



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Valtiovarainministeriö
VN/12919/2024

Lausunto

1/5

TYÖ - JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI
EDUSKUNNALLE LAIKSI ERÄIDEN SUURTEN ILMASTONEUTRAALIIN TALOUTEEN TÄHTÄÄVIEN
INVESTOINTIEN VEROHYVITYKSESTÄ

TAUSTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä. Esityksen taustalla on pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukainen tavoite vahvistaa Suomen investointiympäristön houkuttelevuutta ja lisätä Suomeen suuntautuvia investointeja. Kevään 2024 hallituksen kehysriihineuvotteluissa hallitus päätti osana Suomen kestävästä talouskasvusta tukevaa kasvupakettia ottaa käyttöön määräaikaisen verohyvityksen suurille nettonollatalouteen siirtymistä tukeville teollisille investoinneille.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä. Kyseessä olisi uusi kohdennettu verotuki. Esityksen mukaiseen investointihyvitykseen olisi oikeutettu yhtiö, joka toteuttaisi Suomessa suuren ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävän investoinnin, jonka tukikelpoiset investointikustannukset olisivat vähintään 50 miljoonaa euroa. Investointihyvityksen määrä olisi 20 prosenttia investointikustannuksista. Hyvityksen enimmäismäärä olisi 150 miljoonaa euroa yhtiötä kohden.

Investointihyvityksen piiriin voisivat tulla investoinnit uusiutuvaan energiaan, pois lukien sähköntuotanto, sekä uusiutuvan energian varastointiin, investoinnit teollisuusprosessien kasvihuonepäästöjen ja energiankulutuksen vähentämiseen sekä investoinnit erälle ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen kannalta strategisille aloille.

Oikeutta investointihyvitykseen tulisi hakea etukäteen ja oikeus hyvitykseen tulisi olla myönnettynä vuoden 2025 loppuun mennessä. Oikeutta investointihyvitykseen tulisi hakea ennen investointia koskevien töiden alkamista. Valtionapuviranomaisena investointihyvityksessä olisi Innova atiorahoituskeskus

Business Finland, joka myöntäisi oikeuden hyvitykseen sekä valvoisi hankkeiden toteutumista. Investointihyvityksen käyttö toteutettaisiin yhteisöjen tuloverotuksen yhteydessä ja sen toteutuksesta vastaisi Verohallinto.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu sekä Euroopan komissio on hyväksynyt ehdotetun valtiontuen.

Työ- ja elinkeinoministeriössä parhaillaan valmistelussa ja tämän osana verohyvityksen kanssa samanaikaisesti lausuntokierroksella olevaa merkittävien puhtaan siirtymän teollisten investointien avustusmuotoista tukiohjelmaa ja valtiovarainministeriössä valmistelussa olevaa investointien verohyvitystä on valmisteltu rinnakkain. Näiden tukiohjelmien EU-valtiontukioikeudellinen oikeusperusta on osin sama: ns. kriisi- ja siirtymäpuitteiden jaksot 2.6. ja 2.8. ovat molemmissa tukiohjelmissa valmistelun lähtökohtana, mutta puitteiden jakso 2.5. ei sisälly TEM:ssä valmistettavaan tukiohjelmaan. Tukiohjelmien valmistelussa on tehty tiivistä yhteistyötä vastuuministeriöiden välillä ja muun muassa pyritty varmistamaan tukiohjelmien ehtojen yhteneväisyys tarkoitusten mukaisilta osin. Huomattava on myös, että tukiohjelmissa myönnettävien yksittäisten tukien mahdollisesti kohdistuessa samaan investointihankkeeseen tulevat sovellettaviksi valtiontukisääntelyn mukaiset ns. kasautumissäännöt, jotka asettavat tukien yhteismäärälle enimmäisrajat.

TYÖ - JA ELINKEINOMINISTERIÖN NÄKEMYKSET

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esityksen soveltamisalan mukaisten investointien edistäminen on tärkeää ja erilaisten edistämiskeinojen kartoittaminen ja kehittäminen ovat tarpeen. Verohyvitysjärjestelmällä on mahdollista edistää investointeja ja siltä osin tukea kasvua hallituksen kevään 2024 kehysriihineuvotteluiden yhteydessä lausuttujen tavoitteiden mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota tukiohjelmaa koskeviin yksityiskohtiin ja erityisesti laajaan soveltamisalaan sekä tuen käynnistävän vaikutuksen huomioitiin tukiohjelmassa.

Tuen käynnistävä vaikutus

Myönnettäessä valtiontukea yrityksille, edellytyksenä tulisi aina olla tuen käynnistävä vaikutus sekä tuen oikeasuhtaisuus. Tällä varmistetaan se, että tukea myönnetään vain sellaisille hankkeille, joille se on välttämätöntä hankkeen toteutumisen kannalta. Kuten esityksessä todetaan, keskeinen ero harkinnanvaraisiin suoriin investointitukiin on se, että verotuessa ei voi olla tapaus- tai verovelvolliskohtaista tuen myöntämisharkintaa. Kaikkien toimijoiden, jotka täyttävät laissa määritetyt edellytykset, tulee saada verokannustin säännösten osoittamalla tavalla käyttöönsä. Suorat ja harkinnanvaraiset investointituet ovat huomattavasti tehokkaampia tässä suhteessa, sillä tukitarve ja tukimäärä voidaan arvioida tapauskohtaisesti esimerkiksi yrityksen kannattavuuslaskelmiin perustuen.

Esityksen perusteluissa ja esitetyn lain 11 §:ssä todetaan, että tukea myönnettäisiin vain sellaiselle investointihankkeelle, jota yhtiö ei toteuttaisi lainkaan, tai jonka se toteuttaisi rajoitetusti tai eri tavalla ilman hyvitystä. Esityksessä kuitenkin todetaan, että kannustava vaikutus toteutuu parhaiten, jos tukea ei voi saada jo käynnistetyille hankkeille. Esityksen perusteella hakemuksessa toimitettuja tietoja ei käytettäisi tukitarpeen ja kannustavan vaikutuksen arvioimiseen vaan ainoastaan määritettäessä täyttääkö investointi hyvityksen soveltamisalaan ja muihin säännöksiin liittyvät vaatimukset. Ehdon

täyttämiseksi näyttäisi riittävän hakemuksen jättäminen ennen töiden aloittamista. Jos tarkempaa harkintaa ei tehdä, riski sille, että tuetaan hankkeita, jotka toteutuisivat sellaisenaan ilman tukeakin, kasvaa.

Toisaalta työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota myös tukitasoon. Siinä, missä 20 % :n tukitaso voi käynnistää monia investointeja, niin etenkin uuteen teknologiaan ja muutoin uudentyyppisille investoinneille, joihin sisältyy merkittäviä riskejä, tukitaso voi jäädä liian alhaiseksi. Reaalinen tukitaso jää tätäkin alhaisemmaksi suhteessa suoriin tukiin, joissa tuki maksetaan tyypillisesti hankkeen valmistumisen yhteydessä toteutuneita kustannuksia vastaan. Tämä myös osaltaan voi johtaa siihen, että tuettaviksi investoinneiksi valikoituu hankkeita, jotka toteutettaisiin ilman tukeakin.

Soveltamisala

Esityksessä on valikoitunut kokonaistukimäärää rajoittaviksi tekijöiksi ensisijassa hankekoko sekä aikataulu, eikä niinkään soveltamisala. Soveltamisala on hyvin laaja ja perustelu on yleisluontoinen. Esityksessä todetaan, että kriisi- ja siirtymäpuutteen jaksot otetaan käyttöön mahdollisimman laajasti. Koska tapauskohtaista harkintaa ei tehdä, olisi tärkeää rajata tukiohjelma koskemaan vain sellaisia investointeja, joita tukiohjelmalla todella tavoitellaan. Soveltamisalan tarkempi rajaaminen auttaisi myös kohdistamaan tukiohjelmaa sellaisille investoinneille, joiden käynnistymisen voidaan olettaa tarvitsevan tukea.

Valmistelun lähtökohtana on ollut etenkin sähköä käyttävien investointien edistäminen. Tätä vasten ensimmäisen investointikohteen (*Investoinnit uusiutuvan energian tuotantoon ja energian varastointiin*) tukikelpoisiksi kohteiksi on valittu hyvin laaja joukko uusiutuvaan energiaan liittyviä investointeja. Ainoastaan sähkön tuotanto on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle. Siten uusiutuviin energialähteisiin perustuva lämmöntuotanto jausiutuvia polttoaineita tuottavat laitokset olisivat tukiohjelman piirissä. Esimerkiksi biomassaan perustuvia lämmöntuotantoinvestointeja käynnistyy ilman tukea ja lämmöntuotannossa tukitarvetta on viime aikoina katsottu olevan lähinnä tiettyissä polttoon perustumattomissa ratkaisuissa ja uudessa teknologiassa. Myös uusiutuvia polttoaineita tuottavien laitosinvestointien osalta tukitarvetta on lähinnä uudessa teknologiassa huomioiden, että liikennepolttoaineiden osalta investointeja edistetään etenkin jakeluvaiheella. Toinen kategoria sisältää sähkön ja lämmön varastointiin. Molempien osalta tukitarve on lähinnä uudessa teknologiassa. Kolmas kategoria liittyy polttoaineiden varastointiin. Kyseisen kategorian investoinnit jäävät todennäköisesti pääosin esitetyn vähimmäisinvestointikustannuksen alle, mutta kategorian sisällyttämisen tarvetta tulisi pohtia tarkemmin tavoitteisiin nähden.

Myös toisen investointikohteen (*Investoinnit teollisuuden tuotantoprosessien vähähiilistämiseen ja energiatehokkuustoimenpiteisiin*) osalta soveltamisala on laaja. Investointikohteeseen sisältyy tuotantoprosessien sähköistämisen, uusiutuvan vedyn tai siitä jalostettujen polttoaineiden käytön tai muun investoinnin, jolla energiankulutus vähenee vähintään 20 %. Energiatehokkuusinvestointeja ei sinänsä rajata mitenkään, mutta investointien vähimmäisinvestointikustannus rajaa tällaiset investoinnit suurelta osin pois. Tuki kohdistuisi tällöin lähinnä suuriin sähköistämishankkeisiin ja teollisuuden vetykäyttöön. Energia tehokkuustoimenpiteiden osalta olisi tarpeen arvioida kohdistusta ainoastaan sellaisille yrityksille, jotka ovat liittyneet energiatehokkuuslain (1429/2014) mukaiseen energiatehokkuussopimusjärjestelmään.

Kolmas investointikohteeseen koskee investointeja ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen kannalta strategisille aloille. Tukikategoria on rajattu ja tuki kohdistuisi pitkälti sellaisiin tuotantolaitoshankkeisiin, joista kilpaillaan globaalisti,

eikä sijoittumispäätöksiä tehdä ainoastaan markkinaperusteisesti . Siten verohyvityksen kohdistaminen juuri näihin investointeihin vaikuttaa perustellulta tukiohjelman tavoitteisiin nähden

Hallinnollinen prosessi

Esityksessä todetaan, että suorissa tuissa tukiprosessi on usein hallinnollisesti raskaampi kuin verotuissa. Tämä pätee yleisellä tasolla, mutta ei todennäköisesti toteudu nyt valmistelussa olevan verohyvityksen osalta . Esityksen mukaan hakemuksessa tulee esittää jokseenkin samat tiedot ja liitteet, kuin suoriin harkinnanvaraisiin tukiin perustuvissa tukiohjelmissa. Koska tuen myöntäminen ei voi perustua tapauskohtaiseen harkintaan, voi riskinä olla jopa hakijoita enemmän kuormittava prosessi.

Esityksessä mainitaan useita tietoja, joita hakemuksessa tulisi esittää. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi näiden yksityiskohtat tai se, kuinka paljon tukiviranomainen voi puuttua puutteellisiin tai ristiriitaisiin tietoihin. Esityksestä ei ilmene, voiko tukiviranomainen jättää tuen myöntämättä, jos esimerkiksi hankesuunnitelma, rahoitussuunnitelma tai kustannusarvio eivät ole uskottavia. Esityksen mukaan hakemuksessa tulee esittää myös arvio investointihyvityksen vaikutuksesta hankkeen toteuttamiseen. Esityksestä ei käy ilmi, mihin tietoihin toimitetun arvion tulisi perustua ja miten toimitettu arvio vaikuttaa investointihyvityksen myöntämispäätökseen. Esityksen mukaan tuen kannustavan vaikutuksen todentamiseksi katsotaan hakemuksen jättäminen ennen hankkeen aloittamista. Usein tukiohjelmissa edellytetään, että hakija perustelee tuen vaikutuksen esittämällä investoinnin kannattavuuden ilman tukea ja tuen kanssa . Tällä osaltaan varmistetaan tuen tarpeellisuutta.

Jos tukikäsitteeseen ei liity harkinnanvaraisuutta, edellyttäneen lain toimeenpano huomattavaa määrää yksityiskohtaista ohjeistusta niin hakijoille kuin tukiviranomaiselle. Ottaen huomioon laajan soveltamisalan ja osin melko monimutkaiset hankkeet sekä laajaa energiasektorin osaamista vaativan tukikäsitteeseen, voi tukiprosessista tulla ennakoitua raskaampi. Lisäksi kriisi - ja siirtymäpuitteiden kirjauksiin erityisesti soveltamisalasta liittyy tulkinnanvaraa.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää myös huomiota, että verohyvitys saisi kumuloidua muiden tukien kanssa. Verohyvitystä ei ole syytä myöntää sellaisille hankkeille ja tukikelpoisiin kustannuksiin, joille tukea on jo myönnetty. Esimerkiksi energiatukiohjelmissa pyritään varmistamaan tukimäärästä, jolla hanke käynnistyy, eikä lisätuki lähtökohtaisesti pitäisi olla tarpeen.

Luonnoksen 7 §:ssä esitetään, että investointihyvityksen enimmäismäärä olisi 150 miljoonaa euroa yhtiötä kohden. Ja tkovalmistelussa olisi hyvä selkeyttää enimmäismäärän määräytymistä tilanteissa, joissa yrityksen investointeihin kohdistuu verohyvityksen lisäksi myös muussa muodossa myönnettyä tukea tai sama yritys toteuttaa useamman kriisi - ja siirtymäpuitteiden jaksojen mahdollistaman investoinnin.

Luonnoksen 24 § esitetään, että investointihyvitystä koskevan asian käsittelyyn sovelletaan valtionavustuslakia. Kirjauksesta jää kuitenkin epäselväksi, missä asioissa valtionavustuslakia sovelletaan. Esityksestä ei myöskään selviä, miten toimitaan hankkeen muuttuessa ja sallitaanko muutokset hankkeen tukipäätöksen jälkeen .

Esityksen mukaan Innovaatorahoituskeskus Business Finland toimisi investointien verohyvityksessä valtionapuviranomaisena. Rahoituskeskus myöntäisi oikeuden hyvitykseen ja valvoisi verohyvityksellä tuettavien hankkeiden toteutumista. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa tähän liittyen, että kyseessä

olisi TEM:n hallinnonalan virastolle toiselta, valtiovarainministeriön hallinnonalalta annettava kokonaan uusi täytäntöönpanotehtävä. Verohyvityksen myöntöpäätökset olisi tehtävä vuoden 2025 loppuun mennessä, ja myönnettyihin hyvityksiin liittyvät valvonta- ja seurantatehtävät jatkuisivat sen jälkeen useita vuosia. Tehtävälle tulisi valtion vuoden 2025 talousarviossa ja tulevassa julkisen talouden suunnitelmassa osoittaa tarvittava toimintamäärärahalisäys Innovaatiora hoitokeskus Business Finlandille, jotta verohyvityksen täytäntöönpano voidaan hoitaa asianmukaisesti ja vaaditavassa aikataulussa.

Valtiontaloudelliset vaikutukset

Vaikutusarvioinnissa, kokonaistukimääräksi on arvioitu 0,9 - 2,1 miljardia. Jos kokonaistukimäärässä huomioitaisiin myös valtiovarainministeriön arvion mukaan epätodennäköisemmin hyvityksen piiriin tulevaisuuteen arvioituja hankkeita, arvio investointihyvityksen kokonaismäärästä nousisi enimmillään 3,2 miljardiin euroon. Arvio valtiontaloudellisista vaikutuksista on suuntaa antava ja siten siihen liittyy merkittävää epävarmuutta. Esityksessä ei ole mekanismeja rajaamaan kokonaistukimäärää tilanteessa, jossa se uhkaa kasvaa ennakoitua suuremmaksi. Valtiontaloudellinen vaikutus myös ulottuu hyvin pitkälle ajanjaksolle vuosikymmeniksi eteenpäin.

Kun samalla soveltamisala on esitetty laajaksi ja tuen välttämättömyyttä ei arvioida hankkeittain, valtiolta voi tarpeettomasti jäädä saamatta merkittävä määrä verotuloja. On tärkeää huomioida, että verohyvitys voi kohdistua ja monessa tapauksessa todennäköisesti kohdistuukin yrityksen muusta toiminnasta aiheutuneeseen voittoon, eikä ole välttämättä lisäistä verotuloa tehtävien investointien seurauksena.

Valtiovarainministeriön vero-osasto on omissa lausunnoissaan kyseenalaistanut ilmastotoimia ja niiden kunnianhimoa usein nimenomaan kustannustehokkuusperusteella. Myös tässä laissa tulisi kiinnittää asiaan huomiota. Energiasektorilla on saatu hyviä kokemuksia erilaisista tarjouskilpailuista ja enimmäistukimäärä voidaan rajata tukiohjelman tai tapauskohtaisesti.

Riku Huttunen
Osastopäällikkö

Pekka Grönlund
teollisuusneuvos

VN/12919/2024-TEM-19

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: