

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

FORTUM OYJ:N LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE SÄHKÖALAN JA FOSSIILISTEN POLTTOAINEIDEN ALAN VÄLIAIKAISIA VOITTOVEROJA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

1. Johdanto

Fortum-konserniin kuuluu sähkön tukkumarkkinoilla toimiva sähkön ja lämmön tuottajayhtiö Fortum Power and Heat Oy, vähittäismyyntiyhtiö Fortum Markets Oy sekä kierrätysliiketoimintayhtiö Fortum Waste Solutions Oy. Fortum Oyj:n ("Fortum") lausunto kattaa näiden kolmen yhtiön lausumat.

Fortum kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä luonnokseen hallituksen esityksestä ("HE-luonnos") eduskunnalle koskien sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi. Ehdotuksen poikkeuksellisen luonteen ja monimutkaisen asiakokonaisuuden näkökulmasta olisi pidempi lausuntoaika ollut tarpeen. On tärkeää, että aikataulupaineista huolimatta lausunnot käsitellään huolella ennen lopullisen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Hallituksen esitys perustuu korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä annettuun Euroopan neuvoston asetukseen (EU) 2022/1854 ("EU-asetus"). EU-asetus edellyttää, että jäsenmaissa otetaan käyttöön sähkön tuotannosta saatavan markkinatulon yläraja ("tuottokatto") sekä fossiilisten polttoaineiden alan solidaarisuusmaksu. Tässä lausunnossa otetaan kantaa vain HE-luonnokseen sisältyvään sähköalan väliaikaista voittoveroa koskevaan ehdotukseen, jolla on tarkoitus panna täytäntöön EU-asetuksen tuottokatto.

EU-asetuksen ja HE-luonnoksen mukaan niiden tavoitteena on vastata Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan seuranneeseen poikkeukselliseen tilanteeseen energiamarkkinoilla. Kaasun ja sähkön

hinnat ovat vuoden 2022 aikana nousseet ennätysellisen korkeiksi, ja sähkön hintoja nostaa edelleen korkeiden kaasunhintojen vaikutus sähkön tuotantokustannuksiin. EU-asetuksen mukaiselle ylisuurten ja ”ansiottomien” tuottojen leikkaamiselle onkin olemassa hyvät perusteet ja Fortum pitää EU-asetuksen ja HE-luonnoksen tavoitteita kannatettavana. Niin sähkön käyttäjät kuin tuottajat kärsivät poikkeuksellisen korkeista hinnoista ja suurista hintavaihteluista.

2. Fortumin pääviestit

HE-luonnoksessa esitetty sähköalan voittoveromalli poikkeaa perustavalla tavalla EU-asetuksen mukaisesta inframarginaalisiin teknologioihin kohdistuvasta tuottokatosta. Lisäksi HE-luonnos ei täytä verolainsäädännölle asetettuja perustuslain vaatimuksia. Fortum katsoo, että HE-luonnoksessa ehdotettu voittoveromalli aiheuttaa tässä lausunnossa esitetyllä tavalla suomalaisille sähköyhtiöille ja Suomelle investointiympäristönä merkittäviä negatiivisia vaikutuksia:

- i. Ehdotettu sähköalan voittovero on merkittävästi ankarampi sekä määrältään, soveltamisalaltaan että kestoaltaan kuin EU-asetuksessa esitetty tuottokatto. EU-asetus kattaa ainoastaan inframarginaaliset teknologiat, kun taas HE-luonnokseen on tuotu mukaan kaikki sähkön tuotanto ja lisäksi sähkönmyyntiyhtiöt, mikä ei ole perusteltua.
- ii. HE-luonnoksen mallissa on laajennettu EU-asetuksen fossiilisten polttoaineiden alan solidaarisuusmaksun mukainen veroprosentti sähköalalle perustelematta. HE-luonnoksen valittu malli, jossa solidaarisuusmaksu koskee sähköalaa, aiheuttaa tyypilliselle sähköntuottajalle huomattavasti korkeamman verorasituksen, kuin EU-asetuksen tuottokattomalli aina kun tyypillisen sähköntuottajan saavutettu sähkönhinta on alle 260 EUR/MWh. Keskeiset sähköalan yhtiöt Suomessa olisivat ehdotetulla mallilla maksaneet arviolta 692 miljoonaa euroa ylimääräistä yhteisöveroa vuosina 2016–2021, jolloin sähkön hinta oli normaalilla tasolla. Näin ollen ehdotettua mallia ei voida pitää windfall-verona poikkeuksellisen korkean hinnan aikana, vaan puhtaana lisäverona sähköalalle.
- iii. Koska HE-luonnoksessa lisäveron yhteys sähkön hintaan on poistettu, eikä EU-asetuksen mukaista tuottokattoä sovelleta, kohdistuu vero myös muuhun kuin poikkeukselliseen ja sähkön korkeasta hinnasta johtuvaan voittoon. Esimerkiksi Fortum on suojannut osavuositarkastuksessa ilmoitetun mukaisesti vuoden 2023 tuotannosta 65 % hintaan €49/MWh. Tältä osin yhtiö ei siis hyödy korkeista sähkön markkinahinnoista. Liitteessä 2 avataan spot-hinnan ja suojausten vaikutusta sähköntuotanto- ja myyntiyhtiön tulokseen.
- iv. Toisin kuin HE-luonnoksessa todetaan, ehdotettu voittovero ei kohtelee sähkömarkkinoilla toimijoita tasapuolisesti vaan aiheuttaa suomalaisille sähkön tuottajille ja myyjille kilpailuhaittaa suhteessa samoilla markkinoilla toimiviin pohjoismaisiin sähköyhtiöihin. Lisäksi oman teollisen kulutuksen toimijat on vapautettu voittoverosta.
- v. Ehdotettu malli, jossa ”kohtuullinen tuotto” määritellään tuottona oman pääoman suhteen, on monella tavalla ongelmallinen ja sattumanvarainen, eikä kohtelee sähköalan toimijoita tasapuolisesti. Mallissa oman pääoman tuotto laskettaisiin perustuen yhtiöiden sähkömarkkinalain mukaisesti eriyttämislaskelmiin, joille ei niitä säädettäessä ole tarkoitettu antaa mitään verotuksellista merkitystä. Malli on ongelmallinen johtuen eri yhtiöiden hyvin vaihtelevista käytännöistä määritellä oma pääoma. Lisäksi ehdotettu voittoverotaso korreloisi enemmän yhtiöiden oman pääoman määrittelyn ja sen vaihteluiden kanssa, kuin sähkön hinnan kanssa. Näin

ollen ehdotettu voittovero kohdistuu virheellisesti myös tuottoihin, jotka eivät ole seurausta poikkeuksellisen korkeista sähkön tukkuhinnoista.

vi. EU-asetuksen on tarkoitus olla selkeästi määräaikainen ja voimassa 30.6.2023 saakka, kun taas HE-luonnoksessa voittoveron on tarkoitus olla voimassa koko vuoden 2023. Tämä lisää epävarmuutta siitä, voisiko kyseessä kuitenkin olla pidempiaikainen vero.

vii. Ehdotettu voittovero on omiaan vaikuttamaan negatiivisesti investointisignaaleihin ja vähentämään siten Suomen kilpailukykyä sähköalan investointien kohteena. Lisäksi se heikentää Suomen investointi-ilmapiiriä ja vaarantaa vihreän siirtymän. Ehdotettu voittovero asettaa Suomessa sijaitsevat sähköntuottajat epäedulliseen asemaan suhteessa muiden maiden sähköntuottajiin integroituneilla sähkön tukkumarkkinoilla erityisesti NordPool-alueella. Esimerkiksi Ruotsi on ilmoittanut, että se tulee implementoimaan veron EU-asetuksen mukaisena tuottokattona, joka on voimassa ainoastaan 1.3. – 30.6.2023 välisen ajan.

viii. HE-luonnoksesta puuttuu kokonaan vaikutusarviointi, mikä olisi lainsäädännön kohteen oikeusturvan ja vastuullisen lainsäädäntöprosessin kannalta välttämätöntä.

ix. Sähkön kuluttajahinnat ovat poikkeuksellisen korkeat. Tämä ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että sähköntuottajille tai myyjille syntyisi poikkeuksellisia tuottoja myynti- tai ostohinnan liiteksistä johtuen. Tämän takia HE-luonnoksessa ehdotettu voittoverolaki voi johtaa kohtuuttomiin veroseuraamuksiin. Ehdotettu voittovero on kyseenalainen verovelvollisten perusoikeuksien ja erityisesti suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen sekä omaisuudensuojan kannalta, eikä se täytä veron tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusta. Fortum katsoo, ettei HE-luonnoksen valmistelu täytä verolailta edellytettävää tarkkuutta ja huolellisuutta. HE-luonnos herättääkin vakavia huolia esitetyn lain perustuslainmukaisuudesta. Kiire ei ole riittävä perustelu puutteelliselle lainvalmistelulle.

3. Fortumin ehdotukset seuraaviksi askeleiksi

i. HE-luonnosta ei tule nykymuodossaan esittää eduskunnalle, vaan laki on palautettava valmisteluun.

ii. Lainvalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota verovelvollisen perusoikeuksiin ja saattaa lopulta esitys perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Lakiin tulee sisältyä säännös, jolla varmistetaan, että verotuksesta ei muodostu kohtuutonta.

iii. Lain soveltamisalan pitää olla yhdenmukainen EU-asetuksen kanssa. Lain tulee siten koskea vain inframarginaalisia tuotantoteknologioita. Sähkönmyyntiyhtiöt tulee rajata soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikka EU-asetuksen mukaisen tuottokattomallin kansallinen täytäntöönpano on osoittautunut haasteelliseksi, Fortum katsoo, että asiassa ei ole muuta vaihtoehtoa kuin toteuttaa väliaikainen lisäverotus EU-asetuksen mukaisesti sähkön hintaan perustuvana tuottokattona (180 EUR/MWh). Se on myös malli, mitä muut EU-jäsenmaat ovat lähtökohtaisesti EU:n sisämarkkinoilla toteuttamassa ja josta poikkeamiselle pitää olla erityisen painavat perusteet. Tarvittaessa kansallisesti voidaan säätää tarkkarajaisesti alemmasta tuottokattosta EU-asetuksen malliin perustuen.

iv. Lain tulee olla voimassa EU-asetuksen mukaisesti enintään 30.6.2023 asti koko vuoden 2023 sijasta. Tämä olisi enemmän linjassa myös EU:n sisämarkkinan kanssa, esimerkiksi Ruotsissa

suunnitellaan neljän kuukauden tuottokattomallia. EU-asetuksen mukaisen tuottokattomallin kansallinen täytäntöönpano tulisikin valmistella tiiviissä yhteistyössä samalla sähkömarkkinalla toimivien maiden, erityisesti Ruotsin kanssa.

v. Kansallisen voittoveron sijaan Suomen tulisi harkita Ruotsin esimerkin mukaisesti kantaverkkoyhtiöiden korkeista sähköhinnoista aiheutuvien ennätyksellisen suurten pullonkaulatulojen ohjaamista korkeista sähköhinnoista kärsivien loppuasiakkaiden ja yritysten tukemiseen. Näin estettäisiin merkittävän kilpailuhaitan syntyminen Suomen ja Ruotsin välille.

4. Yksityiskohtaiset perustelut

Seuraavassa esitetään yksityiskohtaiset perustelut HE-luonnoksen keskeisiin ongelma-kohtiin:

- Oman pääoman tuotto kohtuuttoman windfall-tuoton määrittämisessä (4.1),
- Sähkön myyjien sisällyttäminen voittoveron soveltamisalaan (4.2),
- Ongelmat liittyen kilpailuasemaan (4.3) ja
- Lainsäädännölliset argumentit (4.4).

4.1 Oman pääoman tuotto kohtuuttoman windfall-tuoton määrittämisessä

Ehdotettu malli, jossa ”kohtuullinen tuotto” määritellään tuottona oman pääoman suhteen, on monella tavalla ongelmallinen. Mallissa oman pääoman tuotto laskettaisiin perustuen yhtiöiden sähkömarkkinalain mukaisiin eriyttämislaskelmiin, joille ei niistä säädettäessä ole tarkoitettu antaa mitään verotuksellista merkitystä. Malli on ongelmallinen johtuen eri yhtiöiden hyvin vaihtelevista käytännöistä määritellä oma pääoma, sekä sen suhteessa tiettyyn kiinteään tuottoon.

Oman pääoman tuotto eri yhtiöillä ei ole korreloinut sähkön hinnan kanssa viime vuosina. Ehdotettu malli korreloi enemmän yhtiöiden oman pääoman määrittelyn ja sen vaihteluiden kanssa kuin sähkön hinnan kanssa. Tämä johtaa siihen, että yhtiöitä kohdeltaisiin ehdotetulla mallilla hyvin epätasa-arvoisesti ja sattumanvaraisesti. Ehdotetulla mallilla useat yhtiöt olisivat maksaneet ylituottoveroa vuosina 2016-2021 myös normaalissa tai jopa alhaisessa sähköhintaympäristössä. Malli olisikin selkeästi windfall-ajattelua laajempi fiskaalinen vero sähköntuottajille ja -myyjille.

4.1.1 Oman pääoman käyttäminen laskentamallissa

HE-luonnoksessa ehdotettu sähköliiketoiminnan eriytetyn taseen oman pääoman käyttäminen laskentamallissa on mielestämme ongelmallinen monesta syystä ja oman pääoman yhdistäminen mihin tahansa tuottoprosenttiin saattaa johtaa kohtuuttomiin ja sattumanvaraisiin eroihin yhtiöiden välillä. Oman pääoman käyttämiseen liittyy mm. seuraavia ongelmia:

i. Sähkömarkkinalain eriyttämislaskelmien laadintaperiaatteita tai -käytäntöjä ei ole standardoitu yritysten välillä.

- ii. Oman pääoman tasoon voi vaikuttaa erilaisilla järjestelyillä (mm. arvonkorotukset, erilaiset pääomainstrumentit) ja näitä on käytetty eri yrityksissä eri tavoin.
- iii. Oma pääoma saattaa vaihdella huomattavasti vuosien välillä yrityksen kulloisenkin tilanteen ja sen valitsemien käytäntöjen vuoksi.
- iv. Oma pääoma ei kuvaa koko liiketoimintaan sitoutunutta pääomaa.

Sähköntuotannossa ja -myynnissä ei perinteisesti ole yhtenäistä käytäntöä oman pääoman määrittelyyn. Yhtiökohtaisesti sovelletaan kirjanpitolain mahdollistamia menetelmiä ja omaisuuserien arvostukset voivat vaihdella yhtiöiden välillä. Esimerkiksi jotkut yhtiöt voivat arvostaa omaisuuseriään markkina-arvoon, kun toiset pitävät historiallisia kirjanpitoarvoja. Tämä johtaa merkittäviin eroihin taseen pääomarakenteessa. Esimerkiksi saman Mankala-yhtiön eri omistajat voivat arvostaa osuuksiaan eri tavalla, jolloin ehdotetulla HE-luonnoksen mallilla ne maksaisivat myös eri suuruista veroa saman Mankala-yhtiön tuottamasta sähköstä.

Lisäksi yhtiöt ovat voineet ja voivat eri rahoitusjärjestelyillä vaikuttaa oman pääoman kirjanpidolliseen arvoon varmistaakseen toimivan rahoitusrakenteen ja optimaalisen oman ja vieraan pääoman suhteen. Kirjanpito- ja rahoituskäytännöt sekä niistä seuraavat oman pääoman määrittelyt vaihtelevat myös omistusrakenteen ja liiketoimintamallin mukaan. Esimerkiksi eläkerahaston omistama tuulipuisto pyrkii sitomaan mahdollisimman pienen oman pääoman yhtiöön, kun taas kunnallisesti omistetulla yhtiöllä voi olla tavoite sitoa enemmän omaa pääomaa vastaavanlaiseen tuotantoon. Tässäkin tilanteessa samaa tuotantoa verotettaisiin HE-luonnoksen mallissa eri tavalla.

Suurin osa sähköntuottajista ja -myyjistä myös suojaaa sähkön hinnan useita vuosia ennen toimitusta johdannaissopimuksilla tai kahdenvälisillä sopimuksilla. Suojauksessa käytettävien johdannaissopimusten markkina-arvostus vaikuttaa oman pääoman määrään. Markkina-arvostus taas saattaa vaihdella voimakkaasti eri vuosien välillä ja on hyvin herkkä tulevien vuosien johdannaissopimusten markkina-arvolle, joka voi vaihdella vielä paljon ennen sopimusten toimitusajankohtaa.

Vaikuttaa siltä, että HE-luonnoksen veromalli on lainattu verkkoregulaatiosta, jossa sallittu tuotto lasketaan kiinteitä tuottoprosentteja vasten. Verkkoregulaatiossa on Energiaviraston määrittelemä verkkotoimintaan sitoutuneen pääoman oikaisu perustuen standardihintalistaan, jolla saadaan tasa-arvostettua oman pääoman määrittelyt tuottolaskelmia varten ja sitä kautta kaikkia toimijoita kohdellaan yhdenvertaisesti. Verkkoregulaation oikaistu laskelma tehdään kirjanpidosta erillään. Jotta ehdotettu menetelmä HE-luonnoksessa ylipäättänsä voisi toimia, pitäisi pääomapohja, jolle kohtuullinen tuotto lasketaan, määritellä samalla tavalla. Käytännössä tämä olisi erittäin suuri urakka regulaattoreille ja yhtiöille, erityisesti koska sähköntuotannossa voimalaitokset ovat yksilöllisiä ja niissä on valtavasti enemmän komponentteja verrattuna verkkoliiketoimintaan.

Sähkömarkkinalain eriyttämislaskelmien käyttäminen HE-luonnoksen mukaisesti verotettavan tuoton laskemisperusteena on kyseenalaista, koska eriyttämiskäytäntöjä ei ole standardisoitu ja

laskelmat on tehty aivan muuta tarkoitusta varten tavoitteena eriyttää sähköverkot kilpaillusta sähköliiketoiminnasta. Eriyttämislaskelmat perustuvat eri yhtiöiden omiin käytäntöihin ja laskentakaavoihin, mikä saattaa johtaa erilaisiin lopputuloksiin ja tilanteisiin, joihin kirjanpidon taseessa ei päädyttäisi. Kaikki yhtiöt eivät edes päivitä enää laskelmiaan julkisissa tilinpäätöstiedoissa.

Fortum on tätä lausuntoa varten perehtynyt keskeisten sähkön tuotanto- ja myyntiyhtiöiden julkisiin tilinpäätöksiin sekä niiden sähköliiketoiminnan eriytettyihin tilinpäätöstietoihin 2016–2021, ja tehnyt niiden perusteella selvitystä HE-luonnoksen vaikutuksesta (Liite 1). Tämän selvityksen perusteella voidaan todeta, että oman pääoman määrittelyyn liittyvien haasteiden takia HE-luonnoksessa ehdotettu malli kohtelee eri yhtiöitä epätasapuolisesti ja sattumanvaraisesti, eikä sovi sähköntuotannon ja myynnin kohtuullisen tuoton määrittelyyn voittoverotuksen perusteena. Vastaava analyysi puuttui HE-luonnoksesta.

4.1.2 Ongelmat liittyen kiinteän tuottoprosentin määrittelyyn sähkön tuotannossa ja myynnissä

HE-luonnoksessa ei perustella 5 % oman pääoman tuottorajaan päätymistä. Luonnollisessa monopolissa (sähkön ja maakaasun jakelu- ja kantaverkkoliiketoiminta), jossa sitä paitsi pääomapohja on oikaistu yllä kuvatulla tavalla, on oman pääoman tuotto vuodelle 2023 määritelty 6–7,5 %:si ja koko pääoman sallittu tuotto on 5,2–6,8 %. Ehdotettu 5 %:n tuottotaso sähköliiketoiminnalle on siis jopa reguloitua verkkoliiketoimintaa alhaisempi.

Sähkön tuotanto- ja myyntiliiketoiminta eroaa vahvasti luonnollisesta monopolista. Kyse on kilpaillusta liiketoiminnasta, jossa liiketoiminnan riskit ovat huomattavasti suuremmat kuin verkkomonopoleissa, eikä pitkän aikavälin tulovirtaa pysty vastaavalla tavalla kiinnittämään tai ennustamaan. Rahoitusmarkkinat kohtelevat kilpailtua sähköliiketoimintaa täysin eri tavalla kuin reguloitua verkkoliiketoimintaa; kilpaillussa sähköliiketoiminnassa rahoituskulut ovat korkeammat ja mahdollisuudet käyttää vierasta pääomaa ovat huomattavasti rajatummat.

Kuten liitteessä 1 todetaan, kilpailtujen sähköliiketoimintojen historialliset oman pääoman tuotot ovat Fortumin tekemän selvityksen perusteella vaihdelleet suuresti, ja ne ovat enemmän riippuvaisia oman pääoman määrittelystä, kuin sähkön hinnasta. Tämän takia ehdotettu menetelmä ei sovi ylituoton määrittelyyn varsinkaan, kun ei ole olemassa menetelmää, jolla sähköyhtiöiden pääomapohjia voitaisiin yhdenvertaistaa, kuten luonnollisten monopolien kohdalla.

Jopa yhdenvertaistetulla menetelmällä 5 % kohtuullisen tuoton määritelmä ei olisi missään suhteessa sähkömarkkinalla toimivien yhtiöiden liiketoimintariskeihin eikä vastaa tuotannollisen investoinnin verovapaata pääomakustannusta.

4.1.3 HE-luonnoksen vaikutus keskeisiin sähkön tuottajiin ja myyjiin Suomessa

Liitteenä 1 olevaa selvitystä varten Fortum keräsi keskeisten suomalaisten sähkön tuottajien ja myyjien (Fortum Power and Heat Oy, Fortum Markets Oy, UPM Energia Oy, Helen Oy, Vantaan Energia Oy, Oulun Energia Oy, Tampereen Sähkölaitos Oy, Turku Energia Oy, Oomi Oy, Väre Oy, Lumme Energia Oy ja Vattenfall Oy) tilinpäätöstiedot vuosilta 2016–2021 ja vertasi näitä tietoja sähkön hintakehitykseen. Suomen aluehinta oli alhainen vuosina 2016–2017 sekä 2020, ja

normaalimmalla tasolla vuosina 2018–2019 sekä 2021. Seuraavassa todetaan päähavainnot liitteenä 1 olevasta selvityksestä.

Otantayhtiöiden välinen oman pääoman tuotto kyseisellä ajanjaksolla vaihtelee merkittävästi riippumatta sähkönhinnan tasosta, mikä on havaittavissa suurempien sähköyhtiöiden sähköliiketoiminnan eriytettyjen tilinpäätösten perusteella. Sähkön tukkumarkkinan hintatason ja oman pääoman tuoton välillä ei ole korrelaatiota, jolloin voittoveron perustaminen oman pääoman tuottoon ei ole johdonmukaista. Yhtiön omaan pääomaan vaikuttaa merkittävästi muut tekijät kuin pelkästään yhtiön liiketoiminnan tulos. Myös yhtiöiden välillä on merkittäviä poikkeavuuksia riippumatta sähkönhinnan tasosta. Ks. Liite 1, kuva 1. Samasta kuvasta näemme myös sen, että otantayhtiöiden oman pääoman tuotto ei keskimäärin poikkea vuonna 2021 aiemmista vuosista huolimatta hieman vuosia 2016–2020 korkeammasta Suomen sähkön aluehinnasta.

Kuvasta 1 nähdään, että uusilla sähkönmyyjillä on negatiivinen pääoman tuotto, kun omistajat ovat pääomittaneet yhtiöitä ja investoineet niihin. HE-luonnoksen ehdotettu vero myös sähkönmyyjille eriarvostaisi merkittävästi vakiintuneet ja uudet sähkönmyyjät.

Kuvasta 1 ilmenevä Fortum Power and Heat Oy:n korkeahko pääoman tuotto esimerkiksi perustuu siihen, että oman pääoman suhde liiketoiminnan kokoon on pieni ja arvostuksissa käytetään pääasiassa historiallisia kirjanpitoarvoja. Fortum Power and Heat Oy:n saavutettu sähkönhinta Suomessa kyseisellä ajanjaksolla on tuskin ollut verrokkiyhtiöitä korkeampi eikä tuotantokustannuksen ja myyntihinnan välinen myyntikate eroa muista yhtiöistä samanlaisilla voimalaitoksilla ja osaomisteisilla Mankala-yhtiöillä. Fortum Power and Heat Oy on myös suurin sähkömarkkinoilla toimiva yhtiö, joka myy kaiken sähkönsä pohjoismaisiin sähköpörsseihin tai muille kolmansille osapuolille (vrt. teollisuusyhtiöt, jotka myyvät tuotantonsa osin sähköpörsseihin ja osin sisäiseen käyttöön), minkä vuoksi suojauskirjaukset heiluttavat merkittävästi oman pääoman kokoa. Laskentajaksolla 2016–2021 Fortumilla on ollut hyvin konservatiivinen suojauskäytäntö ja suojausten tekeminen on aloitettu useita vuosia ennen toimitusta, mikä heiluttaa omaa pääomaa. Esimerkiksi vuonna 2018 tulos oli tarkastelujakson toiseksi matalin, mutta pääoman tuotto huomattavasti korkeampi kuin muina tarkastelujakson vuosina, koska sähköjohdannaisten suuren negatiivisen markkina-arvostuksen johdosta oma pääoma oli muita vuosia merkittävästi matalampi. Tämä todistaa mallin olevan huomattavasti herkempi oman pääoman muutoksille kuin tulokselle tai saavutetulle sähkön hinnalle.

Otantayhtiöt olisivat ehdotetulla mallilla maksaneet arviolta 692 miljoonaa euroa ylimääräistä yhteisöveroa vuosina 2016–2021, jolloin sähkön hinta oli normaalilla tasolla (Liite 1, taulukko 2). Näin ollen ehdotettua mallia ei voida pitää windfall-verona poikkeuksellisen korkean hinnan aikana, vaan puhtaana lisäverona sähköalalle.

4.2 Sähkön myyjien sisällyttäminen voittoveron soveltamisalaan

Sähkön vähittäismyyntiyhtiöt eivät lähtökohtaisesti hyödy sähkön korkeasta hintatasosta. Fortumin käsityksen mukaan suurin osa myyjistä hankkii sähkönsä tukkumarkkinahinnoilla ja hinnoittelee myyntituotteet tukkumarkkinahintojen pohjalta. Näin toimii myös Fortum Markets Oy, jolloin korkeasta sähkön hinnasta johtuvaa mahdollista ylituottoa ei jää yhtiöön.

Korkeat tukkumarkkinahinnat johtavat itse asiassa myyntiyhtiöiden korkeampiin käyttöpääoma-, vakuus- ja yleiskustannuksiin sekä nostavat energiavolyymi- ja muita riskejä merkittävästi. Tämä näkyy jo markkinoilta poistumisina ja monien yhtiöiden sähkötuote-tarjoaman kaventumisena. Lisäksi on huomioitava, että Suomen vähittäismarkkina on erittäin kilpailtu ja marginaalit ovat pienet. Suomessa vähittäismyyjien riskit ovat korkeammalla tasolla verrattuna muihin Pohjoismaihin johtuen kuluttajien kysynnästä määräaikaisten sopimuksille. Suomessa on muihin Pohjoismaihin verrattuna korkea osuus kiinteähintaisia määräaikaisten sopimuksia. HE-luonnos vähentää sähkönmyyjien halua ottaa riskiä kuluttajien puolesta, mikä voi johtaa kiinteähintaisten sähkönsopimusten tarjonnan vähenemiseen. Ylimääräinen vero voikin HE-luonnoksen tavoitteiden vastaisesti aiheuttaa hintojen nousupaineita.

Sähkönmyyntiyhtiöt tarjoavat myös muuta kuin varsinaisia sähköntoimituksia, esimerkiksi vakuutuksia ja ympäristöarvoihin liittyviä palveluita. Mahdollinen ylimääräinen vero ei saa kohdistua näihin tuotteisiin, myös toimijoiden yhdenvertaisuuden takia (yhtiörakenne ja toimintojen sijoittumien ei saa vaikuttaa verokohteluun).

4.3 Ongelmat liittyen kilpailuasemaan

4.3.1 Toimiminen yhteisellä markkinalla, erityisesti Ruotsin kanssa

Kuten edellä todettu, pidämme ongelmallisena sitä, että Suomi on päätyvässä toisenlaiseen ratkaisuun EU-asetuksen täytäntöön saattamisessa kuin esimerkiksi Ruotsi ja tämä asettaa suomalaiset sähköntuotanto- ja myyntiyhtiöt epäedulliseen asemaan.

Ehdotettu malli on täysin erilainen kuin esimerkiksi Ruotsissa, joka on osa samaa pohjoismaista sähkömarkkinaa kuin Suomi. Ruotsissa tuottokatto ollaan toteuttamassa komission ehdotuksen mukaisesti eli rajattuna inframarginaalisille teknologioille ja asetettuna €180/MWh maksimihintaan. Ruotsin hallitus on myös tiedotteella kertonut, että tuottokatto sovelletaan vain 1.3. - 30.6.2023 välisenä aikana eli neljän kuukauden ajan (<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/11/intaktstak-for-elproducenter-tidigast-i-mars-nasta-ar/>).

HE-luonnoksen malli asettaa suomalaiset sähköntuottajat hyvin eriarvoiseen asemaan erityisesti suhteessa muiden Pohjoismaiden kilpaileviin toimijoihin. Koska kilpailemme sähköntuotannossa ja -myynnissä sekä tuotantoinvestoinneissa samalla markkina-alueella erityisesti Ruotsin kanssa, olisi ensiarvoisen tärkeää, että molemmilla mailla olisi mahdollisimman yhtenäinen malli ja valmistelu EU-asetuksen täytäntöönpanolle.

Ruotsissa korkeista energiahinnoista kärsivien loppuasiakkaiden ja yritysten auttamiseksi on päätetty ohjata Ruotsin kantaverkkoyhtiön, Svenska Kraftnätin korkeasta sähkön hinnasta johtuvia ennätyksellisen suuria pullonkaulatuloja yhteensä 5,5 miljardin euron edestä ensi vuoden aikana. Kannustamme hallitusta harkitsemaan vastaavaa ratkaisua myös Suomessa, jotta välttyttäisiin vesittämästä energiayhtiöiden investointikykyä. Fingridin vastaavien pullonkaulatulojen arvioidaan

olevan noin 1 miljardia euroa vuonna 2022. Näin estettäisiin merkittävän kilpailuhaitan syntyminen Suomen ja Ruotsin välille.

4.3.2 Efektiivinen veroaste huomattavasti tuottokattomallia korkeampi

Solidaarisuusmaksuun pohjautuva HE-luonnoksen veroprosentti (33 %) johtaisi siihen, että efektiivinen verotaakka tuotantoyhtiöille on huomattavasti rajumpi matalammalla sähkön hinnalla kuin EU-asetuksen määräämä tuottokatto. Esimerkiksi vuosien 2018–2019 normaalitason (noin 45 EUR/MWh) tukkusähkömarkkinan hinnoilla yritysten efektiivinen verokanta olisi noussut 40 % ja 53 %:n välille. EU komission ehdotuksessa efektiivinen verokanta taas lähtisi nousemaan siinä tilanteessa, kun sähkön hinta olisi poikkeuksellisen korkea (yli 180 EUR/MWh). Liitteen 1 kuvassa 2 on laskettu HE-luonnoksen mallin mukainen efektiivinen verokanta verrattuna EU-asetuksen tuottokattomalliin erisuuruksilla saavutetuilla sähkön hinnoilla tyypilliselle sähköntuottajalle Suomessa.

HE-luonnoksen mallilla tyypillisen tuottajan verorasitus olisi verrattavissa EU:n tuottokattomalliin vasta noin 260 EUR/MWh saavutetulla sähkön hinnalla. Sitä alemmalla saavutetulla sähkön hinnalla verorasitus on huomattavasti tuottokattomallin verotaso (90 % vero yli 180 EUR/MWh saavutetusta hinnasta) kovempi. Koska suurin osa tuottajista suojaa sähkön hinnan vuosia ennen toimitusta (eli on jo myynyt vuoden 2023 toimitukset), saavutettu sähkön hinta toimijalle toteutunee merkittävästi alle tukkumarkkinan Suomen aluehinnan vuonna 2023. Esimerkiksi Fortum raportoi osavuositarkastuksessaan marraskuussa 2022 kiinnittäneensä 65 % vuoden 2023 sähkön tuotantoennusteestaan 49 EUR/MWh hintaan. On siis todennäköistä, että HE-luonnoksen mukaisen mallin efektiivinen vero olisi huomattavasti komission alkuperäistä ehdotusta kovempi.

4.3.3 HE-luonnos ei kohtelee sähköalaa tasapuolisesti

HE-luonnoksen mallia perustellaan sillä, että se kohtelee toimijoita Suomen markkinoilla mahdollisimman tasapuolisesti. Kuitenkin tosiasiasa ylisuurien tuottojen määritelmä on perustelematon ja epämääräinen, ja kohtelisi yhtiöitä eri tavalla, riippuen paljolti yhtiöiden kirjanpito käytännöistä. Se ei myöskään korreloi sähkön hintojen kanssa ja, kuten aikaisemmin osoitettu, sähkönmyyjille ei synny ylisuuria tuottoja. Esitetty malli siten vääristäisi kilpailua sähkön tuotannossa ja kulutuksessa.

HE-luonnos ei myöskään kohtelisi tasapuolisesti sähköntuottajia, joilla on omaa teollista kulutusta, koska HE-luonnos vapauttaisi tällaiset sähköntuottajat voittoverosta siltä osin, kuin sähkö käytetään omaan teolliseen kulutukseen. Oma sähköntuotanto omaavien teollisten kuluttajien vapauttaminen voittoverosta voi siten aiheuttaa markkinoille vääristymää.

Esimerkiksi kaukolämmön rooli sähkön tuottajana on merkittävä noin 14 % Suomen sähköntuotannosta ja lämpöenergian tuotannon ja myynnin vapauttaminen verosta johtaa siihen, että lämmöntuotantoa suositaan tuotannossa ohi sähköntuotannon. Kaukolämpöverkkoihin on yleensä kytketty useita eri lämmön (Heat Only Boiler, HOB) ja yhteistuotannon (Combined Heat and Power, CHP) laitoksia, joita tyypillisesti ajetaan kokonaisuoptimin perusteella lämmön tuotannon

tarpeista lähtien – sähkön tuotanto CHP-laitoksilla on osa tätä optimointia. Esitetty malli suosisi puhdasta lämmöntuotantoa (HOB) ennen CHP:tä, joka voi muuttaa ajojärjestyksiä lämmönjakeluverkoissa, mikä vähentää sähkön tarjontaa markkinoilla.

HE-luonnoksen malli koskee kaikkia tuotantoteknologioita EU-asetuksesta poiketen. Tätä perustellaan sillä, että se kohtelisi oikeudenmukaisemmin korkeamman kustannuksen tuotantomuotoja. Komissio on kuitenkin vapauttanut hiili- ja kaasulauhdevoiman omasta mallistaan. Näiden verottaminen HE-luonnoksen mukaisella voittoverolla vaikuttaa myös merkittävästi toimijoiden riskinotto- ja polttoainevarastojen ylläpitoon, ja voi siten vaikuttaa toimitusvarmuuteen ja sähkön tarjontaan. Sen takia nämä tuotantoteknologiat eivät sisällyneet EU-asetuksen mukaisen voittoveron piiriin.

HE-luonnoksen ehdottamaa mallia ei voida pitää sähköalan toimijoille tasapuolisena. EU-asetuksen tuottokattomallia olisi puutteistaan huolimatta toimijoille tasapuolisempi ja ennakoitavampi, koska verorasitus kohdistuisi objektiivisesti yhtiöihin, jotka saavuttavat ennalta määritetyn kohtuuttoman sähkön hinnan ja sitä kautta tuloksen selkeästi määriteltynä ajanjaksona.

4.4 Esitykseen sisältyvät lainsäädännölliset ongelmat

Edellä esitettyjen liiketoiminnallisten huomioiden ja argumenttien perusteella voidaan nähdäksemme tehdä seuraavat arviot oikeudellisesta näkökulmasta:

a) Arviointi perusoikeuksien näkökulmasta

HE-luonnoksessa on todettu, että EU-asetus on perustuslain näkökulmasta vero ja siitä on näin säädettävä verona. Näin ollen säätämismenettely ja lain oikeudellinen arviointi tulee tehdä verolain edellyttämällä tavalla. Fortumin käsityksen mukaan esitysluonnokseen sisältyy merkittäviä verovelvollisen perusoikeuksiin liittyviä näkökohtia, jotka edellyttävät huolellista käsittelyä ennen esityksen hyväksymistä. Lisäksi HE-luonnoksessa on merkittäviä puutteita ja epätasaisuuksia.

Jotta laki täyttäisi verolaille perustuslaissa asetetut vaatimukset, tulisi laki palauttaa valmisteluun ja lopulta viedä ehdotus eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Kuten edellä jaksossa 2. on esitetty, HE-luonnoksen mukaisella oman pääoman tuoton perusteella laskettavalla verolla ei ole liityntää sähkön hintaan, sähkön kulutukseen tai sähkömarkkinoiden vakauteen. HE-luonnoksessa ei itse asiassa ole lainkaan määritelty sitä, mikä lopulta muodostaa tarkan hintarajan sähköille, ellei se sitten ole EU-asetuksessa mainittu 180 €/MWh. Sen sijaan veron tavoite on HE-luonnoksessakin todetun perusteella puhtaasti fiskaalinen. Näin ollen HE-luonnoksen oikeutusta ja suhteellisuutta asetettuun tavoitteeseen ei ole lainkaan arvioitu. Kyse onkin fiskaalisesta ja vain tiettyyn toimialaan kohdistuvasta verolaista. Siihen tulee suhtautua erityisellä vakavuudella etenkin suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen ja niiden toteutumisen kannalta. Tarkastelun tulisi pitää sisällään sekä eri toimialojen yhdenvertaisuustarkastelun että myös toimialan sisäisen tarkastelun, kuten esimerkiksi toimialan yritysten vaikuttavuusarvioinnin. Tätä arviointia ei ole HE-luonnoksen tueksi tehty.

Ehdotettu veromalli olisi perustuslain säännösten kannalta monin tavoin ongelmallinen. HE-luonnoksen mukainen vero esimerkiksi puuttuu poikkeuksellisen merkittävällä tavalla yksityisten yritysten oikeusasemaan. Ehdotettu malli puuttuu elinkeinovapauteen vaikuttamalla hinnan lisäksi mm. tulevaisuuden suojaus- ja pääomitusvalintoihin. Mitä enemmän verotus puuttuu yksityisen oikeusasemaan, sitä painavampia sen taustalla olevien syiden tulee olla.

Omaisuuksensuojasta on säädetty perustuslain 15 §:ssä ja erityisesti verolakien taannehtivuutta on arvioitu omaisuudensuojasäännöksen valossa. Lisäksi myös ns. konfiskatoristen säännösten osalta omaisuudensuojaa koskevat kysymykset nousevat esille.

Fortum katsoo, että HE-luonnoksessa esitetty malli on ongelmallinen perustuslain säännösten kannalta erityisesti seuraavista syistä:

- i. Kun HE-luonnos ei määrittele selkeästi tuottokattoa, ei säännöksen oikeutusta ja oikeasuhteisuutta voida arvioida asianmukaisesti (suhteellisuusperiaate).
- ii. HE-luonnoksessa perustellaan ankaraa lisäveroa sillä, että vero kohdistetaan vain vuoteen 2023, vaikka sähkön hinnat ovat kohonneet jo vuonna 2022. Käytännössä HE-luonnoksessa siten suoraan myönnetään, että lisäveron määräytymisperusteet olisivat erilaiset ja lievemmät, jos tarkoituksena olisi verottaa vain vuoden 2023 ylisuuria tuottoja. Tämä tarkoittaa samalla, että HE-luonnoksen mukaisessa mallissa tosiasiallisesti verotetaan jälkikäteen vuoden 2022 tuloja. Jälkikäteen verottaminen on kielletty nimenomaan omaisuudensuojan perusteella.
- iii. Koska HE-luonnoksessa lisäveron yhteys sähkön hintaan on poistettu, eikä EU-asetuksen mukaista hintakattoa sovelleta, kohdistuu vero edellä kuvatulla tavalla myös muuhun kuin poikkeukselliseen ja sähkön korkeasta hinnasta johtuvaan voittoon. Tämä tarkoittaa omaisuudensuojan näkökulmasta ongelmallista ylikonfiskointia.
- iv. Hallituksen esityksessä on todettu tuloverotuksen verorasituksen olevan nimellisesti korkeimmillaan 53 %. Tämä tuloverorasitus edustaa kuitenkin vain sähköntuottajan ylintä tuloverorasitusta. Mikäli nimellistä verorasitusta mitataan osakkeenomistajan taholla, on kokonaisverorasitus jopa 83% (53 % yhtiövero + 30 % pääomatulovero) ainakin joidenkin osakkeenomistajien kohdalla. Tällä voi olla vaikutus investointisignaaleille.
- v. Verorasitusta ei myöskään voida arvioida yksistään nimellisen verorasituksen kannalta, vaan sitä tulee arvioida myös efektiivisen verorasituksen kautta. Kun veron piiriin kuuluu yrityksiä, joilla on muutakin toimintaa kuin ylimääräisen voittoveron piiriin kuuluvaa toimintaa, voi efektiivinen verotus nousta yli 100 %:n, mikäli tuo muu toiminta on tappiollista. Toisaalta kun hallituksen esitys kohtelee yrityksiä niiden toiminnasta ja tilanteesta riippuen eri tavoin voi efektiivinen verorasitus vaihdella voimakkaasti eri toimijoiden välillä. Hallituksen esitys ei ota millään tavalla huomioon verotuksen tosiasiallista tasoa, joten esitys voi helposti johtaa eriarvoistavaan ja konfiskatoriseen verotukseen.
- vi. Perustuslain 81§:n mukaan verosta säädetään lailla, josta on ilmevä verovelvollisuus ja perusteet veron suuruudesta. Säädetävän verolain on oltava perustuslain 81 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla sisällöltään täsmällinen ja tarkkarajainen. Kuten edellä olemme selvittäneet sähkömarkkinalailla ei ole tarkoitettu missään vaiheessa esittää sellaista tuloslaskelmaa, joka voisi

olla verotuksen pohjana. Näin ollen sähkötoimialalle ei ole syntynyt vakiintunutta kirjanpidollista käytäntöä (eikä siten oikeuskäytäntöä) esimerkiksi siitä, miten eri liiketoimintoihin liittyvät kulut ja tuotot tulisi allokoida eri toiminnoille. Kyseinen tuloslaskelma ei perustu mihinkään yksiselitteiseen standardiin, näin ollen tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset eivät voi toteutua. Tämän lisäksi menettelyllä loukataan yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta.

b) Arviointi EU-asetuksen näkökulmasta

Fortum katsoo, että HE-luonnos on myös ristiriidassa EU-asetuksen mukaisten vaatimusten ja unionin sisämarkkinatavoitteen kanssa. Koska HE-luonnos on tarkoitettu EU-asetuksen tarkentamiseksi ja täydentämiseksi, sen laillisuus kyseisen asetuksen ja muun unionin oikeuden valossa sekä vaikutukset sisämarkkinoiden toimivuuteen ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen olisi tullut selvittää valmisteluvaiheessa huolellisesti. HE-luonnoksen 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. HE-luonnoksessa myös todetaan, että vastaavalla kansallisella toimenpiteellä tulisi olla samanlaiset säännöt kuin EU-asetuksessa on säädetty.

Kuten edellä on kuvattu, HE-luonnos kuitenkin poikkeaa perustavalla tavalla EU-asetuksen mukaisista, sähkön tuottokattoon perustuvista säännöistä. HE-luonnoksen malli johtaa EU-asetuksesta merkittävästi eroavaan lopputulokseen, eikä siten pane täytäntöön EU-asetusta vaan käytännössä sivuuttaa sen täysin erilaisen kansallisen mallin tieltä.

Merkittävä poikkeaminen tuottokattomallista on EU-asetuksen 6 artiklan vastaista. Fortumin käsityksen mukaan 6 artiklassa säädetty tuottokattoon perustuva laskentamalli on jäsenvaltioita sitova, eikä kyseisestä laskentamallista voida poiketa 8 artiklan mukaisin kansallisin kriisitoimenpitein. Artiklassa 6 säädetyn mallin sitovuus käy ilmi EU-asetuksen alkuperäisestä versiosta, jonka mukaan

”Market revenues [...] shall be capped [...] - to a maximum of 180 EUR per MWh of electricity produced.”

Vastaavasti EU-asetuksen johdanto-osassa korostetaan sääntöjen yhdenmukaisuuden tärkeyttä mm. seuraavasti:

Kohta 11: Koordinoimattomien rajoitusten asettaminen sellaisten tuottajien, joiden marginaalikustannukset ovat alhaisemmat, kuten uusiutuvia energialähteitä, ydinvoimaa ja ruskohiiltä käyttävät tuottajat (inframarginaaliset tuottajat), sähköntuotannosta saamille markkinatuloille voi johtaa merkittäviin vääristymiin tuottajien välillä unionissa, koska tuottajat kilpailevat unionin laajuisesti yhteenkytketyillä sähkömarkkinoilla. Tällaiset vääristymät olisi voitava välttää sitoutumalla yhteiseen unionin laajuiseen inframarginaalisilta tuottajilta saatavien markkinatulojen ylärajaan

Kohta 27: Markkinatulojen yläraja, joka on yhtenäinen yläraja koko unionissa, on paras ratkaisu sähkön sisämarkkinoiden toiminnan säilyttämiseksi, koska se ylläpitää hintakilpailua eri teknologioita käyttävien sähköntuottajien välillä, erityisesti uusiutuvien energialähteiden osalta.

EU-asetuksen mukaisen mallin sivuuttaminen Artiklan 6 vastaisella tavalla tarkoittaa, että HE-luonnos ei pane suoraan sovellettavaa EU-asetusta täytäntöön EU-oikeuden edellyttämällä tavalla.

HE-luonnoksen mukaan sähköalan väliaikainen voittovero olisi EU-asetuksen 8 artiklan mukainen kansallinen kriisitoimenpide. HE-luonnoksen mukaisella mallilla olisi kuitenkin merkittäviä negatiivisia markkinavaikutuksia, joiden vuoksi se ei täytä myöskään EU-asetuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaisia edellytyksiä kansallisille kriisitoimenpiteille ja on asetuksen vastainen yksin tälläkin perusteella.

EU-asetuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion toimenpiteiden on

- a) oltava oikeasuhteisia ja syrjimättömiä;
- b) ne eivät saa vaarantaa investointisignaaleja;
- c) niillä on varmistettava, että investointi- ja toimintakustannukset katetaan;
- d) ne eivät saa vääristää sähkön tukkumarkkinoiden toimintaa eivätkä varsinkaan vaikuttaa ajojärjestykseen ja hinnanmuodostukseen tukkumarkkinoilla; ja
- e) niiden on oltava unionin oikeuden mukaisia.

Fortum katsoo hallituksen esityksen mukaisen mallin olevan ristiriidassa näiden kaikkien kohtien kanssa edellä jaksossa 2. kuvatuilla tavoilla

Ensiksi, HE-luonnoksessa ehdotettu 5 % yläraja sähköliiketoiminnan eriytetyn taseen oman pääoman tuotolle sekä 33 % lisävero 5 % ylittävälle tuotto-osuudelle (yhteensä 38 % nimellisverokanta) ovat liian voimakkaita sekä väärin kohdennettuja suhteessa EU-asetuksen ja HE-luonnoksen tavoittelemiin päämääriin. HE-luonnos johtaa muiden kuin korkeista sähkönhinnoista johtuvien, ylisuurten voittojen merkittävään verottamiseen.

Toiseksi, esitetty malli johtaa eri toimijoiden syrjivään ja epätasapuoliseen kohteluun ilman johdonmukaisia ja oikeutettuja perusteluja. Tämän aiheuttaa erityisesti se, että malli kohdistuu yritysten omaan pääomaan, jonka määrittelyssä ja arvossa on yritysten välillä merkittäviä eroja, jotka eivät liity sähkön hintaan millään tavalla. Erot johtavat eri yritysten erilaiseen verotukseen mielivaltaisesti. Malli on myös suomalaisia sähköalan yrityksiä syrjivä suhteessa muihin samoilla markkinoilla toimiviin yrityksiin (esim. Ruotsi).

Kolmanneksi, esitetty malli vaikuttaa negatiivisesti investointeihin sähköntuotannossa. Tämä johtuu veron kohdistumisesta myös muihin kuin windfall-voittoihin, mikä vähentää investointeihin käytettäviä tuloja. Ulkomaalaiset investoijat puolestaan käyttävät yleensä ns. velkavipua rahoittaessaan investointeja. Kun HE-luonnoksen ylimääräisten voittojen ns. verovapaa osuus on määritelty 5 % ainoastaan omasta pääomasta, siis huomattavan paljon tiukemmaksi kuin esimerkiksi EVL 18a§:n mukainen korkojen vähennysrajoitus, tulee ehdotettu malli haittaamaan ulkomaalaisten sijoittajien investointeja Suomeen. Myös Ruotsin huomattavasti kevyempi EU-asetuksen

toteuttamismalli lisäisi Ruotsin houkuttelevuutta investointikohteena Suomen tappioksi. Lisäksi selkeästi alhaisempi verorasitus parantaa Ruotsissa toimivien energiayhtiöiden kykyä investoida uuteen tuotantokapasiteettiin ja vihreän siirtymän hankkeisiin.

Neljänneksi, sähkön myyntiin kohdistuva ylimääräinen ja ankara vero muuttaa toimijoiden kannustimia tukkumarkkinoilla. Vaikutukset ovat merkittävästi suurempia kuin EU-asetuksen mukaisessa mallissa asetettuun sähkön hintaan perustuvaan kattoon verrattuna. Esimerkiksi kaukolämpöverkkoihin on yleensä kytketty useita eri lämmön ja yhteistuotannon (CHP) laitoksia, joita tyypillisesti ajetaan kokonaisoptimin perusteella lämmön tuotannon tarpeista lähtien – sähkön tuotanto CHP-laitoksilla on osa tätä optimointia. Lisävero voisi johtaa siihen, että lämmöntuotantoa suositaan tuotannossa ohi sähköntuotannon. Koska HE-luonnos vapauttaisi sähköntuottajat, joilla on omaa teollista kulutusta kyseisestä verosta omalle sähkön kulutukselle voi syntyä tilanne, jossa sähköntuottaja ei enää optimoi sähköntarjontaa siellä missä se on arvokkainta, eli maksetaan korkein hinta, vaan sille syntyy insentiivi subventoida omaa tuotantoa, mikä voi vähentää sähköntarjontaa sähkömarkkinoille. Omaa sähköntuotantoa omaavien teollisen kuluttajien vapauttaminen voittoverosta voi siten aiheuttaa markkinoille vääristymää.

5. Lopuksi

Pyydämme kunnioittavasti, että edellä mainitut ongelmakohdat ja ehdotukset huomioidaan HE-luonnoksen jatkovalmistelussa huolellisesti. Olemme käytettävissä mikäli lausuntomme yksityiskohtia on tarvetta avata lähemmin. Yhteyshenkilönä asiassa toimii edunvalvontajohtaja Merja Paavola (merja.paavola@fortum.com; 050 396 1161).

Liite 1 (toimitetaan erikseen): Selvitys HE-luonnoksen vaikutuksista vuosina 2016 – 2021 keskeisille sähkön tuottajille ja myyjille Suomessa

Liite 2 (toimitetaan erikseen): Spot-hinnan ja suojausten vaikutus sähköntuotanto- ja myyntiyhtiön tulokseen

Steiner-Forsberg Nora
Fortum Oyj

Paavola Merja
Fortum Oyj - Fortum Power and Heat Oy, Fortum Markets Oy ja Fortum
Waste Solutions Oy