

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

#### 1 Lähtökohtia

Esitysluonnoksen mukaisella esityksellä laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä (jäljempänä investointitukilaki) on tarkoitus ottaa käyttöön yhteisöverosta vähennyskelpoinen investointihyvitys, jolla pyritään edistämään Suomessa sähköä hyödyntäviä suuria teollisia investointeja, joilla tähdätään ilmastoneutraaliin talouteen. Kysymys on verotuksen muodossa annettavasta valtiontuesta kyseisille teollisille investoinneille. Suomessa ei ole juurikaan käytössä investointeja houkuttelevia verotuksen kautta annettavia valtiontukia, joten kysymys tavallaan uudesta veropoliittisesta avauksesta, jolla vastataan kansainväliseen verotukikilpailuun.

Esitysluonnoksen mukainen sääntely on hyvin teknisluontoista, mikä on ymmärrettävää, koska tällainen poikkeuksellinen sääntely edellyttää tarkkarajasta sääntelyä. Tätä edellyttää erityisesti sääntelyn kytkös EU:n valtiontukea koskevaan sääntelyyn.

## 2 Sääntelyn tavoitteesta ja suhteesta verokustannuksiin

Tuen mittakaava on varsin suuri ja se kohdistetaan vain suuriin vihreäsiirtymän investointeihin. Se, kuinka tehokas esitysluonnoksen mukainen verotuki on tavoitteisiinsa nähden, ei ole selvää. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei esitetä arviota siitä, paljonko tuki todennäköisesti lisäisi sääntelyn kohteena olevia vihreitä investointeja. Esitysluonnoksessa todetaan, että pääosa tuen piiriin kuuluvista hankkeista on jo nyt vähintään selvitys- tai suunnitteluvaihteessa. Tämä johtuu tuen hakuajan lyhyydestä suhteessa suuren kokoluokan investointien vaatimaan suunnittelu-aikaan. Olennaisin ongelma sääntelyn tavoitteiden kannalta liittyy siihen, että Rahoituskeskuksen on tehtävä päätös hyvityksestä vuoden 2025 loppuun mennessä. Tälle ei kuitenkaan voi mitään, koska aikaikkunan takaraja tulee komission hyväksymästä tilapäisistä valtiontuen kriisi- ja siirtymäpuitteista.

Voisi sanoa, että investointihyvityksen kanssa ollaan jo myöhässä, jotta sen tavoitteet voisivat toteutua tehokkaasti. Uusien suurten investointihankkeiden käynnistämisen kannalta aikaikkuna on hyvin kapea. Voi olla, että tuki kohdistuu käytännössä vain jo päätettyihin investointeihin, jotka tehtäisiin verotuesta riippumatta. Toisaalta on mahdollista, että joissain tapauksissa verotuki saattaa nopeuttaa tai helpottaa viimevaiheen investointipäätöstä. Edellä oleva koskee luonnollisesti myös sääntelyn tavoitteena olevia vaikutuksia ympäristöön ja ilmastoon, jotka riippuvat tavoitteena olevien investointien toteutumisesta.

Edellä esitetyn vuoksi esitysluonnos jättää olennaisesti epäselväksi sen, miksi investointihyvityksen muodossa annettavaa verotukea ollaan ottamassa käyttöön, kun sen todennäköiset vaikutukset investointien tekemiseen ja siten myös ympäristöön ja ilmastoon lienevät suhteellisen pienet ja niiden suuruutta on ylipäätään hyvin vaikea arvioida. Esitysluonnoksen perustelut investointihyvityksen muodossa annettavalle verotuelle jäävät hyvin ohuiksi.

Esitysluonnoksen mukainen sääntely aiheuttaa verokustannuksia, koska investointihyvitys tulee vähennettäväksi tulevien verovuosien yhteisöverosta. Esitysluonnoksen mukaiset arviot verokustannuksen suuruudesta ovat hyvin pitkälle arvionvaraisia. Tosin niiden arviointi on jossain määrin varmempaa kuin sen arvioiminen, miten sääntelyllä voidaan saavuttaa sen tavoitteet. On oletettavaa, että investointihyvitykseen oikeutetut verovelvolliset tulevat hakemaan hyvitystä ja hyödyntämään sitä, joten investointihyvitys tulee vaikuttamaan ainakin jossain määrin yhteisöverokertymään vuosina 2028–2047. Investointihyvityksen hakeminen ja hakemuksen hyväksyminen eivät vielä merkitse sitä, että investointi toteutuisi ja aiheuttaisi näin verokustannuksia. Investointihyvityksen suora vaikutus verotulojen pienenemisenä johtuu hyväksytyjen investointien laajuudesta ja siitä, kuinka moni tuen piirissä olevista hankkeista lopulta toteutuu.

Ensimmäisen kerran investointihyvitys vaikuttaa suoraan verotuloihin vasta verovuonna 2028. Hyvityksen suurin vaikutus valtion tuloverokertymään kohdistunee erityisesti ensimmäiseen

kymmeneen vuoteen, joina hyvityksen voi vähentää yhteisöverosta. Hyvityksen aiheuttama verokustannus jakautuu pitkälle ajalle, mikä lykkää ja tasaa verotuen vaikutuksia verokertymään. Lisäksi hyvityksen saaminen voi johtaa siihen, että konsernin verotaso alittaa Suomessa 15 %, mikä johtaa puolestaan vähimmäisverosääntelyn soveltamiseen ja kotimaisen täydennysveron perimiseen. Tämä voi johtaa siihen, että yritysten voi olla joissain tapauksissa pakko kohdentaa vähennystä eri vuosille sen mukaan, ettei vähennys johda täydennysveron perimiseen.

Esitysluonnoksessa analysoidaan perusteellisesti sääntelyn suhdetta EU:n valtiontukea koskevaan sääntelyyn. Investointihyvityksen lopullisen toteutumisen ratkaisee viime kädessä se, hyväksyykö komissio esitysluonnoksen mukaisen sääntelyn. Tässä suhteessa sääntely ei vaikuta erityisen ongelmalliselta – en ole kuitenkaan valtiontukea koskevan sääntelyn asiantuntija, joten kommenttiin kannattaa suhtautua varauksella.

### 3 Tuen hakemisen aikaraja

Esitysluonnoksen mukaisen investointihvityslain 23 §:n mukaan Rahoituskeskuksen on myönnettävä hyvitys viimeistään 31.12.2025, mikä on pakottava aikaraja kriisi- ja siirtymäpuitteiden vuoksi. Siten verovelvollisen pitänee jättää investointihvitystä koskeva hakemus jo hyvissä ajoin ennen kyseistä ajankohtaa. Tämä kaventaa vielä entisestään sääntelyn tavoitteena olevien uusien vihreäsiirtymän hankkeiden suunnittelulle jäävää aikaa. Esitysluonnoksen mukaisen 22.4 §:n mukaan Rahoituskeskus voi antaa tarkempia määräyksiä hakemuksen määräajasta, mikä ilmeisesti liittyy siihen, että investointihvitystä koskevat päätökset ehditään tekemään ajoissa. Hallituksen esityksessä tulisi kuvata olennaisesti esitysluonnosta paremmin hyvityksen hakemiseen ja myöntämiseen liittyvää aikataulua.

### 4 Kohtuulliset ja tarpeelliset

Esitysluonnoksen mukaisen investointihvityslain 5 §:n mukaan investointihvityksen perusteeksi hyväksyttäviä kustannuksia ovat kohtuulliset ja tarpeelliset käyttöomaisuuden hankinnasta syntyneet kustannukset. Ilmaukset kohtuulliset ja tarpeelliset ovat hyvin väljiä ja tulkinnanvaraisia. Luonnoksen perusteluista ei saa tarkempaa johtoa sille, mitä kohtuullisuudella ja tarpeellisuudella tarkoitetaan. Olennaista on myös se, kenen näkökulmasta asiaa arvioidaan. Onko kysymys verovelvollisen subjektiivisesta arvioinnista vai jostain objektiivisemmasta arviointitavasta?

### 4 Omistajanvaihdokset ja yritysjärjestelyt

Esitysluonnoksen mukaisen investointihvityslain 27 §:n mukaan investointihvityksen vähentämiseen sovelletaan mitä TVL 122 §:ssä säädetään omistajanvaihdoksen vaikutuksesta

tappioiden vähentämiseen. Esitettyä säännöstä ei perustella mitenkään. Sääntely johtaisi siihen, että vielä käyttämättä olevat investointihyvitykset menetetään, jos yhtiön osakkeista yli puolet vaihtaa omistaa. Verohallinto voisi myös myöntää omistajanvaihdoksesta huolimatta käyttämättömille investointihyvityksille käyttöluvan. Omistajanvaihdosten vaikutus investointihyvitykseen tulisi kuvata hallituksen esityksessä olennaisesti esitysluonnosta paremmin.

Investointihyvityslain 28 §:n mukaan investointihyvitykseen sovellettaisiin yritysjärjestelyiden yhteydessä TVL 123 §:n ja TVL 123a §:n säännöksiä. Säännökset koskisivat sulautumisia ja jakautumisia sekä yritysjärjestelyiden vaikutuksia ulkomaisen yhteisön Suomessa olevan kiinteän toimipaikan tappioiden vähentämiseen. Tämä sääntely vaatisi vastaavalla tavalla tarkemmat perustelut kuin lain 27 §. Lisäksi hallituksen esityksessä olisi syytä lausua siitä, miten muut yritysjärjestelyt vaikuttavat käyttämättömiin investointihyvityksiin.

## 5 Muutoksenhaku

Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Esitysluonnoksen mukaisessa investointihyvityslaisissa ei ole lainkaan säännöksiä siitä, miten verovelvollisen Rahoituskeskukselle tekemään hakemukseen annettuun päätökseen haetaan muutosta tai saako päätöksestä ylipäätään hakea muutosta. Säännöksiä ei ole myöskään siitä, miten takaisinperintää koskevaan päätökseen haetaan muutosta.

Muutoksen hakeminen Rahoituskeskukselle tehtyyn hakemukseen annettuun päätökseen on sikäli ongelmallista, että päätös hyvityksestä tulee tehdä viimeistään 31.12.2025. Tämä koskee ilmeisesti myös muutoksenhakuun annettua päätöstä, jos päätöksestä voi valittaa. On erittäin tärkeää, että verovelvollisen oikeusturvaa koskeviin kysymyksiin otetaan selkeästi kantaa mahdollisesti annettavassa hallituksen esityksessä.

Helsingissä 11.10.2024

Pekka Nykänen

Professori, vero-oikeus

Tampereen yliopisto

Pekka Nykänen