Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu

OTT Timo Viherkenttä
Senior Fellow
31.1.2023

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lausunto hallituksen esityksestä sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi (320/2022 vp)

Esityksen taustalla ovat sähkön ja muiden energiatuotteiden poikkeuksellisesti kohonneet myyntihinnat sekä korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä annettu asetus (EU) 2022/1854. Esityksen mukaan tavoitteena on panna täytäntöön asetuksen edellyttämät toimet tavalla, joka ottaa huomioon Suomen energiamarkkinoiden erityispiirteet aiheuttamatta häiriöitä sähkömarkkinoilla ja investoinneissa ja joka kohtelee alan toimijoita mahdollisimman tasapuolisesti. Tavoitteena on myös hallinnollinen toteutettavuus. Esityksen valmistelusta oli sovittu jo ennen EU-asetusta hallituksen syksyn 2022 talousarvioneuvotteluissa.

Tiivistys:

EU-asetuksesta voidaan sinänsä esittää erilaisia mieliteitä. Nyt käsiteltävää esitystä pidän suhteellisen tarkoituksenmukaisena tapana toteuttaa asetuksessa tarkoitetut toimet, vaikkakaan esityksen asetuksenmukaisuus ei ole aivan selvää. Hyviin tuottoihin kohdistuvien ylimääräisten verojen riski saatetaan kuitenkin jatkossa nähdä entistä suurempana, mikä voi vähentää investointihalukkuutta ja hidastaa vihreää siirtymää. Kysymyksiä liittyy myös siihen, että yhtäältä vero voi olla soveltuessaan korkea ja toisaalta iso osa sähköntuotannosta jää veron ulkopuolelle konsernin sisäisenä tai Mankala-tuotantona. Lainsäädäntöteknisesti esitys on nähdäkseni jokseenkin asianmukainen. Tuottoarvio sen sijaan vähän hämmentää.

1. Esityksen tavoitteista

Lokakuussa 2022 annetussa EU-asetuksessa tarkoitettujen tuottokaton ja solidaarisuusmaksun tarkoituksena on kerätä jäsenvaltioille tuloa, joka voitaisiin käyttää korkeaa energian hintaa kompensoivien tukitoimien rahoittamiseen. Pääomakustannuksen ylittävään puhtaaseen voittoon kohdistuvat verot on sinänsä usein nähty siinä mielessä hyvinä veroina, että niiden ei ajatella vääristävän

Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu
Laskentatoimen laitos

Postiosoite
PL 21210
00076 AALTO

Käyntiosoite
Ekonominaukio 1
Espoo

Puhelin 09 47001
Y-tunnus 2228357-4

www.aalto.fi
etunimi.sukunimi@aalto.fi
VAT FI22283574

päätöksentekoa, koska verojen jälkeinen voittokin on riittävä investointien tekemiseen. Uuteen veroon liittyvä verosta vapaa 10 prosentin tuotto omalle pääomalle vie veroa tähän suuntaan. Paljolti vähäpäästöiseen energiantuotantoon kohdistuvat ylimääräiset rasitukset ovat kuitenkin ongelmallisia, koska yritykset ja sijoittajat joutuvat ottamaan tämäntyyppisen riskin entistä vahvemmin huomioon uusissa investointipäätöksissä. Näin on huolimatta siitä, että juuri nyt esillä oleva vero on määräaikainen ja valmistelun kuluessa tuntuvasti lieventynyt.[1] Epäily tavallista suurempien voittojen verotuksesta tulevaisuudessa alentaa investointien tuotto-odotusten jakauman tasoa.

Koplaus kertyvien tuottojen käyttämisestä energian hinnan kompensointitoimien rahoittamiseen ei myöskään vastaa hyviin budjettiperiaatteisiin sisältyvää *non-affektaatioperiaatetta*, jonka mukaan verojen tulisi olla yleiskatteellisia eikä niitä tulisi korvamerkitä tiettyjen menojen rahoittamiseen. EU-asetuksessa energian hinnan korkeuteen liittyvien tukitoimien rahoittaminen on vahvasti esillä, mutta esitys ei suoraan sisällä oikeudellisesti tällaista sidosta, vaan verotulot menevät valtion suureen sammioon. On toivottava, ettei EU-asetuksen tai kansallisen lainsäädännön motiiveihin lukeudu ajatus energian käyttäjien ahdingon kostamisesta energiayhtiöille.

2. Suhde EU-asetukseen

EU-asetukset ovat lähtökohtaisesti jäsenvaltioissa suoraan sovellettavia. Tässä tapauksessa on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi säätää uusista veroista lailla. Tämä näyttääkin aiheelliselta, koska asetus on varsin yleisluonteinen ja jättää runsaasti liikkumavaraa. On syytä yhtyä esityksen perusteluissa esitettyyn kantaan, jonka mukaan asetus ei täytä verolainsäädännölle sen enempää Suomen perustuslaissa kuin muutenkaan asetettavia täsmällisyysvaatimuksia.[2]

Vähän eri asia on, että esitys on sähköalan veron osalta aivan toisenlainen kuin asetus. Asetuksen mukainen tuottokatto on korvattu omaan pääomaan nähden suurten voittojen ylimääräisellä verolla. Esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa oikeuskansleri lausuikin, että ”esityksessä on eduskunnan tiedonsaantioikeuskin huomioiden tarpeen avata, millä perusteella valtioneuvosto katsoo, että ehdotettava sääntelykeino on EU-asetukseen sisältyvän kansallisen liikkumavaran puitteissa mahdollinen”.

Lopullisessa esityksessä – joka sinänsä poikkeaa joiltakin ratkaisuiltaan luonnoksesta varsin merkittävästi – onkin tähän liittyviä perusteluja. Esityksessä on ensinnäkin kuvailtu veron asiallista paremmuutta tuottokattoon verrattuna viitaten muun muassa suojauksiin liittyviin kysymyksiin sekä tuottokattoon liittyvään suurempaan sähköpulariskiin. Nämä näkökohdat ovat mielestäni perusteltuja, vaikka monissa jäsenvaltioissa onkin päädytty tuottokattoon.

Vähän isommalle mutkalle esityksen laatija on joutunut selittäessään veroa oikeudellisesti EU-asetuksen mukaiseksi. Tämä ilmenee myös monista perustelujen sanamuodoista, joiden mukaan asetus on ”taustalla” tai sitä on tarkoitus ”täydentää ja täsmentää” ja ”EU-asetuksen mukaisen sähkön tuotantoon kohdistuva tuottokatto ehdotetaan toteutettavaksi mahdollisimman yksinkertaisella

[1] Esitettyyn fossiilisten polttoaineiden alan veroon ei liity vastaavia epäkohtia. Käsittelen lausunnossani lähinnä sähköalan yritysten veroa niissäkin kohdin, joissa tästä eri erikseen mainita. Fossiilisten polttoaineiden veron merkitys voidaan arvioida hyvin vähäiseksi tai jopa olemattomaksi.
[2] On selvää, että kyse on veroista, vaikka EU-asetuksessa vero-sanaa vältetään.

veroratkaisulla” ja ”vero ottaisi huomioon EU-asetuksen mukaista tuottokattoa paremmin erot eri tuotantomuotojen tuotantokustannuksissa”.

Perustelujen mukaan ”tarkoituksena on kerätä riittävällä varmuudella vähintään sama tuotto jokaiselta sähköntuottajalta, jonka asetuksen 6 artiklan mukainen markkinatulon yläraja eli tuottokatto keräisi”. Näin voidaan ehkä sanoa, joskin vertailun lopputulos riippuu monista seikoista kuten hintakehityksestä ja yritysten omista pääomista. Esityksen tarkastelu päättyy päätelmään ”edellä olevan perusteella katsotaan, että EU-asetuksen 2 jakson sääntely, siltä osin kuin se koskee sähköntuottajien tuottojen rajoittamista, on mahdollista panna kansallisesti täytäntöön ehdotetun sähköalan kertaluonteisen voittoveron muodossa”.[3]

Mielestäni esityksen perustelut eivät hyvästä yrityksestä huolimatta ihan vakuuta siitä, että ratkaisut ovat asetuksen mukaisia. Siitä, että asetus kaipaa yksityiskohdiltaan täydentävää sääntelyä, ei loogisesti tai EU-oikeudellisesti vielä seuraa oikeutta poiketa asetuksesta. Pidän kuitenkin liberaalia suhtautumista asetuksen sanamuotoihin tässä tapauksessa ymmärrettävänä. Kyse on kovalla kiireellä pystyyn pantavasta lyhytaikaisesta lainsäädännöstä, jossa pyritään asetuksen ration kanssa sopusoinnussa olevaan tarkoituksenmukaiseen ratkaisuun. Myöskään riitauttamisriskiä ainakaan komission suunnasta ei liene arvioitava suureksi. Asetuksenmukaisuuden kyseenalaisuuteen liittyy silti väkisinkin oikeudellisia riskejä.

3. Sähköalan veron kattavuudesta

Esityksen perustelujen mukaan veroa sovellettaisiin laajasti Suomen markkinoilla toimiviin sähköä tuottaviin tai sähköä tukku- tai vähittäismarkkinoilla myyviin yrityksiin. Tämä pätee kuitenkin vain osittaisesti. Ensinnäkin pelkkää myyntitoimintaa harjoittavat yhtiöt on pääsääntöisesti rajattu soveltamisalan ulkopuolelle aiemmasta luonnoksesta poiketen. Tälle on hyvät perusteet.

Myös sähköntuotanto jää suureksi – ehkä jopa suurimmaksi – osaksi uudesta verosta vapaaksi. Tämä liittyy kahteen toisiaan muistuttavaan tilanteeseen. Ensinnäkin ulkopuolelle jäävät niin sanotut *Mankala-yhtiöt*, jotka tuottavat ja myyvät omistajilleen sähköä omakustannushintaan näiden omistusosuuksia vastaavissa suhteissa. Esityksen mukaan noin 43 prosenttia Suomen sähköntuotantokapasiteetista on Mankala-yhtiöiden omistuksessa. Toiseksi monilla teollisuusyrityksillä on myös *omaa sähköntuotantoa* eli ne toimivat sekä tuottajina että loppukäyttäjinä. Sähköntuotanto on saatettu järjestää joko erillisyhtiöön tai se voi olla samassa yhtiössä pääliiketoiminnan kanssa esimerkiksi tuotantopaikkakohtaisesti. Tällainen omassa yrityksessä tai konsernissa käytetty sähkö jää veron ulkopuolelle.

Nämä vapautukset – joista etenkin Mankala-yhtiöiden vapautus on luettavissa enemmänkin lain rivien välistä – kaventavat veropohjaa ratkaisevalla tavalla. Voi olla, että Suomessa tämä ulkopuolelle jäävä sektori on erityisen suuri. Ratkaisu näyttää sinänsä asetusta vastaavalta, koska asetuksen tuottokaton kohteena ovat ”realisoituneet markkinatulot”. Jos tällaisen ratkaisun syynä on se, että muulloin sähkön myynnistä ei kerry hintaa riihikuivana rahana, logiikka tuntuu köykäiseltä – korkeiden sähkönhintojen vallitessa ”omasta” sähköntuotannosta saadaan näissä tapauksissa vastaava

[3] Asetuksesta poiketaan myös muun muassa toimenpiteiden keston ja voimaantulon osalta.

hyöty kuin ulos myytäessä. Ehkä vapautukselle on Suomessa asetuksen sisällön lisäksi myös yhteiskunnan ja elinkeinoelämän olennaisiin tarpeisiin liittyviä syitä, joita ei esityksessä avata. Vaikutelmaksi jää kuitenkin voimakas epäneutraalisuus eri sähköntuottajien kesken: jos on ”oma generaattori”, jolla tuotetaan kullanarvoista sähköä, veroa ei mene, mutta ulkopuolisille myytävää sähköntuotantoa rasittaa ehkä kovakin vero.

Veron ulottaminen Mankala-tuotantoon ja omaan sähköntuotantoon olisi dramaattinen muutos esitettyyn malliin ja nostaisi ilman muita toimenpiteitä myös veron tuoton aivan eri tasolle. Esitykseen sisältyvän tuottoarvion vaihteluväli 0,5–1,3 miljardia euroa on suuri, mikä on osin ymmärrettävää. Hyvin yllättävää on silti se, että tuottoarvio on aivan sama kuin aiemmassa luonnoksessa, vaikka lopullinen esitys on hyvin huomattavasti luonnosta lievempi. On vaikea ajatella, että esimerkiksi sähkön markkinahintaoletukset olisivat nousseet luonnoksen laskelmien tekoajasta siten, että tämä sopivasti juuri vastaisi säännösten lievennysten vaikutusta.

4. Veron tasosta ja veron määräytymisestä

Sähköalan yritysten vero olisi 30 prosenttia siltä osin kuin veron perusteena oleva tulo ylittää 10 prosenttia omasta pääomasta. Oma pääoma ei ole kiistaton peruste, kun tähtäimessä ovat poikkeuksellisen suuret voitot, mutta mielestäni se on mahdollinen. Esitykseen sisältyvä 10 prosentin raja näyttää oikeasuhtaisemmalta kuin aiemmin esillä ollut viisi prosenttia, joka olisi johtanut veron kohdistumiseen hyvin suuressa määrin aivan tavanomaisiin voittoihin. Myöskään 10 prosenttia omasta pääomasta ei ole huomattavan korkea taso ”ylisuurelle” voitolle ja rajan ylittävältä osalta kokonaisverotus yhdessä normaalin yhtiöveron kanssa muodostuu korkeaksi. Ylimenevän osan kokonaisveroprosentti näyttäisi nousevan nimellisesti 50:een[4], mutta ihan näin ei voida laskea, koska uuden veron pohja ei olisi aivan identtinen yhteisöveropohjan kanssa.

Uutta veroa varten jouduttaisiin erottamaan sähköliiketoiminta yrityksen muusta liiketoiminnasta. Tämäntyyppisestä jakamisesta on juuri päästy pääosin eroon yhtiöverotuksessa, kun tulolähdejaosta on pitkälti luovuttu. Sähköliiketoiminnan eriyttämiseen sovellettaisiin sähkömarkkinalain (588/2013) ja eriyttämisasetukseksi kutsutun asetuksen (1305/2019) säännöksiä. Tämä näyttää tarkoituksenmukaiselta ratkaisulta. Verotettava tulo laskettaisiin kuitenkin lähes tarkoin elinkeinoverolain (EVL) mukaan. Ei ole suuri yllätys, jos soveltamistasolla syntyy joitakin ongelmia sähkömarkkinasäädösten mukaisen tuloslaskelman ja EVL:n laskentasäännösten yhteensovituksessa.

Kun yleisestä verolainsäädännöstä sovelletaan EVL:n mutta ei muita aineellisen verolainsäädännön säännöksiä, muun muassa konserniavustusta, veron kiertämistä, peiteltyä osingonjakoa ja siirtohinnoittelua koskevat verotusmenettelylain säännökset eivät sovellu. Loppuvaiheessa on vielä päädytty rajaamaan ulos EVL:n korkovähennysrajoitussäännökset. Kun uusi vero olisi soveltuessaan varsin korkea, veron välttämistä torjuvien säännösten soveltumattomuutta saatetaan pyrkiä joissakin yrityksissä hyödyntämään. Korkovähennysrajoitusten soveltumattomuus voi toimia käytännössä myös osin vastapainona sille, että tuottokynnyksen perusteeseen luetaan – mielestäni ihan järkeenkäyvästi – vain oma pääoma.

[4] Kumpikaan vero ei olisi vähennyskelpoinen toisen veron pohjaa laskettaessa. Uuden veron vähennyskelvottomuudesta sisällytettäisiin erillissäännös elinkeinoverolakiin. Tosin muutenkaan tuloveroja – jollainen uusi verokin olisi – ei meillä ole perinteisesti katsottu vähennyskelpoisiksi menoiksi.

Mielenkiintoinen aiemman luonnoksen jälkeen muuttunut elementti esityksessä on, että verovelvollisen sähköliiketoiminnan tuloksesta voitaisiin vähentää saman konsernin yrityksen sähköliiketoiminnan tappiollinen tulos. Yleisessä yritysverotuksessa on ollut vaikeuksia löytää kaikin tavoin toimivaa ratkaisua konserniverotukseen. Se, että nyt on kyseessä pääsääntöisesti yhtä vuotta koskeva verotus, ja se, että monellakaan sähkökonsernilla ei liene kansainvälistä toimintaa, helpottanevat esitetyn ratkaisun toimivuutta. Voidaan silti epäillä, saadaanko näin niukalla sääntelyllä haltuun erilaisia ehkä ihan relevantteja erityistilanteita kuten omistajanvaihdoksia ja yritysjärjestelyjä.

Vaikeasti arvioitavaa on, missä määrin veron yksivuotisuuteen liittyy verosuunnittelumahdollisuuksia. Yrityksillä lienee johonkin mittaan mahdollisuuksia vaikuttaa tulojen ajoittumiseen muun muassa suojausratkaisuin. Tällaisia piirteitä yksivuotiseen veroon liittyy lähes vääjäämättä.

5. Suhde perustuslakiin ja voimaantulo

Esitettävät verot ovat poikkeuksellisia. Esityksen perusteluissa on käsitelty laajahkosti myös uusiin veroihin mahdollisesti liittyviä perustuslain kannalta ongelmallisia piirteitä.

Totean lyhyesti, että yhdyn pääpiirteittäin perusteluissa esitettyyn ja katson, ettei toimenpiteisiin sisälly sellaisia elementtejä, jotka olisivat ristiriidassa perustuslain kanssa. Käsitykseni mukaan ratkaisut mahtuvat verolainsäätäjällä olevan yhteiskuntapoliittisen harkintavallan piiriin. Erityisen kimurantille alueelle päädyttäisiin, jos perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavien piirteiden nähtäisiin sisältyvän jo EU-asetukseen. Sitä solmua ei mielestäni nyt jouduta aukomaan.

Perustuslainmukaisuus koskee nähdäkseni myös lain esitettyä voimaantuloa, vaikka siinä voidaan sanoa olevan takautuvia piirteitä. Takautuva verolainsäädäntö on lähtökohtaisesti hyvin kyseenalainen menettely, mutta perustuslakivaliokunnan käytännössä sitä ei kuitenkaan ole pidetty täysin kiellettynä.[5] Tässä tapauksessa ”lieventävänä asianhaarana” on myös se, että asianomainen EU-asetus on hyväksytty lokakuussa 2022.

Esitykseen sisältyy myös voimaantuloa koskevat säännökset, joilla on pyritty ensisijaisesti estämään vuoden 2023 tuloa koskevan veron välttäminen tilikausia koskevin järjestelyin. Sääntely ei näytä tarkalleen turvaavan yksivuotisen veron tasapuolisuutta kaikissa kuviteltavissa olevissa epätyypillisten tilikausien tapauksissa. Käytännössä ongelmia ei kuitenkaan ehkä synny. Voimaantuloa ei myöskään ole aivan täsmällisesti kuvattu pääasiallinen sisältö -jaksossa, jossa puhutaan tilikauden muuttamisesta esityksen antamisen jälkeen. Esitys on annettu 29.12., mutta voimaantulosäännöksen kohta koskee tilikauden muuttamista 1.12. tai sen jälkeen.

[5] Aihetta on käsitelty juurta jaksaen *Eero Männistön* väitöskirjassa Takautuvan verolainsäädännön hyväksyttävyys – erityisesti EU-oikeuden ja perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna, 2018.