

Asia: VN/32728/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleisiä näkökohtia

En tunne erityisen hyvin sähkön tuotantoa ja/tai myyntiä harjoittavien yhtiöiden toimintaa tai sähkömarkkinaa. Sen vuoksi kommentoin luonnosta lähinnä verolakina. Esitän kuitenkin aluksi lyhyesti joitakin yleisempiä näkökohtia. Lyhyehkö lausuntoaika voi säteillä lausunnon sisältöön.

Monet Euroopan unionin jäsenvaltiot, mukaan lukien Suomi, ovat helpottamassa sähkön hinnannoususta aiheutuvia kustannuksia erilaisin valtiontaloutta rasittavin tavoin. Kun kysymyksessä lienee toivottavasti pääosin väliaikainen rasitus julkiselle taloudelle, on jossain määrin ymmärrettävää, jos tätä pyritään kattamaan väliaikaisin lisätuloin. On kuitenkin toivottavaa, että ajatus windfall-verosta perustuu aitoihin valtiontaloudellisiin syihin eikä sellaiseen ajatteluun, että hinnannoususta kärsivät kansalaiset saisivat tällaisesta poikkeuksellisesta verosta jotain vahingonolon luonteista tyydytystä.

Päästöttömien ja hyvin vähäpäästöisten energiantuotantomuotojen merkitys vihreässä siirtymässä on itsestään selvästi keskeinen. Tästä näkökulmasta on ongelmallista kohdistaa erityisiä veroja korostetusti juuri tähän sektoriin. Sinänsä on selvää, että tietyille sähköntuottajille ja ilmeisesti osin myös myyjille on kertynyt ja kertymässä huomattavan suuria ja myös yllättäviä voittoja sähkön hinnannousun vuoksi. Kun tavoitteena tulisi kuitenkin olla ainakin tuulivoima- ja aurinkovoimainvestointien ja mahdollisesti myös ydinvoimainvestointien edistäminen, asiaa ei tulisi tarkastella vain jo tehtyjä investointeja ajatellen. Windfall-veron vuoksi uusia hankkeita arvioivien

sähköntuottajien ja sijoittajien lienee otettava merkittävällä todennäköisyydellä huomioon mahdollisuus, että sähkön hinnan noustessa voittoa leikataan verotuksella erityisen ankarasti. Tämä heikentää uusien hankkeiden tuotto-odotusjakamaa ja voi hidastaa vihreää siirtymää.

Edellä esitetty ei ole vastaavasti relevantti seikka fossiilisten polttoaineiden alan voittoveron osalta.

Lain tarkemmasta sisällöstä

Kysymyksessä on niin taloudellisesti kuin valtiosääntöisesti katsottuna selvästi vero, vaikka EU:ssa on haluttu puhua tässä yhteydessä maksusta. Sitä, täyttääkö lausunnon kohteena oleva luonnos riittävästi EU-asetuksen vaatimukset, en ole pystynyt käyttävissä olevassa ajassa riittävästi analysoimaan. Yhdyn luonnoksen linjaan siitä, että vero on tuottokattoa parempi ratkaisu. Korkeahkolta tuntuvan veron tason taustalla lienee EU-asetus, joskin ehkä vähän pinnallisesti.

Laki on jouduttu valmistelemaan poikkeuksellisen nopeasti. Siihen nähden luonnosta voidaan mielestäni pitää teknisesti pääosin tyydyttävänä. Viimeistelyssä voitaisiin kuitenkin mahdollisesti tehdä vielä joitakin tarkistuksia.

Suurin kysymykseni liittyy siihen, että veron tarkoituksena olisi ainakin esityksen perusteluiden mukaan verottaa niitä voittoja, joita yrityksille syntyy sähkön myynnistä markkinoille. Ainakin sähkömarkkinalainsäädännön terminologiaa huonosti tuntevalle voi pykälämuotoilujen ja perustelujen eri kohtien perusteella jäädä epäselväksi se olennainen kysymys, missä kaikissa tilanteissa yrityksen omassa liiketoiminnassa kulutettavan sähkön tuotanto jäisi veropohjan ulkopuolelle. Ilmeisesti ainakin yritys, joka ei myy lainkaan sähköä markkinoilla, jäisi kaikissa tapauksissa ulkopuolelle (?). Verovapaus ulottunee myös ainakin joihinkin tilanteisiin, joissa tuotettu sähkö ”kierrätetään” markkinoiden kautta. Entä yritys, joka myy jonkin verran tuottamastaan sähköstä mutta käyttää tuottamaansa sähköä itse hyvinkin paljon sähköä muussa kuin sähköliiketoiminnassa? Menin vähän ymmälleni esityksen eri kohdista, joista joissakin korostuu sähköliiketoiminnan erillislaskelman mukainen voitto ja joissakin sähkön myynti markkinoille. Myöskään vähän vaikeaselkoisesti muotoiltu yrityksen sisäisen sähköliiketoiminnan voittoa koskeva 10 § säännös ei täysin selvittänyt asiaa.

Voi olla, että terminologiaan tottuneelle mainittu kysymys on riidaton. On joka tapauksessa tärkeää, että tämä asia on esityksessä täysin selvä. Kysymyksellä voi olla taloudellisesti suuri merkitys.

Selvemmältä näyttää, että Mankala-yhtiöiden sähköliiketoiminnassa veropohjaan sisältyvää voittoa ei lähtökohtaisesti synny, kun sähkö myydään osakkaille omakustannushintaan.

Edellä kuvatuilta osin jää suuri epävarmuus siitä, täyttääkö veronalaisuuden laajuus neutraalisuuden ja tasapuolisuuden vaatimukset. Yritykselle, jonka tuottama sähkö käytettäisiin verovapaasti yrityksen omassa liiketoiminnassa, samoin kuin Mankala-yhtiöiden osakkaille syntyy sähkön korkeiden markkinahintojen aikana valtava etu omasta sähköntuotannosta, jonka arvo on korkeiden hintojen aikana suuri. Voidaan sanoa, että sähköntuotannon voitot muuntuvat näissä tilanteissa yrityksen muun toiminnan voitoksi taikka Mankala-osakkaiden hyödyksi, jotka jäävät uuden veron ulkopuolelle. Vastaavaa ei tapahdu niissä yrityksissä, jotka joutuvat ostamaan sähkön markkinoilta. Näin ollen osa samoihin energianlähteisiin perustuvasta hyvin kannattavasta sähköntuotannosta osa olisi uuden veron piirissä ja osa ulkopuolella.

Kuvattu piirre näyttää tuovan Mankala-yhtiöissä vielä suuremman edun kuin normaalissa tuloverotuksessa, jossa Mankala-periaatteen soveltaminen merkitsee monissa tilanteissa ”vain” tulon kohdistumista tavanomaisesta poikkeavalla tavalla. Nyt kysymyksessä olevassa verossa seurauksena olisi välttyminen verolta kokonaan.

Minulla ei ole tietoa, onko lakia valmisteltaessa arvioitu tarkoin vaihtoehtoa, jossa myös yrityksen sisäisen sähköntuotannon laskennallinen voitto olisi täysin muun sähköntuotannon tavoin veron kohteena, samoin kuin sitä, että alihintaisen myynnin sallivaa Mankala-periaatetta ei sovellettaisi uuteen veroon. Tämä muuttaisi käsitykseni mukaan kieltämättä suuresti lain käytännön merkitystä ja veron kokonaismäärää. Vastapainona voitaisiin ajatella, että veron ulkopuolelle jäävän tuoton prosenttia nostettaisiin luonnoksen mukaisesta 5 prosentin tasosta, jolle ei ole kovin selvää perustetta ja joka näyttää varsin matalalta kynnykseltä.

Pidän lähtökohtaisesti perusteltuna, että veropohjaa laskettaessa nojaututtaisiin niin laajuus- kuin jaksotuskysymyksissä elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaiseen sääntelyyn. Tämä lienee ollut välttämätöntäkin lyhyen valmisteluajan vuoksi, mutta se on käytännöllistä myös verovelvollisten ja Verohallinnon kannalta. Suora kytkeä EVL:n säännöksiin lienee ymmärrettävä niin, että muu verotettavaan tuloon vaikuttava sääntely ei sovellu. Tämä tarkoittanee muun muassa tulon oikeamääräisyyttä koskevia verotusmenettelylain 28, 29 ja 31 §:n säännöksiä. Se ilmeisesti betonoisi osaltaan Mankala-periaatteen soveltumisen mutta ei vain sitä. Kun vero on tuntuva, ei voitane täysin sulkea pois sitä, että näiden säännösten soveltumattomuutta pyritäisiin joissakin tapauksissa käyttämään hyväksi kyseenalaisella tavalla. Tulkinnallisesti tällöin saatetaan myös päätyä koettelemaan sitä, miten pitkälle oikean tulon laskemisessa päästään EVL:n säännöksiä, kuten menon vähennyskelpoisuutta koskevaa 7 §:ää, venyttämällä.

Rajat ylittäviin tilanteisiin liittyvät kiinteitä toimipaikkoja koskevat ratkaisut ovat loogisia, vaikka niistä aiheutuukin eroa normaaliin verotukseen. Enemmän merkitystä on sillä, että sähköliiketoiminnan tulolle tarvitaan erillinen tulonlaskenta. Tässä lienee ratkaiseva hyöty siitä, että näin on meneteltävä joka tapauksessa sähkömarkkinalain vaatimusten vuoksi. Oletan, että verotuksessa noudatettaisiin samoja rajanvetoja, etenkin kun on kysymyksessä toivottavasti lyhytaikainen vero.

Se, että vero maksettaisiin kokonaan jälkikäteen, myöhentää lisätuloja suhteessa nyt tiedossa oleviin sähkönhintatukiin. Veron ideaan sopisi ajallisesti paremmin se, että veroon liittyisi ennakkoiperintä, mutta luonnoksen mukaiseen ratkaisuun on ehkä ratkaisevan painavia käytännön syitä.

Kun veroa on tarkoitus periä vain yhdeltä verovuodelta, on tarpeen, että luonnokseen sisältyy määräykset, joilla estetään veron välttäminen tilikautta muuttamalla. Tätä tarkoittavat voimaantulosäännökset voisivat johtaa joissakin tilanteissa veron kohdistumisen kahteen tilikauteen, mutta kun tämä voisi aiheutua vain yrityksen omista päätöksistä, tällainen tietynlainen epätasapuolisuus voitaneen hyväksyä. Minulla ei ole tietoa siitä, olisiko lain soveltamispiirissä yrityksiä, joiden tilikausi on jo meneillään. Jos niin on, uudessa verossa olisi jossain määrin kyseenalaisia takautuvuuden piirteitä.

Selvähkää on, että uuden veron veronsaajan tulee olla valtio. Tuloverot eivät Suomessa ole perinteisesti olleet tuloverotuksessa vähennyskelpoisia ja sen valossa on luontevaa noudattaa tätä linjaa, vaikkakin kokonaisvero muodostuu korkeasti. Vähennyskeltottomuus tuloverotuksessa merkitsee samalla sitä, ettei uusi vero suoraan vähentäisi kuntien yhteisöveropohjaa. Se, ajateltaisiinko valtion maksavan kompensatioita kuntasektorille, jonka omistuksessa olevia sähköyhtiöitä päätyisi veron kohteeksi, ei esityksestä havaitakseni ilmene.

Osa yllä esitetyistä kommentteista soveltuu vastaavasti fossiilisten polttoaineiden alan voittoveroon, jonka maksajien määrä jäänee sinänsä vähäiseksi tai olemattomaksi. Kuten edellä on todettu, tähän veroon ei liity päästötöntä sähköntuotantoa koskevan veron yleisiä varjopuolia.

Ilmoitusvelvollisuuden täyttämisestä ja verotuksen toimittamisesta tarvittaneen vielä lisäsääntelyä.

Vähäisenä teknisenä kommenttina totean lopuksi, että momentteja olisi voitu hieman säästää sijoittamalla alkuun yhteiset säännökset ainakin yrityksen määrittelyn kiinnittämisestä EVL:iin ja rajoitetusti verovelvollisten asemasta.

12.12.2022

OTT Timo Viherkenttä

Senior Fellow

Aalto-yliopisto

Timo Viherkenttä