VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

HE:320/2022, sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisista voittoveroista

JARI SALOKOSKI, HALLITUSNEUVOS
LAURA PURO, ERITYISASIANTUNTIJA
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA
3.2.2023

Tausta

- Esityksen taustalla on EU:n asetus korkeita energiahintoja koskevista hätätoimista (EU 2022/1854).
- EU-asetus sisältää kaksi veroluonteista toimenpidettä:

  a) Yläraja tiettyjen sähköntuotantomuotojen tuottajien saamille markkinatuloille (tuottokatto).

  b) Eräisiin öljy- ja kaasuyhtiöihin sovellettava solidaarisuusmaksu.
- Tavoitteena kerätä varoja kuluttajien tukemiseen. Näiden kahden toimenpiteen tavoitteena ei puolestaan ole vaikuttaa sähkön hintaan.
  - ALV alennus, sähkövähennys, sähkötuki ja hallituksen esitys luonnoksesta takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi lainsäädännöksi
- Kyse Suomen perustuslain näkökulmasta veroista -> niistä säädettävä asetuksen sääntelyä täsmällisemmin.
- Lisäksi syksyn 2022 budjettiriihessä kirjaus sähköntuottajien windfall-veron valmistelusta. Valmisteluhanketta ei koskaan aloitettu.

Tausta

- Asetuksen tuottokatto todettiin valmistelun yhteydessä haasteellisesti.
  - Tuottokatto olisi vaikeasti toteutettava ja hallinnollisesti raskas suhteessa toimen lyhyeen (7 kuukautta) täytäntöönpano- ja voimassaoloaikaan.
  - Tuottokatto koskisi vain osaa tuotantomuodoista eikä huomioi eroja tuotantomuotojen kustannustasoissa.
  - Toteutukseen liittyy riski kielteisistä vaikutuksista sähkömarkkinoihin (sähkön tarjonnan vähentyminen, sähköpulan riski).
  - Riski tuottokaton kiertämisestä suuri.
- Ehdotus: tuottokatto pannaan kansallisesti täytäntöön sähköalan tilapäisellä voittoverolla.
  - Perustuu voittoon. Ei tee eroa sähkön tuotantomuotojen välillä ja ottaa huomioon erot kustannuksissa.

Sähköalan tilapäinen voittovero - soveltamisala

- Kertaluonteinen lisävero, jota sovelletaan verovuodelta 2023.
  - Sovelletaan verovuodelta 2024, jos vuonna 2023 ei pääty tilikautta tai jos verovelvollinen on ryhtynyt toimenpiteisiin verovuoden 2023 keston lyhentämiseksi.
- Verovelvollisuus:
  - Yritykset, jotka harjoittavat sähkömarkkinalain mukaista sähkön tuotantoa tai sähkön myyntiä (= sähköliiketoiminta).
  - Verovelvollisuuden ulkopuolelle vähäinen sähköliiketoiminta – liikevaihto alle 500 000 euroa ja alle 10 % liikevaihdosta.
  - Sähkön vähittäismyyntiä harjoittava yritys ei verovelvollinen, jos se ei kuulu sähköntuotantokonserniin tai konserniin, jolla on osuuksia sähköntuotantoyhtiöissä.

Sähköalan tilapäinen voittovero – veron perusteet

- Veron perusteena sähköliiketoiminnalle laskettava voitto.
- Konsernin sisäinen tuloksentasaus on mahdollista tietyin edellytyksin.
  - Tuloksesta saa vähentää toisen veron soveltamisalaan kuuluvan konserniyrityksen sähköliiketoiminnan tappion.
  - Tulos ei ole veronalaista siltä osin kuin tuotettu/myyty sähkö kulutetaan konsernin sisällä.
- Voitosta on veronalaista määrä, joka ylittää 10 %:n tuoton sähköliiketoimintaan sitoutuneelle omalle pääomalle.
  - 10 %:n tuoton tarkoituksena on rajata veron piiristä pois ns. normaalituoton mukaiset voitot
  - Korot ova kokonaan vähennyskelpoisia, jolloin myös vieraan pääoman kustannus tulee otetuksi huomioon.
- Veron suuruus on 30 prosenttia, joka maksetaan normaalin tuloveron lisäksi.

Sähköalan tilapäinen voittovero – keskeiset vaikutukset

- Verokertymän arviointi hyvin epävarmaa mm. sähkön hintakehityksen epävarmuuden vuoksi.
  - Esityksessä verotuloarvio 0,5-1,3 miljardia euroa vuoden 2023 sähkön keskihinnan ollessa pörssissä 100-200 €/MWh (10-20 snt/kWh) ja sähköstä olisi suojattu 65 % hintaan 40 €/MWh.
  - Pohjoismaisten sähkömarkkinoiden futuurihinta vuodelle 2023 on noin puolittunut joulukuun puolivälin 150 €/MWh tasolta → Viimeaikaisilla futuurihinnoilla verotuottoarvio n. 0,3-0,4 miljardia.
- Verolla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia uusiin investointeihin.
  - Kertaluonteinen ja vain yhtä vuotta koskeva vero.
  - 10 %:n tuotot omalle pääomalle verovapaata ja vieraan pääoman kustannus eli korot vähennyskelpoisia.
- Ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta sähkön tarjontaan eikä sähkön hintaan.

Fossiilisten polttoaineiden alan väliaikainen voittovero

- Kertaluonteinen lisävero eräille öljy- ja kaasualan yrityksille verovuodelta 2023.
- Panee kansallisesti täytäntöön EU-asetuksen solidaarisuusmaksun.
- Verovelvollisia yritykset, joiden liikevaihdosta yli 75 prosenttia muodostuu raakaöljyn tai maakaasun tuotannosta, jalostettujen öljytuotteiden valmistuksesta raakaöljystä ja kivihiilituotteiden valmistuksesta.
- Veropohjana verovuoden 2023 EVL-tulos, joka yli 120 % vuosien 2018-2021 EVL-tulosten keskiarvosta.
- Verokanta 33 %.
- Ei tunnistettu yrityksiä, jotka täyttäisivät varmuudella soveltamisedellytykset. Verotuotot arvioidaan vähäisiksi.

Ehdotuksen perustuslaillinen arviointi

- Hallituksen esityksessä käsitelty:
  - Esitys Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon kannalta
  - Omaisuudensuojaa
  - Esityksen taannehtivuutta
  - Yhdenvertaisuutta
  - Elinkeinovapautta
  - Katsottu, että lakiehdotus voitaisiin hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä
- Esityksessä käsitelty myös ehdotuksen suhdetta EU-asetukseen.

Esitys Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon kannalta

- Asiassa ollut epäselvyyttä siitä, kuuluuko voittoverosta säätäminen Ahvenanmaalla valtakunnan vai Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.
  - Verojen osalta lainsäädäntövalta jaettua. Maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat mm. elinkeino- ja huviveroja.
- Ahvenanmaan maakuntahallitus katsoo, että kyse itsehallintolain tarkoittama elinkeinovero.
- Esitysluonnos lähetetty Ahvenanmaan valtuuskunnalle lausuttavaksi (itsehallintolain 56 §). Ahvenanmaan valtuuskunta katsonut, että voittoverot kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.
- Ahvenanmaan maakuntahallitus antanut Ahvenanmaan maakuntapäiville 19.1.2023 ns. blankettilakiehdotuksen voittoveroja koskien.

Esitys omaisuudensuojan kannalta

- Omaisuudensuojasta johdettu konfiskatorisen verotuksen kielto.
- Liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi, jos velvoitteet koskevat pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä.
- Ehdotettu vero koskee lähinnä suuria tai suurehkoja sähköliiketoimintaa harjoittavia yrityksiä.
- Vero kohdistuu vain voitolliseen sähköliiketoimintaan ja huomioi toiminnan pääomakustannukset. Verotaso 30 % (yhteisöveron lisäksi).
- Arvioitu, että kyse ei konfiskatorisesta verosta.

Yhdenvertaisuus, elinkeinovapaus

- Yhdenvertaisuutta käsitelty lyhyesti, koska se nostettiin lausuntopalautteessa esiin. Arvioitu, että se ei aseta rajoituksia yrityksiä koskevalle verolainsäädännölle.
- Elinkeinovapauden osalta arvioitu, että se ei aseta esteitä tiettyä toimialaa koskevalle verolainsäädännölle.

Esityksen osittainen taannehtivuus

- Ehdotettuja voittoveroja sovellettaisiin verovuodelta 2023 toimitettavassa verotuksessa, eli ehdotus voi osittain kohdistus myös ennen lain lopullista voimaantuloa kertyneisiin tuloihin.
- Suomessa ei ehdotonta taannehtivan verolainsäädännön kieltoa, mutta yleensä taannehtivuutta perusteltua välttää.
  - Taustalla ajatus perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa.
  - Esim. veron soveltaminen HE:n antamisajankohdasta alkaen ei ole pidetty ongelmallisena.
- Arvioinnissa huomioon:
  - Poikkeuksellinen markkinatilanne.
  - HE annettu 29.12.2022. EU-asetusta koskeva komission ehdotus annettu 14.9.2022. Hallitus teki linjauksen windfall-veron valmistelusta 1.9.2022. Valmistelua ei aloitettu ajan puutteen takia.
  - Veron kertaluonteisuus.

Sähköalan tilapäinen voittovero – Suhde EU-asetukseen

- Kyse Suomen perustuslain näkökulmasta veroista -> niistä säädettävä asetuksen sääntelyä täsmällisemmin.
- EU-asetuksen tuottokattoa koskevat säännökset ovat yleisluonteisia. Lisäksi ne sisältävät jäsenvaltioille valinnaisia toimia ja jättävät monin osin jäsenvaltioille liikkumavaraa. Laaja liikkumavara johtaa siihen, ettei tuottokatto ole monilta osin yhdenmukainen toimi.
  - Asetuksen 6 artiklan mukaan tuottajien tietyistä lähteistä tuotetusta sähköstä saamien markkinatulojen yläraja on 180 euroa/ MWh.
  - Asetuksen 8 artikla mahdollistaa kansalliset kriisitoimet, jäsenvaltiot voivat mm.
    - Ottaa käyttöön toimenpiteitä, joilla edelleen rajoitetaan markkinatuloja, ml. tehdä ero eri teknologioiden välillä sekä rajata muiden markkinaosapuolten markkinatuloja;
    - Asettaa korkeamman markkinatulojen sellaisille, tuottajille, joiden tuotantokustannukset ylittävät 180 euroa / MWh.
    - Rajoittaa myös muiden tuotantomuotojen markkinatuloja.
    - Kansallisten kriisitoimien oltava oikeasuhtaisia ja syrjimättömiä, eivät saa vaarantaa investointisignaaleja, tulee kattaa investointi- ja toimintakustannukset, eivät saa vaarantaa tukkumarkkinoiden toimintaa ja oltava unionin oikeuden mukaisia
- Arvioitu, että voittovero täyttää EU-asetuksella kansalliselle toimenpiteelle asetetut vaatimukset ja on vaikutuksiltaan tuottokattoa vastaava.
  - Voittoveron tarkoituksena on kerätä riittävällä varmuudella vähintään sama tuotto jokaiselta sähköntuottajalta, jonka tuottokatto keräisi.
  - Tuottokaton mukaiset toimet voidaan nähdä jäsenvaltion vähimmäisvelvoitteeksi eikä ylärajaksi. Jäsenvaltioilla laaja autonomia verotuksessa.
- Arvioitu, että sähköliiketoiminnan voittovero linjassa EU-asetuksen tavoitteiden kanssa ja toimenpiteenä vähemmän markkinan toimintaa vääristävä kuin tuottokatto.

EU-asetuksen implementointi muissa jäsenvaltioissa

- Tällä hetkellä on tietoa 16 EU-valtiosta ja Norjasta
- Tuottokaton täytäntöönpano vaihtelee valtioittain hyvin paljon
  - Voimassaoloaika 4 kk- 24 kk
    - Voimassaoloajan alku 1.8.2022 – 1.3.2023
    - Voimassaoloajan loppu 30.6.2023 – 31.12.2024
  - Tuottokaton määrä 70 – 240 euroa/MWh, Saksassa liukuva tuottokatto.
  - Soveltamisala: eri tuotantomuotoja verotetaan eri tavoin tai joitakin vapautetaan verosta
  - Jo käytössä olevat verot, esim. Espanjan kansallinen windfall-vero. Lisäksi joissain valtioissa otettu käyttöön kansallinen windfall-vero tuottokaton lisäksi.
  - Latvia ja Viro eivät aio kerätä tuottokaton mukaisia tuottoja.
- Ruotsissa annettu ehdotus tuottokatosta:
  - Sovellettaisiin vain 1.3-2023-30.6.2023 perustuslakiin sisältyvän ehdottoman takautuvan verolainsäädännön kiellon vuoksi (ei vastaa EU-asetuksen tuottokaton soveltamisaikaa).
  - Asetuksen mahdollistamia poikkeuksia otettu käyttöön laajasti ja poikkeuksia tulkittu laveasti.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kiitos!

JARI.SALOKOSKI@GOV.FI
LAURA.PURO@GOV.FI