

Asia: VN/12919/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä

Keskuskauppakamari kiittää mahdollisuudesta lausua valmisteilla olevasta investointien verohyvityksestä. Verohyvitys on Suomelta tarpeellinen vastaus kiristyneeseen kansainväliseen kilpailuun investointien sijoittumisesta, tukee teollisuuden päästövähennyksiä ja edistää strategisesti tärkeiden arvoketjujen, kuten akkujen ja vedyn sijoittumista Eurooppaan. Välineenä verohyvitys on julkisen talouden kannalta vastuullinen ja kohdentuu oikein.

1 SOVELTAMISALA

1.1 INVESTOINNIN VÄHIMMÄISKOKORAJA

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lain soveltamisalaan kuuluvan investoinnin vähimmäiskokorajaksi vähintään 50 miljoonaa euroa (2 § 2 mom. 1 k). Perustelujen mukaan rajaa tarkasteltaisiin investointikohtaisesti siten, että huomioon otettaisiin maantieteellisesti yhteen paikkaan eli yhteen tuotantolaitokseen toteutettu investointi ja laajimmillaan tarkastelun kohteena voisi olla tuotantolaitos.

Kuten perusteluissa on todettu, vähimmäiskokorajassa on kyse kansallisesta rajauksesta. Keskuskauppakamarin tekemän selvityksen mukaan muissa EU-valtioissa ei ole otettu käyttöön vastaavaa kokorajausta. Esimerkiksi Saksan kriisipuitteiden jaksoon 2.6. perustuvassa teollisuuden päästövähennystuessa investointien vähimmäiskoko on 1 miljoona euroa ja pk-yrityksille 0,5 miljoonaa euroa. Vähimmäiskokoraja on siten kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen korkea.

50 miljoonan euron vähimmäiskokorajaan on esityksen perusteluiden mukaan päädytty, jotta toimeenpannaan kehysriihen linjaus suurten investointien tukemisesta tarkkarajaisesti. Edelleen perusteluiden mukaan laadullinen soveltamiskynnys olisi hallinnollisesti raskas. Keskuskauppakamari huomauttaa kuitenkin, että jo kriisipuitteiden lakiluonnoksessa suoraan sovellettavat vaatimukset hankkeille ovat itsessään vaativa laadullinen kriteeristö. Tämä ohjaa jo lähtökohtaisesti tukea suurempiin hankkeisiin ilman erillistä kokorajaa.

Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan investoinnin vähimmäiskokorajaa koskeva tarkastelu on ehdotetussa muodossa liian suppea ja epä johdonmukainen muun sääntelyn kanssa. Tuotantolaitoskohtainen tarkastelu tarkoittaa käytännössä sitä, ettei yhtiön tai konsernin useampaan eri tehtaaseen tekemät lain soveltamisalaan muutoin kuuluvat investoinnit voi täyttää vähimmäiskokorajaa ellei jokainen yksittäinen investointi täytä 50 miljoonan euron rajaa. Kuten esitysluonnoksen perusteluissakin (s. 41-42) on todettu, EU:n valtiontukioikeudessa valtiontuen kohteena olevana yksikkönä pidetään lähtökohtaisesti konsernia. Tästä syystä myös myönnettävän verohyvityksen enimmäismäärää (7 §:n 3 mom.) tarkastellaan konsernikohtaisesti – ei investointikohtaisesti.

Keskuskauppakamari esittää, että esityksen perusteluita tulisi muuttaa siten, että yhtiön kuuluessa lain 2 §:n 1 mom. 3 kohdassa tarkoitettuun konserniin, investoinnin vähimmäiskokorajaa tarkastellaan konsernikohtaisesti siten, että huomioon otetaan kaikki sellaiset lain soveltamisalaan kuuluvat investoinnit, joiden osalta yhtiö hakee oikeutta investointihyvitykseen ehdotetun lain mukaisesti.

Keskuskauppakamari katsoo myös, että huomattavasti pienempi investoinnin vähimmäiskokoraja, esimerkiksi 10 miljoonaa euroa olisi muiden EU-maiden käytännön mukaista eikä rajaisi tarpeettomasti verohyvityksen piiriin soveltuvia hankkeita. Hyvityksen ja kriisipuitteiden kriteerit ohjaavat joka tapauksessa tuen kohdentumista vaikuttavuudeltaan merkittäviin hankkeisiin.

1.2 SOVELTAMISALAN LAAJUUS

Keskuskauppakamari kannattaa investointiverohyvityksen kohdistamista laajasti kriisipuitteiden (TCTF) sallimiin kohteisiin. Esitysluonnoksen mukaan hyvitys kattaisi kriisipuitteiden jaksot 2.5.1 (uusiutuvan energian tuotanto), 2.6 (teollisuuden vähähiilistyminen) ja 2.8 (strategiset

nettonollainvestoinnit). Ne vastaavat kattavuudeltaan pääosin hyvin Suomessa suunniteltuja puhtaan siirtymän investointeja.

Esitysluonnoksen mukaan sähköntuotanto on rajattu kansallisesti verohyvityksen ulkopuolelle. Keskuskauppakamari pitää rajausta perusteltuna, koska tavoitteena on kohdistaa tuki hankkeille, joiden toteutuminen olisi epävarmaa ilman hyvitystä. Suomessa erityisesti maatuulivoiman rakentaminen on markkinaehtoisesti kannattavaa, varsinkin jos teolliset, sähköä kuluttavat hankkeet etenevät. Hyvityksen kohdistaminen kehysriihen linjauksen mukaisesti erityisesti sähköä kuluttaviin hankkeisiin tuo siten näkymää myös sähkön tuotannollisille investoinneille. Myös kriisipuitteiden jakso 2.5.2, joka mahdollistaa suoran toimintatuen uusiutuvan energian tuotannolle, on rajattu perustellusti pois.

On kuitenkin Suomen energiajärjestelmän kannalta hyvä, että hyvitys kattaa sähkön ja lämmön varastoinnin, jonka merkitys kasvaa vaihtelevan tuotannon lisääntyessä yhä edelleen.

Esitysluonnoksen mukaan verkkosähköllä tuotettu vety rajattaisiin kansallisesti teollisten tuotantoprosessien vähähiilistämisen (jakso 2.6) ulkopuolelle. Keskuskauppakamari pitää rajausta periaatteellisesti ongelmallisena, koska Suomelle on tärkeää edistää vähäpäästöisen verkkosähkön hyödyntämistä vedyntuotannossa EU-tasolla ja kansallisesti. Lähes päästötön verkkosähkö on Suomelle keskeinen kilpailuetu. Rajaus myös sitoisi teollisten hankkeiden mahdollisuuksia hyödyntää vähäpäästöistä vetyä vuosiksi eteenpäin.

Keskuskauppakamari esittää, että verkkosähköllä tuotettu vety hyväksytään teollisten prosessien päästöjen vähentämisessä kriisipuitteiden jakson 2.6 ehtojen mukaisesti. Verkkosähkön mukaan ottamisesta tulisi luopua vain, mikäli sen arvioidaan vaarantavan koko investointihyvityksen etenemisen.

Jakson 2.6. mukainen hyvitys edellyttää kriisipuitteiden mukaisesti 40 prosentin päästövähennyksiä tai 20 prosentin energiankulutuksen vähennystä teollisuuslaitoksessa. Keskuskauppakamari huomauttaa, että lain tarkkarajaisuuden vuoksi olisi perusteltua täsmentää, mitä teollisuuslaitoksella tarkoitetaan. Esimerkiksi päästökauppalaki (1270/2023) sisältää laitoksen määritelmän. Päästövähennysten edistämisen kannalta tarkoituksenmukaista olisi tarkastella vähennyksen toteutumista esimerkiksi tuotantolinjan tai –prosessin tasolla, mikäli mahdollista.

Esitysluonnoksen mukaan teollisuuslaitosten kasvihuonekaasupäästöjen vähenemistä tarkasteltaessa on otettava huomioon myös biomassan poltosta aiheutuvat todelliset kasvihuonepäästöt. Vaatimus on kriisipuitteiden mukainen. Keskuskauppakamari huomauttaa, että vaatimus on hakijan kannalta epäselvä ja osin ristiriitainen voimassa olevan EU- ja kansallisen lainsäädännön kanssa. Esimerkiksi teollisuuslaitoksia koskevan päästökauppadirektiivin ja Suomen päästökauppalain mukaan kestävyyskriteerit täyttävä biomassaa lasketaan nollapäästöiseksi.

Keskuskauppakamari katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa on täsmennettävä, mitä biomassan polton kasvihuonepäästöjen huomiointi käytännössä tarkoittaa, ja varmistettava että se on linjassa muun lainsäädännön kanssa siten, että kestävyyskriteerit täyttävä biomassaa lasketaan nollapäästöiseksi.

1.3 INVESTOINTIHYVITYKSEN MÄÄRÄ

Esitysluonnoksessa (7 §) investointihyvityksen määräksi on asetettu 20 prosenttia investoinnin hyvityksen perusteeksi hyväksyttävistä kustannuksista, ja sen enimmäismäärä olisi 150 miljoonaa euroa yhtiötä tai konsernia kohti. Kyseiset enimmäismäärät on valittu siten, että ne vastaavat kriisi- ja siirtymäpuitteiden jakson 2.8. mukaisia enimmäismääriä.

Keskuskauppakamari pitää valittuja enimmäismääriä tarkoituksenmukaisina mutta huomauttaa, että kriisi- ja siirtymäpuitteet mahdollistavat jakson 2.8. mukaisten investointien tuki-intensiteettien 5-20 %-yksikön korottamisen investoivan yrityksen koon (pieni tai keskisuuri yritys) perusteella tai jos investointi tehdään erityiselle tukialueelle (ns. c-tukialue, joita Suomessa ovat Pohjois- ja Itä-Suomi kokonaisuudessaan sekä eräät kunta-alueet muilla alueilla). Myös kriisipuitteiden 2.5.1. ja 2.6. jaksoihin sisältyy osittain korkeampia tuki-intensiteettejä ja tuen enimmäismääriä. Esimerkiksi Ranska on pyrkinyt käyttämään maksimaalisesti jakson 2.8. mukaisten investointien tuki-intensiteetit ja enimmäismäärät.

2 INVESTOINTIHYVITYKSEN KÄYTTÖ

Esitysluonnoksessa ehdotetaan (26 §), että investointihyvitys vähennetään yhtiön vaatimuksesta aikaisintaan vuonna 2028 alkavan verovuoden aikana sekä sitä seuraavana 19 verovuotena, kuitenkin aikaisintaan investoinnin valmistumisvuonna. Investointihyvitystä voi kuitenkin käyttää verovuonna enintään 10 prosenttia kokonaismäärästä.

Keskuskauppakamari pitää investointihyvityksen käytölle asetettuja rajauksia perusteltuina valtiontalouden tilanne huomioon ottaen. Suhteellisen pitkä käyttöaika kuitenkin heikentää investointihyvityksestä saatavan taloudellisen hyödyn nykyarvoa investointilaskemissa toisin kuin nopeammassa aikataulussa myönnettävä suora tuki.

Ehdotetuissa 27-28 §:ssä säädettäisiin omistajanvaihdosten ja yritysjärjestelyiden vaikutuksesta verohyvityksen vähentämiseen siten, että verohyvityksen voisi menettää omistajanvaihdoksen tai yritysjärjestelyn johdosta vastaavin edellytyksin kuin oikeuden tappion vähentämiseen.

Yrityksen omistajanvaihdostilanteissa investointihyvitys lähtökohtaisesti menetettäisiin, mutta yrityksellä olisi ilmeisesti mahdollisuus hakea Verohallinnolta poikkeuslupaa verohyvityksen käyttämiseksi omistajanvaihdoksesta huolimatta. Sulautuminen johtaisi verohyvityksen menettämiseen ilman mahdollisuutta poikkeuslupaun, ellei kyse olisi tytäryhtiösulautumisesta.

Verohallinto voisi omistajanvaihdostilanteissa myöntää poikkeusluvan investointihyvityksen käyttämiseen erityisistä syistä, jos Verohallinto katsoisi investointihyvityksen käytettävissä olon olevan yrityksen toiminnan jatkumisen kannalta tarpeen. Veronsaajien oikeudenvallontayksiköllä olisi asiassa valitusoikeus.

Keskuskauppakamari katsoo, että ehdotetut omistajanvaihdoksia ja yritysjärjestelyjä koskevat säännökset ovat suhteettoman ankaria ottaen huomioon, että verohyvityksessä on kyse erikseen hakemuksesta myönnetystä verotuesta, johon sisältyy erillinen takaisinperintämekanismi. Keskuskauppakamari esittää harkittavaksi kyseisten säännösten poistamista tarpeettomina.

Ehdotetun 29 §:n mukaan investointihyvitystä olisi vaadittava samassa määräajassa kuin veroilmoitus on annettava. Koska kyseessä on tahdonvaltainen vaatimus, olisi johdonmukaisempaa säätää, että investointihyvitystä olisi vaadittava ennen verotuksen päättymistä.

3 KANSAINVÄLINEN VERTAILU

Investointihyvityksen käyttöönotto on kansainvälisessä vertailussa perusteltua. Keskuskauppakamarin koostamien tietojen mukaan komissio hyväksyi vuosina 2023 ja 2024 73 EU-maiden puhtaan siirtymän investointien tukiohjelmaa, joiden budjettien yhteissumma on lähes 145 miljardia. Kaikkiaan 20 EU-maata 27 on saanut komissiolta 2023–2024 hyväksynnän puhtaan siirtymän tukiohjelmille. Suuret jäsenmaat Ranska, Saksa ja Italia kattavat tukisummista yli 75 prosenttia.

Yhteissummasta noin kolmasosa, noin 46 miljardia euroa perustuu Suomen valmisteleman investointihyvityksen tavoin kriisipuitteisiin (TCTF) ja kaksi kolmasosaa, noin 99 miljardia euroa vuonna 2022 päivitettyihin valtiontukien energia- ja ympäristösuuntaviivoihin (CEEAG). On huomionarvoista, että 2025 lopussa päättyvistä kriisipuitteista poiketen CEEAG ei ole määräaikainen, vaan toistaiseksi voimassa. Sen nojalla on siten voitu ottaa käyttöön tukiohjelmaa, jotka jatkuvat huomattavasti pidemmälle kuin vuoteen 2025.

Kriisipuitteet TCTF antaa suoraviivaiset ohjeet hyväksyttävälle valtiontuille ja sisältää tyhjentävän listan toimenpiteistä ja teknologioista, joita sen nojalla on mahdollista tukea. Energiasuuntaviivat CEEAG mahdollistaa laajemman valikoiman erilaisia toimenpiteitä, mutta niiden notifiointi voi olla

monimutkaisempi prosessi. TCTF ei esimerkiksi salli hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin tukemista, joten Ruotsi ja Tanska ovat perustaneet tukiohjelmansa CEEAG:n varaan. Toisaalta CEEAG ei mahdollista investointeja koneisiin ja laitteisiin, kuten akkuihin ja elektorilyysereihin, toisin kuin TCTF:n jakso 2.8. Keskuskauppakamari pitää verohyvityksen notifiointia TCTF:n nojalla perusteltuna erityisesti käyttöönoton kiireellisyyden tähden.

Pääsääntöisesti tukiohjelmat koostuvat suorista tuista ja jossain määrin lainoista, takauksista tai hintaerosopimuksista. Veroetu on hyväksytyissä tukiohjelmissa verrattain harvinainen tukimuoto. Verotukseen perustuvan tuen ovat notifioineet Ranska, Saksa, Unkari ja Slovakia, ja ne kohdistuvat kriisipuitteiden jaksoon 2.8 eli strategiaan investointeihin. Mikään maa ei ole toistaiseksi ottanut käyttöön veroetua, joka kohdistuisi Suomen valmisteleman mallin tavoin useisiin kriisipuitteiden jaksoihin. Energiasuuntaviivojen puitteissa ei ole notifioitu veroetuja, vaikka CEEAG mahdollistaa myös ne.

Keskuskauppakamarin laatiman analyysin tarkastelujakson 1.1.2023 – 5.7.2024 jälkeen komissio on hyväksynyt 11 uutta jäsenmaiden tukiohjelmia, joiden budjetti on yhteensä yli 11 miljardia euroa. TCTF:n ja CEEAG:n nojalla 2023 – 2024 hyväksytyjen tukiohjelmien yhteissumma on siten yli 155 miljardia euroa ja tukiohjelmiä on kaikkiaan 84.

4 INVESTOINTIVEROHYVITYKSEN JATKO

Nyt valmisteltu verohyvitys päättyy kriisipuitteiden mukaisesti vuoden 2025 lopussa. On kuitenkin mahdollista, että komissio jatkaa kriisipuitteiden kestoja tai ottaa käyttöön uudet väliaikaiset kriisipuitteet. Esimerkiksi Mario Draghin raportti esittää harkittavaksi TCTF:n keston pidentämistä vuoden 2025 jälkeen. Kilpailusta vastaavan komission varapuheenjohtajaehdokas Teresa Riberan tehtäväkirjeessä hänelle annetaan tehtäväksi laatia uudet valtioneuvoston tukipuitteet osana puhtaan teollisuuden ohjelmaa (Clean Industrial Deal) ja hyödyntäen TCTF:n kokemuksia.

Keskuskauppakamari toteaa, että Suomen kannalta paluu tiukempiin valtioneuvoston tukisääntöihin olisi reilun kilpailun ja EU:n sisämarkkinoiden kehityksen kannalta parasta. Suomen on kuitenkin varauduttava siihen, että näin ei käy, ja oltava aktiivinen vaikuttamisessa mahdollisiin uusiin valtioneuvoston tukipuitteisiin, jotta niiden kilpailua vääristävä vaikutus olisi mahdollisimman pieni. On myös huomionarvoista, että energiasuuntaviivat CEEAG mahdollistaa laajasti tuet puhtaan siirtymän hankkeisiin.

Vaikuttaminen koskee myös puitteiden soveltamisalan yksityiskohtia teknologianeutraaliuden pohjalta. Puitteiden tulisi kohdella tasapuolisesti kaikkea päästötöntä energiaa, mukaan lukien ydinenergiaa, ja mahdollistaa teollisuuden päästövähennykset nykyistä laajemmalla keinovalikoimalla. Nykyiset TCTF:n ehdot eivät esimerkiksi kata kaikkia teknologioita terästeollisuuden päästöjen vähentämiseksi. Myös bioperäisen hiilidioksidin talteenoton tukemisen tulisi olla kriisipuitteiden pohjalta mahdollista.

Keskuskauppakamari katsoo, että Suomen on varauduttava jatkamaan ja kehittämään investointiverohyvitystä, mikäli valtiontukisääntöjen poikkeukset jatkuvat vuoden 2025 jälkeen.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Tomi Viitala

Johtava veroasiantuntija

Teppo Säkkinen

Johtava asiantuntija, elinkeino- ja ilmastopolitiikka

Viitala Tomi
Keskuskauppakamari