VALTIOVARAINMINISTERIÖ

LAUSUNTO

6.2.2023

Vero-osasto

Valtiovarainvaliokunta, Verojaosto

Valtiovarainministeriön vastine hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi HE320/2022 vp annettuihin lausuntoihin

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriön vastinetta hallituksen esityksestä HE 320/2022 vp verojaostolle annettuihin lausuntoihin. Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Tuottokertymä ja soveltamisaika

Lausunnoissa on laajasti kommentoitu hallituksen esityksessä ehdotetun voittoveron tuottokertymää ja erityisesti sen suhdetta korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä annettuun neuvoston asetuksen (”EU-asetus) tuottokattoon. Lausunnoissa hallituksen esityksessä ehdotettua voittoveroa on yleisesti pidetty ankarana, sillä sen tuottoarvio on merkittävästi korkeampi, kuin mitä EU-asetus edellyttää kerättävän markkinatulojen ylärajan ylittävältä osin. Toisaalta toisissa yksittäisissä lausunnoissa ehdotettua voittoveron tasoa on pidetty liian alhaisena. Useissa lausunnoissa on kritisoitu sitä, että hallituksen esityksessä ehdotettu kertaluonteinen voittovero on merkittävästi ankarampi kuin Suomen naapurivaltioissa tehtävät toimet. Erityisesti lausunnoissa on kommentoitu hallituksen esityksessä ehdotetun voittoveron kireyttä suhteessa Ruotsissa valmisteilla olevaan tuottokattomalliin. Useassa lausunnossa on lisäksi kiinnitetty huomiota hallituksen esityksessä ehdotetun voittoveron soveltamisaikaan ja pidetty ongelmallisena, että veroa kannettaisiin pidemmältä ajanjaksolta (yhdeltä verovuodelta) kuin EU-asetus edellyttää (1.12.2022-30.6.2023). Lausunnoissa on ehdotettu soveltamisajan lyhentämistä siten, että veroa kannettaisiin vain 30.6.2023 asti. Lisäksi muutamassa lausunnossa katsottiin, että veroa ei tulisi kantaa lainkaan niiltä kuukausilta, joilta kuukausikohtainen sähkön hinta jäisi alle tietyn rajan.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotetun voittoveron 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. Ehdotus on valmisteltu tilanteessa, jossa toteutuneet sähkön hinnat ja tulevaa hintaa ennustavat futuurihinnat olivat erittäin korkealla tasolla. Ehdotetussa verotasossa huomioitiin joulukuussa 2022 sähkön toteutuneet hinnat ja futuurihinnat. Sittemmin toteutuneet hinnat ja futuurihinnat

ovat olleet selvästi arvioitua matalammat. Tästä syystä ehdotettu voittovero todennäköisesti leikkaa sähköntuottajien tuloja enemmän kuin sellainen vero, jolla markkinatuloja olisi leikattu vain 180 euron/MWh ylittävältä osalta.

Verotason arvioinnissa tulee kuitenkin huomioida myös kansallinen tavoite leikata sähköalan voittoja ja mahdollinen tarve rahoittaa sähkön hinnan noususta johtuneita tukitoimia nyt ehdotettavalla kertaluonteisella voittoverolla. Matalammat toteutuneet ja futuurihinnat ovat johtaneet myös ehdotetun voittoveron verotuottoarvion alentumiseen hallituksen esityksen mukaisesta 0,5–1,3 miljardista eurosta. Nykyinen arvio ehdotetun veron verotuotosta on noin 0,3 – 0,4 miljardia euroa.

Ehdotetun veron soveltamisajasta valtiovarainministeriö toteaa, että verovuosikohtainen verotus on yhdenmukainen yleisen tuloverosääntelyn kanssa. Ehdotetun kertaluonteisen voittoveron perusajatuksena on ollut, että se on toteutettavissa mahdollisimman pitkälle yleisessä tuloverotuksessa noudatettujen menettelyjen mukaisesti. Keston rajoittaminen lisäisi ehdotetun voittoveron monimutkaisuutta, tekisi mallista hallinnollisesti raskaamman ja vaatisi todennäköisesti lisäsäänte lyä tietyistä veron teknisistä yksityiskohdista. Lisäksi vuotta lyhyempi kesto tulisi huomioida ehdotetun veron vuotuiseen tuottoon perustuvassa laskennallisessa verovapaassa tuottoprosentissa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että voittoveron soveltaminen koko verovuoteen 2023 kompensoisi riittävällä varmuudella sen, että voittoveroa ei sovellettaisi asetuksen mukaisesti joulukuusta 2022, jolloin sähkön hinta on ollut selkeästi korkeampi kuin se futuurien perusteella vuoden 2023 jälkimmäisellä puoliskolla tulisi olemaan. Valtiovarainministeriö katsoo, että mainituilla perusteilla lain soveltamisaikaa ei tulisi muuttaa.

Ehdotuksen vaikutus investointeihin

Useissa lausunnossa on nostettu esiin ehdotetun voittoveron mahdolliset vaikutukset energia-alan investointeihin ja Suomen kilpailukykyyn.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, sähköalan voittovero vähentäisi sähköalan yrityksille kertyviä voittoja kertaluonteisesti. Koska omalle pääomalle lasketun kymmenen prosentin tuottoa vastaava sähköliiketoiminnan tuotto olisi verovapaata ja voittovero koskisi ainoastaan yhtä verovuotta 2023, sähköalan voittoverolla ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta sähkön tuotannon uusiin investointeihin. Valtiovarainministeriö yhtyy tältä osin esimerkiksi Verotutkimuksen huippuyksikön ja BIOS-tutkimusyksikön arvioihin. Vanhojen investointipäätöksien voidaan puolestaan arvioida perustuneen pääosin alhaisempiin hintaodotuksiin kuin viime aikoina toteutuneet sähkön hinnat eikä verolla olisi siten merkittävää vaikutusta myöskään käynnistyneisiin investointihankkeisiin. Koska verolla ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta sähköntuotannon investointeihin, sillä ei arvioida myöskään olevan merkittävää vaikutusta energiaintensiivisen teollisuuden kilpailukykyyn.

Ehdotettu vero olisi väliaikainen. Osassa lausunnoista kuitenkin tuotiin esiin, että mikäli veron soveltamisaikaa jatkettaisiin, jatkamisella voisi olla negatiivinen vaikutus Suomen houkuttelevuuteen investointikohteena. Valtiovarainministeriö yhtyy tähän arvioon.

Verovapaan osuuden määrittäminen oman pääoman mukaan

Useassa lausunnossa pidettiin positiivisena, että lausuntokierroksen pohjalta omalle pääomalle laskettua tuottoa nostettiin viidestä prosentista kymmeneen prosenttiin. Useassa lausunnossa kuitenkin esitettiin, että verovapaan osuuden määrittäminen oman pääoman 10 prosentin tuoton mukaan johtaisi voittojen verottamiseen myös normaaleilla sähkön hinnoilla. Lisäksi useassa lausunnossa esitettiin, että verovapaan osuuden määrittämisessä tulisi huomioida oman pääoman lisäksi vieras pääoma. Useassa lausunnossa tuotiin myös esille, että sähköliiketoiminnan oma pääoma on ongelmallinen verovapaan osan määrittämiseksi siksi, että sen suuruuteen vaikuttavat muun muassa yrityskohtaiset kirjanpitokäytännöt sekä johdannaisten arvostaminen. Lisäksi yksittäisissä lausunnoissa pidettiin ongelmallisena, että vieraan pääoman korot saisi hallituksen esityksessä ehdotetussa voittoverossa vähentää kokonaan, ilman että vähennysoikeuteen sovellettaisiin EVL 18 a ja b §:n niin sanottua korkoleikkurisääntelyä.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, kymmenen prosentin tuottorajan tarkoituksena olisi mahdollistaa tuotannollisten investointien pääomakustannusta vastaava verovapaa tuotto ja siten välttää negatiivisia kannusteita sähkön tuotannon investointeihin. Lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksen luonnoksessa verovapaan voiton määrittävä oman pääoman tuottoprosentti oli asetettu viiteen, jolloin tuottoprosentti olisi heijastanut suhteellisen hyvin osakkeiden tuottovaatimusta viime vuosina, jolloin korkotaso on ollut matala. Lausuntokierroksen jälkeen verovapaan osan määrittävää oman pääoman tuottoprosenttia nostettiin kymmeneen. Toteutetun tuottoprosentin nostamisen voi katsoa vähentävän huolia kertaluonteisen veron negatiivisista vaikutuksista uusiin investointeihin. Oman pääoman tuottoprosentin nostamista voidaan perustella sillä, että korkotaso on noussut aiemmista vuosista ja sillä, että uusien sähköntuotannon investointien kannattavuuteen voi liittyä keskimääräistä enemmän ns. systemaattista riskiä, jota investoijat eivät voi hajauttaa pois, minkä vuoksi näiden korkeariskisempien investointien vaadittava pääoman tuotto on keskimääräistä korkeampi. Tuottoprosentin kasvattaminen edelleen kasvattaisi riskiä, että tuottoasetuksen piirin kuuluvien kalleimpien tuotantomuotojen (esim. biomassa ja turve) voittoja ei leikattaisi asetuksen näkökulmasta riittävästi.

On totta, että voittoveron piirissä olisi todennäköisesti yhtiöitä myös silloin, kun sähkön hinta olisi energiakriisiä edeltävällä ns. normaalilla tasolla. Tällöin veron piirissä olisi todennäköisesti erityisesti vanhoja vesi- ja ydinvoimaloita, joissa sekä sähkön tuotantokustannus että sitoutunut pääoman määrä ovat suhteellisen matalia. Vanhojen vesi- ja ydinvoimalaitosten kannattavuutta normaalitilanteessa on nostanut myös päästökauppajärjestelmään tehdyt merkittävät kiristykset viime vuosina. On huomattava, että erityisesti vesivoimalle kertyy myös nk. puhtaita voittoja eli pääomakustannuksen ylittäviä tuottoja, sillä vesivoiman tuotantokapasiteettia ei voida juuri lisätä, eikä tuotantokustannuksiltaan yhtä edullista säätövoimaa ole tarjolla.

Verovapaa osuus olisi periaatteessa mahdollista määrittää myös niin, että tuottoprosenttia sovellettaisiin oman pääoman lisäksi korolliseen vieraaseen pääomaan, jolloin asetettava tuottoprosentti voitaisiin määrittää käyttäen arvioita riskittömästä korosta ja yhtiöiden lainoihin ja osakkeisiin liittyvästä markkinariskipreemiosta sekä yhtiöiden keskimääräistä pääomarakennetta. Tässä mallissa korkomenojen ei kuitenkaan olisi perusteltua olla enää verovähennyskelpoisia, jotta ne eivät tulisi huomioiduksi kahteen kertaan. Koko sitoutuneelle pääomalle lasketun tuottoprosentin tulisi olla lähtökohtaisesti oman pääoman tuottoprosenttia matalampi heijastaen sijoitetun korollisen vieraan pääoman ja oman pääoman keskimääräistä kustannusta. Tämä tapa vastaisi joissain lausunnoissa ehdotettua keskimääräistä pääomakustannusta (WACC). Jos tuottoprosentti pidet-

täisiin vieraan pääoman huomioinnin jälkeenkin hallituksen esityksessä ehdotetulla tasolla, kasvattaisi tämäkin riskiä siitä, että tuottoasetuksen piirin kuuluvien kalleimpien tuotantomuotojen (esim. biomassa ja turve) voittoja ei leikattaisi asetuksen näkökulmasta riittävästi. Lisäksi, jos muutoksen haluttaisiin olevan verotuottoneutraali, tulisi verotasoa nostaa.

Verovapaan osuuden määrittäminen korolliselle vieraalle pääomalle ja omalle pääomalle yhteensä soveltaen samaa keskimääräistä tuottoprosenttia kaikille yhtiöille voisi olla edullinen vanhoja tuotantolaitoksia omistaville yhtiöille, mutta kireä uudemmille investoinneille. Tämä johtuu siitä, että keskimääräiseen tuottoprosenttiin ja keskimääräiseen pääomarakenteeseen perustuva malli ei huomioisi yhtiöiden välisiä eroja vieraan pääoman kustannuksissa eikä sitä, että uusissa investoinneissa vaadittavan oman pääoman osuus voi olla korkeampi. Lähtökohtaisesti voitaneen ajatella, että yhtiöt ovat optimoineet rahoitusrakenteensa minimoidakseen pääomakustannuksensa, jolloin yhtä vuotta koskevan veron verovapaan osuuden määrittäminen todellisten korkokulujen ja oman pääoman tuottoprosentin avulla pitäisi johtaa mahdollisimman yhdenmukaiseen kohteluun.

Mitä tulee korkojen vähentämiseen ja EVL 18 a §:n korkoleikkurin soveltamiseen, valtiovarainministeriö katsoo, että ottaen huomioon, että oman pääoman kustannus on ehdotetussa voittoverossa ikään kuin vähennyskelpoista, on symmetrisyyden vuoksi perusteltua, että myös vieraan pääoman kustannus on kokonaan vähennyskelpoista. Valtiovarainministeriö kuitenkin toteaa, että korkojen vähentäminen edellyttää, että kyse on sähköliiketoimintaan liittyvän vieraan pääoman korkomenoista. Lisäksi ehdotettuun voittoveroon voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi verotusmenettelylain 28 §:n veronkiertoa koskeva sääntely samoin kuin siirtohinnoittelua koskeva verotusmenettelylain 31 §.

Keskimääräiseen vieraan ja oman pääoman tuottoprosenttiin perustuva malli saattaisi muodostaa myös ongelmakohdan Mankala-yhtiön osakkaille, sillä Mankala-yhtiön osakkaat eivät saisi lasken-nallista verovapaata osuutta Mankala-yhtiön korolliselle vieraalle pääomalle. Mankala-yhtiöt eivät tee lähtökohtaisesti voittoa, vaan myyvät sähköä omakustannushintaan, jossa näkyy ainoastaan vieraan pääoman todelliset korkokulut.

On totta, että yritysten sähköliiketoiminnan kirjanpitokäytännöt, mukaan lukien johdannaisten arvostamiskäytännöt, voivat vaikuttaa sähköliiketoiminnan taseen suuruuteen ja siten myös oman pääoman suuruuteen. Eriävien kirjanpitokäytäntöjen vaikuttaessa koko taseen arvoon, vieraan pääoman huomioiminen verovapaassa osuudessa ei valtiovarainministeriön käsityksen mukaan poista tätä ongelmaa. Kaiken yllä esitetyn perusteella, valtiovarainministeriö ei pidä vieraan pääoman huomioimista laskennallisen verovapaan tuoton määrittämisessä ongelmattomana tai nykyistä mallia parempana.

Mahdollisesti eriävien kirjanpitokäytäntöjen vaikutusten välttäminen taseen arvoon edellyttäisi sitä, ettei oman tai vieraan pääoman määrää huomioitaisi ollenkaan. Tämä itsessään kiristäisi verotusta, mutta voitaisiin huomioida alentamalla verotasoa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että oman pääoman tuottoprosentti on perusteltua määrittää nimenomaan verovuotta edeltävän vuoden sähköliiketoiminnan oman pääoman mukaan, eikä verovuoden 2023 oman pääoman tai keskimääräisen oman pääoman mukaan. Tällä ehkäistään sitä, että verovelvolliset kasvattaisivat sähköliiketoiminnan oman pääoman määrää pienentääkseen verorasitusta. Verovuoden lopun oman pääoman käyttö voisi esimerkiksi luoda kannusteen konvertoida vierasta pääomaa omaksi pääomaksi verovuoden lopussa, jolloin saman pääoman

kustannus tulisi huomioitua voittoveron laskentapohjassa kahteen kertaan (ts. ensin suoriteperusteisesti jaksotettavana korkona ja toiseksi oman pääoman laskennallisena tuottona). Verovapaan osan määrittäminen verovuoden lopun oman pääoman perusteella voisi vaikuttaa myös yritysten osingonjakopolitiikkaan. Lisäksi verovuoden lopun oman pääoman käyttö monimutkaistaisi ehdotettua voittoveron veropohjan laskentaa. Tällöin olisi ratkaistava, miten ehdotetun voittoveron vaikutus verovuoden lopun omaan pääomaan eliminoidaan laskennassa (ts. voittovero pienentää tilikauden voittoa ja sitä kautta sen oman pääoman määrää, jonka perusteella 10 prosentin, voittoveron määrään vaikuttava tuotto laskettaisiin).

Veron soveltaminen Mankala-rakenteissa

Useissa lausunnoissa on kommentoitu ehdotetun voittoveron soveltumista niin sanotuissa Mankala-rakenteissa. Lausuntojen mukaan voittovero ei kohtele Mankala-rakenteessa tuotettua sähköä tasapuolisesti muiden tuotantoyhtiöiden kanssa. Lausunnoissa katsotaan, että sähköliiketoiminnan omaa pääomaa ei ole lähtökohtaisesti lainkaan Mankala-yhtiön osakasyhtiössä, koska sähköliiketoiminnan varat (esimerkiksi ydinvoimala) ovat Mankala-yhtiön, eivätkä sen osakkaan varoja ja kuuluvat siten vain itse Mankala-yhtiön omaan pääomaan. Lausuntojen mukaan tämä johtaa siihen, että Mankala-rakenteissa, joissa Mankala-yhtiö toimii omakustanneperiaatteen mukaan ja jossa sähköliiketoiminnan voitto syntyy osakkaan tasolla, kohdistuisi vero koko sähköliiketoiminnan voittoon. Joissakin yksittäisissä lausunnoissa katsotaan, että pääoman tuoton laskenta tuottaisi muille kuin Mankala-yhtiöille edullisemman verokohtelun ja niille siten myönnettäisiin kiellettyä valtiontukea.

Lausunnoissa on ehdotettu erilaisia ratkaisuja tämän korjaamiseksi. Osassa lausunnoista ehdotetaan, että Mankala-yhtiön osakkaan omaan pääomaan lisättäisiin 10 % tuottoa laskettaessa Mankala-yhtiön osakkeiden hankintameno. Osassa lausunnoissa puolestaan ehdotetaan, että osakkaan omaan pääomaan lisättäisiin laskennallinen osuus Mankala-yhtiön omasta pääomasta. Toisissa lausunnoissa puolestaan katsotaan, että hallituksen esityksessä ehdotettu voittovero kohtelee Mankala-rakenteita varsin edullisesti, sillä verotus ei kohdistu siihen sähköön, joka kulutetaan Mankala-osakkaan omassa liiketoiminnassa.

Lausunnoissa on myös tuotu esille, että hallituksen esityksestä jää osittain avoimeksi, miten ehdotettu voittovero soveltuu Mankala-rakenteissa. Valtiovarainministeriö toteaa tältä osin, että Mankala-yhtiöitä ei ole nimenomaisesti vapautettu voittoveron soveltamisesta, mutta koska verotus kohdistuu sähköliiketoiminnan voittoon, ei veron käytännössä arvioida kohdistuvan itse Mankala-yhtiöihin. Valtiovarainministeriö katsoo siten, että voittoveron veropohjan laskennassa voidaan ottaa huomioon oikeuskäytäntö, joka on syntynyt normaalissa tuloverotuksessa Mankala-yhtiöiden omakustannushinnoittelusta. Mankala-yhtiön osakkaisiin voittovero voi kohdistua silloin, kun ne myyvät Mankala-yhtiöltä hankkimaansa sähköä sähkömarkkinoilla. Osakkaan omassa toiminnassa kulutettuun sähköön vero ei kohdistuisi.

Valtiovarainministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu veromalli huomioi riittävissä määrin myös Mankala-rakenteet ja sen seikan, että sähköliiketoiminnan voitot syntyvät rakenteessa tyypillisesti eri yritykselle (osakas) kuin missä itse tuotantovarallisuus kuten voimalaitokset (Mankala-yhtiö) sijaitsevat. Ehdotettu veromalli ei valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan syrji Mankala-rakenteita.

Kuten edellä on kuvattu, ehdotetun 10 prosentin tuottorajan tarkoituksena olisi mahdollistaa tuotannollisten investointien pääomakustannusta vastaava verovapaa tuotto ja siten välttää negatiivisia kannusteita sähkön tuotannon investointeihin. Ehdotetussa mallissa pääomakustannus vähennetään todellisten korkokustannusten suuruisena silloin, kun tuotannolliset investoinnit on rahoitettu vieraalla pääomalla, ja ehdotetulla kaavamaisella 10 %:lla silloin, kun tuotannolliset investoinnit on rahoitettu omalla pääomalla. Ehdotetussa veromallissa Mankala-osakkaan sijoitus Mankala-yhtiöön eli Mankala-yhtiöiden osakkeet katsotaan osaksi sähköliiketoiminnan varallisuutta, jolloin osakkeet näkyvät osakkaan sähköliiketoiminnan taseessa omaisuutena. Jos osakas on rahoittanut sijoituksensa Mankala-yhtiöön omalla pääomalla, otetaan pääoman kustannuksena huomioon 10 %:n suuruinen kaavamainen vähennys. Jos osakas on rahoittanut sijoituksensa Mankala-yhtiöön vieraalla pääomalla, saa osakas vähentää pääoman kustannuksena tälle vieraalle pääomalle maksamansa koron. Tällöin Mankala-yhtiön osakkaan näkökulmasta investointi Mankala-yhtiöön tulee huomioitua ehdotetun veromallin yleisten periaatteiden mukaisesti. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan myöskään Mankala-yhtiön tasolla syntyvä vieraan pääoman kustannus ei pitäisi jäädä ehdotetussa veromallissa vähentämättä, sillä Mankala-yhtiön osakkaan Mankala-yhtiölle sähköstä maksama hinta kattaa tyypillisesti myös Mankala-yhtiön vieraan pääoman kustannuksen.

Valtiovarainministeriö katsoo, että lausunnoissa ehdotetut korjaukset voisivat johtaa siihen, että Mankala-osakkaan verotuksessa saman pääoman kustannus tulisi huomioitua veropohjassa vähennyksenä kahteen kertaan. Kuten edellä on kuvattu, sijoitus Mankala-yhtiöön tulisi näkyä osakkaan sähköliiketoiminnan varana ja sijoituksen rahoittamiseen käytetyt varat joko osakkaan sähköliiketoiminnan omassa tai vieraassa pääomassa. Tällöin sijoitukseen käytetyn pääoman kustannus tulee mallissa huomioitua ilman lausunnoissa ehdotettua lisäystä. Tätä voi hahmottaa seuraavalla yksinkertaisella esimerkillä:

- *Mankala-osakkeiden hankintameno 100, sisältyy osakkaan sähköliiketoiminnan varoihin*
- *Osakas rahoittanut tämän omalla pääomalla 100, sisältyy osakkaan sähköliiketoiminnan omaan pääomaan.*
- *Jos Mankala-osakkeiden hankintameno tai osuus Mankala-yhtiön omasta pääomasta lisättäisiin sähköliiketoiminnan oman pääoman määrään, saisi osakas sijoitukselleen Mankala-yhtiöön laskennallisen tuoton verovapaasti kahteen kertaan.*

Mitä tulee lausunnoissa esitettyihin näkemyksiin ehdotetun voittoveron suhteesta valtiontukisääntelyyn, valtiovarainministeriö toteaa, että valtiontuen tunnusmerkkeihin kuuluu muun muassa se, että edullisempi verokohtelu myönnetään valtiollisesta viitejärjestelmästä poiketen. Suomen verojärjestelmän viitejärjestelmän mukaista on, että yritysten välisessä hinnoittelussa käytetään markkinaehtoista hinnoittelua. Viitejärjestelmään ei kuulu sähkön omakustanneperusteinen hinnoittelu, joten valtiontuen tunnusmerkit eivät tältä osin täyty. Toisaalta valtiovarainministeriö katsoo, että jos Mankala-yhtiöille rakennetaan erityinen tuottoprosentin laskentatapa (niin kuin lausunnoissa on esitetty), tulisi tällaisen erityissääntelyn suhde valtiotukisääntelyyn arvioida huolellisesti.

Lopuksi valtiovarainministeriö toteaa, että verotus on lähtökohtaisesti aina luonteeltaan jossain määrin summaarista ja kaavamaista. Yleistä, laajaan verovelvollisjoukkoon soveltuvaa veroa ei voida rakentaa siten, että se ottaa huomioon jokaisen yksittäisen verovelvollisen erityispiirteet kuten erilaiset liiketoimintamallit sekä erilaiset rahoitusrakenteet ja -järjestelyt. Valtiovarainminis-

teriö katsoo, että ehdotettu voittovero ottaa asianmukaisesti ja riittävällä tasolla huomioon erilaiset sähkön tuotantorakenteet, kuten Mankala-tuotannon. Koska ehdotettu vero kohdistuu sähköliiketoiminnan voittoon, ei se lähtökohtaisesti kohdistu omakustanneperiaatteella toimivaan Mankala-yhtiöön. Mankala-osakkaan tasolla vero ei puolestaan kohdistu osakkaan tai sen konsernissa kulutettuun sähköön vaan ainoastaan siihen sähköön, joka myydään konsernin ulkopuolelle. Tämä vastaa lakiehdotuksen tavoitteeseen siitä, että verotus kohdistuu vain sähköön, jonka yritys myy markkinoille eikä yrityksen tai konsernin sisällä kulutettuun sähköön.

Ehdotetun voittoveron suhde EU-asetukseen

Lausunnoissa on käsitelty myös hallituksen esityksessä ehdotetun voittoveron suhdetta EU-asetukseen. Lausunnoissa on muun muassa arvioitu sitä, ylitetäänkö ehdotetulla voittoverolla EU-asetuksella jäsenvaltiolle jätetty harkintavalta ja onko ehdotus muutoin EU-oikeuden mukainen.

Esimerkiksi OTT, Senior Fellow Viherkenttä suhtautuu lausunnossaan kriittisesti kysymykseen siitä, täyttääkö ehdotettu voittovero EU-asetuksen vaatimukset. Professori Raitio kritisoi ehdotettua voittoveroa erityisesti siitä, että verotus kohdistuu myös alle 180 €/MWh tuottoihin. Lausunnon mukaan keskeisin EU-oikeudellinen ongelma on se, että ehdotetun veron arvioitu verokertymä on merkittävästi korkeampi kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa. Raition mukaan suomalaisten yritysten verorasitus on suhteettoman suuri vertailumaiden yrityksiin verrattuna, millä voidaan olettaa olevan vaikutus markkinoiden toimintaan ja yritysten välisen kilpailutilanteisiin. Myös professori Ojanen pitää ongelmallisena, että ehdotetussa sääntelyssä voittoveroa voi tulla maksettavaksi, vaikka sähkön hinta ei ylittäisi 180 euroa megawattitunnilta. Professori Ojanen kiinnittää lausunnossaan huomiota myös ehdotetun voittoveron pidempään soveltamisaikaan.

EU-asetuksessa säädetään yhtäältä jäsenvaltioita velvoittavista toimista sähkön kysynnän ja kokonaiskulutuksen vähentämiseksi (3-5 artiklat), mitkä alentavat energian hintaa, ja toisaalta toimista, joilla jäsenvaltioiden on kerättävä tuloja sähkön loppukäyttäjien tukemiseksi. Tässä tarkoituksessa tuottokaton mukaiset toimet voidaan nähdä jäsenvaltion vähimmäisvelvoitteeksi (eikä ylärajaksi). EU-asetuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122 artikla. Sen mukaan ”Neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista.” SEUT 122 artikla kuuluu sopimuksen osastoon talous- ja rahapolitiikka. Asetuksen tarkoituksena ei siten ole harmonisoida sähköön ja energiantuotantoon liittyviä sisämarkkinoita tai harmonisoida jäsenvaltioiden verotusta, vaan päättää kriisiin liittyvistä taloudellisista kysymyksistä.

Niin kuin asiantuntijalausunnoissa samoin kuin hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esille, asetukset ovat sinänsä normaalisti jäsenvaltioissa suoraan sovellettavia eivätkä yleensä vaadi tai edes mahdollista erillistä kansallista täytäntöönpanoa. Nyt kyseessä oleva EU-asetus on kuitenkin poikkeuksellisen väljästi muotoiltu ja, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, se antaa jäsenvaltiolle hyvin paljon direktiivinomaista harkintavaltaa. Asetuksen muotoiluja voidaan pitää väljinä jopa verrattuna tyypillisiin direktiiveihin. Tämän voidaan arvioida kasvattavan kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa suhteessa ehdottomasti ja tiukasti muotoiltuihin asetuksiin.

Lausunnoissa on katsottu, että ehdotettu voittovero olisi ongelmallinen EU-asetuksen tuottokattosääntelyn näkökulmasta, sillä ehdotettu voittovero soveltuu silloinkin, kuin sen soveltamispiiriin tulevan verovelvollisen markkinatulot eivät ylitä 180 euroa megawattitunnilta. Valtiovarainministeriö katsoo, ettei 6 artiklan 180 €/MWh tuottoraja ole ehdoton yläraja jäsenvaltioiden kansallisille toimenpiteille vaan siinä on ennemminkin kyse jäsenvaltioiden vähimmäisvelvollisuudesta rajoittaa sähköntuottajien markkinatuloja. Tämä käy ilmi myös EU-asetuksen 8 artiklasta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat muun muassa pitää voimassa tai ottaa käyttöön toimenpiteitä, joilla rajoitetaan edelleen 7 artiklan 1 kohdassa luetelluista lähteistä sähköä tuottavien tuottajien markkinatuloja, mukaan lukien mahdollisuus tehdä ero eri teknologioiden välillä, sekä muiden markkinaosapuolten markkinatuloja, mukaan lukien sähkökauppaa käyvät markkinaosapuolet. EU-asetus sallii siten 6 artiklan tuottokattoa tiukemmat rajoitukset sähköntuottajien markkinatuloille. Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotettu voittovero täyttää kansalliselle kriisitoimenpiteelle 8 artiklassa asetetut edellytykset toimenpiteet oikeasuhtaisuudesta ja syrjimättömyydestä[1], investointisignaalien vaarantamattomuudesta[2], investointi- ja toimintakustannusten kattamisesta[3], vaikuttamattomuudesta tukkumarkkinoiden toimintaan ja hinnanmuodostukseen[4] samoin kuin unionin oikeuden mukaisuudesta.

Joissakin lausunnoissa ehdotetun voittoveron keskeiseksi EU-oikeudelliseksi ongelmaksi nähdään, että verokertymä on arvioitu suuremmaksi kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa. Tämän on katsottu voivan vaikuttaa Suomen houkuttelevuuteen investointimaana, vääristävän sisämarkkinaa ja täten olevan merkityksellinen SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapauden näkökulmasta.[5] Arvioitaessa ehdotetun voittoveron unionin oikeuden mukaisuutta on valtiovarainministeriön arvioinnin mukaan otettava huomioon, että verotus ei ole tältä osin EU:ssa harmonisoitua. EU-jäsenyydestä huolimatta Suomi ja muut EU-valtiot ovat säilyttäneet laajan suvereniteetin välittömistä veroista päätettäessä. Jäsenvaltioiden laaja verosuvereniteetti on vaikuttanut myös siihen, miten perusoikeuksien rajoituksia on tulkittu välittömän verotuksen alalla. Välittömän verotuksen sääntely, joka koskee erotuksetta sekä rajat ylittäviä että kotimaisia tilanteita on vain hyvin poikkeuksellisesti katsottu ongelmalliseksi perusvapauksien näkökulmasta. Tällöin kyse on tyypillisesti ollut veroista, jotka sinänsä koskevat sekä kotimaisia että rajat ylittäviä tilanteita, mutta joissa verotaso on niin korkea, että verotus käytännössä estää toiminnan harjoittamisen tai muuten tekee siitä kokonaisuudessaan epähoukuttelevaa. Näin ollen se seikka, että ehdotettu voittovero mahdollisesti on kireämpi kuin joissakin muissa jäsenvaltioissa tehtävät kansalliset toimenpiteet, ei pitäisi olla merkityksellinen arvioitaessa sääntelyä SEUT:n takaamien perusvapauksien näkökulmasta, koska ehdotettu voittovero ei tee sähköliiketoiminnan harjoittamisesta epähoukuttelevaa[6].

---

[1] Joissakin lausunnoissa on katsottu, että ehdotettu voittoveron 10 %:n tuoton laskeminen omalle pääomalle syrjisi Mankala-osakkaita, sillä tuotannolliset investoinnit on Mankala-yhtiössä. Valtiovarainministeriö on käsitellyt Mankala-rakenteita edellä, ja katsoo edellä tässä lausunnossa kuvatuin perustein, että ehdotettu voittovero ottaa asianmukaisesti huomioon Mankala-osakkaan tekemän sijoituksen Mankala-rakenteeseen.

[2] Ottaen huomioon veron kertaluonteisuus, sen ei ole arvioitu vaikuttavan uusiutuvan energian investointeihin.

[3] Koska ehdotettu vero kohdistuu sähköliiketoiminnan voittoon, ottaa se huomioon yhtiön toimintakustannukset samoin kuin investointikustannukset (poistot).

[4] Ehdotetulla verolailla ei arvioida olevan vaikutuksia sähkön tarjontaan tai sähkön hintaan.

[5] Lausunnoissa on myös katsottu, että asiaan liittyy myös tavaroiden vapaa liikkuvuus, koska sähkö luokitellaan tavaraksi sisämarkkinaoikeudessa. Koska ehdotetulla voittoverolla ei arvioida olevan vaikutuksia sähkön hintaan tai sähkön tarjontaan, katsoo valtiovarainministeriö, ettei tavaroiden vapaa liikkuvuus ole relevantti.

[6] Valtiovarainministeriö huomauttaa lisäksi, että se kummeksuu ajatusta siitä, että pelkästään verotuottoarvioiden vertailujen perusteella voisi tehdä mitään johtopäätöksiä ehdotetun voittoveron EU-oikeuden mukaisuudesta ilman, että päättelyketjussa edes pyritään arvioimaan verotuottojen yhteismitallisuutta esim. sähkömarkkinoiden erityispiirteet ja sähkön hintataso

Lopuksi valtiovarainministeriö toteaa, että EU-asetuksen tuottokatto ei tavoitteestaan huolimatta ole kovinkaan yhdenmukainen toimi sähköalan markkinatulojen leikkaamiseksi. EU-asetuksessa on nimenomaisia säännöksiä jäsenvaltioiden joustovarasta sekä alas- että ylöspäin samoin kuin siitä, mihin ajankohtaan transaktioita tuottokatto voidaan asettaa. Ne jäsenvaltiot, joilla on jo käytössä yläraja tuottajien tulolle tai sääntelytoimi, jonka puitteissa tuloja siirretään asiakkaille, jäävät tuottokaton ulkopuolelle. Lisäksi EU-asetuksessa sallitaan kansalliset toimet tietyin ehdoin (8 artikla). Tuottokaton täytäntöönpano eri jäsenvaltioissa vaihteleekin merkittävästi sekä tuottorajan että sen soveltamisajan osalta. Tuottokaton määrä vaihtelee eri jäsenvaltioissa 70 – 240 euron /MWh välillä ja voimassaoloaika vaihtelee 4 ja 24 kuukauden välillä.

Ehdotuksen sisäisen sähköliiketoiminnan soveltamisraja konsernitilanteissa

Useammassa lausunnossa on kommentoitu sisäisen sähköliiketoimintaa koskevan rajauksen konsernimääritelmää ja pidetty konserniavustuslain soveltumisedellytyksiin, ja erityisesti 90 %:n omistusvaatimukseen kytkeytyvää rajausta liian tiukkana. Lausunnoissa on katsottu, että soveltamisrajana tulisi käyttää verotusmenettelylain 31 §:n mukaista konserniyhteysmääritelmää eli 50 %:n omistusrajaa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että konsernin sisäistä sähkönmyyntiä koskevan poikkeuksen tarkoituksena on erityisesti se, että vero kohdistuu vain konsernin ulkopuolelle myytyyn sähköön. Valmistelun yhteydessä soveltamisrajaksi asetettiin konserniavustuslain mukainen 90 prosentin omistusvaatimus. Taustana asetetulle omistusrajalle oli se, että konsernin sisäistä sähköliiketoimintaa koskeva rajaus on poikkeus tuloverotuksen perusteena olevasta erillisyhtiöperiaatteesta, jossa yhtiön tuloverotuksessa lähtökohtaisesti huomioidaan vain yhtiön omat tulot ja menot. Tätä taustaa vasten omistusraja asetettiin yhtenäiseksi niiden edellytysten kanssa, joilla tuloverotuksessa muutenkin voi tasata tulosta konserniyhtiöiden välillä.

Valtiovarainministeriö toteaa kuitenkin, ettei se näe verojärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta välttämättömänä, että sisäisen sähköliiketoiminnan soveltamisraja konsernitilanteissa on täysin yhteneväinen konserniavustuslain soveltamisedellytysten kanssa. Erityisesti valtiovarainministeriö katsoo, että omistusrajan alentamiselle 50 prosenttiin ei ole estettä. Kuten lausunnoissa on tuotu esille, konserniavustuslain 90 %:n omistusrajan taustalla on lakia koskevien esitöiden perusteella erityisesti vähemmistöosakkaiden suojaan liittyvät näkökohdat, sillä konserniavustuksen käsittely verotuksessa vähennyskelpoisena edellyttää, että sitä vastaavat kulu- ja tuottokirjaukset on kirjattu konserniavustuksen saajan ja antajan kirjanpitoon (ts. konserniavustus vähentää antajansa varallisuutta ja parantaa saajan varallisuusasemaa). Ehdotetussa sisäisen sähköliiketoiminnan huomioimisessa on kyse puhtaasti verotusta varten tehtävästä oikaisusta, johon ei liity vastaavia vähemmistösuojanäkökohtia. Lakiesityksen muuttaminen tältä osin olisi siten perusteltua. Valtiovarainministeriö toimittaa tarvittaessa asiaa koskevan täsmennysehdotuksen valtiovarainvaliokunnalle mahdollisimman pian.

Syöttötariffit

Tuulivoimayhdistys tuo lausunnossaan esille, että hallituksen esityksessä on jätetty huomioimatta, että sähkön hinta näyttää tänä vuonna laskevan alle tuotantotuen (ns. syöttötariffi) maksurajan ja että tuotantotukea saavat voimalaitokset ovat viime vuosikymmenen teknologiaa, eivätkä

---

huomioiden. Esimerkkinä voidaan mainita se, että vuonna 2022 sähkön keskihinta oli vuonna 2022 Suomessa lähes kolminkertainen verrattuna Pohjois-Ruotsin hinta-alueiden sähkön keskihintaan. Merkittävä osa Ruotsin sähköntuotannosta sijaitsee Pohjois-Ruotsin hinta-alueilla. Lisäksi on otettava huomioon, että Ruotsi on ehdottanut tuottokattoa sovellettavaksi vain 1.3.2023-30.6.2023 eli soveltamisaika ei vastaisi EU-asetuksen tuottokaton soveltamisaikaa.

ne olisi kannattavia ilman syöttötariffia. Yhdistys esitti, että ehdotettavassa laissa säädetään selvästi, että takuuhinnan tuottamaa tulosta ei sisällytetä sähköliiketoiminnan tulokseen tätä veroa laskettaessa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että syöttötariffi ja sähköalan väliaikainen voittovero eivät ole kytköksissä toisiinsa, vaan voittovero kohdistuu kaikkiin tuotantomuotoihin ja niistä saatuihin voittoihin tulon lähteestä riippumatta. Valtion maksamat tuet ja avustukset ovat myös normaalissa tuloverotuksessa lähtökohtaisesti veronalaista tuloa. Koska vero kohdistuu ainoastaan voittoon, joka ylittää 10 prosentin tuoton omalle pääomalle, vero ei kohdistu kannattamattomaan tuotantoon. Tuotantotuen sisällyttämättä jättäminen sähköliiketoiminnan tuloksen ulkopuolelle veroa laskettaessa voisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olla valtiontukinäkökulmasta ongelmallinen, koska voittovero olisi EU-asetuksen vähimmäistasoa laajempi.

Vanhojen tappioiden ja muun toiminnan tappion huomioiminen

Joissakin lausunnoissa on katsottu, että veron laskentapohjassa tulisi ottaa huomioon aiempien vuosien tappioita. Valtiovarainministeriö viittaa tappioiden vähentämisen osalta hallituksen esityksessä esitettyyn. Kyseessä on kertaluonteinen yhteen verovuoteen kohdistuva vero eikä veron taustalla oleva EU-asetuksen tuottokatto ota huomioon aiempien vuosien tappioita.

Arvioinnissa on syytä ottaa huomioon myös kertaluonteisen veron hallinnollinen toteutettavuus. Aiempia tappioita ei ole verotusta varten erikseen määritelty sähköliiketoiminnalle, jolloin niiden määrittäminen vaatisi käytännössä verotettavan tuloksen laskennan useammalta vuodelta yhden verovuoden kertaluonteisen veron määrittämistä varten.

Yksittäisissä lausunnoissa on myös katsottu, että veropohjassa tulisi huomioida muunkin elinkeinotoiminnan kuin sähköliiketoiminnan tappio. Valtiovarainministeriö toteaa, että nyt ehdotettu voittovero kohdistuu nimenomaisesti vain sähköliiketoimintaan ja siitä syntyneisiin voittoihin. Tämän vuoksi myöskään muiden toimintojen tappioita ei ole perusteltua huomioida veropohjassa. Eli elinkeinotoiminnan tappiot (sekä sähköliiketoiminnan että muun toiminnan) tulevat otetuiksi huomioon normaalissa tuloverotuksessa yleisten tappiontasaussäännösten mukaisesti. Huomiot hallituksen esityksessä ehdotetun voittoveron säännösmuotoiluihin

Lausunnoissa on ehdotettu erilaisia muutos- ja täsmennysehdotuksia lakiehdotuksen säännösmuotoiluihin ja perusteluihin.

Suomen Biokierto ja Biokaasu ry:n mielestä lakia ei tulisi soveltaa pieniin sähköntuottajiin. Lausunnossa kuitenkin katsotaan, että nyt esitetty soveltamisraja ei kuitenkaan rajaa pieniä toimijoita soveltamisalan ulkopuolelle, sillä pienikin sähköliiketoiminta voi tulla ehdotetun voittoveron piiriin, jos se muodostaa riittävän suuren osuuden yhtiön liiketoiminnasta (10 %). Lausunnon mukaan ehdotus ei ole liiketoiminnan vähämerkityksellisyyden osalta sähkömarkkinalain mukainen eikä myöskään eriyttämisasetuksen 1305/2019 mukainen.

Valtiovarainministeriö toteaa ensinnäkin, että eriyttämisasetuksessa vähämerkityksellisyyden raja on alle 10 prosenttia liikevaihdosta ja alle 500 000 euroa. Näin ollen ehdotettu voittoveron soveltamisala heijastelee sähkömarkkinalain vähämerkityksellisyyden rajaa (ts. toiminta ei ole vähämerkityksellistä, jos sähköliiketoiminnan liikevaihto on yli 500 000 euroa tai yli 10 % yrityksen kokonaisliikevaihdosta). On kuitenkin totta, että ehdotetulla muotoilulla vero voisi kohdistua jo absoluuttisella liikevaihdolla mitattuna hyvinkin pienimuotoiseen toimintaan. Esimerkiksi verovelvollinen, jonka sähköliiketoimintojen tulot olisivat 50 000

euroa voisi tulla ehdotetun voittoveron soveltamisalaan silloin, kun sähköliiketoiminnan liikevaihto muodostaa yli 10 % sen kokonaisliikevaihdosta. Valtiovarainministeriö ei näe estettä sille, että pienimuotoinen toiminta säädettäisiin ehdotettua muotoilua selkeämmin veron soveltamisalan ulkopuolelle, jos tämä katsotaan tarpeelliseksi. Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna, että veron piiriin tulisivat vähintään yritykset, joiden sähköliiketoiminnan liikevaihto on yli 500 000 euroa riippumatta siitä, kuinka suuren osuuden sähköliiketoiminnan liikevaihto muodostaa niiden kokonaisliikevaihdosta.

Suomen Biokierto ja Biokaasu ry on lisäksi ehdottanut, että soveltamisalaa tarkennettaisiin siten, ettei laki koske yhdyskuntien jätteiden kierrätyksen yhteydessä tuotettua sähköä, jonka piiriin tulee katsoa myös biojätteiden ja puhdistamolietteiden käsittely biokaasulaitoksissa ja kaatopaikkakaasujen keräys. Valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotetun voittoveron tarkoituksena on ollut, sen taustalla olevaa EU-asetusta selkeämmin, koskea sähkön tuotantoa laajasti tuotantomuodosta riippumatta. Valtiovarainministeriö ei pidä perusteltuna, että jotkut tuotantomuodot rajattaisiin veron soveltamisalan ulkopuolelle.

OTT, Senior Fellow Viherkenttä on lausunnossaan todennut, että ehdotettuun voittoveroon ei tulisi sovellettavaksi muun muassa veron kiertämistä, peiteltyä osingonjakoa ja siirtohinnoittelua koskevat verotusmenettelylain säännökset. Valtiovarainministeriö viittaa tältä osin lakiesityksen 16 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan ” verotuksen yleisiin menettelysäännöksiin ja verotuksen toimittamiseen sovelletaan verotusmenettelystä annetun lain 4 lukua, lukuun ottamatta mainitun luvun 32 c, 34, 34 a, 35—37 ja 39 §:ää”. Valtiovarainministeriö katsoo, että tällä viittauksella ehdotettuun voittoveroon voisi tulla sovellettavaksi verotusmenettelylain 4 lukuun sisältyvät veron kiertämistä, peiteltyä osingonjakoa ja siirtohinnoittelua koskevat säännökset.

Professori Malmgrenin lausunnossa huomautetaan, ettei lakiehdotuksessa määritellä yhteisöjä tai yhtymiä. Professori Malmgren katsoo, että lakiehdotuksessa olisi suositeltavaa selkeyttää, mitä yhteisöillä ja yhtymillä tarkoitetaan lakiehdotuksessa. Tämä voitaisiin tehdä viittaamalla TVL:n asianmukaisiin säädöksiin. Lisäksi hän toteaa, että yhtymän sijasta saattaisi olla parempi käyttää TVL 4 §:n termiä ”elinkeinoyhtymä”. Valtiovarainministeriö pitää ehdotuksia perusteltuina.

Professori Malmgren toteaa lausunnossaan lisäksi, että vähittäismyyjiä koskevan soveltamisalan rajauksen ja erityisesti sen 2 momentin muotoilu on epäselvä. Momentissa on lueteltu kolme lisäedellytystä. Luettelossa on käytetty ”ja” sanaa, josta saa sen käsityksen, että kaikkien lisäedellytysten olisi täytyttävä, jotta verovapaus ei sovellu. Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotetussa 2 momentissa säädetään verovapauden lisäedellytyksistä, jolloin ”ja”-sana tarkoittaa sitä, että kaikkien alakohtien edellytysten on täytyttävä, jotta vähittäismyyjä on verovapaa. Toisin sanoen, verovapaus ei sovellu, jos yrityksellä on omaa tuotantoa, se on osa tuotantokonsernia tai sillä on omistuksia Mankala-rakenteessa.

Tuulivoima kansalaisyhdistys ry:n lausunnossa kritisoidaan erityisesti lausuntokierroksen jälkeen lisättyä mahdollisuutta konsernin sisäiseen tappiontasaukseen. Lausunnon mukaan se hyödyttää erityisesti tuulivoima-alaa, jolle on tyypillistä, että kukin tuulivoimahanke toimii erillisessä hankeyhtiössä. Lausunnon mukaan mahdollisuus voi johtaa siihen, että vasta hankekehitysvaiheessa olevien hankeyhtiöiden kehittämiskuluja voidaan hyödyntää lain tavoitteiden vastaisesti muiden konserniyhtiöiden verotettavaa sähköliiketoiminnan tulosta vastaan. Valtiovarainministeriö toteaa, että konsernin sisäinen tappiontasausmahdollisuus lisättiin ehdotukseen lausuntokierroksen jälkeen. Sen tarkoituksena on erityisesti ottaa huomioon tilanteet, joissa sähkön myyntitoiminta ja

sähkön tuotantotoiminta on eriytetty omiin yhtiöihin. Valtiovarainministeriö pitää hallituksen esitystä tältä osin perusteltuna.

Huomiot ehdotetun voittoveron suhteesta perustuslakiin

Lausunnoissa on esitetty jonkin verran huomioita myös ehdotetun voittoveron suhteesta perustuslakiin. Lausunnoissa on käsitelty ehdotusta muun muassa yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta, ehdotuksen taannehtivuutta sekä ehdotuksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Koska hallituksen esitys 320/2022 vp on lausunnolla myös perustuslakivaliokunnassa, valtiovarainministeriö ei tässä vastineessa laajemmin kommentoi ehdotuksen perustuslainmukaisuutta.

Valtiovarainministeriö kuitenkin katsoo tarpeelliseksi kommentoida jo tässä vaiheessa erityisesti lausunnoissa esitettyjä yhdenvertaisuusperiaatetta ja syrjivyyttä koskevia näkemyksiä – kuten edellä on kuvattu, ehdotetun voittoveron ja 10 % oman pääoman tuoton on lausunnoissa katsottu syrjivän erityisesti Mankala-rakenteita. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. Valtiovarainministeriö pitää ilmeisenä, että nyt ehdotetussa sääntelyssä ei tehdä mielivaltaisia eikä kohtuuttomia erotteluita eri yritysten välissä.

Lisäksi valtiovarainministeriö kommentoi jo tässä vaiheessa lyhyesti lausunnoissa esitettyjä näkemyksiä ehdotuksen ongelmallisuudesta verolainsäädännön tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että ehdotetussa voittoverossa veropohjana ei ole suoraan sähköliiketoiminnan kirjanpidollinen tulos vaan sähköliiketoiminnalle laskettu verotettava tulos, jossa tulon veronalaisuuden ja menon vähennyskelpoisuuden samoin kuin näiden jaksotuskysymysten osalta viitataan elinkeinotulon verottamisesta annettuun lakiin ja sen säännöksiin. Valmistelussa pidettiin ehdotuksen tavoitteen näkökulmasta perusteltuna, että verotus ei kohdistuisi yhtiön koko elinkeinotoiminnan tulokseen vaan vain siihen osaan elinkeinotoiminnan tuloksesta, joka liittyy yrityksen harjoittamaan sähköliiketoimintaan. Ottaen huomioon, että alan yrityksillä on jo sähkömarkkinalain nojalla velvollisuus pitää sähköliiketoiminnot erillään muista toiminnoista, ei velvollisuutta laatia erillistä verolaskelmaa sähköliiketoiminnalle pidetty hallinnollisesti kohtuuttomana, vaikka kyse onkin kertaluonteisesta verosta. Verotus ei kuitenkaan, niin kuin ei myöskään yleinen elinkeinoverotus, perustu suoraan kirjanpitoon vaan verolakiin. Ehdotettua voittoveroa koskevassa lakiehdotuksessa on säädelty veron perusteista pitkälti vastaavalla tarkkuudella kuin esimerkiksi elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa on säädetty elinkeinotoiminnan tuloksen. Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotus täyttää asianmukaisesti perustuslain 81 §:n 1 momentin verolain tarkkarajaisuusvaatimukset.

osastopäällikkö, ylijohtaja Terhi Järvikare

hallitusneuvos Jari Salokoski