

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

SAVON VOIMA OYJ:N JA SAVON VOIMA JOENSUU OY:N LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE SÄHKÖALAN JA FOSSIILISTEN POLTTOAINEIDEN ALAN VÄLIAIKAISIA VOITTOVEROJA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Savon Voima -konsernin muodostavat emoyhtiö Savon Voima Oyj sekä sen tytäryhtiöt Savon Voima Verkko Oy ja Savon Voima Joensuu Oy. Savon Voima on kokonaan toimialueensa 20 kunnan omistama konserni. Savon Voima -konsernin liiketoimintaa ovat kaukolämmön tuotanto ja jakelu, sähköntuotanto, sähkönsiirto ja verkkopalvelut sekä energia-alan muille toimijoille tarjottavat asiakaspalvelu- ja laskutusratkaisut. Lisäksi Savon Voima Oyj omistaa merkittävät osuudet sähköön vähittäismyyntiyhtiö Väre Oy:ssä (omistusosuus 46,2 %), Kymppivoima Oy:ssä ja Varkauden Aluelämpö Oy:ssä. Tuotamme ja myymme kaukolämpöä 21 kaukolämpöverkon alueella. Tuotamme sähköä 11 omassa vesivoimalaitoksessa sekä kolmessa vastapainevoimalaitoksessa Joensuussa, Iisalmessa ja Pieksämäellä. Lisäksi olemme Kymppivoima Oy:n kautta omistettujen tuotanto-osuuksien kautta mukana useissa muissa sähköntuotantolaitoksissa, kuten esimerkiksi Olkiluodon 1-3 ydinvoimalat ja vuoden 2024 lopulla valmistuva, Suomen suurin maatuulivoimapuisto Lestijärvellä. Savon Voima Verkko Oy vastaa noin 118 000 kotitalouden ja yrityksen sähkönsiirrosta ja muista verkkopalveluista Pohjois-Savon ja osin Etelä-Savon sekä Keski-Suomen alueella. Sähköverkkoa on yli 27 000 kilometriä, noin 230 metriä asiakasta kohden. Savon Voima -konserni panostaa suomalaiseen hyvinvointiin investoimalla vuositasolla keskimäärin noin 60 miljoonaa euroa sähkö- ja kaukolämpöverkostojen sekä kaukolämmön ja sähköntuotannon rakentamiseen, ylläpitoon ja kehittämiseen. Tämä lausunto käsittää Savon Voima Oyj:n ja Savon Voima Joensuu Oy:n näkemykset lakiesityksen sisältöön.

Ensinnäkin Savon Voima kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa luonnokseen hallituksen esityksestä eduskunnalle koskien sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi. Koska lakiesitys on luonteeltaan varsin poikkeuksellinen ja asiakokonaisuus erittäin monimutkainen olisi pidempi lausuntoaika ollut tarpeen. Pidämme tärkeänä, että aikataulupaineista huolimatta lausunnot käsitellään huolella ja otetaan huomioon lain sisällössä ennen lopullisen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Yleisesti vielä muistutamme, että kyse on Ukrainan sodan takia asetettujen pakotteiden aiheuttamasta kysynnän ja tarjonnan epätasapainosta energiamarkkinoilla. Energiayhtiöt eivät ole omilla toimillaan käsillä olevaa tilannetta aiheuttaneet.

Itse lakiesityksen sisältöön lausumme seuraavaa:

Nyt esitetty väliaikainen vero on erittäin poikkeuksellinen, koska siinä esitetään tietyn toimialan yrityksille tietylle liiketoiminnalle määrättävästä uudesta tuloverosta, jonka suuruus on 33 prosenttia, vaikka samaan toimintaan kohdistuu jo normaali 20 prosentin yhteisövero. Poikkeuksellinen ja verojärjestelmällemme vieras vero edellyttäisi tarkastelua suhteessa perustuslakiin. Lakiesityksen luonnos ei kuitenkaan sisällä perustalainmukaisuuden tarkastelua, vaikka siihen liittyy mielestämme useita perusoikeuksiin liittyviä аспектеja, kuten esimerkiksi suhteellisuusperiaate, omaisuudensuoja ja yhdenvertaisuus. Tällaiset tarkastelut lakiesitykseen tulisi sisällyttää ja huomioida niiden käsittely asianmukaisesti lainsäätämisvaiheessa.

Lakiesitysluonnos on huomattavasti sen pohjana olevaa EU-asetusta ankarampi niin määrältään, soveltamisalaltaan kuin kestoaltaan. Lainvalmistelun kiire näkyy esitysluonnoksen sisällössä kauttaaltaan ja tämä lienee keskeisin syy sille, että lisäveron yhteys sähkön hintaan on poistettu eikä EU-asetuksen mukaista tuottokattoa sovelleta.

Esitetyssä muodossa vero kohdistuu myös muuhun kuin poikkeukselliseen ja sähkön korkeasta hinnasta johtuvaan voittoon. Esimerkiksi Savon Voiman omaan sähköntuotantoon tekemän analyysin mukaan EU-asetuksen mukainen 180 €/MWh-tuottokatto ei ylittyisi Savon Voiman toiminnassa vuoden 2023 aikana johtuen normaaliin riskienhallintaan liittyvästä korkeasta suojausasteesta eli sähköntuotannon ennakolta tehdyistä hintakiinnityksistä. Nyt lakiluonnoksessa esitetyssä muodossa määräytyvän lisäveron määrä olisi vuoden 2023 budjettimme perusteella arvioituna jopa yli 10 miljoonaa euroa. Tämä on suoraan pois konsernin kassavirrasta ja esimerkiksi vihreän siirtymän kannalta välttämättömistä investointimahdollisuuksista puhumattakaan siitä, että

se voi osaltaan heikentää Savon Voiman mahdollisuuksia täyttää aiempien investointien rahoittamiseen otettujen lainojen rahoitussopimuksissa asetetut kovenanttiehtot. Tällaisenaan vero käytännössä pakottaa sähköntuottajat leikkaamaan investointitasoistaan turvatakseen kassavirran, kannattavuuden ja pääomarakenteen suhteen sille omistajien ja vieraan pääomanehtojen rahoittajien tahoilta asetet vaatimukset.

EU-asetuksen on tarkoitus olla tarkkaan rajatusti määräaikaan 30.6.2023 saakka, kun taas lakiesitysluonnoksessa voittoveron on tarkoitus olla voimassa koko vuoden 2023. Sen lisäksi, että esityksen ajallinen kesto on vastoin EU-asetusta, tämä herättää kysymyksiä, voiko vastaavantyyppinen vero tulla käyttöön myöhemminkin tai jopa pidempiaikaisesti?

Pelkkää sähkön vähittäismyyntiä harjoittavat yhtiöt, joilla on sähköliiketoimintaa ilman omaa sähköntuotantoa tai omistusosuuksia sähkön tuotantoon, tulee poistaa esityksen mukaisen veron soveltamisalasta. EU-asetus ei edellytä tällaisten yritysten saattamista sääntelyn piiriin. Kaikilla sähköliiketoimintaa harjoittavilla yrityksillä ei ole omaa sähköntuotantoa. Useimmat sähkön vähittäismyyjät ostavat sähkön tukkumarkkinoilta ja myyvät sitä eteenpäin loppuasiakkaille. Vähittäismyyjät eivät ole hyötäneet sähkön tukkumarkkinoiden korkeista hinnoista. Sähkön nopeasti kohonneet hinnat ovat sen sijaan tuottaneet vähittäismyyntiyrityksille merkittäviä haasteita vaikuttaen niiden kannattavuuteen ja toiminnan ennustettavuuteen. Lisäksi sähkömarkkinoiden korkeiden hintavaihteluiden seurauksena vakuuksiin vaaditut pääomat ja niistä seuranneet kustannukset ovat nousseet merkittävästi. Useita sähkönmyyntiä harjoittavia yrityksiä onkin kaatunut tai lopettanut toimintansa poikkeuksellisten markkinaolosuhteiden seurauksena. Edelleen on huomioitava, että vähittäismyyntitoimintaan ei yleensä sitoudu juurikaan pääomia vaan liiketoiminta perustuu osaamiseen ja tietojärjestelmiin. Niiden osalta pääoman tuottoaste ei siten toimi järkevänä ”ylituoton” mittarina. Kun hallituksen luonnosehdotuksessa vero määräytyisi kaikissa yrityksissä oman pääoman tuottoasteen mukaan, vero kohtelee eri yritystyyppisiä täysin epäoikeudenmukaisesti.

Ehdotettu voittovero asettaa Suomessa sijaitsevat sähköntuottajat epäedulliseen asemaan suhteessa muiden maiden sähköntuottajiin EU:n laajuisilla mutta etenkin yhteispohjoismaisilla sähkön tukkumarkkinoilla. Se ei kohtelee sähkömarkkinatoimijoita tasapuolisesti. Sen sijaan se aiheuttaa suomalaisille sähkön tuottajille ja vähittäismyyjille merkittävää kilpailuhaittaa suhteessa samoilla markkinoilla toimiviin muunmaalaisiin yhtiöihin. Esimerkiksi Ruotsissa EU-asetus on tarkoitus implementoida asetuksen mukaisena tuottokattona ja vain rajatun ajan 30.6.2023 saakka. siten ruotsalaiset sähköyhtiöt saavat merkittävää kilpailuetua suhteessa suomalaisiin kilpailijoihinsa.

Savon Voima on kokonaan kuntien omistama, kuten valtaosa suomalaisesta energiainfrasta. Sähköliiketoiminnan verotuksen kiristäminen on rahansiirtoa kunnilta valtiolle tilanteessa, jossa kohtuullisella tuotolla on merkitystä kuntien talouteen. Tällainen yllättävä lisäverotus voi heikentää kuntaomistajien kiinnostusta keskeisen infran omistukseen juuri kun huoltovarmuuden kannalta olisi tärkeää säilyttää elintärkeän infran omistus pääosin julkisessa omistuksessa ja kehittää energiakriisin todellisia ratkaisuja. Kuten esityksessä todetaankin, kuluttajien asemaan tämä lisävero ei tuo helpotusta.

Koska ehdotuksen mukainen voittovero asettaa Suomessa sijaitsevat sähköntuottajat eriarvoiseen asemaan suhteessa muiden maiden sähköntuottajiin, on lakiesitys omiaan vaikuttamaan negatiivisesti myös Suomen kilpailukykyyn sähköalan investointien kohteena. Samalla se vaarantaa vihreän siirtymän edellyttämät investoinnit. Lakiehdotuksesta voi tehdä tulkinnan, että Suomen lainsäätäjän mielestä omalle pääomalle 5 % tuoton ylittävä osa on kohtuutonta tuottoa, jota voidaan poliittisilla päätöksillä leikata. Tällaisten tulkintojen esittäminen on omiaan jarruttamaan tai pahimmillaan pysäyttämään investointipääomien ohjautumisen Suomeen.

Esityksessä verovapaa tuotto määritellään tuottona oman pääoman suhteen. Tämä on monella tavalla ongelmallinen ja jopa sattumanvarainen menetelmä. Se ei kohtele sähköalan toimijoita tasapuolisesti. Investointien suunnittelussa hyödynnetään yleisesti erilaisia pääomarakenteita ja osa investoinneista rahoitetaan tyypillisesti vieraalla pääomalla. Sallittu voitto tulisi sen vuoksi laskea omistajalta hankkeeseen sitoutuneen oman ja vieraan pääoman yhteenlasketusta määrästä. Muussa tapauksessa esitetty vero syrjii sen kohteena olevia yhtiöitä sen perusteella, minkälaista rahoitusrakennetta on päätetty toteuttaa.

Mallissa oman pääoman tuotto lasketaan perustuen yhtiöiden sähkömarkkinalain mukaisiin eriyttämislaskelmiin, vaikka eriyttämislaskelmille ei niitä säädettäessä ole tarkoitettu antaa mitään verotuksellista funktiota. Eri yhtiöillä on muun muassa liiketoimintamallista ja omistusrakenteesta johtuen hyvin vaihtelevat käytännöt laatia eriyttämislaskelmat ja siten esimerkiksi määritellä oma pääoma. Ehdotettu voittoverotaso korreloi enemmän yhtiöiden oman pääoman määrittelyn ja oman pääoman määrittelyn vaihteluiden suhteen kuin sähkön hinnan suhteen. Siten veron kohdistuminen eri yhtiöihin on varsin sattumanvaraista riippuen siitä, miten eriyttämislaskelmat on toteutettu.

Edelleen valittu malli ei ota huomioon sähköntuotannon tai vähittäismyyntin mahdollista ja monien suomalaisten sähköyhtiöiden kohdalla täysin todellista aiempien tilikausien tappiollisuutta. Verotettavaa tulosta laskettaessa pitäisikin olla mahdollista vähentää aiempien tilikausien tappioiden määrä, kuten normaalistikin elinkeinotulon verotuksessa.

Lakiesityksen luonnoksessa ei mitenkään perustella erittäin matalana pidettävään 5 % oman pääoman tuottorajaan pääymistä. Asetettu tuottoraja on kilpailluilla markkinoilla toimiville yrityksille aivan liian alhainen. Energiaviraston vuodelle 2023 asettamissa luonnollisten monopolien eli sähkön ja maakaasun jakelu- ja kantaverkkoliiketoiminnan kohtuullisissa tuottoasteissa on oman pääoman tuotto vuodelle 2023 määriteltä vaihteluvälille 6–7,5 % ja koko pääoman sallittu tuotto välille 5,2–6,8 %. Ehdotettu 5 %:n tuottotaso sähköliiketoiminnalle on siis jopa reguloidun verkkoliiketoiminnan tuottoastetta alhaisempi, vaikka sekä sähköntuotanto- että sähkönmyyntiliiketoiminta eroavat riskisyydessään merkittävästi luonnollisista monopoleista. Kyse on kilpaillusta liiketoiminnasta, joiden pitkän aikavälin tulovirtaa ei pysty monopoliliiketoimintaa vastaavalla tavalla ennustamaan tai vakioimaan. Myös rahoitusmarkkinat kohtelevat kilpailtua sähköliiketoimintaa täysin eri tavalla kuin esimerkiksi reguloitua verkkoliiketoimintaa. Kilpaillussa sähköliiketoiminnassa rahoituskulut ovat korkeammat ja mahdollisuudet käyttää vierasta pääomaa

ovat huomattavasti rajatummalla. Keskimääräinen pääoman kustannus (WACC) on teollisessa toiminnassa tyypillisesti minimissään 8-9 % tasoa. Toteutuvan tuoton tulee ylittää tuo keskimääräinen pääoman kustannus kaikissa olosuhteissa. Korkojen rajun nousun myötä myös vieraan pääoman kustannukset ovat kasvussa ja siten keskimääräinen pääoman kustannus on nousussa. Edelleen omalle pääomalle tavoitellaan yleisesti markkinoilla vähintään 10-15 %:n tuottoa. Uusia teknologisia ratkaisuja sisältävissä hankkeissa investorit edellyttävät tätäkin korkeampaa tuottoa suuren riskin vastapainona. Vihreän siirtymän edellyttämät investoinnit voi lukea tällaisiin korkeamman riskin investointeihin johtuen siitä, että niihin sisältyy merkittävää teknologista epävarmuutta. Asetettu tuottoraja on siten täysin epäsuhtainen suhteessa toimialan riskisyyteen ja alalta edellytettävien epävarmojen investointien kattamiseen.

Sutinen Arto
Savon Voima Oyj