Hannu Jokinen 25.1.2023

Eduskunnan talousvaliokunta

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

Fortum Oyj kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi asiassa. Lausuntonamme tässä asiassa esitämme aiemmin 12.12.2022 HE-luonnoksesta antamamme lausunnon lisäksi seuraavaa.

Hallituksen esityksessä tarkoitetulla lailla on tarkoitus tarkentaa ja selventää Euroopan neuvoston asetuksen (EU) 2022/1854 8 artiklaa, joka koskee sähköalalla toimivien yritysten osalta korkeisiin energianhintoihin liittyviä hätätoimenpiteitä. Asetuksen taustalla on Venäjän hyökkäys Ukrainaan, joka seurannaisvaikutuksineen aiheutti laajoja häiriöitä energiamarkkinoilla kuluttajille, elinkeinoelämälle ja myös energia-alan toimijoille. Asetuksen perusteluissa todetaan mm, että *”jos kriisiin ei puututa nopeasti, sillä voi olla vakavia haitallisia vaikutuksia inflaatioon, markkinatoimijoiden likviditeettiin ja koko talouteen”*.
Hallitus toteuttaa esityksellä Euroopan neuvoston asetuksen tarkennuksen ja selvennyksen lisäksi myös ylisuurten voittojen verotuksen, ns. windfall-veron.

Ymmärrämme EU-asetuksen tavoitteen puuttua poikkeukselliseen tilanteeseen, mutta mielestämme hallituksen esityksen mukainen voittovero ei ole yhteensopiva EU-asetuksessa säädetyn pisteveron kanssa eikä se kohdistu yksinomaan ylisuuriin voittoihin. Ensisijaisesti ehdotamme, että Suomi toteuttaa verotuksen EU-asetuksen tuottokaton mukaisesti. Mikäli tämä ei ole mahdollista ehdotamme, että:

- Vero kannetaan vain kesäkuun 2023 loppuun EU-asetuksen ja Ruotsin täytäntöönpanon mukaisesti
- Veron määräytymistä muutetaan siten, että se ottaa huomioon investointien kannattavuuden
- Sähkön myyntiyhtiöt vapautetaan verosta, jos ne noudattavat markkinahintaperiaatetta
- Mankala-yhtiöiden pääoma luetaan mukaan omistajien pääomaan omistussuhteen mukaisesti.

Hannu Jokinen 25.1.2023

1 YLIMÄÄRÄINEN VÄLIAIKAINEN TULOVERO SÄHKÖNTUOTANTOALALLE HINTAKATON SIJAAN

Euroopan ministerineuvoston asetus esittää hätätoimenpiteenä väliaikaisen hintakaton asettamista sähkön hinnalle. Asetuksessa hintakatoksi on asetettu inframarginaalisille tuotantomuodoille 180 euroa / MWh, mutta jäsenvaltioille on jätetty joustovaraa niin kattohinnan kuin verotuksen kohteena olevien tuotantomuotojenkin osalta. Valitulla toimenpiteellä on ilmeisesti tähdätty siihen, että tuottokatto aiheuttaa mahdollisimman vähän lisähäiriöitä markkinoilla.

Euroopan neuvosto perusteli poikkeuksellista, jäsenvaltioissa soveltuvaa asetusta sillä, että *”tarvitaan yhtenäisiä ja hyvin koordinoituja unionin laajuisia toimia, jotta voidaan puuttua sähkön hintojen jyrkkään nousuun ja sen kotitalouksiin ja teollisuuteen kohdistuviin vaikutuksiin. Koordinoimattomat kansalliset toimenpiteet voisivat vaikuttaa energian sisämarkkinoiden toimintaan, vaarantaa toimitusvarmuuden ja johtaa uusiin hinnankorotuksiin niissä jäsenvaltioissa, joihin kriisi on vaikuttanut eniten”*.

Hallituksen esityksessä Suomeen esitetään kaikille sähköalan toimijoille, pois lukien itsenäiset sähkön myyntiyhtiöt, säädettäväksi väliaikainen voittovero, joka tarkoittaa käytännössä sähköalan toimijoille ylimääräistä tuloveroa. Tulovero on verona niin kohteeltaan kuin vaikutuksiltaan aivan erilainen kuin asetuksen mukainen, tuottokattoon perustuva vero. Tuottokattovero on tuottokaton ylittävään sähkönhintaan kohdistuva pistevero.

EU-asetuksessa jätettiin joustovaraa paikallisen toimeenpanon osalta. Ehdotettu tulovero ei kuitenkaan mahdu tämän jouston sisään. Veron luonteen erilaisuudesta johtuen se on näkemyksemme mukaan nimenomaisesti osa koordinoimattomia kansallisia toimia. Vero asettaa suomalaiset toimijat selvästi heikompaan asemaan samoilla energiamarkkinoilla toimivien kilpailijoidensa kanssa ja haittaa näin sisämarkkinoiden toimivuutta. Tällaisia haasteita ovat mm. voimalaitosinvestointien kannattavuuserojen ja luottokelpoisuuden erojen kasvu samalla energiamarkkinalla muiden maiden, etenkin Ruotsin eduksi ja mahdolliset vaikutukset tosiasialliseen ajojärjestykseen. Ruotsin verokertymäodotus on kokonaisuudessaan 150 MSEK (noin 15 Meur), mikä on vain pieni murto-osa Suomessa odotetusta verokertymästä.

Hallituksen esityksessä arvioidaan tuottokaton sopivan huonommin esimerkiksi tulevan talven sähköpulan riskin huomioimisessa. Sen syvempään analyysiin perustumattoman arvion mukaan tuottokatto saattaisi sekoittaa toimijoiden normaalia markkinakäyttäytymistä. Tämän suhteen on syytä todeta, että esitetty voittovero sekoittaa markkinakäyttäytymistä vähintään yhtä paljon. Vastaavasti esimerkiksi Ruotsi ei ole nähnyt tuottokaton aiheuttavan tällaista riskiä, vaikka Ruotsi toimii Suomen kanssa pitkälle integroituneessa sähkömarkkinassa.

Kun ehdotettu verolainsäädäntö poikkeaa periaatteiltaan ja vaikutuksiltaan EU-asetuksen rakenteesta, tämä tulkintamme mukaan johtaa EU-asetuksen

Hannu Jokinen 25.1.2023

vastaiseen tilanteeseen; vaikutukset eivät ole oikeasuhteisia ja syrjimättömiä, ne saattavat vääristää investointisignaaleja ja vääristää tukkumarkkinoiden toimintaa, vaikuttaa ajojärjestykseen ja hinnanmuodostukseen tukkumarkkinoilla. Edellä esitetty johtaa nähdäksemme siihen, ettei hallituksen ehdotus voittoverolaiksi ole yhteensopiva EU-lain kanssa.

Ehdotus: Suomessa toteutetaan Ruotsin tavoin selkeästi EU-mallin mukainen tuottokattoon perustuva vero.

2 HALLITUKSEN ESITYKSEN TOTEUTUS ON RISTIRIIDASSA EU-ASETUKSEN TAVOITTEIDEN KANSSA

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että verotettava tulo määräytyy sähkömarkkinalain mukaisen erilliskirjanpidon perusteella ja vero kohdistuu vuoden 2022 oman pääoman tuottoon 10% ylittävältä osaltaan. Nähdäksemme näin määritelty verotettava tulo on ongelmallinen useasta eri syystä.

Lakiehdotuksen verotettavan tulon parametrit on asetettu virheellisesti, minkä seurauksena yhtiöt joutuisivat maksamaan voittoveroa jo normaalituotosta. Pääomavaltaiset tuotantomuodot kuten ydinvoima ja vesivoima, jotka ovat sähköntuotantolaitosten ajojärjestyksen kärjessä, tuottavat sähköä esimerkiksi tuuliolosuhteista ja sähkön hinnasta riippumatta. Näin ollen nämä tuotantomuodot tarvitsevat myös korkeampia sähkön hintoja, jotta niitä voidaan pitää sähköntuotannossa myös silloin kun sähkön hinta on negatiivinen.

Kun hinnat ovat hetkellisesti nousseet historiallisen korkeiksi, ei ehdotettu väliaikainen tulovero kohdistu sähkön hintaan eikä edes näistä hinnoista johtuviin voittoihin, mikä on EU-asetuksen tavoite. Sen sijaan ehdotettu vero antaa signaalin sähköntuotannon uusista, ennakoimattomista riskeistä, koska veron määräytyminen on säädetty niin, että sähköntuotantoala joutuu maksamaan merkittävää lisäveroa vaikka sähkön hinnat olisivat normaalilla tasolla. Tekemämme laskelman mukaan esimerkiksi Fortum olisi joutunut maksamaan väliaikaista voittoveroa jo aiempina vuosina, vaikka sähkön hinta ei ole ollut korkealla. Kyseessä ei siis ole ylisuuriin voittoihin kohdistuva vero.

Ehdotetun veron kohdalla ei myöskään huomioida niitä tappioita, joita sähkön tuotantoyhtiöt ovat kirjanneet korkeista sähkön hinnoista johtuen; korkea sähkön hinta johtaa omaan pääomaan kirjattaviin tappioihin, kun tuotantoyhtiö on suojannut sähkön hinnan alhaiselle tasolle. Tämä johtuu siitä, että sähkön tuottajat suojaavat yleisesti tuotantonsa tiettyyn hintatasoon etukäteen. Kun vuonna 2022 sähkön hinta pörssissä nousi historiallisen korkeaksi, joutuivat nämä toimijat kirjaamaan suojatun hinnan ja markkinahinnan erotuksen vähennykseksi omaan pääomaansa. Näin ollen näiden yhtiöiden vuoden 2022 oma pääoma on siis historiallisen alhainen Venäjän hyökkäyssodasta johtuen. Sama oma pääoma määrittää ylimääräisen voittoveron tason.

Ehdotettu vero ei kohdistu välttämättä niihin toimijoihin, jotka ovat todellisuudessa keränneet ylisuuret voitot poikkeuksellisessa tilanteessa. Sähkön tuottajan suojatessa tuottamansa sähkön hinnan etukäteen, kiinnittää

sähkön tuottaja myös voittotasonsa tämän hinnan mukaisesti. Sähkön tuottaja joutuu siis käytännössä palauttamaan sähköpörssistä saamansa hinnan ja tekemänsä suojauksen erotuksen suojauksen vastapuolelle. Näin ollen sähkön tuottajan toteutuneet hinnat ovat alhaisemmat kuin sähkön pörssihinta voisi antaa aihetta olettaa. Hyödyn tässä tapauksessa saavat suojauksen vastapuoli eli Nasdaqin kautta tai suoraan vastapuolena toiminut teollinen toimija, joka on puolestaan suojannut käyttämänsä sähkön hinnan etukäteen.

Valittu voittoveromalli johtaa helposti lopputulokseen, joka ei ole EU-asetuksen tavoitteen mukainen eikä verota vain yksistään ylisuuria voittoja, vaan myös normaaleja voittoja. Näin ollen ehdotettu lainsäädäntö ei ole oikeassa suhteessa varsinkaan EU-asetukselle asetettuihin tavoitteisiin.

Ehdotus: Verotuksen oikeasuhteisuutta voitaisiin parantaa joko ottamalla verovapaata tuloa määrättäessä huomioon sekä vieras että oma pääoma, näin pienennettäisiin negatiivisia vaikutuksia investointisignaaleihin.

3 EHDOTETUN VERON TULEE OLLA SELKEÄSTI VÄLIAIKAINEN JA SIKSI KESTOLTAAN LYHYEMPI

EU-asetuksen mukainen tuottokattovero on tarkoitettu väliaikaiseksi ja kestoltaan rajatuksi toimeksi. Tällä rajauksella on pyritty painottamaan veron oikeasuhteisuutta sen tavoitteisiin ja estämään ylilyönnit. Esimerkiksi Ruotsissa ehdotetun veron kesto on rajattu maaliskuusta kesäkuuhun 2023. Veron haitallisten vaikutusten vähentämiseksi on tärkeää, että Suomenkin malli selvästi osoittaa alan toimijoille ja sijoittajille, että ehdotettu ylimääräinen vero on väliaikainen vero.

Ehdotus: Lain väliaikaisuutta pitäisi korostaa yhtenäistämällä lain voimassaolo päättymään EU-asetuksen mukaisesti kesäkuun 2023 loppuun.

4 MANKALA-YHTIÖIDEN OSAKKAIDEN OMASSA PÄÄOMASSA HUOMIOITAVA MANKALA-OMISTUKSET

Mankala-yhtiöt tuottavat osakkailleen sähköä omakustannushintaan. Näin ollen Mankala-yhtiöiden pitäisi olla ylimääräisen voittoveron ulkopuolella olettaen, ettei sähkömarkkinalain mukainen erilliskirjanpitokaan osoita voittoa, siltä osin kuin Mankala-yhtiöt joutuvat laatimaan tällaisen kirjanpidon.

Joka tapaukseksi ongelmaksi muodostuu se, että Mankala-yhtiön osakas on verovelvollinen näistä tuotoista, koska ne kirjataan osakkaan erilliskirjanpitoon, mutta osakas ei pysty lukemaan hyväkseen omistusosuuttaan vastaavaa osaa Mankala-yhtiön omasta pääomasta puhumattakaan vieraasta pääomasta. Näin ollen osakkaan osuus Mankala-yhtiön tuottamasta sähköstä lisää osakkaan veroa, mutta veroa pienentävää Mankala-yhtiön omaa pääomaa osakas ei voi ottaa huomioon. Tämä johtaa siis Mankala-yhtiöiden tuottaman sähkön korkeampaan verotukseen.

Hannu Jokinen 25.1.2023

Ehdotus: Mankala-yhtiöiden omistajien pitäisi voida huomioida oman pääoman tuoton määrittelyssä myös Mankala-yhtiöiden pääoman oman omistusosuutensa puitteissa.

5 YHDENVERTAISUUS EDELLYTTÄÄ, ETTÄ KAIKKI SÄHKÖN MYYJÄT JÄTETÄÄN VERON SOVELTAMISALAN ULKOPUOLELLE

Hallituksen esityksessä on vapautettu ylimääräisestä voittoverosta ne sähkön myyntiyhtiöt, joilla ei ole omaa tuotantoa tai eivät kuulu konserniin, jossa on sähkön tuotantoa. Tämä asettaa eri sähkön myyjät hyvin erilaiseen asemaan siitä riippumatta missä sähkö on tuotettu. Jo pienellä sähkön tuotannolla suuri sähkön myyjä päätyy voittoveron piiriin.

Verotusmenettelystä annetun lain 31§:ssä edellytetään konsernin sisäisten myyntien markkinaehtoisuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että samassa konsernissa olevien yhtiöiden väliset myynnit on aina hinnoiteltava markkinaehtoisesti. Markkinaehtoisuus tulee myös dokumentoida. Näin ollen pääasialliset voitot muodostuvat sähkön tuotantoyhtiöön, kun sähkö myydään markkinahintaan siitä riippumatta myydäänkö sähkö ulkoisesti pörssiin vai sisäisesti myyntiyhtiölle. Tämä voidaan todentaa voimassa olevien siirtohintasääntöjen perusteella. Sähkön myyjäyhtiöille ei käsityksemme mukaan muodostu EU-asetuksen mukaisia ylisuuria voittoja, jotka tulisi olla veron kohteena riippumatta siitä ovatko myyjäyhtiöt osana konsernia vai eivät.

Näkemyksemme mukaan hallituksen esittämällä verolla luodaan tukimuotoja joillekin toimijoille, kun jotkin kilpailutilanteessa olevat toimijat ovat veron piirissä ja toiset eivät tai samankaltaisessa tilanteessa oleviin, keskenään kilpaileviin toimijoihin kohdistuu tästä verosta johtuen korkeampi verorasitus kuin toisiin toimijoihin. Sähkön myyntiyhtiöt ovat tästä hyvä esimerkki. Nähdäksemme tämä osoittaa ehdotetun verolain ristiriidan EU-lain, kuten valtiotukisäännösten kanssa.

Ehdotus: Sähkön myyntiyhtiöt vapautetaan kokonaisuudessaan ylimääräisestä voittoverosta, sillä edellytyksellä, että myyjäyhtiö ostaa myymänsä sähkön markkinaehtoisesti.

6 EHDOTETTU LAKI EI TÄYTÄ TARKKARAJAISUUDEN VAATIMUSTA

Verolailta edellytetään perustuslain 81§:n mukaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Väliaikaista voittoveroa koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että lailla pyritään täsmentämään EU-asetuksen määräyksiä. Kun hallituksen esityksessä kuitenkin on valittu aivan eri periaattein toimiva laki, ei lailla itse asiassa tarkenneta EU-asetusta lainkaan ja yhtymäkohdat EU-asetuksen määräykseen etenkin 8 artiklan osalta ovat hyvin vähäiset.

Ehdotuksen mukaan väliaikainen voittovero perustuu sähkömarkkinalain mukaiseen erilliskirjanpitoon. Tämä jo vuosia voimassa ollut erilliskirjanpito on kuitenkin kirjanpito, jolle ei tosiasiassa ole muodostunut käytännön merkitystä viranomaiskäytännössä. Erilliskirjanpidon erilaiset tulo- ja menoallokaatiot

riippuvat yksilöllisistä tekijöistä eikä valtakunnallista kirjanpitokäytäntöä ole tältä osin syntynyt.

Erilliskirjanpidon mukaiset luvut saattavat poiketa merkittävästi osakeyhtiön kokonaistuloksesta ja taseesta (esimerkiksi oma pääoma voi erilliskirjanpidon mukaan olla negatiivinen vaikka yhtiön oma pääoma on kunnossa). Sähkön tuottajalla ei ole minkäänlaista velvollisuutta toimiin esimerkiksi erilliskirjanpidon mukaisesta omasta pääomasta johtuen toisin kuin osakeyhtiölain ja kirjanpidon säännöksiä noudatettavan tilinpäätöksen osalta. Erilliskirjanpitoa varten ei ole voinut hakea myöskään minkäänlaista verotuksen osalta sitovaa ennakkotietoa.

Nyt ehdotettu verolaki ei näin ollen ole riittävän tarkka verotuksen täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Esimerkiksi viittaus tappiontasaukseen jää ohueksi eikä anna riittävää kuvaa, mikä tappiontasauksen suhde esimerkiksi konserniavustukseen on. Oman pääoman käsitettä ei ole määritelty kunnolla sen enempää kuin sitä, miten erilaiset tulojen ja menojen kohdistukset pitäisi tehdä.

Ehdotus: Harkitaan uudelleen EU-asetuksen mukaisen tuottokattoon perustuvan pisteveron käyttöönottoa. Joka tapauksessa ainakin lyhennetään verolain voimassaoloa kesäkuun loppuun EU-asetuksen mukaisesti.

7 LOPUKSI

Pyydämme kunnioittavasti, että edellä mainitut ongelmakohdat ja ehdotukset huomioidaan HE-luonnoksen jatkovalmistelussa. Olemme käytettävissä mikäli lausuntomme yksityiskohtia on tarvetta avata lähemmin. Yhteyshenkilönä asiassa toimii edunvalvontajohtaja Merja Paavola (merja.paavola@fortum.com; 050 396 1161).

FORTUM OYJ

Hannu Jokinen

Vice President Finance, Generation