AHVENANMAAN VALTUUSKUNTA **Diaarinumero** D 10 22 05 09

Helsinki/Maarianhamina 13.1.2023

Nro 6/23

Viite Valtiovarainministeriön kirjelmä 20.12.2022, VN/32728/2022.

Valtiovarainministeriölle

Asia

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 20.12.2022 päivätyllä kirjelmällä Ahvenanmaan valtuuskunnan lausuntoa Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan sekä 27 §:n 36 kohdan tulkinnasta. Kysymyksenasettelu liittyy luonnokseen hallituksen esitykseksi sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi, joka on liitetty asiakirjoihin samoin kuin Ahvenanmaan maakunnan hallituksen asiaa koskeva lausunto. Lausunnon pohjana oleva päivitetty ruotsinkielinen versio hallituksen esityksestä toimitettiin neuvottelukunnalle 28.12.2022.

Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnon peruste

Ahvenanmaan itsehallintolain 56 §:n mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä maakunnan hallitukselle ja tuomioistuimille. Valtuuskunnan tehtäviin kuuluu siis toimia asiantuntijaelimenä, joka antaa lausuntoja itsehallinnon soveltamista koskevista asioista. Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa kuitenkin, että maakunnan lainsäädäntövalta ratkaistaan yksiselitteisesti vain maakuntalakien säätämisen yhteydessä, jotka tasavallan presidentti Ahvenanmaan valtuuskunnan ja tarvittaessa korkeimman oikeuden tarkastuksen jälkeen joko hyväksyy tai veto-oikeuttaan käyttäen saattaa raukeamaan. Sen sijaan vastaavaa arviota lainsäädännön soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ei tehdä eduskunnan säätäessä lakeja. Jos asiaa koskevaa maakuntalainsäädäntöä ei ole eikä toimivalta ilmene suoraan itsehallintolain jaottelusta, viranomaiset voivat joutua, kuten tässä tapauksessa, itse tulkitsemaan, mitä itsehallintolain säännökset merkitsevät. Jos joistakin hallinnollisista toimivaltuuksista syntyy erimielisyyttä, korkein oikeus voi ratkaista asian siten kuin itsehallintolain 60 §:ssä säädetään.

Postiosoite: Ahvenanmaan valtuuskunta
Ahvenanmaan valtionvirasto
PL 58
22101 MARIEHAMN

Puhelin: vaihde 018-635270

Faksi: 018-635268

Helsingin osoite: Annankatu 22 A 3
00100 HELSINKI

Esitysluonnoksen tarkoitus ja sisältö

Luonnoksessa ehdotetaan esityksen antamista eduskunnalle laiksi sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisista voittoveroista sekä elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta. Ehdotuksen taustalla on neuvoston asetus (EU) 2022/1854 korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä (jäljempänä EU-asetus) sekä hallituksen linjaukset, joista päätettiin syksyn 2022 budjettiriihessä. EU-asetuksen tavoitteena on vähentää sähkön kulutusta EU:ssa ja korkeista energianhinnoista kuluttajille aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia. EU-asetuksella pyritään puuttumaan myös tietyille energiamarkkinatoimijoille syntyneisiin merkittävän korkeisiin voittoihin, jotka eivät johdu yritysten omista ylimääräisistä panoksista tai investoinneista, sekä uudelleenjakamaan kyseisiä tuottoja korkeista energianhinnoista kärsivien kuluttajien eduksi.

Käsiteltävänä olevan esityksen tavoitteena on panna täytäntöön EU-asetuksen edellyttämät väliaikaiset verotukselliset toimet tavalla, joka ottaa huomioon Suomen energiamarkkinoiden erityispiirteet, ei aiheuta häiriöitä sähkömarkkinoilla ja investoinneissa ja joka kohtelee alan toimijoita mahdollisimman tasapuolisesti. Lisäksi pyritään siihen, että toimenpiteet olisivat hallinnollisesti toteuttamiskelpoisia, erityisesti niiden kiireellisyys huomioon ottaen, ja että niitä toteutettaisiin vain lyhyen aikaa.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin sähköliiketoimintaa harjoittavien yritysten ja fossiilisten polttoaineiden alalla toimivien yritysten verovuoden 2023 voitoista valtiolle suoritettavasta uudesta väliaikaisesta verosta. Verot kohdistuisivat tuloveron lisäksi yritysten voittoihin. Samalla elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia muutettaisiin siten, että ehdotetut verot eivät olisi verotuksessa vähennyskelpoisia. Molempien voittoverojen verotuksen toimittaa ja verot perii Verohallinto.

Ehdotetun lain mukaan verovelvollisia olisivat sähköä tuottavat yritykset ja sähköä joko suoraan loppukäyttäjille tai jälleenmyyntiä varten myyvät yritykset. Vähäinen sähköliiketoiminta jäisi verovelvollisuuden ulkopuolelle. Veron kohteena olisi verovelvollisen sähköliiketoiminnan omalle pääomalle lasketun kymmenen prosentin tuoton ylittävä sähköyrityksen sähköliiketoiminnan tulos. Sähköliiketoiminnan tuloksella tarkoitettaisiin sähköliiketoiminnan verovuodelle jaksotettujen veronalaisten tulojen ja vähennyskelpoisten menojen sekä muiden vähennyskelpoisten erien erotusta. Tulojen veronalaisuus ja menojen vähennyskelpoisuus määriteltäisiin eräin poikkeuksin elinkeinotulon verottamisesta annetun lain säännösten mukaisesti. Myös tulojen ja menojen jaksottamiseen sovelletaan elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia.

Uuden veron piiriin kuuluisivat ehdotetun lain mukaan väliaikaisesti myös fossiilisten polttoaineiden alalla toimivien yritysten verovuoden 2023 voitot. Verovelvollisia ovat yritykset, joiden liikevaihdosta yli 75 prosenttia muodostuu raakaöljyn tai maakaasun tuotannosta, raakaöljystä jalostettujen öljytuotteiden valmistuksesta tai kivihiilituotteiden valmistuksesta. Veron kohteena olisi yrityksen elinkeinotoiminnan tulos,

joka on yli 120 prosenttia verovuosien 2018–2021 keskimääräisestä elinkeinotoiminnan tuloksesta.

Lainsäädäntövalta ja toimivalta hallintoasioissa

Esitysluonnos sisältää lakiehdotuksen sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisista voittoveroista. Hallituksen esityksessä on todettu, että kyse on asiallisesti normaalin tuloveron lisäksi maksettavista sähköliiketoimintaa harjoittavien yritysten ja fossiilisten polttoaineiden alalla toimivien yritysten voittoihin perustuvista veroista, vaikka niiden laskentaperusteet poikkeavat tietyiltä osin normaalista tuloverotuksen veropohjasta. Voittoverot olisivat väliaikaisia. Verot suoritettaisiin valtiolle.

Tämän johdosta Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, että itsehallintolaissa veroja ja maksuja koskeva lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita sekä kunnalle tulevaa veroa. Valtakunnalle kuuluu sanotun lain 27 §:n 36 kohdan mukaan toimivalta muun verolainsäädännön osalta.

Lakiehdotuksen mukaan valtiolle suoritettaisiin veroa sähköliiketoimintaa harjoittavien ja fossiilisten polttoaineiden alalla toimivien yritysten voitoista. Lailla on tältä osin yhtymäkohtia elinkeinotoimintaan ja elinkeinon harjoittamiseen, jotka eräin poikkeuksin kuuluvat maakunnan toimivaltaan itsehallintolain 18 §:n 22 kohdan mukaan. Kuten edellisessä kappaleessa mainitaan, toimivalta elinkeinoveroja koskevissa asioissa kuuluu maakunnalle.

Sen ratkaisemiseksi, kuuluuko toimivalta nyt ehdotetun lain osalta valtakunnalle vai osittain tai kokonaan maakunnalle, on otettava huomioon ensinnäkin se, onko kyse itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa vai 27 §:n 36 kohdassa tarkoitetusta verosta tai maksusta ja toiseksi se, onko verolla verotuksellisten tavoitteiden lisäksi muitakin tavoitteita maakunnalle kuuluvalla alueella.

Valtuuskunta toteaa, että verojen ja maksujen käsitteet ovat saman sisältöiset itsehallintolaissa ja perustuslaissa. Verot määritellään yleisesti rahallisiksi suorituksiksi, jotka julkisyhteisö sille kuuluvan toimivallan perusteella yksipuolisesti määrää tietyn hallintoalamaisryhmän maksettavaksi yhteisölle pääsääntöisesti tämän tarpeisiin vastaamiseksi. Verot käytetään yhteisön yleismenoihin eivätkä ne ole vastike millekään tietylle edulle. Näin ne eroavat käsitteellisesti maksuista, jotka ovat korvausta julkisen etuuden käytöstä (PeVL 61/2002 vp). *Valmisteverot* taas ovat välillisiä kulutusveroja. Vaikka verot on pääsääntöisesti tarkoitettu julkisyhteisöjen rahantarpeisiin, verotusta on käytetty myös muihin tarkoituksiin, kuten elinkeinopoliittisiin, sijaintipaikkaa koskeviin tai ympäristöpoliittisiin tarkoituksiin. Perustuslain 81 §:ssä säädetään, että valtionverosta on säädettävä lailla. Verolaissa on säädettävä verovelvollisuuden perusteista ja veron suuruudesta sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Hallituksen esityksessä voimassa olevaksi itsehallintolaiksi (HE 73/1990 vp, s. 80) todetaan, että uudella lailla ei ole tarkoitus muuttaa silloin voimassa ollutta valtakunnan ja maakunnan verotusta koskevaa toimivallan jakoa. Kaikki verolainsäädäntö, lukuun ottamatta kunnallisverotusta ja maakunnan oikeutta säätää elinkeino- ja huviveroista sekä ylimääräisestä tuloverosta, kuuluu valtakunnan lainsäädäntöelimelle. Itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan säännös koskee välittömien verojen lisäksi kaikenlaisia välillisiä veroja, tulleja ja valmisteveroja yms. Myös veronluonteisista maksuista, joista säätämistä ei ole erikseen määrätty maakunnalle, säädetään valtakunnan lainsäädännössä. Maakunnan toimivallan puitteissa on kuitenkin myös kunnallisverotusta koskevan lainsäädännön lisäksi hyväksytty eräitä veroja tai veronluonteisia maksuja koskevia maakuntalakeja kuten matkustajamaksusta, apteekkimaksusta, leimaverosta, elokuvateatteriverosta sekä lisäverosta tai ylimääräisestä tuloverosta (maakuntavero), joka maakunnalla on oikeus periä, annettu maakuntalaki.

Maksujen osalta maakunnalle on annettu lainsäädäntövalta maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa silloinkin, kun maksulla on tiettyjä veroa muistuttavia piirteitä. Esimerkkejä tästä ovat muun muassa metsänhoitomaksu ja ajoneuvojen romutusmaksu. Samoin maakunnalla on katsottu olevan sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa oikeus säätää hallinnollisista seuraamuksista, kuten öljypäästömaksuista.

Aiemmin annettuja toimivallan jakoa koskevia lausuntoja

Jäljempänä käsitellään useita lausuntoja, jotka koskevat maakunnan ja valtakunnan välistä toimivallan jakoa. Niistä voi olla hyötyä nyt käsiteltävänä olevan kysymyksen pohdinnassa.

Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyi 22.5.1974 matkustajamaksua koskevan maakuntalain (landskapslag om resandeavgift). Korkein oikeus totesi asiasta 7.11.1974 antamassaan lausunnossa muun muassa näin:

Tarkasteltavan maakuntapäiväpäätöksen mukaan laivanvarustajan, joka harjoittaa säännöllistä matkustajaliikennettä aluksilla ulkomaisen sataman ja Ahvenanmaan maakunnan sataman välillä, on suoritettava elinkeinoverona matkustajamaksu, jonka maakuntapäivät erillisellä päätöksellään määrää, ja jonka suuruus kuitenkin on enintään kaksi markkaa sellaista matkustajaa kohden, joka verovelvollisen omistamaa tai vuokraamaa alusta käyttäen saapuu ulkomaisesta satamasta Ahvenanmaan satamaan 31.3. ja 1.10. välisenä aikana. Matkustajamaksusta kertyvät varat oli käytettävä pääasiassa ympäristönsuojeluun ja matkailun edistämiseen.
Maakuntapäivät saa päättää elinkeinoveroista itsehallintolain 23 §:n nojalla. Tällainen päätös voidaan antaa myös maakuntalain muodossa, vaikka itsehallintolaissa ei edellytetä sitä. Matkustajamaksua maakuntapäivien päätöksen mukaisessa muodossaan on pidettävä itsehallintolain tarkoittamana elinkeinoverona. Verovelvollisuus koskisi myös sellaisia laivanvarustajia, joiden kotipaikka on Ahvenanmaan maakunnan ulkopuolella. Säännöllisen matkustajien kuljetuksen Ahvenanmaan satamiin voidaan henkilöliikennettä harjoitettaessa vallitsevat erityiset olosuhteet huomioon ottaen kuitenkin katsoa liittyvän Ahvenanmaan

maakuntaan sillä tavoin, että verovelvollisuus olisi voitava määrätä myös niille, jotka eivät harjoita elinkeinoa maakunnassa. Maakuntapäivillä on sen vuoksi ollut toimivalta säätää verovelvollisuudesta edellä mainitussa laajuudessa.

Perustuslakivaliokunta antoi 13.11.1991 lausunnon hallituksen esityksestä matkustajaverolaiksi (PeVL 5/1991 vp). Sen mukaan Suomesta ulkomaille lentokoneella tai laivalla lähtevistä matkustajista oli suoritettava valtiolle matkustajaveroa. Vero olisi ollut 30–200 markan suuruinen. Matkustajaveroa ei ehdotuksen mukaan olisi maksettu alle 12-vuotiaista lapsista. Lippujen myyjät olisivat olleet verovelvollisia. Perustuslakivaliokunta totesi muun muassa seuraavaa:

”Käsiteltävänä olevan matkustajaverolakiehdotuksen kannalta keskeiseksi näin ollen muodostuu kysymys siitä, tarkoitetaanko uudella verolla verottaa lento- ja laivamatkoja järjestävien elinkeinonharjoittajien saamaa tuottoa normaalia yleistä tuloverotusta ankarammin vai onko tarkoituksena verottaa lento- ja laivamatkojen muodossa tuotettuja palveluita, jolloin veroa voidaan luonnehtia erityiseksi kulutusveroksi. Kulutusveroille on yleensä ominaista, että verovelvollisena on tavaran tai palvelun tuottaja, ja että veron rasitus hintaan sisältyvänä kohtaa

suoritteen ostajaa.
Esityksen perusteluissa todetaan yksiselitteisesti, että veron kohteena olisi matkustaminen, ei matkailuelinkeino, vaikkakin käytännön syistä verovelvollisia ovat matkalippujen myyjät. Myyjät toimivat vain veronkantajina eikä vero kohdistu heidän toimintansa tuottoon. Tarkoituksena on, että vero siirtyy matkan hintaan. Matkalippujen myyjät maksavat sitten veron valtiolle kuukausittain viimeistään myynnin jälkeisen kuukauden lopussa.
Edellä esitetyn huomioon ottaen perustuslakivaliokunta päätyy siihen, että ehdotettu matkustajavero ei ole sellainen elinkeinovero, josta päättäminen Ahvenanmaan itsehallintolain 23 §:n 1 momentin perusteella kuuluu maakunnan toimivaltaan. Asiasta voidaan säätää, niin kuin esityksen tarkoituksena on, valtakunnan lailla myös siltä osin kuin se kohdistuu Ahvenanmaalta ulkomaille suuntautuviin matkoihin.”

Hallituksen esityksestä arpajaisverolaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi perustuslakivaliokunta lausui muun muassa seuraavaa (PeVL 9/1992 vp):

”Arpajaisverolain 4 §:n mukaan veron perusteena olisi arpajaisten tuotto tai voittojen yhteenlaskettu arvo Edellisen perusteen osalta veroa voitaisiin asiaa muodollisesti tarkastellen

pitää elinkeinon tuottoon kohdistuvana. Veron finanssioikeudellinen luonne selviää kuitenkin esitykseen sisältyvästä kolmannesta lakiehdotuksesta, jonka nojalla arpajaisista saatu voitto ei ole saajan veronalaista tuloa. Arpajaisvero on siten asialliselta luonteeltaan voitonsaajan tuloveron korvaava vero, eikä lakiehdotuksen mukainen veron tekninen laskentatapa tee tästä verosta sellaista elinkeinon tuottoon kohdistuvaa elinkeinoveroa, josta säätäminen kuuluisi maakunnan lainsäädäntövaltaan.” Perustuslakivaliokunnan johtopäätös oli, että valtakunnan lailla voitiin säätää arpajaisverosta myös Ahvenmaan osalta.

Ahvenanmaan valtuuskunta teki 17.12.2001 antamassaan lausunnossa äänestyksen jälkeen seuraavan johtopäätöksen valtakunnassa suunnitellun tonnistoverojärjestelmän sovellettavuudesta Ahvenanmaan maakunnassa:

Hallituksen esitysluonnoksen mukainen tonnistoverotus on tarkoitettu veronhuojennukseen tähtääväksi väliaikaiseksi vaihtoehdoksi pääasiassa kansainvälisenä meriliikenteenä harjoitettavan varustamotoiminnan normaalille tuloverotukselle. Tonnistoverotus on sekä aineellisesti että muodollisesti sisällytetty yleiseen tuloverotukseen. Tonnistovero ei olisi lisävero laivanvarustajalle eikä rahdinantajalle.

Tämän takia ja muutoin edellä esitetyn perusteella Ahvenanmaan valtuuskunta katsoo, että tonnistovero ei hallituksen esitysluonnoksessa esitetyssä muodossaan ole itsehallintolaissa tarkoitettu elinkeinovero. Koska ei ole muitakaan itsehallintolaissa säädettyjä perusteita katsoa, että esitysluonnoksen mukainen tonnistoverojärjestelmä kuuluisi maakunnan lainsäädäntövaltaan, Ahvenanmaan valtuuskunta katsoo, että kyseinen tonnistoverotusta koskeva lainsäädäntö on valtakunnan toimivaltaan kuuluva asia. Sillä, että tonnistovero menee kokonaisuudessaan valtiolle ja yhteisövero taas menee osaksi kunnille tuloverotusta koskevien yleisten sääntöjen mukaan, ei ole tältä osin merkitystä.

Ahvenanmaan valtuuskunta on käsitellyt toimivallan jakoa koskevaa rajanvetoa 6.5.1996 valtiovarainministeriölle antamassaan lausunnossa, joka koski jäteverolakia koskevaa hallituksen esitysluonnosta sekä 16.1.2004 antamassaan lausunnossa, joka koski ehdotusta hallituksen esitykseksi laiksi eräiden juomapakkausten valmisteverosta sekä siitä johtuvista verolainsäädäntömuutoksista. Näiden osalta Ahvenanmaan valtuuskunta totesi, että koska kysymys oli uuden yleisen veron ja välillisen kulutusveron (valmisteveron) käyttöönotosta, se seikka, että toimivalta ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevissa asioissa kuuluu maakunnalle ja että verolla (valmisteverolla) oli ympäristöpoliittisia tavoitteita siitä, että se toimisi ohjauskeinona ympäristönsuojelun parantamiseksi, ei ollut poikkeus itsehallintolain toimivallan jaosta, vaan kysymys oli itsehallintolain 27 §:n 36 kohdassa tarkoitetusta valtakunnan toimivallasta.

Sen sijaan Ahvenanmaan valtuuskunta katsoi 5.5.2022 antamassaan lausunnossa, joka koski luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta, että ottaen huomioon lain tarkoitus, eli verovelvollisuuden säätäminen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajille, ja se, että saadut varat eivät mene suoraan valtiolle vaan talousarvion ulkopuoliselle rahastolle, josta maksetaan ympäristön pilaantumisen aiheuttamia korvauksia sekä korvattavia vahinkoja ja kustannuksia koskevat säännökset, ehdotettu rahasto kaiken kaikkiaan itsehallintolain toimivallan jaon kannalta kuului lähinnä luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevaan oikeudenalaan, joka kuuluu maakunnan toimivaltaan itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan nojalla. Jäteverolakiin vertaamisen ei katsottu olevan tarkoituksenmukaista, koska jäteverosta kertyvät varat kohdentuvat suoraan valtiolle.

Maakunnan hallituksen ja valtiovarainministeriön lausunnot

Valtiovarainministeriö toteaa kirjelmässään, että se on lakia valmistellessaan lähtenyt siitä, että kyseiset verot kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Tätä ei kuitenkaan ole tarkemmin perusteltu.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus esittää lausunnossaan, että sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikainen voittovero kohdistuu tiettyihin elinkeinoihin ja niiden tuottoihin. Voittovero veloitetaan tuloveron lisäksi, eikä se ole vähennyskel-

poinen tuloverotuksessa. Lakiehdotus ei siten ole yleisen tuloveron vaihtoehto tai korvaaja, vaan perustuslakivaliokunnan ja Ahvenanmaan valtuuskunnan vahvistamien elinkeinoveron tunnusmerkkien tapaan tuloveron lisämaksu. Ehdotettu voittovero ei ole myöskään kulutusvero, päinvastoin voittoveron tarkoituksena on pienentää sähkön hinnannoususta johtuvia sähköyhtiöiden voittoja. Lisäksi lakiehdotuksen taustalla olevan EU-asetuksen mukaan toimenpiteiden tuotot on tarkoitus jakaa sähkön loppukäyttäjille sähkön korkeiden hintojen vaikutusten lieventämiseksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt keskeisenä kysymyksenä sitä, onko uudella verolla tarkoitus verottaa tiettyä elinkeinoa normaalia yleistä tuloverotusta ankarammin vai onko tarkoituksena verottaa tiettyä palvelua, jolloin veroa voidaan pitää kulutusverona (PeVL 5/1991 vp s. 2). Maakunnan hallitus toteaa, että sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisen voittoveron tavoitteena on vähentää korkeista energianhinnoista kuluttajille aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia ja hillitä eräiden energiamarkkinoiden toimijoiden energiamarkkinatoimijoiden tuottamaa korkeaa tuottoa. Kyse on siten siitä, että lainsäätäjä haluaa verottaa tiettyä elinkeinoa tuloveroa ankarammin. Edellä mainitun ja asiassa käytettävissä olevien ruotsinkielisten asiakirjojen perusteella maakunnan hallitus toteaa, että nyt ehdotettu laki kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, minkä vuoksi se ei tule sovellettavaksi Ahvenanmaalla.

Ahvenanmaan valtuuskunnan johtopäätös

Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, että tässä tapauksessa johtopäätös riippuu siitä, otetaanko huomioon vain kyseinen hallituksen esitys ja sen tuloksena syntyvät lakiehdotukset vai EU-asetuksen sääntelyn kohteena oleva kokonaisuus.

Hallituksen esityksen kannalta keskeinen kysymys on se, että ovatko kyseiset voittoverot itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa tarkoitettuja elinkeinoveroja. Edellä todetuista lausunnoista ilmenee, että elinkeinoveroon viittaavia tekijöitä ovat se, että vero kohdistuu tietyn elinkeinotoiminnan tuottoon, että kyseessä on tuloveroa korvaava vero, että elinkeinotoiminnan tuottoa on tarkoitus verottaa yleistä tuloveroa ankarammin ja että veron ei ole tarkoitus sisältyä kuluttajien maksettavaksi tulevaan hintaan. Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, että nyt on kyse valtiolle suoritettavasta verosta, jota maksetaan sähköliiketoimintaa harjoittavien ja fossiilisten polttoaineiden alalla toimivien yritysten voitoista. Verot kohdistuisivat tuloveron lisäksi yritysten voittoihin. Ehdotetut verot eivät olisi tuloverotuksessa vähennyskelpoisia. Verot on toki maksettava valtiolle, mutta veroista kertyvillä varoilla on tarkoitus rahoittaa EU-asetuksen mukaisia kuluttajille suunnattuja tukitoimia. Veroilla voidaan siten katsoa olevan muita kuin puhtaasti verotaloudellisia tavoitteita. Verot kohdistuvat sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan yrityksiin ja ne koskevat siten sellaista elinkeinotoimintaa, joka kuuluu itsehallintolain 18 §:n 22 kohdassa tarkoitettuun maakunnan toimivaltaan.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella Ahvenanmaan valtuuskunta katsoo, että väliaikaisia voittoveroja, sellaisina kuin ne ovat hallituksen esitysluonnoksessa, olisi tältä kannalta pidettävä itsehallintolaissa tarkoitettuina elinkeinoveroina.

Ahvenanmaan valtuuskunta kuitenkin toteaa, että ehdotetut voittoverot 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.

EU-asetuksen ensimmäisessä artiklassa asetuksen kohteesta ja soveltamisalasta säädetään näin:

”Tässä asetuksessa vahvistetaan hätätoimenpiteet, joilla lievennetään korkeiden energian hintojen vaikutuksia poikkeuksellisten, kohdennettujen ja ajallisesti rajoitettujen toimenpiteiden avulla. Kyseisillä toimenpiteillä pyritään vähentämään sähkönkulutusta, ottamaan käyttöön yläraja tiettyjen tuottajien sähköntuotannosta saamille markkinatuloille ja jakamaan ne uudelleen sähkön loppuasiakkaille kohdennetulla tavalla, jotta jäsenvaltiot voivat soveltaa julkisia toimia kotitalousasiakkaille ja pk-yrityksille toimitettavan sähkön hinnoitteluun, sekä vahvistamaan säännöt, jotka koskevat pakollista väliaikaista solidaarisuusmaksua sellaisille unionin yhtiöille ja kiinteille toimipaikoille, jotka toimivat raakaöljy-, maakaasu-, hiili- ja jalostamoaloilla, jotta voidaan edistää energian kohtuuhintaisuutta kotitalouksien ja yritysten kannalta.”

EU-asetus antaa jäsenvaltioille melko vapaat kädet asetuksen edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseen. Suomi on jäsenvaltiona päättänyt täyttää EU-asetuksen edellyttämät velvoitteet ehdotetuilla voittoveroilla. Esityksen tavoitteena on panna täytäntöön EU-asetuksen edellyttämät väliaikaiset verotukselliset toimet tavalla, joka ottaa huomioon Suomen energiamarkkinoiden erityispiirteet aiheuttamatta häiriöitä sähkömarkkinoilla ja investoinneissa ja joka kohtelee alan toimijoita mahdollisimman tasapuolisesti. Tavoitteena on myös toimien hallinnollinen toteutettavuus ottaen erityisesti huomioon EU-asetuksen edellyttämien toimien kiireellinen ja lyhytkestoinen toteutus.

Esitysluonnoksessa todetaan, että EU-asetuksen tavoitteena on vähentää sähkön kulutusta EU:ssa ja korkeista energianhinnoista kuluttajille aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia. Sähkön talvikysynnän ja huippukulutuksen leikkaamisen ohella asetus sisältää jäsenvaltioille velvollisuuden ottaa käyttöön tuottokatto, sekä säätää fossiilisia polttoaineita tuottaville ja jalostaville yhtiöille solidaarisuusmaksu niiden saamien ylisuurten voittojen leikkaamiseksi. Voitot ovat ylittäneet ne tuotot, joita yritykset olisivat voineet odottaa saavansa normaalioloissa, jos Ukrainan kriisistä johtuvaa ennakoimatonta energiamarkkinoiden tilannetta ei olisi tapahtunut.

EU-asetuksessa määritellyn solidaarisuusmaksun sijaan jäsenvaltio voi soveltaa vastaavaa kansallista toimenpidettä. Sillä tulee kuitenkin olla samanlaiset tavoitteet ja säännöt kuin asetuksessa tarkoitetulla maksulla, minkä lisäksi siitä tulee saada vastaavat tai korkeammat tulot kuin solidaarisuusmaksusta. Esityksessä todetaan, että ehdotettujen verojen perusajatuksena olisi, että ne kohdistuisivat toimijoiden nettotuloon eli tulojen ja menojen väliseen erotukseen. Tällöin sähkömarkkinoiden yrityksiin sovellettava vero ottaisi huomioon EU-asetuksen mukaista tuottokattoa

paremmin erot eri tuotantomuotojen tuotantokustannuksissa. Koska vero määrättäisiin kaikille sähkömarkkinoiden toimijoille nettotulon perusteella, sitä voitaisiin soveltaa tuottokattoa luontevammin kaikkiin sähköntuotannon muotoihin ja kaikkiin sähkön markkinapaikkoihin. Hallituksen esityksen mukaan vero kohtelisi eri toimijoita tasapuolisemmin kuin tuottokatto, joka kohdistuisi ankarammin niihin tuotantomuotoihin, joiden tuotantokustannukset ovat korkeammat.

Hallituksen esityksen mukaan veronalaisiin voittoihin sovellettava verotaso on 30 prosenttia. Verotason mitoituksessa on huomioitu kansallinen tavoite leikata sähköntuottajien voittoja sekä EU-asetuksen mukainen tuottokatto niin, että ehdotettava vero leikkaisi kunkin asetuksen piirissä olevan sähköntuottajan verolla vähennettyjä tuloja riittävällä varmuudella vähintään yhtä paljon kuin EU-asetuksen mukainen tuottokatto.

Esityksen mukaan fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisen voittoveron soveltamisalaan kuuluisivat EU-asetuksen solidaarisuusmaksun soveltamisalaan kuuluvat yritykset. Vero koskisi kotimaisten yritysten lisäksi ulkomaisia yrityksiä, joilla on kiinteä toimipaikka Suomessa. Veron perusteena oleva voitto laskettaisiin yrityksen koko elinkeinotoiminnan tuloksen perusteella. Hallituksen esityksen mukaan laskentatapa vastaa EU-asetuksen laskentatapaa. Veron perusteena olevassa elinkeinotoiminnan tuloksessa ei otettaisi huomioon tappiontasausta eikä konserniavustuksia. Elinkeinotoiminnan tulosta verrattaisin EU-asetuksen solidaarisuusmaksun mukaisesti yrityksen verovuosien 2018–2021 keskimääräiseen elinkeinotoiminnan tulokseen ja verovuoden elinkeinotoiminnan tulos olisi veronalaista siltä osin kuin se olisi korkeampi kuin 120 prosenttia vertailujakson keskimääräisestä elinkeinotoiminnan tuloksesta. Näin määritettyyn veronalaiseen voittoon sovellettaisiin EU-asetuksen solidaarisuusmaksun mukaista 33 prosentin verokantaa.

Esityksen perusteella tämä 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 käytettäväksi. Tätä taustalähtökohtaa ajatellen on olemassa oikeudellisia perusteita katsoa, että edellä esitetyt lausunnot eivät anna toimivaltakysymykseen nähden yksiselitteistä vastausta, vaan että tässä tapauksessa voi olla kyse lähinnä valtakunnan toimivallasta.

Yhteenvetona Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, että kysymystä voidaan arvioida näistä molemmista näkökulmista, jotka johtavat eri lopputuloksiin. Ahvenanmaan valtuuskunta päätyy arvioimaan kysymyksenasettelua ensisijaisesti käsiteltävänä olevan EU-asetuksen ja sen tavoitteiden näkökulmasta, joten ehdotettujen voittoverojen on katsottava kohdistuvan pikemminkin valtakunnan kuin maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Läsnäolijat

Puheenjohtaja Lindbäck, jäsenet Dahlén, Lampi, Leino-Sandberg ja Siitari

Ahvenanmaan valtuuskunnan puolesta:

Peter Lindbäck
puheenjohtaja

Rainer Åkerblom
sihteeri