

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

Valtiovarainministeriön pyydettyä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä Neste Oyj esittää seuraavaa:

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä (investointihyvitys). Laki perustuisi valtiontukitoimenpiteitä koskeviin tilapäisiin kriisi- ja siirtymäpuitteisiin talouden tukemiseksi Venäjän hyökättyä Ukrainaan, 2023/C 101/03 (”kriisipuite”). Investointihyvitykseen olisi oikeutettu yhtiö, joka toteuttaisi Suomessa suuren ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävän investoinnin, jonka tukikelpoiset investointikustannukset olisivat vähintään 50 miljoonaa euroa.

Neste kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitykseen koskien suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvitystä. Neste näkee positiivisena, että hallitus on lisäämässä puhtaan siirtymän hankkeiden tukemiseksi keinovalikoimaa olemassa olevien instrumenttien rinnalle.

1. Pillar II / Minimiverosääntely

Kyseessä on ehdotetussa muodossaan vähimmäisverolain mukaan palautuskelvoton verohyvitys. Hyvitys voi siksi johtaa veron laskentamekanismin vuoksi vähimmäisverolain nojalla huomattaviin

täydennysveroihin, jotka suoraan pienentävät tuen taloudellista vaikutusta, jos verohyvitys käsitellään minimiverolainsäädännössä "verojen" yhteydessä. Hyvityksen tulisi olla ns. "ehdot täyttävä palautuskelpoinen veronhyvitys", joka käsitellään minimiverolainsäädännössä "tulos ennen veroja" yhteydessä, jotta kohtuuttomilta vähimmäisverovaikutuksilta voidaan välttyä. Vähimmäisverolakiin on luotu mekanismi, jolla turvataan, että tarkoituksenmukaisia ja kohdennettuja verokannustimia ei leikata vähimmäisverolla, joka voisi merkittävästi heikentää verokannustimen vaikuttavuutta. Ehtoja täyttävällä palautukseen oikeuttavalla hyvityksellä tarkoitetaan minimiverosäätelyssä sellaista verohyvitystä, joka maksetaan käteissuorituksena tai on muuten saatavilla käteistä vastaavana eränä neljän vuoden kuluessa siitä, kun konserniyksikkö on tullut oikeutetuksi palautukseen. Verohyvityksen ei siis tarvitse olla välittömästi käteispalautukseen oikeuttava vaan riittävää on, että se palautetaan käteisenä tai käteiseen rinnastuvana suorituksena neljän vuoden kuluessa siitä, kun oikeus hyvitykseen syntyy. Neste ehdottaa ensisijaisesti, että investointihyvitys muutetaan ehdot täyttäväksi palautuskelpoiseksi verohyvitykseksi, jotta verohyvityksen myöntäminen ei voi johtaa vähimmäisverolain perusteella täydennysveroon, joka leikkaisi verohyvityksen vaikutusta.

2. Hyvityksen käyttö

Lakiehdotuksen mukaan investointihyvitystä voi kunakin verovuonna vähentää enintään kymmenen prosenttia myönnetystä kokonaismäärästä (26 §). Mikäli investointihyvitystä ei ole mahdollista muuttaa ehdot täyttäväksi palautuskelpoiseksi verohyvitykseksi, Neste kuitenkin ehdottaa, että vuosittaisen vähennyksen määrää kasvatettaisiin ainakin kahteenkymmenenviiteen prosenttiin (25 %) hyvityksen kokonaismäärästä. Neste arvioi, että muussa tapauksessa verotuen ohjaava vaikutus jää pieneksi, koska kymmenen prosentin vuosittainen vähennys on liian pieni vaikuttamaan suuren investoinnin kannattavuuteen.

3. Investointihyvityksen perusteeksi kelpaamattomat investointikustannukset

Lakiehdotuksen mukaan palkat ja yleiskustannukset eivät ole investointihyvityksen perusteeksi hyväksyttäviä kustannuksia (lakiehdotuksen 6 §). Rajausta on HE:ssä perusteltu sillä, että palkkojen hyväksyminen edellyttäisi tuntitason seurantaan hankekohtaisesti, ja siten kustannusten rajaamisen ulos uskotaan vähentävän hallinnollista taakkaa hyvityksen saajien ja viranomaisen osalta. HE:ssä on myös oletettu, että palkkakustannusten osuus investoinnin kokonaiskustannuksista jäänee vähäiseksi. Neste katsoo, että kaikki palkat ja yleiskustannukset, jotka liittyvät investoinnin suunnitteluun ja toteutukseen tulee sisällyttää verotuen piiriin. Suunnittelukustannukset muodostavat merkittävän osan Nesteen investointiprojektien palkkakustannuksista. Suunnittelukustannusten osuus on Nesteen investointiprojekteissa on noin 10-20 prosenttia kokonaiskustannuksista.

Esityksessä mainitun palkkakulujen seuraamisesta koituvan hallinnollisen taakan osalta on huomattava, että käytännössä yritykset joutuvat tekemään tällaista seurantaan kirjanpidollisista syistä jo nyt. Palkkoja aktivoidaan kirjanpidossa investointeihin, mikä edellyttää juuri sellaista seurantaan kuin esityksessä kuvataan. Näin ollen verotuki, joka sallisi palkat ja yleiskustannukset hyvityksen perusteeksi, ei muuttaisi työn seurantaan tai lisäisi hallinnollista taakkaa, eikä tällaisen selkeän kirjanpidon läpikäynnin ole syytä olettaa aiheuttavan kohtuutonta hallinnollista taakkaa myöskään viranomaiselle. Näiden kustannusten ulos rajaaminen syrjii sellaisia yrityksiä, jotka ovat rakentaneet omaa sisäistä osaamista investointiprojektien hoitamiseksi ja vastaavasti suosii toimijoita, jotka eivät työllistä sisäistä henkilöstöä investointiprojekteissaan. Samalla nykyinen esitys

myös kannustaa ulkoisten palveluntarjoajien, esimerkiksi insinööritoimistojen, käyttöön, koska ulkoistetuista töistä johtuvat kustannukset oikeuttavat hyvitykseen. Ulkoisten palvelujen käyttö johtaa todennäköisesti myös kokonaisuutena korkeampaan investoinnin kustannustasoon, koska sisäisesti toteutettujen töiden omakustannehinta on ainakin Nesteen tapauksessa huomattavasti ulkoisia kustannuksia matalampi.

Yleiskustannusten käsitettä ei ole määritelty HE:ssä, ja onkin epäselvää, mitä kyseisellä kategorialla tarkoitetaan. Koska yleiskustannuksen käsitettä ei ole mitenkään määritelty, on riskinä, että mikä tahansa hankinnasta tai työstä johtuva kustannus, joka ei kohdistu suoraan tietyn käyttöomaisuuden hankintaan, katsotaan soveltamiskäytännössä yleiskustannukseksi. Näitä voisivat olla esimerkiksi ohjelmistot, ohjelmistojen lisenssimaksut ja tilavuokrat. Tällainen epäselvä raja on omiaan lisäämään tulkinnanvaraisuutta verotusta toimitettaessa.

Kohtuullisuusvaatimus kuluille (5 §) on poistettava tulkinnanvaraisena ja subjektiivisena kriteerinä.

4. Uusiutuvan energian tuotannon tai energian varastoinnin investointiin perustuvan investointihyvityksen erityiset edellytykset

Lakiehdotuksen mukaan investoinnin kohteena olevan laitoksen tulisi olla valmis ja toiminnassa 36 kuukauden kuluessa investointihyvityksen myöntämispäivästä. Tämä 36 kuukauden aikaraja investoinnin valmistumiselle on hyvin lyhyt, ottaen huomioon kolme merkittävää seikkaa:

(i) investointihyvityksen soveltamisalaan kuuluisivat vain suuret investoinnit (2 §), joiden suunnittelu-aika on luonnollisesti pieniä investointeja pitempi;

(ii) Suomi ei ole esityksessä ottanut käyttöön mahdollisuutta ulottaa tuki jo alkaneille hankkeille, esimerkiksi 9.3.2023 alkaen kriisipuitteen sallimalla tavalla (kuten esimerkiksi Saksa on tehnyt, ks. HE, s. 31); ja

(iii) hyvitystä pitää hakea ennen töiden "alkamista", joka on esityksessä määritelty laajasti.

Näiden kohtien (i)-(iii) osalta Neste lausuu seuraavaa:

(i) Jotta julkisen rahoituksen investointihyvityksellä olisi suureen investointiin käynnistävä vaikutus, tulisi investointihyvitystä voida hakea, ja sen myöntämisestä pitäisi olla varmuus, määrittelyvaiheen/perussuunnitteluvaiheen aikana, jonka jälkeen investoinnin valmistumiseen kestää vielä tyypillisesti vähintään 4-5 vuotta. Neste ehdottaa mallia, jossa laitoksen tulee olla valmis 60 kuukauden kuluessa investointihyvityksen myöntämispäivästä eli vuonna 2030. Neste katsoo, että vuosi 2030 on sopiva vuosi laitosten käynnistymiselle, koska silloin keskeiset mandaatit astuvat voimaan ja todennäköisesti markkinalla syntyy uutta kysyntää tuotannolle.

(ii) Vaihtoehtoisesti jos ehdotuksessa halutaan pidättäytyä kriisipuitteesta johtuvasta 36 kuukauden aikarajassa, Suomen tulisi hyödyntää kriisipuitteen sallimia ajallisia reunaehtoja täysimääräisesti. Esityksessä tulisi sallia tuen myöntäminen myös hankkeille, jotka on aloitettu 9.3.2023 tai sen jälkeen. Tämä olisi linjassa esityksen julki lausutun tavoitteen kanssa ottaa kriisipuitteen jaksot 2.5.1, 2.6 ja 2.8 käyttöön "mahdollisimman laajasti" (HE, s. 19) ja mahdollistaisi joidenkin suuren kokoluokan hankkeiden saamisen valmiiksi 36 kuukauden määräajassa.

(iii) Lisäksi "töiden alkaminen" tulee määritellä neutraalisti niin, ettei esimerkiksi maanrakennustöitä (kuten tontin tasoitusta ja paalutusta) tule katsoa töiden alkamiseksi. Normaaliin kiinteistöhoitoon

voi kuulua maanrakennuksen kaltaisia toimia ilman että töitä on allokoitu minkään projektin alle, tai että niitä olisi tarkoitus periä osana hankkeen tukikelpoisia kustannuksia. Tämä myös asettaisi omalle tontille ja toisen tontille rakentavat yritykset epätasa-arvoiseen asemaan, koska tontti voidaan ostaa ja vuokrata ehdollisena sille, että myyjä / vuokranantaja suorittaa tarvittavat maanrakennustyöt tontilla ennen kauppaa, eikä tontin hankintaa silti esityksen perusteella katsottaisi töiden alkamiseksi, siinä missä omalla tontilla maanrakennus katsotaan esityksen mukaan aina töiden alkamiseksi.

Lakiehdotuksessa on (kriisipuitteen edellyttämin tavoin) asetettu sanktio sille, jos laitos ei ole valmis ja toiminnassa 36 kuukauden kuluessa investointihyvityksen myöntämispäivästä. Esitetyn vähennyksen (automaattinen 1/240 osa vähennys jokaista aikarajan ylittävää kuukautta kohden) asemesta Neste ehdottaa, että kyseinen osuus asetetaan vähennyksen ylärajaksi, mutta vähennyksen määrä pidetään harkinnanvaraisena, esimerkiksi tilanteessa, että viivästys johtuu viranomaisen toimesta tai alihankkijan viivästyksestä. Ehdotukseen on kirjattu, ettei vähennystä tehtäisi, jos viivästyminen ei ole johtunut yhtiöstä. Perusteluissa ainoana esimerkkinä tällaisesta tilanteesta, jossa viivästymisen ei katsota johtuvan yhtiöstä, on esitetty force majeure -tilanne, mitä voidaan pitää hyvin suppeana ja harvinaisena poikkeuksena ankaraan pääsääntöön.

5. Kansainvälinen kilpailutilanne

Lakiehdotus määrittelee, että investointihyvitystä myönnettäisiin kaikkien jaksojen osalta vain uusille hankkeille eli sellaisille, joiden työt aloitetaan investointihyvityksen hakemisen jälkeen. Siten Suomessa ei otettaisi käyttöön kriisipuitteiden mukaista mahdollisuutta myöntää tukea jaksojen 2.5.1. ja 2.6. osalta jo käynnistetyille hankkeille. Samanaikaisesti esimerkiksi Saksassa on otettu käyttöön kriisipuitteiden jaksojen 2.5.1., 2.6. ja 2.8. mukaiset laajat valtiontukiohjelmat, huomioiden myös seikka, että 2.5.1 ja 2.6 jaksojen mukaisesti tukea voidaan myöntää myös investointeihin, joiden osalta työt on aloitettu 9. maaliskuuta 2023 tai sen jälkeen. Neste ehdottaa, että lainsäädäntö mahdollistaa tuen myöntämisen jo käynnistetyille hankkeille (työt on aloitettu 9. maaliskuuta 2023 tai sen jälkeen). Tämä on ensiarvoisen tärkeää, jotta investoinnit Suomessa eivät ole heikommassa asemassa Keski-Eurooppaan nähden ja lakiehdotus tukee Suomen kilpailukykyä näillä markkinoilla.

6. Kasautumisvaikutus

Kasautumisvaikutusta (25 §) on syytä vielä selkeyttää. Ehdotetun säännöksen kahden ensimmäisen momentin yhteisvaikutus on epäselvä, sillä laki jättää avoimeksi, ovatko 25 §:n 1 momentti ja 2 momentti kumulatiivisia, vai toisilleen vaihtoehtoisia vaatimuksia. Neste tulkitsee momenttien olevan vaihtoehtoisia, mutta lakitekstiä olisi tältä osin syytä selventää. Neste ehdottaa, että 1 momentti poistetaan lakiehdotuksesta: "investointihyvitystä voi käyttää myös sellaiseen investointihankkeeseen, jolle on myönnetty muuta valtiontukea, jos muu valtiontuki kohdistuu eri tukikelpoisiin kustannuksiin kuin investointihyvityksen perusteena olevat tukikelpoiset kustannukset."

Kunnioittavasti,

Mattias Hellström,

Public Affairs, Neste

Hellström Mattias
Neste Oyj