuin kuuden kuukauden aikana verovuonna 2023, korvataan edellä 1 momentissa tarkoitettu murtoluku toisella pienemmällä murtoluvulla, joka saadaan jakamalla niiden kuukausien määrä, joilta verovelvollinen ei ole osoittanut edellä mainitun kuukauden keskihinnan alittuneen, luvulla 12.

3. Tarkemmat perustelut

Mankala-yhtiöiden sähköliiketoimintaan liittyvän taseen huomioiminen

Esitetty veromalli ei ole yhdenvertainen, koska se ei huomioi erilaisia liiketoimintamalleja tai yhtiörakenteita. Vero kohdistuu erityisen ankarasti niihin toimijoihin, joilla on omistuksia mankala-yhtiöistä.

Sähköntuotantoon liittyvä oma pääoma on usein mankala-yhtiöissä, jotka luovuttavat sähkön omakustannehintaan edelleen mankala-yhtiöitä omistaville yhtiöille. Näin sähköntuotantoon liittyvä oma pääoma jää tosiasiallisesti huomioimatta mankala-yhtiötilanteessa.

Tämä tarkoittaa, että sähköntuotantoon sitoutunut pääoma jää kokonaan huomioimatta omistajien myydessä sähköä markkinoille ikään kuin sähköntuotantoinvestointeihin ei olisi sitoutunut lainkaan omaa pääomaa, mikä johtuu yksinomaan myynnistä omakustannushintaan ja omistus- ja rahoitusrakenteesta. Verorasitus on tällöin ankarampi niihin toimijoihin nähden, jotka tuottavat sähkön itse tai ostavat sähkön voittoa tavoittelevalta sähköntuotantoyritykseltä. Tilanteet ovat veron kohteen kannalta vertailukelpoisia, eikä EU-asetuksesta taikka lakiehdotuksen tarkoituksesta tai tavoitteista ole johdettavissa oikeuttamisperustetta.

Samoin kuin oman pääoman osalta, myös vieraan pääoman osalta lakiesitys syrjii mankala-yhtiöiden omistajia. Kun investointi on tehty mankala-yhtiössä, myös korkokulut ovat mankala-yhtiössä eikä sen omistajana olevassa sähköyhtiössä. Lakiesitys antaa huojennuksen EVL 18 a-b §:n korkoleikkurista vain erillisyhtiön suoraan maksamille koroille. Jos korot jäävät vähentämättä mankala-yhtiön tasolla, tilanne jää huojentamatta mankala-yhtiön omistajana olevan sähköyhtiön tasolla. Lakiesitys voi siten systemaattisesti johtaa siihen, että muunlaiset

yhtiöt saavat suuremman vähennyksen investoinnin korkomenoista väliaikaisen voittoveron alaista voittoa laskettaessa.

Tilanteen korjaamiseksi 12 §:n säännöstä on muutettava. Pykälään on tehtävä muutos, jonka mukaan verovelvollisen oikaistuun omaan pääomaan on lisättävä verovelvollisen mankala-yhtiöstä omistamien osakkeiden hankintameno, jotta mankala-yhtiöiden omistajat voisivat laskea 10 prosentin oman pääoman tuottoa myös mankala-yhtiöiden sähköntuotantoon sijoittamalleen omalle pääomalle. Mankala-yhtiöön sijoitettu määrä voidaan selvittää sähköyhtiön verotiedoista, joihin sisältyy mankala-osakkeiden hankintameno eli mankala-yhtiön osakkeisiin sijoitettu määrä.

Tämä korjaisi edellä kuvattua epäsuhtaa, joka johtuu epäyhdenvertaisesta oman pääoman tuoton ja vieraan pääoman korkokulujen vähennyskelpoisuuden laskennasta.

Esitetty muutos oikaisisi yhdenvertaisuusongelmaa ja poistaisi osaltaan oman pääoman perusteella määrätyn verovapaan tuoton sattumanvaraisuutta. Mankala-yhtiöiden omistajat saavat tätä kautta 10 prosentin tuoton laskentapohjaan erikseen mukaan sijoituksensa mankala-yhtiön tekemään investointiin riippumatta siitä, mikä mankala-yhtiön omistajan oman taseen rakenne oman ja vieraan pääoman suhteen on. Korjaus myös lieventää sitä yhdenvertaisuusongelmaa, jonka aiheuttaa EVL 18 a-b §:n korkoleikkurin soveltamatta jättäminen voittoveron alaisen tulon laskennassa vain suoraan maksettujen korkojen osalta.

Haluaisimme tässä yhteydessä kiinnittää huomiota myös talousvaliokunnan lausuntoon 28.9.2022 EU:n tuottokattomalliin liittyen. Talousvaliokunta korosti lausunnossaan, että mallin tulee kohdella yrityksiä tasapuolisesti ja ottaa huomioon esimerkiksi mankala-periaatteella toimivat yhtiöt. On täysin selvää, että hallituksen esitys ei nykyisessä muodossaan näitä ehtoja täytä. Tässä esitetty muutos korjaisi tätä epäkohtaa.

Konsernien sisäisen sähkönkäytön huomioinen yhdenvertaisesti

Esitys on johtamassa suomalaisen vientiteollisuuden tuotantoon liittyvän sähkönkulutuksen lisäverottamiseen tilanteessa, jossa useat muut maat päinvastoin tukevat oman teollisuutensa sähkönhankintaa. Ilman muutoksia esitys toisi suomalaisen metsäteollisuuden käyttämään sähköön lisäkustannuksen, joka heikentäisi suomalaisten tehtaiden kilpailukykyä suhteessa muissa maissa toimiviin tehtaisiin.

Myös hallituksen esityksen lähtökohtana on ollut teollisuuden sisäisen sähkönkäytön poissulkeminen veron piiristä, mikä käy ilmi hallituksen esityksen sivulta 35 kuvattaessa lain tarkoitukseksi ”…*verottaa niitä voittoja, joita yrityksille ja konserneille syntyy sähkön myynnistä markkinoille. Tämän vuoksi 10 §:ssä säädettäisiin, että ehdotetun voittoveron veropohjassa ei otettaisi huomioon yrityksen ja konsernin sisäisen sähköliiketoiminnan tuottamaa voittoa.”*

Esityksessä käytetty konserniavustuslain mukainen konsernimääritelmä jättää kuitenkin osan metsäteollisuuden käyttämästä sähköstä veron piiriin. Konserniavustuslain mukaisen

määrittelyn sijaan konsernimääritelmänä tulisi käyttää tätä laajempaa verotusmenettelystä annetun lain 31 §:n 4 momentin mukaista konserniyhteysmääritelmää.

Konserniavustuslain määrittelyn käyttöä ei esityksessä perustella, eikä sen käytölle ole suoranaisia vero-oikeudellisia syitä.

Kyse ei ylipäätään ole konserniyritysten verotettavan tulon tasaamisesta konserniavustuksella, vaan sisäisen sähköliiketoiminnan määrittelystä. Konserniavustuslain mukaisen määrittelyn suppeutta perusteltiin konserniavustuslaissa lähinnä sillä, että konserniavustusta antamalla ei olisi mahdollista huonontaa vähemmistöosakkeenomistajien oikeuksia (HE 92/1986 vp. s. 4). Tappiontasauksella tai vähemmistöosakkaiden oikeuksilla ei ole kuitenkaan merkitystä arvioitaessa sisäisen sähköliiketoiminnan tuloksen laskennallista poistamista voittoveron veropohjasta. Keskeistä on lakiehdotuksen 10 §:n säännöksen tarkoitus kohdistaa voittovero sähkön myyntiin markkinoille.

Konserniavustuslain omistusrajan käyttäminen sisäisen sähköliiketoiminnan konsernimääritelmässä on tässä yhteydessä päinvastoin syrjivä. Se asettaisi osan toimijoista kilpailijoitaan huonompaan asemaan, kun konsernin sisäinen sähkönmyynti joutuisi konsernin rakenteesta johtuen sähköalan voittoveron piiriin. Konserninsisäinen sähkönmyynti on jätettävä voittoveron ulkopuolelle riippumatta siitä, millainen rakenne konsernissa on.

Myös EU:n asetuksen 2022/1854 artikla 8 edellyttää mm., että jäsenvaltioiden suorittamat toimenpiteet markkinatulojen rajoittamiseksi ovat oikeasuhteisia ja syrjimättömiä.

Hallituksen esitystä tulee muuttaa siten, että ehdotetun lain 10 §:n 4 momenttia muutetaan niiden edellytysten osalta, joilla toisen konserniyrityksen sähkönhankinnan kustannukset voitaisiin ottaa huomioon sisäisen sähköliiketoiminnan tulosta määriteltäessä. Edellytyksenä tulee käyttää konserniavustuslain mukaisten edellytysten sijasta verotusmenettelystä annetun lain 31 §:n 4 momentin mukaista konserniyhteysmääritelmää, eli samaa määritelmää, jota on käytetty lain 4 §:n 3 momentissa sähkön vähittäismyyntiä harjoittavan yrityksen verovapautta koskien.

Veron rajaaminen asetuksen mukaisiin ylituottotilanteisiin

Hallituksen esitys poikkeaa EU:n asetuksen tuottokatosta (6 artikla). Asetus asettaa rajan 180 euroon / MWh, mutta hallituksen esityksessä verotettaisiin myös alle 180 euron / MWh tuottoja riippumatta sähkön hinnasta. Veroa kannettaisiin myös tilanteissa, joissa sähkön hinta jäisi alle asetuksen edellyttämän yli 180 euron / MWh.

Tuottokattoasetuksen 6 artiklan säännökset ovat kuitenkin jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittavia, eivätkä ne sisällä jäsenvaltioiden harkintavaltaa tältä osin. Myöskään hallituksen esityksen soveltamisaika ei vastaa asetuksen soveltamisaikaa. Hallituksen esitys koskisi koko vuotta 2023, kun asetus on voimassa 1.12.2022–30.6.2023

Erot arvioiduissa verokertymissä (Ruotsi 25 miljoonaa euroa ja Tanska 50 miljoonaa euroa) ovat merkityksellisiä myös EU-oikeuden kannalta. Tuottokattoasetus on kuitenkin lähtökohtaisesti jäsenmaita velvoittava ja sellaisenaan sovellettavaa lainsäädäntöä.

Kysymyksessä on kaikkiaan varsin ankara vero, jolla väistämättä tullaan osittain verottamaan myös normaalituottoja. Voittoveron tasoa ei myöskään voi pitää yleisesti ottaen oikeasuhtaisena rahoitettavien tukitoimien kannalta. Kyse on pohjimmiltaan fiskaalisesta

verosta, jonka taso lisäksi haittaisi toteutuneita ja uusia investointeja puuttuessaan myös sellaisiin tuottoihin, jotka olisivat syntyneet normaaleissa markkinaoloissa.

Perustuslakivaliokunta on painottanut kansallisen lainsäätäjän aktiivista velvollisuutta selvittää lakiehdotusten EU-oikeudenmukaisuutta. Käytännössä tämä on tarkoittanut lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä sitä, että varsinkin ns. mietintövaliokunnan on ollut syytä selvittää kulloinkin ehdotetun sääntelyn sopusointua EU-oikeuden kanssa.

Hallituksen esitys eroaa merkittävästi asetuksen 180 euron / MWh tuottokatosta sekä soveltamisajasta. Nähdäksemme eduskunnalla ja etenkin mietintövaliokunnalla on velvollisuus osaltaan varmistua sääntelyn EU-oikeudenmukaisuudesta.

Edellä mainitut seikat puoltaisivat, että lakiin lisättäisiin säännös, joka kiinnittäisi veron tuottokattoasetuksen mukaiseen 180 euroon / MWh.

4. Muut huomiot: valtiosääntöoikeudellisen arvion lisäksi tarvitaan EU-oikeudellinen arvio

Sähköalan voittoveroa koskevassa hallituksen esityksessä on jakso yhdenvertaisuutta koskevasta valtiosääntöoikeudellisesta käytännöstä. Jaksosta ei kuitenkaan ilmene tosiasiallista yhdenvertaisuusarviointia, vaan esityksessä on todettu, että tasapuolisuuden vuoksi veron tulisi kohdistua mahdollisimman laajasti kaikkiin sähkömarkkinoiden toimijoihin.

Verovelvollisten tasapuolinen kohtelu ja perustuslain edellyttämä yhdenvertaisuus kuitenkin edellyttävät, että keskenään vertailukelpoisessa asemassa olevia toimijoita kohdellaan yhdenvertaisesti. Sääntelyn ongelmakohdat osoittavat, että lakiehdotukseen sisältyy yhdenvertaisuusongelmia, jotka on korjattava ennen lakiehdotuksen hyväksymistä.

Perustuslain vaatimusten lisäksi esityksessä on jätetty huomioimatta neuvoston asetuksen (EU) 2022/1854 8 artiklan 2 kohdan a alakohdan vaatimus siitä, että kansallisten kriisitoimenpiteiden tulee olla oikeasuhtaisia ja syrjimättömiä. Edellä esitetyt ongelmakohdat eri toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun suhteen osoittavat, ettei esitys täytä asetuksen syrjimättömyyskriteeriä. Kun huomioidaan verotettavan tulon ulkopuolelle jäävän tuoton alhainen taso ja tästä seuraava veron ankaruus, voidaan esitettyä veromallia myös pitää oikeasuhtaisuuden vastaisena.

Yllä esiintuodut perustuslain perusoikeussäännökset puoltavat nyt valitun mallin sijaan EU-asetuksen mukaisen tuottokaton ja sen soveltamisajan pohjalle rakentuvaa kansallista säädöstä.

EU-oikeudellista tilanne näyttäytyy erityisen ongelmalliselta. Annettu EU-tason asetus on ensisijaista suhteessa kansalliseen sääntelyyn. Kansallisessa lainsäädännössä tulisi välttää EU-oikeuden kanssa ristiriitaista sääntelyä. Hallituksen esitys eroaa kuitenkin asetuksen 6 artiklan mukaisesta tuottokatosta sekä asetuksen 6-8 artiklojen soveltamisajasta. EU-tason sääntelyssä on arvioitu 180 euron / MWh tuottokaton nimenomaan kohdistuvan sellaisiin tuottoihin, jotka eivät johdu markkinatoimijoiden omista toimenpiteistä, vaan olosuhteista, joita on seurannut Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaa vastaa. On erittäin kyseenalaista, että Suomessa lainsäätäjä päätyisi täysin toisenlaiseen arvioon, etenkin kun jäsenvaltion

lainsäätäjän on pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 1 §:n 3 momentista voi johtaa oikeudellisesti merkityksellisen kannan, jonka mukaan suomalaisessa lainsäädännössä ei ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 79/2019 vp, kohta 14).

Metsäteollisuus ry

Paula Lehtomäki
toimitusjohtaja