Ålands landskapsregering

Asiakirjan nimi	Kirjeen nro
LAUSUNTO	12 F1
Asian nro	Päiväys
ÅLR 2023/411	1.2.2023

Viite
HE 320/2022 vp

Yhteyshenkilö
Osastolakimies Sofia Higson

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
Valiokuntakanslian sihteeri
Jaana Junikka
PeV@eduskunta.fi

Asia

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta pyysi 12.1.2023 maakunnan hallituksen asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi (HE 320/2022 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisista voittoveroista sekä muutettavaksi elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia. Ehdotuksen taustalla on neuvoston asetus (EU) 2022/1854 energian korkeisiin hintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä sekä hallituksen linjaukset, joista päätettiin syksyn 2022 budjettiriihessä.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus antoi valtiovarainministeriölle 14.12.2022 kyseistä lakiehdotusta koskevan lausunnon. Maakunnan hallitus totesi lausunnossaan, että sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikainen voittovero kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, joten laki ei tule sovellettavaksi Ahvenanmaalla. Valtiovarainministeriö pyysi maakunnan hallituksen kehotuksesta Ahvenanmaan valtuuskunnan lausuntoa toimivallanjaosta. Ahvenanmaan valtuuskunta antoi lausuntonsa 16.1.2023, eli sen jälkeen, kun esitys oli jo annettu eduskunnalle.

Lainsäädäntövalta

Energia- ja sähkömarkkinoita koskeva sääntely kuuluu pääosin elinkeinotoiminnan alaan, joka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 22 kohdan mukaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. EU-asetukseen sisältyvää sääntelyä, jonka takia kyseinen esitys on valmisteltu valtakunnassa, on kuitenkin pikemminkin pidettävä verolainsäädäntönä kuin sähkömarkkinalainsäädäntönä. Verotusta koskeva lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakuntapäivillä on toimivalta säätää muun muassa maakunnalle tulevista elinkeinoveroista.

Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto

Referoimiensa lausuntojen perusteella Ahvenanmaan valtuuskunnan johtopäätös on se, että esityksen mukaisia väliaikaisia voittoveroja on pidettävä itsehallintolaissa tarkoitettuina elinkeinoveroina. Valtuuskunta kuitenkin katsoo, että ehdotetut verot johtuvat EU-asetuksesta ja ovat siten osa laajempaa kokonaisuutta, jolla pyritään hillitsemään eräiden energiamarkkinoiden toimijoiden poikkeuksellisen korkeista hinnoista aiheutuvia huomattavan korkeita voittoja sekä erityisesti lieventämään poikkeuksellisen korkeiden energian hintojen kuluttajiin kohdistuvia vaikutuksia. Tämä puolestaan johtaa kokonaiskäsitykseen siitä, että kyse ei ole ensisijaisesti ”tiukemmasta elinkeinoverotuksesta” tietyllä sektorilla, vaan elinkeinoverojen käytöstä EU-asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi Ukrainan kriisin vaikutusten lieventämiseksi keräämällä väliaikaisesti verovaroja vertailukelpoisten oikeussääntöjen mukaisesti kuluttajien hyväksi.

Tätä taustalähtökohtaa ajatellen Ahvenanmaan valtuuskunta katsoo, että on olemassa oikeudellisia perusteita katsoa, etteivät edellä esitetyt lausunnot anna toimivaltakysymykseen nähden yksiselitteistä vastausta, vaan että tässä tapauksessa voi olla kyse lähinnä valtakunnan toimivallasta. Ahvenanmaan valtuuskunnan johtopäätöksenä on näin ollen, että kysymyksenasettelua on arvioitava ensisijaisesti käsiteltävänä olevan EU-asetuksen ja sen tavoitteiden näkökulmasta, joten ehdotettujen voittoverojen on katsottava kohdistuvan pikemminkin valtakunnan kuin maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Maakunnan hallituksen näkemykset

Maakunnan hallitus toteaa ensinnäkin, että ehdotettujen sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan voittoverojen toimivallan on katsottava kuuluvan maakuntapäiville, koske ne ovat luonteeltaan elinkeinoveroja. Ehdotetut voittoverot ovat nimenomaan tuottoihin kohdistuvia veroja, ja on myös selvää, että niitä sovellettaisiin tavanomaisen tuloveron lisäksi. Tarkoituksena on siis verottaa väliaikaisesti sähköalan yrityksiä ja fossiilisten polttoaineiden sektoria tavanomaista tiukemmin. Veroa ei ole tarkoitus vyöryttää sähkön kuluttajille. Ajatus on pikemminkin päinvastainen, eli toisaalta kannustaa yrityksiä nostamaan vähemmän tuottoa ja toisaalta tuoda osa tuotosta valtiolle sen palauttamiseksi kuluttajille. Maakunnan hallituksen arvion mukaan voittoverot täyttävät kaikki ne kriteerit, jotka tähän mennessä on esitetty itsehallintolain elinkeinoveron käsitettä tulkittaessa. Tämän arvion jakaa myös Ahvenanmaan valtuuskunta esityksestä antamassaan lausunnossa.

Toiseksi maakunnan hallitus esittää, että EU-asetuksen taustalla olevaa tarkoitusta ei tule ottaa huomioon toimivallanjaosta päätettäessä. Yksi itsehallintojärjestelmän perusperiaatteista on, että EU-oikeus ei vaikuta eduskunnan ja maakuntapäivien väliseen itsehallintolain mukaiseen sisäiseen toimivallanjakoon EU-jäsenvaltio Suomessa.

Päätettäessä Euroopan unionissa tehtyihin päätöksiin liittyvistä Suomen toimenpiteistä lainsäädäntövalta ja toimivalta hallintoasioissa jakautuvat maakunnan ja valtakunnan välillä siten kuin itsehallintolain 59 b §:ssä säädetään. Mainitun lainkohdan esitöiden mukaan lähtökohtana on, että Euroopan unionin jäsenyys ei vaikuta maakunnan ja valtakunnan väliseen toimivallan jakoon (HE 18/2002 vp, s. 7/II). Myös EU-sopimuksen 4 artiklan 2 kohta suojelee jäsenvaltion sisäistä toimivallan jakoa.

Lakiehdotuksen tarkoitus ei ole aiemmin vaikuttanut lainsäädäntövallan jakoa koskevaan tarkasteluun. Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnossa sähkön tuotantotuesta annetusta maakuntalaista (landskapslag 31/11 om produktionsstöd för el) lainsäädäntövaltaa arvioitiin sääntelyn muodon kannalta. Uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön tuottajia tuettiin aiemmin valmisteverolainsäädännöllä, joka kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Kun valmisteveronpalautuksena myönnetty tuki päättyi, maakunnan hallitus päätti esittää omia toimenpiteitä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön tuottajien tukemiseksi. Vaikka molempien lakien taustalla oli sama tavoite, Ahvenanmaan tuotantotuen arvioitiin kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan ja valmisteveron palauttamisen valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Vastaava johtopäätös voidaan tehdä myös aiemmasta jäteverolaista (495/1996), mihin Ahvenanmaan valtuuskunta myös viittaa nyt käsiteltävänä olevaa asiaa koskevassa lausunnossaan. Jäteverolaista annetussa lausunnossa todetaan, että jätevero on itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva vero, vaikka se otettiinkin käyttöön ympäristösyistä.

Kolmanneksi, jos EU-asetuksen taustalla oleva tavoite on kuitenkin otettava huomioon, maakunnan hallitus katsoo, että ehdotetut voittoverot kuuluvat silti maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, koska voittoveroja koskeva sääntely kuuluu markkinasääntelyn alaan. Energiaa ja sähkömarkkinoita koskevat säännökset kuuluvat pääosin elinkeinotoiminnan alaan, joka itsehallintolain 18 §:n 22 kohdan mukaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan valtuuskunta ei selosta lausunnossaan minkä itsehallintolain oikeudellisen normin mukaan ehdotetut voittoverot kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Maakunnan hallituksen mukaan nyt käsiteltävänä oleva EU-asetus kattaa useita jäsenvaltioiden toimeenpantavaksi tulevia toimenpiteitä, joten sillä on useampia tavoitteita kuin mitä Ahvenanmaan valtuuskunta on ottanut huomioon. Valtakunnan esityksestä käy selvästi ilmi, että velvollisuudella ottaa käyttöön tuottokatto ja solidaarisuusmaksu, jota valtakunnassa pidetään voittoverona, pyritään vähentämään toiminnasta syntyviä suhteettoman suuria voittoja. Tuottokattoa ja solidaarisuusavustusta perustellaan sillä, että osa alalla toimivista yrityksistä on saanut meneillään olevasta energiakriisistä ylimääräisiä voittoja (HE 320/2022 vp, s. 8). Tämän tavoitteen valossa on selvää, että ehdotetun elinkeinoveron on tarkoitus verottaa erityisen ankarasti tiettyä elinkeinoa ja säännellä tiettyjä markkinoita, ja nämä asiat kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

Lopuksi

Ahvenanmaan valtuuskunnan mukaan ehdotettuja voittoveroja on pidettävä elinkeinoveroina, mutta silti niiden arvioidaan kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että itsehallintolaista ei lain 69 §:n mukaan voi poiketa muutoin kuin eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Maakunnan hallitus katsoo siten edelleen, että sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaa lainsäädäntöä on pidettävä elinkeinoveroina, jotka kuuluvat itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Lopuksi maakunnan hallitus haluaa ilmoittaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, että Ahvenanmaan maakuntapäiville on 19.1.2023 annettu niin sanottu blankettilakiehdotus sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskien. Näin ollen lainsäädäntövalta jää korkeimman oikeuden ja presidentin ratkaistavaksi itsehallintolain 19 §:n mukaisesti.

Ministeri Roger Höglund

Osastolakimies Sofia Higson

TIEDOKSI

Ahvenanmaan maakuntapäivät, info@lagtinget.ax

Valtiovarainministeri Annika Saarikko, annika.saarikko@vm.fi

Kansanedustaja Mats Löfström, mats.lofstrom@eduskunta.fi

Ahvenanmaan valtuuskunnan puheenjohtaja Peter Lindbäck, peter.lindback@ambetsverket.fi

Ahvenanmaan edustaja Helsingissä Johan Ehn, johan.ehn@regeringen.ax