

Laki
Moisio Ulla-Maija

23.2.2018

TVO-11198
Julkinen

Valtiovarainministeriö
Sähköpostilla: valtiovarainministerio@vm.fi

VM169:00/2017
VM/2394/03.01.00/2017

TEOLLISUUDEN VOIMA OYJ:N LAUSUNTO ELINKEINOTULON VEROTTAMISESTA ANNETUN LAIN JA TULOVEROLAIN MUUTOSTA KOSKEVASTA HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOKSESTA

Valtiovarainministeriö ("VM") on 19.1.2018 pyytänyt Teollisuuden Voima Oyj:ltä (jäljempänä myös "TVO" tai "Yhtiö") lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksen luonnoksesta (jäljempänä "HE-luonnos"), jonka tarkoituksena on muuttaa elinkeinotulon verottamisesta annettuun lakiin sisältyvää korkovähennysoikeuden rajoittamista koskevaa säännöstä (EVL 18 a §). Muutokset perustuvat osittain sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta annettuun direktiiviin (EU) 2016/1164 (jäljempänä "Direktiivi"). Lakimuutosten ehdotetaan tulevan voimaan vuoden 2019 alusta. Lakimuutosta sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2019 toimitettavassa verotuksessa.

Esitämme lausuntonamme seuraavaa:

1 Tiivistelmä

Lakiehdotuksen vaikutukset TVO:hon ja sen osakkaisiin:

- TVO:n toimintaan ei liity Direktiivin tarkoittamaa aggressiivista verosuunnittelua. Mankala-yhtiömallista johtuen aggressiivinen verosuunnittelu on käytännössä mahdotonta. Tästä huolimatta toteutuessaan lakiehdotus nostaisi TVO:n kustannuksia noin 10–20 miljoonalla eurolla vuodessa, korkokannasta riippuen.
- TVO on toteuttanut energiapolitiikan tavoitteiden mukaisesti markkinaehtoiset investoinnit puhtaaseen sähköntuotantoon. Lakiehdotuksen vaikutukset olisivat TVO:lle raskaat, koska se on toteuttamassa miljardi-investointeja ja toimii omakustannusperiaatteella.
- TVO:n Mankala-periaatteen mukaisesti kustannukset kohdistuvat TVO:n omistajiin eli suomalaiseen teollisuuteen ja 132 kuntaan.
- Muutos tulisi tilanteeseen, jossa sähköntuotannon kannattavuus on romahtanut. Lisäksi TVO on parhaillaan ottamassa käyttöön

historiansa suurinta investointia, OL3 voimalaitosyksikköä. TVO tuottaa jatkossa noin 30 prosenttia Suomen sähköstä.

Pääministeri Sipilän hallitus on lupautunut olemaan nostamatta teollisuuden kustannuksia tällä vaalikaudella. Lupaus edellyttää, että Direktiivin kansallista liikkumavaraa hyödynnetään.

TVO ehdottaa, että seuraavia Direktiivin sallimia muutoksia sisällytetään lakiehdotukseen:

- Ydinvoimalaitosyksikön rakentaminen ja käyttö on erittäin pitkän aikavälin kansallinen energiahanke, joka on Suomen yleisen edun mukainen. Direktiivi mahdollistaa tällaisen hankkeen, kuten muidenkin Mankala-periaatteella toimivien energiantuottajien jättämisen, korkovähennysrajoitussäännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Tätä mahdollisuutta tulee käyttää.
- TVO korostaa, että Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätettävän infran yhteiskunnallinen merkitys on ratkaiseva, ei investoinnin toteuttaneen yrityksen omistus.
- Ydinenergialain mukaan ydinenergian käytön on oltava yhteiskunnan kokonaisedun mukaista ja periaatepäätöksen investoinnista tekee valtioneuvosto.
- Korkovähennysrajoituksen ulkopuolelle tulee jättää korkomenot, jotka ovat syntyneet ennen 17.6.2016 otetuista lainoista.
- Vähennyskelpoisten korkomenojen määrä olisi enintään 30 prosenttia EBIDTA:sta.

2 Yleistä

TVO on vuonna 1969 perustettu listaamaton julkinen osakeyhtiö, joka tuottaa tällä hetkellä noin kuudesosan kaikesta Suomessa käytettävästä sähköstä. Yhtiö tuottaa sähköä Eurajoen Olkiluodossa olevassa ydinvoimalaitoksessa kahdella laitosyksiköllä (jäljempänä "OL1" ja "OL2"). Käyttöönottovaiheessa olevan uuden sukupolven EPR-laitosyksikön (jäljempänä "OL3" tai "Olkiluoto 3") valmistumisen myötä kolmasosa Suomessa käytettävästä sähköstä tuotetaan Olkiluodossa. TVO:n suorien omistajien kautta TVO:n ydinsähkö tuottaa sähköä 132 kuntaan. Nämä kunnat omistavat yli 50 energiayhtiötä, joiden kautta Olkiluodon sähköä jaetaan koko Suomeen. TVO:n suurin omistaja on Pohjolan Voima Oyj, joka omistaa TVO:sta 58,5 prosenttia.

TVO toimii ns. Mankala-periaatteella, missä yhtiöjärjestyksen mukaiset vuotuiset kustannukset mukaan lukien rahoituskustannukset (vuosittain erääntyvät lainojen korot ja lyhennykset) veloitetaan osakkailta sähköhinnassa, ja osakkaat saavat vastineeksi sähköä omistuosuuksiensa mukaisessa suhteessa.

TVO rahoittaa merkittävät investoinnit (kuten OL3) osakepääomalla, huonomman etuoikeuden omaavilla osakaslainoilla sekä vieraalla pääomalla. Vierasvelkapääoma hankitaan kokonaan kaupallisin ehdoin pääomamarkkinoilta, pankeilta ja muilta rahoituslaitoksilta. Yhtiön pitkän aikavälin tavoitteena on säilyttää vähintään 25 prosentin omavaraisuusaste. TVO hajauttaa ja kilpailuttaa rahoituksen usean eri markkinan ja markkinaosapuolen kanssa varmistaakseen aina kuhunkin hetkeen parhaat mahdolliset kaupalliset ehdot. Yhtiö toimii sekä kotimaisilla että kansainvälisillä raha- ja pääomamarkkinoilla. Yhtiöllä on yksi kotimainen 1 000 miljoonan euron suuruinen yritystodistusohjelma. Pitkäaikaisista varainhankintaa varten TVO:lla on ollut vuodesta 2009 lähtien Luxemburgin pörssiin listattu joukkovelkakirjaohjelma (EMTN), joka on suuruudeltaan 4,0 miljardia euroa. TVO:n velkapapereihin ovat sijoittaneet sekä kotimaiset että ulkomaiset yhteisösijoittajat.

TVO:n velkarakenne oli joulukuun 2017 lopussa seuraava (ei sisällä velkaa Valtion ydinjätehuoltorahastolta):

1000 €	
Joukkovelkakirjalainat	2 754 740
Lainat rahoituslaitoksilta	849 477
Muut lainat	228 477
YHTEENSÄ	3 832 694

Lisäksi konsernilla oli oman pääoman ehtoista osakaslainaa yhteensä 579 miljoonaa euroa.

TVO:n rahoitustilanne on kehittynyt suunnitelmien mukaisesti. Likviditeetti ja rahoitusasema ovat vakaat, ja lainoja on nostettu suunnitelman mukaisesti. Lainamäärää voidaan lyhentää poistojen määrällä, sikäli kun vuotuiset poistot ylittävät vuotuiset nettoinvestoinnit. Poistot ovat osa Yhtiön kiinteitä vuosikustannuksia, jotka veloitetaan osakkailta sähkön hinnassa.

Nykyinen EVL:n 18 a § ei rajoita TVO:n korkojen vähennysoikeutta.

3 Kansallisen korkovähennysrajoitusta koskevan lakimuutosesityksen tausta

OECD:ssä ja EU:ssa on viime vuosina pyritty rajoittamaan yritysten aggressiivista verosuunnittelua. EU on antanut 12.7.2016 osana veronkiertämisen estämistä koskevia toimia ns. ATAD I -direktiivin (veronkiertämisen estämistä koskeva direktiivi). Direktiivin tarkoituksena on estää tilanteet, joissa verovelvolliset pyrkivät alentamaan verojaan ja toimivat lain tarkoituksen vastaisesti käyttämällä hyväkseen kansallisten verojär-

jestelmien eroja. Direktiivi sisältää vähimmäistason, joka jäsenvaltioiden on kyseisissä asioissa pantava täytäntöön.

Jäsenvaltioille on Direktiivissä annettu lukuisia mahdollisuuksia rajata korkojen vähennysoikeutta rajoittavien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle vapaaehtoisia poikkeuksia rajoituksista. Näissä tilanteissa aggressiivisen verosuunnittelun riski on arvioitu vähäisemmäksi. Soveltamisalan ulkopuolelle voidaan esimerkiksi jättää lainat, joilla rahoitetaan pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeita. Infrastruktuurihankkeelta edellytetään, että hankkeella tuotetaan, kehitetään, käytetään ja/tai ylläpidetään laajamittaista yleisen edun mukaista omaisuutta.

Direktiivin mukaan on myös mahdollista jättää rajoituksen ulkopuolelle korkomenot, jotka ovat syntyneet ennen 17.6.2016 otettuja lainoja, ellei lainan tiettyjä ehtoja ole muutettu.

Direktiivissä pakollinen vähennyskelpoisten korkomenojen määrä on rajoitettu 30 prosenttiin EBITDA:sta, kun nykyisen kansallisen sääntelyn mukainen prosenttiraja on 25 prosenttia.

Suomen nykyiset korkojen vähennysoikeutta rajoittavat säännökset ovat koskeneet ainoastaan etuyhteystilanteita. Nykyisessä kansallisessa sääntelyssä pankkilainojen tai muiden ulkoisten rahoituskustannusten korkojen vähennysoikeuden rajoittamista ei ole pidetty tarpeellisena.

4 Lakimuutosluonnoksen vaikutus TVO:n korkojen vähennysoikeuteen

Merkittävimmät esitykset HE-luonnoksessa ovat vähennyskelpoisuuden rajoittamisen ulottaminen koskemaan myös ulkoisia rahoituskustannuksia ja korkokulun käsitteen laajentaminen.

HE-luonnoksessa on jo otettu kantaa energiatoimialalla toimiviin Mankala-yhtiöihin¹. Lausunnolla olevassa HE-luonnoksessa todetaan, että energiatoimialalla toimivat yhteisöt ovat pääomavaltaisia yrityksiä, joiden rahoitusrakenne on tyypillisesti velkavetoinen ja joiden tekemiin investointeihin liittyy merkittäviä kustannuksia. Tästä syystä energiatoimialan velkavetoisten rahoitusrakenteiden ja toimialan erityispiirteiden takia Mankala-yhtiöt, kuten TVO, kärsivät muita toimialoja enemmän tuloslaskelmaan sidotusta korkovähennysrajoituksesta (EBITDA-rajoitus), vaikka velkajärjestelyihin ja korkojen vähentämiseen ei liity Direktiivin tarkoittamaa aggressiivista verosuunnittelua. Lisäksi on syytä todeta, että Mankala-yhtiössä EBITDA jää aina muita toimialoja alhaisemmaksi, koska veloitus ei tapahdu markkinahintaan, vaan omakustannushinnoitteluperusteisesti. Tästä syystä HE-luonnoksen erityisen negati-

¹ Ks. HE-luonnos, s. 50.

tiiviset vaikutukset Mankala-yhtiöille on verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun takia otettava hallituksen esityksessä huomioon.

TVO on laatinut ennusteen HE-luonnoksen mukaisten korkovähennysrajoitusten vaikutuksista Yhtiön korkojen vähennysoikeuteen vuosina 2019–2024. Ennusteet on laadittu sekä 2 prosentin että 3 prosentin keskikorkokantaan perustuen. Ennustelaskelman mukaan Yhtiön vähennyskelvottomat korkomenot (2 prosentin korkokannalla) olisivat ajanjaksona yhteensä 338,9 miljoonaa euroa ja verovaikutus 67,8 miljoonaa euroa (20 prosenttia yhteisökorkokannalla). Vastaavasti 3 prosentin korkokannalla vähennyskelvottomat korkomenot olisivat yhteensä 570,6 miljoonaa euroa ja verovaikutus 114,2 miljoonaa euroa. Tämä ilmenee tarkemmin liitteenä olevista Yhtiön laatimista laskelmista. TVO:n tämän hetkinen keskikorkokanta on 2,15 prosenttia.

TVO on aktivoinut OL3-hankkeeseen liittyviä korkoja yhteensä noin miljardi euroa. Yhtiön velkojen ja korkokulujen määrä on kasvanut olennaisesti OL3-laitostoimituksen viivästymisen seurauksena Yhtiöstä riippumattomista syistä. Nämä aktivoidut korkokulut tulevat poistojen muodossa vähennettäväksi OL3:n käyttöönottamisen jälkeisinä vuosina. Vallitsevan oikeuskäytännön² ja HE-luonnoksen mukaan myös nämä korkokulut ovat jäämässä korkorajoitusten piiriin.

Koska TVO toimii Mankala-periaatteella, se veloittaisi vähennyskelvottomat korkokulut yhtiöjärjestyksen mukaisesti osakkailtaan. Sen takia lopullisesti korkojen vähennysoikeuden rajoitukset vaikuttaisivat suoraan Suomessa perittävään sähkön hintaan. Tämän lisäyksen maksaisivat ensikädessä sähkönloppukäyttäjät eli kuluttajat.

5 TVO:n muutosehdotukset HE-luonnokseen

Kuten edellä mainitut laskelmat osoittavat, ehdotetut korkovähennysrajoitukset kohdistuisivat Yhtiöön erittäin raskaasti. Mikäli HE-luonnos tulisi sellaisenaan voimaan, se huonontaisi TVO:n ja sen osakkaiden asemaa nykyisestä huomattavasti ja se johtaisi Olkiluodossa tuotetun energian hinnan nousuun. Hinnannousu koskisi OL3:n käyttöönoton jälkeen kolmasosaa Suomessa käytettävästä sähköstä.

EU:n veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin tarkoituksena on nimenomaisesti aggressiivisen verosuunnittelun rajoittaminen ja veronkierron ehkäiseminen. Kuten HE-luonnoksen perusteluissakin on mainittu, yleensä verohyötyä pyritään tavoittelemaan etuyhteystilanteessa. Silloin, kuin valitusta yhtiömallista eli Mankala-yhtiömallista johtuen aggressiivinen verosuunnittelu on käytännössä mahdotonta, korkojen vä-

² KHO: 2015:37

hennysoikeutta ei tulisi lähtökohtaisesti rajoittaa. Myöskään raha- ja pääomamarkkinoilta hankittujen rahoituskustannusten vähennyskelpoisuuden rajoittaminen ei ole perusteltavissa veronkierron ehkäisemisen argumenteilla.

Edellä kuvatun TVO:n velkarakenteen mukaisesti TVO:n investointejaan varten hankkima rahoitus on pääosin ulkoista lainaa joukkovelkakirjalainojen ja pankkilainojen muodossa. Rahoitus on hankittu Olkiluodon ydinvoimalaitosyksiköiden, OL1, OL2 ja OL3 käyttämistä ja rakentamista varten.

Sen takia TVO esittää, että HE-luonnosta tulee muuttaa Direktiivin sallimien vapaaehtoisten poikkeusten mukaisesti seuraavalla tavalla, mikä mahdollistaisi hinnaltaan kilpailukykyisen sähkön tuottamisen Olkiluodossa jatkossakin.

5.1 Infrastruktuurihankkeet

Suomen hallituksen nykyinen energia- ja ilmastostrategia vuoteen 2030 on valmistunut joulukuussa 2016³. Strategiassa ydinvoimalla tuotetun energian rooli on tunnistettu vahvana. Strategiassa todetaan muun muassa, että ”Ydinenergia vastaa jatkossakin merkittävästä osasta Suomen koko ajan hiilineutraalimmaksi kehittyvää energiantuotantoa. Rakenteilla oleva Teollisuuden Voiman Olkiluoto 3 -yksikkö parantaa aikanaan merkittävästi maamme sähköntuotannon omavaraisuutta. Vaihtelevan tuotannon osuuden lisääntyminen luo sähkösektorille haasteita, joihin tarvitaan väistämättä myös energiajärjestelmätasoisia ratkaisuja. Nämä haasteet korostuvat Suomen ilmasto-oloissa. Tästäkin syystä ydinvoima on sähkösektorilla tarpeellinen pitkän siirtymävaiheen ratkaisu. Nyt toteutettavat ydinenergiainvestoinnit ovat hyödynnettävissä vielä vuosikymmenten päässä.”

Ulkoisten rahoituskustannusten ottaminen korkovähennysrajoitusten piiriin myös Mankala-yhtiöissä vaikeuttaisi Suomen hallituksen energia- ja ilmastostrategian mukaisia velkavetoisia ydinlaitosinvestointeja Suomeen sekä nostaisi ydinenergialla tuotetun sähkön hintaa tarpeettomasti.

Direktiivin mukaan kansallisena vapaaehtoisena poikkeuksena korkorajoituksen ulkopuolelle voidaan jättää pitkän aikavälin julkiset infrastruktuurihankkeet, joilla tuotetaan, kehitetään, käytetään tai ylläpidetään laajamittaista omaisuutta, jonka jäsenvaltio katsoo olevan yleisen edun mukainen.

³ Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030

Voimassa olevan ydinenergialain (990/1987, myöhemmin "YEL") mukaan ydinenergian käytön on oltava yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Yhteiskunnan kokonaisetut arvioidaan ydinlaitosta tai -yksikköä koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä ja myöhemmin YEL:n mukaisia ydinlaitoslupia myönnettäessä. Valtioneuvoston on harkittava periaatepäätöstä yhteiskunnan kokonaisedun kannalta ja otettava huomioon ydinlaitoksesta aiheutuvat hyödyt ja haitat kiinnittäen YEL 14 §:n mukaisesti erityisesti huomiota ydinlaitoshankkeen tarpeellisuuteen maan energiahuollon kannalta.

Ydinvoimalaitosyksikön rakentamisessa ja käytössä on kyse erittäin pitkän aikavälin kansallisesta energiahankkeesta, joka on Suomen yleisen edun mukainen. Koska Direktiivi mahdollistaa tällaisten hankkeiden jättämisen korkovähennysrajoitussäännösten soveltamisalan ulkopuolelle, TVO esittää, että Suomen valtion tulee implementoida Direktiivin sallima infrastruktuurihankkeita koskeva vapautus-/poikkeussäännös ydinvoimalaitoshankkeiden osalta. Ydinvoimalaitoshankkeeksi on katsottava yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentaminen ja käyttäminen siten kuin YEL:ssä tarkemmin säädetään. Ydinvoimalaitoksen rakentaminen ja käyttäminen tulee katsoa määritelmän mukaiseksi infrastruktuurihankkeeksi, joka tulee jättää rajoituksen ulkopuolelle.

5.2 Lainojen muutokset

Direktiivi mahdollistaa myös sen, että korkovähennysrajoituksen ulkopuolelle voidaan jättää korkomenot, jotka ovat syntyneet ennen 17.6.2016 otetuista lainoista, ellei lainan tiettyjä ehtoja ole muutettu. HE-luonnokseen ei ole sisällytetty tätä Direktiivin sallimaa poikkeusta.

TVO:n pitkä- ja lyhytaikaisten lainojen määrä, lukuun ottamatta osakkeille edelleen lainattua lainaa Valtion ydinjätehuoltorahastolta, oli vuoden 2017 lopussa 4 412,0 miljoonaa euroa, josta osakaslainoja oli 579,3 miljoonaa euroa. TVO:n kaikki pitkäaikaiset lainat liittyvät nykyisiin ydinlaitoshankkeisiin ja ennen 17.6.2016 nostettuihin lainoihin. Lainaehdot eivät muutu olennaisesti, kun lainoja järjestellään uudelleen. TVO esittää, että rajoituksen ulkopuolelle jätetään korkomenot, jotka ovat syntyneet ennen 17.6.2016 otetuista lainoista, ellei lainan tiettyjä ehtoja ole muutettu.

5.3 Vähennyskelpoisten korkomenojen prosentuaalista enimmäismäärää tulee keventää

Kansallisessa lainsäädännössä on mahdollista kiristää korkomenojen prosentuaalista enimmäismäärää nykyisestä 25 prosentista alaspäin tai keventää enintään 30 prosenttiin saakka.

HE-luonnoksessa ei esitetä kevennystä, koska "*vaikutusarvioinnin perusteella ei voida päätellä, että jokin muu prosenttiraja olisi nykyistä tarkoituksenmukaisempi*".

Kuten yllä on jo todettu, HE-luonnoksen korkovähennysrajoitusten vaikutukset TVO:hon ovat muita toimialoja raskaammat. Sen takia TVO esittää, että Suomen valtio ottaisi käyttöön Direktiivin salliman poikkeusmahdollisuuden prosenttirajan kevennykseen, minkä jälkeen vähennyskelpoisten korkomenojen määrä olisi enintään 30 prosenttia EBIDTA:sta.

6 Yhteenveto

Ydinlaitosinvestointeja ei voida käytännössä toteuttaa ilman ulkopuolista vieraan pääoman rahoitusta.

Katsomme, että ulkoisten rahoituskustannusten vähennyskelpoisuuden rajoittaminen veronkierron ehkäisemiseksi esitetyllä tavalla ei ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista ydinvoima-alalla. Ehdotettu säännös vaikeuttaisi tulevien ydinlaitoshankkeiden toteutusta ja rahoitusta sekä nostaisi Olkiluodossa tuotetun sähkön hintaa.

Sen takia esitämme, että HE-luonnosta vielä tarkistetaan, Suomen valtio ottaisi käyttöön kohdassa 4. ehdotetut vapaaehtoiset Direktiivin sallimat poikkeukset ja lopullinen hallituksen esitys eduskunnalle EVL:n muuttamiseksi annettaisiin eduskunnalle yllä kerrotuin muutoksin.

7 Salassapito

Lausunnon liitteessä esitetyt tiedot lakimuutoksen taloudellisista vaikutuksista ovat TVO:n liikesalaisuuden piirissä, minkä vuoksi liite on pidettävä salassa viranomaisten julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 20 kohdan mukaisesti.

Kunnioittaen

TEOLLISUUDEN VOIMA OYJ



Jarmo Tanhua
Toimitusjohtaja



Risto Siilos
Johtaja