Sampo Seppänen
24.1.2023

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Asia: HE 320/2022 vp hallituksen esitys eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi

Energiateollisuus ry:n lausunto

Venäjän hyökkäyssota on aiheuttanut Euroopassa ennen näkemättömän energiakriisin, joka heijastuu vahvasti myös Suomen sähkömarkkinoille. Sähkön hintakriisi on seurausta sodan aiheuttamasta energian tarjonnan niukkuudesta. Se ylläpitää korkeita hintoja. Korkeista hinnoista huolimatta sähkön keskimääräiset hinnat olivat Suomessa vuonna 2022 EU:n toiseksi edullisimmat ja näkymä tälle vuodelle on verrattain hyvä muun muassa lisääntyvän kapasiteetin myötä. Jo ennen kriisiä Suomessa sähkömarkkinat ovat tuottaneet asiakkaille selkeästi EU:n keskiarvoa alhaisempaa ja ostovoimaan nähden EU:n edullisimmasta päästä olevaa sähköä. Myös teollisuus on nauttinut alhaisista sähkön hinnoista.

Investoinnit uuteen päästöttömään energiantuotantoon ovat ainoa tie kohti vakaampia sähkömarkkinoita ja kohtuuhintaista energiaa. Suomen päästövähennystavoitteet riippuvat laajamittaisista puhtaan energian investoinneista. Yhteiskunnan sähkönkulutus tulee nousemaan merkittävästi. Tämä vaatii reilusti investointeja niin uuteen energiantuotantoon kuin myös investointeja nykyisten voimaloiden eliniän pidentämiseen. Vain näin pystytään tuottamaan riittävästi sähköä kohtuullisilla kustannuksilla yhteiskunnan eri toimijoille ja turvaamaan niin teollisuuden kilpailukyky kuin kansalaisten hyvinvointi. Tämä edellyttää yritysten investointiympäristöstä huolehtimista. Nyt asetettavalla verolla ei tule heikentää Suomen kilpailuasetelmaa kilpailtaessa puhtaan energian investoinneista.

Energiateollisuus pitää vastuullisena toimijana ymmärrettävänä, että jos joidenkin sähköntuottajien tuotot ovat Venäjän hyökkäyssodan seurauksena kasvaneet merkittävästi, näiden yrityksien ”ylisuuria” voittaja leikataan. Myös EU:n korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä annettu asetus tähän velvoittaa.

Keskeisiä asioita tuottajien ylisuurien voittojen verottamisessa on, että vero on määräaikainen, kohdistuu vain aidosti ylisuurien voittojen verottamiseen niissä yrityksissä, joiden tuotot ovat huomattavasti nousseet Venäjän hyökkäyssodan aiheuttaman hintojen nousun seurauksena, vero kohtelee toimijoita tasapuolisesti, eikä puutu markkinoihin tavalla, joka heikentäisi toimijoiden intensiivejä tuottaa sähköä.

EU määritteli ylisuureksi tuotoksi 180 euroa/MWh ylittävistä markkinahinnoista kertyvät tulot syksyllä 2022 tehdyssä energian korkeisiin hintoihin liittyvässä hätätoimenpide asetuksessa. Suomessa esitetty veromalli poikkeaa huomattavasti asetuksen mukaisesta mallista ja ylisuurena tuottona pidetystä rajasta. Vero kohtelee yrityksiä epätasa-arvoisesti ja veron toteutus on huomattavasti EU:n asetuksen mukaista tuottokattoa ankarampi, antaen erittäin huolestuttavan signaalin markkinoille.

Ehdotus on valmisteltu hyvin nopealla aikataululla, ja se vaatii korjauksia ja tarkennuksia monissa kohdin. Lain säätämisprosessin ja lain oikeudellinen arviointi tulee tehdä verolain edellyttämällä tavalla. Esitykseen sisältyy merkittäviä verovelvollisen perusoikeuksiin liittyviä näkökohtia, jotka edellyttävät huolellista käsittelyä ennen esityksen hyväksymistä.

Ehdotetussa veromallissa ja sen parametreissä on usea perustavanlaatuinen epäkohta, jotka tulee huomioida ja muuttaa jatkovalmistelussa:

1. Vero kohtelee yrityksiä epätasa-arvoisesti riippuen niiden pääomarakenteista

Yritykset toimivat eri pääomarakenteilla. Osalla yrityksistä voi olla paljon omaa pääomaa ja osa yrityksistä on voinut käyttää paljon vierasta pääomaa investointien rahoittamiseksi. Lakiehdotus asettaisi veron oman pääoman tuoton mukaan. Näin vero kohtelisi eri yrityksiä hyvin epätasa-arvoisesti. Esimerkiksi oman pääoman tuottoaste nousee, jos tuottoa tuottavat investoinnit on tehty velalla, eli vieraalla pääomalla tai jos sähkön tuotanto ja sen pääomat ovat erillisessä tuotantoyhtiössä ja taseessa. Tämä ei kuitenkaan kuvasta yrityksen todellista pääoman tuottoastetta.

- **Veron tuottoprosentti tulisi laskea koko pääoman mukaan, jossa siis sekä omapääoma ja vieraspääoma on huomioitu.**

Myös kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnitti huomiota hallituksen esitysluonnos vaiheessa veron määräytymisperusteeseen todeten lausunnossaan seuraavaa:

”KKV huomauttaa, että tämä järjestely voi kohdella yrityksiä eriarvoisesti, mikäli samassa toimintaympäristössä toimivilla yrityksillä on erilaisia pääomarakenteita. Pelkästään oman pääoman perusteella lasketusta tuottorajasta hyötyvät ne yritykset, jotka ovat vähemmän velkaantuneita. KKV suositteleekin toimialan pääomarakenteiden selvittämistä mahdollisten kilpailua vääristävien vaikutusten selvittämiseksi” (KKV:n lausunto 12.12.2022)

Lakiehdotuksessa ja sen vaikutusarviossa ei ole mitenkään käsitelty asiaa. Vieraan pääoman korkojen vähennysoikeus tuloksessa ei mitenkään tasoita tilannetta riittävissä määrin.

Laki ei sisällä myöskään mitään vaikutusarviota ja tarkkaa oikeudellista tarkastelua yhtiöiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

2. Vero kohtelee toimijoita sattumanvaraisesti ja asetettu parametri ylisuurelle tuotolle ei kuvasta yrityksen ylituottoja.

Nyt ehdotetun veromallin lähestymistapa on täysin epäonnistunut ylisuurten tuottojen verottamisessa. Veron suuruus olisi 30 prosenttia yrityksen sähköliiketoiminnan tuloksesta siltä osin kuin se ylittää sähköliiketoimintaan sitoutuneen oman pääoman määrälle lasketun kymmenen prosentin tuoton.

Oman pääoman käyttö veron perustana ei ole looginen. Tarkastellen sähkön tukkumarkkinoiden keskimääräisten hintatasojen vaihtelua vuosina 2017-2021 ja yritysten oman pääoman tuottoasteita kyseisinä vuosina voidaan todeta, että yritysten oman pääoman tuottoasteen ja sähkön tukkumarkkinan hintatason välillä ei ole ollut aiempina vuosina selvää yhteyttä (korrelaatio puuttuu). Näin oman pääoman tuottoastetta voidaan pitää hyvin ontuvana tapana verottaa Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamia sähköalan yritysten mahdollisia ”ylituottoja”.

Oman pääoman määrään ja sen tuottoasteeseen vaikuttaa huomattava määrä asioita, joilla ei ole mitään tekemistä sähkön markkinahintojen kanssa. Vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa yrityksen pääoman rakenne, sähköliiketoiminnan kirjanpitotavat (esim. yhteistuotanto), omaisuuserien arvostukset (markkina-arvo vs. kirjanpidollinen arvo). Sähköntuotantoa omistavilla eri yrityksillä on myös eri-ikäistä sähköntuotantokapasiteettiä. Yritysten taseissa voi olla hyvin eri tavoin kirjattu tuotantolaitosten kapasiteetti ja siten omapääoma.

Sähköliiketoimintojen eriyttämiseen liittyvässä asetuksessa tuottojen ja kulujen kohdistamiseen eri toiminnoille sisältyy huomattavasti harkinnanvaraa, ja sen mukainen tuloslaskelma voi olla siten epätarkka. Sähköliiketoiminnan erilliskirjanpito ja sen tuloslaskelma ei ylipäätään ole suunniteltu käytettäväksi verotuskäytäntöön. Nämä kaikki johtavat siihen, että verotus kohdistuu sattumanvaraisesti yrityksiin, kohtelee yrityksiä epätasa-arvoisesti ja on epäonnistunut tapa ylisuurten tuottojen verottamisessa.

Verotustavan myötä, vero kohdistuisi myös niille yrityksen tuotoille, jotka ovat olleet liiketoiminnan tuottoja normaaleina vuosina. Näin ollen ehdotettua verotuksen ”laukaisevaa” rajaa (10%) ei voida perustella mitenkään ylituottona. Yritykseen kohdistuva vero voisi kasvaa merkittävästi, vaikka yrityksen tulos ei paranisi sodan myötä kohonneista hinnoista. Tätä ei voida pitää mitenkään hyväksyttävänä verolainsäädäntönä.

Lakiehdotuksessa ei ole myös todettu, mikä on ollut normaalina pidettävä sähköliiketoiminnan oman pääoman tuottoaste tai perusteltu mitä voidaan pitää yleisesti ylisuurena tai ansiottomana tuottoasteena. Asetetun tuottorajan tulee kohdistua selkeästi sodan seurauksena syntyviin yrityskohtaisiin ylisuuriin tuottoihin, ei normaalin ajan yrityskohtaisiin tuottoihin.

- **Laki esityksen ylimääräisen veron tulee kohdentua selvästi sähkömarkkinoilla saatuihin ylituottoihin ja siten veron laukaisevaa tuottorajaa tulee selvästi nostaa.**

Jos ehdotuksen mukainen 10 prosentin raja tultaisiin pitämään lopullisessa laissa, olisi se selvä signaali markkinoille, että Suomessa mitkä hyvänsä hiilineutraalisuutta edistävät investoinnit (mukaan lukien uudet investoinnit), voivat joutua erittäin korkean 50 prosentin marginaaliveron piiriin, vaikka oman pääoman tuottoaste vastaisi normaalia yritystoiminnan aikaisempaa tuottoa. Tämä vaarantaisi investointihalukkuuden sähköntuotantoon.

- **Veron tulee olla ehdottomasti väliaikainen**

Pienikin viesti markkinoille veron pysyvästä luonteesta tai jatkumisesta suunniteltua aikataulua pidemmäksi olisi merkittävä takaisku investointien ja vihreän siirtymän kannalta.

3. **Vero on naapurimaiden toteutukseen verrattuna erittäin ankara.**

Hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotettava vero leikkaisi kunkin asetuksen piirissä olevan sähköntuottajan verolla vähennettyjä tuloja riittävällä varmuudella vähintään yhtä paljon jokaisena kalenterikuukautena kuin EU-asetuksen mukainen tuottokatto. Näin tehtynä on selvää, että vero tulee kohtelemaan rajummin suomalaisia yrityksiä, verrattuna siihen, jos tuottokatto olisi toteutettu asetuksen mukaan.

Asetuksen mukaisen tuottokaton toteuttaminen Suomessa niin, että sillä ei olisi ollut negatiivisia vaikutuksia sähkömarkkinoille (mm. kivihiili, vesivoima ja CHP-laajasti pois) ja vain aidosti 180 euroa/MWh ylittäneet markkinatulot (eli huomioituna mm. suojaukset, kahdenväliset kaupat, ppa-sopimukset, mankala-omistuksien sähkönkäytöt) olisivat tulleet veron piiriin, olisi tarkoittanut sitä, että valtaosa sähköntuotannosta olisi ollut tuottokaton ulkopuolella ja verokertymä siten huomattavasti nyt ehdotettua lakia pienempi. Kuvaava on, että jos sähkömarkkinoiden koko vuoden keskiarvo hinta olisi 100 euroa/MWh, verotuloja kertyisi nyt ehdotetusta veromallista valtiolle arvion mukaan 0,5 miljardia euroa, vaikka tuottokaton ja siten verotuksen tulisi kohdistua vain 180 euroa/MWh ylittävistä markkinahinnoista kertyviin tuottoihin. Tuottokaton toteutustapa ja veron ankaruus poikkeaa huomattavasti lähimaiden malleista toteuttaa EU:n lainsäädäntö.

Sähkön ja sitä myötä investointien tarve vähäpäästöiseen sähköntuotantoon kasvaa koko Pohjolassa. Yhtiöt toimivat yhteisillä sähkömarkkinoilla. Suomi kilpailee mm. Ruotsin kanssa puhtaan energian investoinneista. Verotus on yksi keskeisistä parametreistä, joka ratkaisee investointien sijoittumisen. Investointien houkuttelemiseksi Suomeen verotuksen kokonaisuus tulee olla kilpailukykyinen suhteessa muihin maihin. Ruotsi on toteuttamassa tuottokattoa vain ajalle 1.3.2023-30.6.2023 ja sen tuottoarvio valtiolle on esityksen mukaan 25 miljoonaa euroa. Suomessa ehdotetun veron tuottoarvio on 0,5-1,3 mrd. Näin ollen Suomen malli verottaa arvioiden mukaan yrityksiä monikymmenkertaisesti verrattuna Ruotsin malliin. On myös hyvä huomioida, että Ruotsin sähkön tuotantokapasiteetti on yli kaksin kertainen Suomeen nähden, joka lisää hallituksen esityksen veron ankaruuden mittakaavaa. Ruotsin veroa ollaan asettamassa vain todellisiin ylituottoihin asetuksen mukaisesti. Myös Tanskassa

toteutetaan tuottokatto ajalle 1.12.2022-30.6.2023 ja sen tuottoarvio on 50 miljoonaa euroa. Viro ja Latvia eivät ole toimeenpanemassa tuottokattoa ollenkaan.

Lisäksi Suomessa ollaan esittämässä veroa koko vuodelle 2023, vaikka asetuksen mukaisen toimeenpanon velvoite velvoittaa tuottokaton implementoinnin vain kesäkuuhun 2023 asti.

Suomessa veroprosentin (30%) määrittelevässä yhtälössä sähkömarkkinoiden kuukausihintaa kuvaavaksi parametriksi on määritelty 280 euroa/MWh. Lukua perustellaan sillä, että ehdotettava vero leikkaisi kunkin asetuksen piirissä olevan sähköntuottajan verolla vähennettyjä tuloja riittävällä varmuudella vähintään yhtä paljon jokaisena kalenterikuukautena kuin EU-asetuksen mukainen tuottokatto. Asetettu parametri on selvästi ylimitoitettu. Sähkön markkinahinnan keskiarvo Suomessa oli vuoden 2022 joulukuussa 246 euroa/MWh ja vuoden 2023 tammikuun keskiarvohinta on ollut tähän mennessä (1-23.1.2023) 83 euroa/MWh. Talven keskimääräiset hinnat ovat siis olleet selvästi, ja hyvin todennäköisesti myös ovat, alle 280 euroa/MWh. Kevään ja alkukesän osalta sähkön markkinahinnat näyttävät helpottavan, kun uutta sähkön tuotantokapasiteettia tulee lisää markkinoille.

Suomen veromallin parametrit ovat selvästi ylimitoitettu niin tuottojen kuin aikataulun osalta verrattuna siihen, jos tuottokatto toteutettaisiin asetuksen mukaisesti, ja siten heikentää selvästi Suomen kilpailuasemaa vähäpäästöisten investointien suhteen verrattuna Ruotsiin.

- **Suomen veromallin toteutus tulee rajoittaa vain vuoden 2023 ensimmäiselle puoliskolle ja kohdistua vain selviin ylituottoihin**

4. Vero kohtelee eri yritys/konsernirakenteita omaavia yhtiöitä epätasa-arvoisesti.

Sähköliiketoiminnassa toimii hyvin erilaisia yritysrakenteita omaavia yrityksiä. On esimerkiksi pelkkiä sähkön tuottajia tai myyjiä sekä yrityksiä, joilla on kumpaakin toimintaa, mutta ne saattavat olla konsernin sisällä joko samassa yhtiössä tai erillisissä yhtiöissä. Osa sähköntuottajista taas on omistajana erillisessä sähkön vähittäismyyntiä harjoittavassa yrityksessä. Lisäksi on erilaisia toimintamalleja kuten osuuskuntaperiaatteella toimivia energiayrityksiä. Osalla yrityksiä sähkötuotanto on omissa erillisissä yhtiöissään, mutta operatiivinen toiminta kaikkine kustannuksineen konsernitasolla. Osa yrityksistä taas omistaa osuuksia sähköntuotantoyrityksistä, jotka perustuvat Mankala-periaatteelle, eli omakustannehintaan perustuvaan toimintamalliin. Eri yritysrakenteet ja ehdotetun lainsäädännön toteutustapa johtavat siihen, että eri yritysten verorasitus tai ylipäätään veron piiriin joutuminen voi olla hyvin erilainen riippuen siitä, miten eri sähköliiketoiminnan toiminnot ovat järjestetty konsernin sisällä eri yhtiöille.

- **Ennen lain hyväksyntää tulee käydä läpi, kohteleeko ehdotettu vero tasa-arvoisesti ja oikeudenmukaisesti eri yritys- ja tuotantorakenteita omaavia yrityksiä ja tehdä tarvittavat muutokset, jotta veron kohtuuton kohdistuminen vältetään.**

Mankala-yhtiöltä ostetun sähkön myynnistä saatu voitto on osakkaan tuloa, mutta yhtiön omistusta ei kirjata sähköliiketoiminnan omaan pääomaan lähtökohtaisesti lainkaan. Tämä siksi, että sähköliiketoiminnan varat (esim. tuotantolaitos) ovat Mankala-yhtiön, eivätkä sen osakkaan varoja ja kuuluvat siten vain itse Mankala-yhtiön omaan pääomaan. Tämä asettaa Mankala-yhtiöiden omistajat eriarvoiseen asemaan.

- **Verotuksen perusteena käytetyssä omassa pääomassa tulisi huomioida myös osakkaan osuus Mankala-yhtiöiden sähköliiketoiminnan omasta pääomasta.**

Voittoveron soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu perustellusti sähkönmyyjät, joilla ei ole omaa tuotantoa. Vähittäismyyntiyhtiöt, joilla ei ole omaa tuotantoa ja jotka ovat osana sähköntuotantoa sisältävää konsernia ovat lakiehdotuksen mukaan veron piirissä.

Ymmärryksemme mukaan samassa konsernissa olevien yhtiöiden väliset myynnit on aina hinnoiteltava markkinaehtoisesti. Tämä tulee verotusmenettelylain 31§:stä, jossa edellytetään konsernin sisäisten myyntien markkinaehtoisuutta. Markkinaehtoisuus tulee myös dokumentoida. Näin ollen pääasialliset voitot muodostuvat käsityksemme mukaan sähkön tuotantoyhtiöön, kun sähkö myydään markkinahintaan siitä riippumatta myydäänkö sähkö ulkoisesti pörssiin vai sisäisesti myyntiyhtiölle. Eli sähkön myyntiyhtiöille ei ymmärryksemme mukaan muodostu EU-asetuksen mukaisia ylisuuria voittoja.

- **Kaikki sähkön vähittäismyyntiyhtiöt tulisi vapauttaa veron piiristä, sillä edellytyksellä, että myyntiyhtiö ostaa myymänsä sähkön markkinaehtoisesti.**

Sähkömarkkinalain (588/2013, muutoksineen) 3 §:n 13 kohdan mukaan sähköntuotannolla tarkoitetaan sähkön tuottamista. Sähköntuotanto kattaa myös pienimuotoisen tuotannon sekä sellaisen tuotannon, jossa syntyvä sähköenergia myydään esimerkiksi kahdenvälisin hankintasopimuksin (ns. PPA-sopimukset) suoraan loppuasiakkaalle.

Hallituksen esityksessä voittoveron soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu tietyin rajoituksin puhtaasti sähkön vähittäismyyjät, mikä on hyvin perusteltua esityksen tausta ja tarkoitus huomioiden. Verovapauden soveltamisalaa on vähittäismyyjien osalta rajoitettu siten, että se ei kohdistuisi sähköntuotantoa harjoittaviin vähittäismyyjiin.

Osa sähkön vähittäismyyjistä pyrkii edistämään vihreää siirtymää vähittäismyynnin harjoittamisen ohella, esimerkiksi rakentamalla asiakaskohtaisia uusiutuvan energian ratkaisuja ja täten harjoittamalla sähköntuotantoa (kuten omistamalla asiakkaan kiinteistöllä sijaitsevia aurinkopaneeleita, joiden koko tuotanto on sovittu annettavaksi sovitulla hinnalla kyseisen asiakkaan käyttöön). Tällainen tuotanto on pääsääntöisesti hyvin pientä koko liiketoimintaan nähden ja ei vaikuta vähittäismyyjän sähkönhankintakustannuksiin, vaan käytännössä tuotettu sähkö toimitetaan suoraan sähkön loppuasiakkaille sopimuksessa määritetyllä hinnalla.
Ehdotetussa verossa kyseistä toimintaa harjoittavat yritykset näyttäisivät olevan lain piirissä ja siten verovelvollisia koko sähköliiketoiminnan osalta. Lain soveltamisalasta tulisi poistaa ne vähittäismyynti yritykset, joilla on vähäistä sähköntuotantoa.

- **Laki tulisi sallia pienimuotoisen sähköntuotannon vähittäismyyjien osalta. Esimerkiksi Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin 1 kohtaa voisi muuttaa seuraavasti: ”yritys ei harjoita sähkömarkkinalaissa tarkoitettua sähköntuotantoa, lukuun ottamatta sellaista sähköntuotantoa, joka muodostaa alle 4 % yrityksen myymän vuosittaisen sähköenergian määrästä ja joka myydään suoraan loppuasiakkaille.”**

Muita huomiota lakiehdotuksesta

- Pidämme hyvänä, että vero kannettaisiin jälkikäteen vuoden 2024 aikana. Korkeiden sähkömarkkinahintojen myötä rajusti nousseet sähköpörssien ja tasesähkön vakuusvaatimukset rasittavat useiden yritysten kassaa rajulla tavalla. Ylimääräisen veron kanto vuonna 2023 voisi johtaa yrityksissä hyvin haastaviin tilanteisiin vakuusvaatimuksien rahoituksessa.

- Venäjän hyökkäyssodan seurauksena useat yritykset ovat joutunut tekemään merkittäviä alaskirjauksia mm. ison energiahankkeen kaatuessa. Jos edellisen vuosien tappioita ei oteta veromallissa huomioon, vaarantuu merkittäviä alaskirjauksia tehneiden yritysten mahdollisuus toteuttaa tarvittavia investointeja uuteen puhtaaseen tuotantoon. Merkittävän energiahankkeen kaatuminen osoittaa myös miten riskipitoista energiasektorin liiketoiminta ja uusien hankkeiden toteuttaminen on.

- Hallituksen esityksessä todetaan, että tuloverotus on yhteisöveron ja ylimääräisen voittoveron myötä korkeimmillaan 50%. Tämä kuvastaa vain sähköntuottajan mahdollista tuloverorasitusta. Veron piiriin kuuluu yrityksiä, joilla on muutakin toimintaa kuin ylimääräisen voittoveron piiriin kuuluvaa toimintaa. Mikäli muu toiminta on tappiollista, voi efektiivinen verotus nousta käsityksemme mukaan yli 100%:n. Hallituksen esitys ei ota huomioon verotuksen tosiasiallista tasoa, joten esitys voi johtaa konfiskatoriseen verotukseen.

- On todennäköistä, että vero ehdotetussa muodossaan johtaa tilanteisiin, jossa muuten kannattava CHP-sähkön tuotanto jäisi pois tai sitä vähennettäisiin.

- Laissa olisi syytä selventää, kohdistuuko vero ainoastaan sähköntuottajiin, jotka toimivat sähkömarkkinoilla. Eli oletamme, että ne toimijat, jotka toimittavat sähkön suoraan osakkaille eivätkä käy itse sähkömarkkinakauppaa, ovat lain ulkopuolella.

Lisätietoja: Sampo Seppänen, sampo.seppanen@energia.fi, 050 340 7716