Veli-Pekka Viljanen

HE 320/2022 vp sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 3.2.2023

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisista voittoveroista. Laissa säädettäisiin uudesta, sähköalan yritysten vuoden 2023 voittoihin kohdistuvasta 30 prosentin suuruisesta väliaikaisesta verosta sekä fossiilisten polttoaineiden alan yritysten vuoden 2023 voittoihin kohdistuvasta väliaikaisesta verosta.

Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Säännös edellyttää, että laista ilmenee yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa (HE 1/1998 vp, s. 134).

Sähköalan voittoveroa suorittamaan velvollinen yritys määritellään lakiehdotuksen 3 §:ssä ja verovapaudesta säädetään 4 §:ssä. Veron määrästä ja sen laskemisesta säädetään yksityiskohtaisesti 5–12 §:ssä. Fossiilisten polttoaineiden alan voittoveroa suorittamaan velvollinen yritys määritellään 13 §:ssä ja veron määrästä säädetään 14 §:ssä. Laki sisältää myös säännökset verovelvollisen oikeusturvasta (21–22 §). Ehdotettu sääntely täyttää näiltä osin perustuslain 81 §:ssä verolaille asetettavat vaatimukset.

Ehdotettu sähköalan yritysten veron määrä olisi 30 prosenttia, jonka lisäksi yritys joutuisi maksamaan voitoistaan normaalin yhteisöveron 20 prosenttia. Kokonaisuudessaan veron perusteena olevaan tuottoon kohdistuisi siten yhteensä 50 prosentin vero, silloin kun sähköliiketoimintaa harjoittaa yhteisömuotoinen toimija. Perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksestä on johdettavissa konfiskatorisen verotuksen kielto (HE 309/1993 vp, s. 63). Perustuslakivaliokunnan ennen perusoikeusuudistusta olevan lausuntokäytännön mukaan arvioitaessa sitä, milloin vero on katsottava konfiskatoriseksi on kiinnitetty huomiota veron kohteeksi joutuneen omien valintojen merkitykseen, veron taannehtivuuteen ja siihen, onko kyseessä omaisuuden korvaukseton ottaminen valtiolle (esim. PeVL 9/1978 vp, PeVL 12/1986 vp, PeVL 5/1988 vp).

Arvioitaessa nyt käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta omaisuudensuojan näkökulmasta on otettava huomioon, että kyse on väliaikaisesta vain yhden verovuoden ajan sovellettavasta laista. Taustalla on Venäjän viimeaikaisesta toiminnasta johtuva fossiilisten polttoaineiden hinnan voimakas nousu, Venäjän ja Suomen välisten sähkönsiirron loppuminen ja päästöoikeuden hinnan nousu, jotka ovat nostaneet merkittävästi sähkön tukkumarkkinahintaa, vaikka sähkön tuotantokustannukset eivät välttämättä ole välttämättä muuttuneet. Tämän seurauksena sähköntuottajien tulot ovat voineet kasvaa, vaikka niiden kustannukset olisivat pysyneet entisellään (esim. HE, s. 19). Käsitykseni mukaan tällaisessa poikkeuksellisessa asetelmassa ei sähköalan yritysten ja fossiilisten polttoaineiden alan yritysten kertaluonteinen vuoden 2023 voittoihin kohdistuva, sinänsä varsin suuri verotason korottaminen muodostu veron kohteena olevien yritysten kannalta sillä tavalla kohtuuttomaksi, että sillä olisi merkittäviä vaikutuksia yritysten yleiseen kannattavuuteen tai niiden kykyyn tehdä tulevaisuuteen kohdistuvia investointeja (ks. HE, s. 24).

Perustuslakivaliokunta on yleisesti pitänyt lainsäätäjän liikkumavaraa omaisuudensuojan näkökulmasta suurempana, jos velvoitteet koskevat pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä, kuin jos sääntely koskee suoraan luonnollisia henkilöitä tai jos sääntelyllä on hyvin välittömiä vaikutuksia oikeushenkilöiden taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. PeVL 55/2018 vp, s. 3). Omaisuudensuojan kannalta onkin merkitystä sillä, että verot kohdistuvat sähköalan voittoveron osalta sähköliiketoimintaa harjoittaviin, suuruusluokaltaan merkittäviin yrityksiin ja fossiilisten polttoaineiden alalla toimiviin yrityksiin, eikä lakiehdotuksella ole välittömiä vaikutuksia luonnollisiin henkilöihin.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 25 §:n mukaan lakia sovellettaisiin verovuodelta 2023 toimitettavassa verotuksessa. Verotus kohdistuisi siten osittain myös ennen lain voimaantuloa kertyneisiin tuloihin. Lain taannehtivan vaikutuksen suuruus riippuu lain voimaantuloajankohdasta.

Perustuslakiin ei sisälly yleistä taannehtivan verolain kieltoa. Verolakeja, joilla on taannehtivaa vaikutusta, on pidetty mahdollisena säätää perustuslakivaliokunnan pitkäaikaisen käytännön mukaan tietyin edellytyksin (ks. perusoikeusuudistusta edeltävästä käytännöstä kokoavasti PeVL 8/1990 vp). Perustuslakivaliokunta on uuden perustuslain aikana katsonut, että yleisistä oikeusperiaatteista – kuten ennakoitavuuden ja kohtuullisuuden vaatimuksista – lähtien voidaan muotoilla lähtökohta, jonka mukaan taannehtivaa verolainsäädäntöä tulee välttää. Tästä huolimatta yksittäisiin tapauksiin saattaa liittyä sellaisia erityispiirteitä, että taannehtivankaan

verolainsäädännön hyväksyminen ei muodostu suorastaan valtiosäännön vastaiseksi (PeVL 1/2009 vp, s. 2).

Vaikka taannehtivaa verolainsäädäntöä ei perustuslakivaliokunnan mielestä voida rinnastaa esimerkiksi yksityisten henkilöiden välisten sopimussuhteiden taannehtivaan sääntelyyn, myös verolakeihin liittyy oikeus luottaa verovelvollisuuden kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi verovelvollisen oikeusasemaa. Taloudellisilla toimijoilla on valiokunnan mielestä oikeus odottaa verolainsäädännöltä sellaista ennakoitavuutta, että he pystyvät etukäteen kohtuullisessa määrin arvioimaan verolainsäädännön merkityksen toimintaansa suunnitellessaan (PeVL 1/2009 vp, s. 2).

Käsiteltävänä olevaan tilanteeseen liittyy useita erityispiirteitä, jotka nähdäkseni riittävällä tavalla perustelevat tässä tapauksessa verolain osittaista taannehtivuutta. Ensinnäkin kyse on puuttumisesta hyvin poikkeuksellisen kansainvälisen kriisin aiheuttamaan markkinatilanteeseen, jossa energia-alan yritykset ovat saaneet merkittäviä liikevoittoja ilman vastaavaa omaa panostusta. Lakiehdotuksen taustalla on Euroopan unionin neuvoston asetus korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä (EU) 2022/1854, joka on annettu 6.10.2022. Energia-alan toimijoilla on siten ollut jo hyvissä ajoin ennen verovuoden 2023 alkua tieto siitä, että yritysten poikkeuksellisen suuriin voittoihin tullaan puuttumaan Euroopan unionin alueella. Vaikka kyse on sinänsä osittain taannehtivasta sääntelystä, ei puuttuminen yritysten vuoden 2023 voittoihin ole yritysten näkökulmasta ennakoimatonta. Taannehtivuus rajoittunee ainoastaan verovuoden 2023 kahteen ensimmäiseen kuukauteen.

Edellä olevin perustein katson, ettei lakiehdotus osittain taannehtivia vaikutuksia sisältävänä muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat veroja ja maksuja 18 §:n 5 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat puolestaan asiat, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita, kunnalle tulevaa veroa. Ahvenanmaan valtuuskunta on 13.1.2023 antanut asiasta lausunnon, jossa se pitää lainsäädäntövallan jakoa käsiteltävänä olevien verojen osalta jossain määrin tulkinnanvaraisena. Valtuuskunta päätyy kuitenkin lausunnossaan loppupäätelmään, jonka mukaan – erityisesti sääntelyn taustalla olevan EU-asetus ja sen tarkoitus huomioon ottaen – ehdotettu verolainsäädäntö

kuuluu pikemminkin valtakunnan kuin maakunnan lainsäädäntövaltaan.[1] Minulla ei ole huomauttamista Ahvenanmaan valtuuskunnan johtopäätökseen nähden. Tämä merkitsee sitä, että ehdotettu laki tulee sellaisenaan voimaan ja sovellettavaksi myös Ahvenanmaan maakunnassa.

[1] ”Ålandsdelegationen konstaterar sammanfattningsvis att frågeställningen kan bedö-mas ur dessa båda perspektiv, som ger olika slutresultat. Ålandsdelegationens slutsats är att i första hand bedöma frågeställningen utgående från den föreliggande EU-förordningen och dess syften, vilket innebär att de föreslagna vinstskatterna snarare skall anses vara att hänföra till rikets än landskapets lagstiftningsbehörighet.” (Ålandsdelegation, 13.1.2023, Nr 6/23).