

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

Valtionvarainministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä. Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

INVESTOINTIHYVITYKSEN PERUSTEET, KOHTEET JA MÄÄRÄ

Ehdotuksen tavoitteena on kannustaa yrityksiä toteuttamaan mittaluokaltaan suuria (investointikustannukset ovat vähintään 50 miljoonaa euroa) ilmastoneutraaliin talouteen tähtääviä ja strategisesti merkittäviä sähköä hyödyntäviä teollisia investointeja Suomeen. Tarkoituksena on kannustaa erityisesti niitä investointihankkeita, joilla arvioidaan olevan merkittävää vaikutusta esimerkiksi ilmastotavoitteisiin sekä kansainväliseen kilpailuun ja kansantalouden tuottavuuden kasvuun. Tavoitellaan siis ennen kaikkea vahvempaa talouskasvua ja parempia investointiedellytyksiä.

Lakiesityksen taustalla on Euroopan komission valtiontukitoimenpiteitä koskevat, talouden tukemiseksi Ukrainaan kohdistuneen Venäjän hyökkäyksen jälkeen laaditut tilapäiset kriisi- ja siirtymäpuitteet, jotka ovat voimassa 31.12.2023 asti.

Kriisi- ja siirtymäpuitteissa on kolme ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointihankkeiden tukemisen kannalta relevanttia jaksoa, joiden mukaan voidaan tukea seuraavaa toimintaa:

Jakso 2.5.1.: Uusiutuvan energian tuotanto (ml. vety ja vetypolttoaineet); sähkön ja lämmön varastointi; sekä uusiutuvan vedyn, biopolttoaineiden, bionesteiden, biokaasun (myös biometaanin) ja biomassapolttoaineiden varastointi.

Jakso 2.6.: Teollisuuden tuotantoprosessien vähähiilistäminen ja energiatehokkuustoimenpiteet.

Jakso 2.8.: Nettonollatalouteen siirtymisen kannalta olennaisten laitteistojen, keskeisten komponenttien sekä näihin liittyvien kriittisten raaka-aineiden tuotanto.

Lakiesityksen mukaan verohyvityksen saavat investoinnit voisivat siten olla

a) hankkeet, jotka kohdistuvat uusiutuvan energian tuotantoon tai energian varastointiin

b) investoinnit teollisuuden tuotantoprosessien vähähiilistämiseen ja investoinnit energiatehokkuustoimenpiteisiin sekä

c) investoinnit, jotka kohdistuvat ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen kannalta strategisille aloille, ja joihin liittyvistä erityisistä edellytyksistä säädettäisiin tarkemmin ehdotetun lain luvussa 4.

Näiden ulkopuolelle kuitenkin rajattaisiin teollisuuden olemassa olevien tuotantoprosessien vähähiilistämisen osalta verkkosähköllä (ml. ydinvoima) tuotettua vetyä käyttävät hankkeet sekä uusiutuvan sähkön tuotantoa koskevat investoinnit. Kohdan a) investoinneissa kyseessä olisivat esimerkiksi lämpöenergian tuotanto uusiutuvista lähteistä, uusiutuvan vedyn tuotanto sekä uusiutuvaan vetyyn perustuva polttoaineiden tuotanto.

Valmisteltavan investointihyvityksen tavoitteena on siis saada sähköä hyödyntäviä mittaluokaltaan suuria teollisia investointeja liikkeelle ja samalla tukea puhtaan siirtymän teollisuuden ekosysteemin rakentumista Suomeen. Pienten tai keskisuurten toimijoiden erityistä lisäkannustamista suurempiin toimijoihin nähden ei ole lakiesityksessä pidetty tarpeellisena.

Luonnonsuojeluliitto kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että lakiesitys toisin sanoen tähtää paljon sähköenergiaa kuluttavien uusien suurten teollisuushankkeiden käynnistymiseen. Kun lakiesityksen perusteluksi mainitaan tavoite edistää Suomen ilmastotavoitteiden toteutumista, tulisi lakiesityksellä ensisijaisesti tavoitella nykyisten kotimaisen teollisuuden vähähiilistämistä sekä energia- ja materiaalitehokkuuden paranemista - ei sähkönkulutuksen tai muutoinkaan luonnonvarojen kulutuksen kasvua.

Investointihyvityksen varsin korkea kokoraja (50 Me) rajaa ulkopuolelle potentiaalisesti suuren määrän pienten ja keskisuurten toimijoiden hankkeita, joiden kokonaisvaikuttavuus voisi kuitenkin olla merkittävä niin ilmastohyötyjen kuin aluetalouksien sekä etenkin innovaatioiden kehittymisen kannalta. Toisaalta suurten, investointihyvityksen piiriin ylettyvien hankkeiden joukossa voi olla sellaisia, jotka toteutuisivat joka tapauksessa, myös ilman investointihyvitystä. Olisi erittäin tarpeellista tukea puhtaan siirtymän hankkeita myös pienten ja keskisuurten toimijoiden

toteuttamina, mikä edistäisi myös huoltovarmuuden kannalta tärkeää hajautettua energiantuotantoa sekä edistäisi työllisyyttä kaiken kokoisissa yrityksissä eri puolilla Suomea.

Suomen uusiutuvan sähköntuotannon kasvutavoitteet saattavat olla ylimitoitettuja, mikäli niiden tuottamaksi arvioidun sähkömäärän syöttäminen valtakunnan verkkoon voisi muodostua Fingridille ongelmaksi, ellei Suomeen synny nopeasti lisää uusia, paljon sähköä kuluttavia suuria hankkeita, joita lakiesityksellä muun muassa tavoitellaan. Uusiutuvan energiantuotannon kasvutavoitteet on suhteutettava kotimaisen kulutuksen ja päästövähennystoimien tarpeisiin, sillä kaikesta energiantuotannosta aiheutuvat haitalliset ympäristövaikutukset jäävät elinympäristöömme suomalaisen luonnon ja mahdollisesti myös alueen asukkaiden haitaksi.

Luonnonsuojeluliiton mielestä lakiesitys sisältää riskin sille, että edistetään kierrettä, joka edellyttää ja jolla luodaan lisää sähkönkulutusta, ilman että kyse olisi Suomen ilmastopäästöjä vähentävistä toimenpiteistä. Samaan aikaan on korostettava sitä, että ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tehtävien toimenpiteiden tulee olla linjassa luontokadon pysäyttämisen tavoitteiden kanssa. Tämä edellyttää selkeää verosäätelyä, joka ohjaa ensisijaisesti energia- ja materiaalitehokkuuteen, ei kulutuksen kasvuun.

Lakiesityksen mukaan investointihyvityksen määrä olisi 20 prosenttia investoinnin hyvityksen perusteeksi hyväksyttävistä kustannuksista. Investointihyvityksen yhtiökohtainen enimmäismäärä olisi 150 miljoonaa euroa ja hyvityksen enimmäismäärä laskettaisiin konsernikohtaisesti. Investointihyvitys koskisi uusia hankkeita, joiden työt aloitetaan investointihyvityksen hakemisen jälkeen.

Luonnonsuojeluliitto toteaa, että lakiesityksen taloudellisia kokonaisvaikutuksia on hyvin vaikea arvioida. Mahdollista on, että lakiesityksen toteutuminen esitetystä muodosta johtaa huomattavan suuriin - satojen miljoonien eurojen - verohyvityksiin ilman, että voidaan ennakoiden tai jälkikäteen arvioiden todentaa esimerkiksi saavutettavia ilmastohyötyjä.

VAIKUTUKSET YMPÄRISTÖÖN JA ILMASTOON

Lakiesityksen vaikutuksia Suomen päästötavoitteisiin, ympäristöön tai ilmastoon ei kovinkaan tarkoin voida ennakoita arvioida, koska luotettavasti ei voida myöskään arvioida, mikä osuus investointihyvitystä saaneista investoinneista toteutuisi Suomessa ilmankin hyvitystä tai missä määrin hyvitys mahdollisesti vaikuttaisi investointihankkeiden ajoitukseen.

Lakiesityksen vaikutuksia arvioitaessa on tarkastelu rajattava ensisijaisesti ympäristö- ja päästövaikutuksiin Suomessa. Paikalliset vaikutukset voivat olla merkittäviä esimerkiksi kriittisten

raaka-aineiden tuotannon ja talteenoton tai akkumateriaalivalmistuksen hankkeissa. Vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida etukäteen, sillä tiedossa ei ole minkälaisia investointeja lakiesitys tarkkaan ottaen tulisi edistämään.

Vaikutuksia päästövähennyksiin ei myöskään voida ennakkoon kovin hyvin arvioida. Niillä investointihyvityksen edistämällä hankkeilla, jotka korvaisivat Suomessa kasvihuonepäästöjä aiheuttavaa tuotantoa, olisi Suomen laskennallisten päästöjen kannalta oikeansuuntainen vaikutus. Kuitenkin sellaiset uudet investoinnit, jotka eivät korvaisi jo olemassa olevaa tuotantokapasiteettia, johtaisivat todennäköisesti vain päästöjen kasvuun.

Lakiesitykseen on kuitenkin sisällytetty elementtejä, joilla pyritään varmistamaan, että hyvitystä saavien investointien vaikutukset ovat joko ympäristön ja ilmaston kannalta myönteisiä tai ne eivät olisi ainakaan merkittävästi haitallisia. Näitä elementtejä on syytä vielä muokata ja vahvistaa.

Investointihyvitykseen oikeuttavan uusiutuvan energian tuotannon tai energian varastoinnin investoinnin osalta yhtiön olisi osoitettava, että investointihankkeen toteutuksessa noudatetaan ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta (DNSH-periaate). Tällöin hanke ei saisi aiheuttaa merkittävää haittaa ilmastomuutoksen hillinnälle, ilmastomuutokseen sopeutumiselle, vesivarojen ja merten luonnonvarojen kestäväälle käytölle ja suojelulle, kiertotalouteen siirtymiselle, ympäristön pilaantumisen ehkäisemiselle ja vähentämiselle eikä biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelulle ja ennallistamiselle.

Uusiutuvan vedyn kohdalla ehtona on, että vety ja vedystä tuotetut polttoaineet tuotetaan uusiutuvista energialähteistä. Biopolttoaineiden, bionesteiden, biokaasun, biometaanin tai biomassapolttoaineiden tuotantoa koskevissa investoinneissa, yhtiön on osoitettava, että tuotetut polttoaineet ovat kestävyyskriteerien ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteerien mukaisia.

Luonnonsuojeluliitto tukee näitä ympäristö- ja ilmastokestävyystavoitteiden saavuttamiseksi esitettyjä ehtoja investointihyvitykselle. On kuitenkin tarpeellista ja Suomen ilmasto- ja ympäristöpolitiikan tavoitteet huomioiden perusteltua ulottaa DNSH-periaate koskemaan kaikkia lakiesityksen mukaiseen investointihyvitykseen oikeutettuja hankkeita - ei ainoastaan energiantuotannon ja varastoinnin investointihankkeita.

Vähähiilistämisen tai energiatehokkuustoimenpiteiden investoinnin vaatimuksena lakiesityksessä on se, että joko yhtiön suorat kasvihuonekaasupäästöt fossiilisia polttoaineita energialähteenä tai raaka-aineena käyttävästä teollisuuslaitoksesta vähenevät vähintään 40 prosenttia tai teollisuuslaitoksen energiankulutus vähenee tuetun toiminnan osalta vähintään 20 prosenttia verrattuna tukea edeltäneeseen tilanteeseen. Hyvitys ei saisi kohdistua yhtiön kokonaistuotantokapasiteetin lisäämiseen.

Päästövähennysten minimitason kirjaaminen investointihyvityksen myöntämisen ehtoihin on kannatettavaa. Luonnonsuojeluliitto esittää kuitenkin tavoitteeksi reippaasti kunnianhimoisempaa päästövähennysten tasoa investointihyvityksen ehdoksi.

Luonnonsuojeluliitto esittää, että verohyvityksen vaikuttavuutta investointeihin ja niiden kautta saavutettaviin laskennallisiin ilmastohyötyihin seurataan ja raportoidaan läpinäkyvästi, jotta pystytään arvioimaan verohyvityksen todellisia vaikutuksia Suomen ilmastotavoitteiden toteutumiseen.

TOIMIVALTAINEN VIRANOMAINEN

Hyvitystä haettaisiin Business Finlandilta kirjallisella hakemuksella. Business Finland käsittelisi hakemukset ja tekisi hyvityksen myöntämistä koskevat päätökset vuoden 2025 loppuun mennessä. Business Finland pyrkisi avaamaan hakumenettelyn mahdollisimman pian hallituksen esityksen antamisen jälkeen. Business Finland käsittelisi hyvityshakemuksen ja vastaisi myös hankkeiden jälkiseurannasta hyvityksen myöntämisen jälkeen.

Lakiesityksestä ei yksiselitteisesti käy ilmi, olisiko Business Finland ratkaisijana myös sen suhteen, täyttääkö hakijan hanke investointihyvityksen saamiseksi vaaditun "ei merkittävää haittaa"- eli DNSH-periaatteen. Luonnonsuojeluliitto katsoo tämän arvioinnin kuuluvan ympäristövaikutusten arvioinnin asiantuntijaviranomaisen vastuulle. Tällä hetkellä uusiutuvan energian hankkeiden lupakäsittelyssä etusijamenettelyä koskien DNSH-periaatteen täyttymisen edellytykset hankekohtaisesti ratkaisee lupaviranomaisena aluehallintovirasto. Investointihankkeen DNSH-määrittelystä tulee tehdä julkinen ja muutoksenhakukelpoinen viranomaispäätös samoin kriteerein kuin sitä sovelletaan muun lainsäädännön osalta jo tällä hetkellä.

VOIMAANTULO

Lakiesityksen mukainen investointihyvitys on ennen sen voimaan saattamista toimitettava Eu:n komissiolle lopullista valtioneuvoston käsittelyä varten. Lain voimaantuloajankohta ei siis lakiesitystä käsiteltäessä ole tiedossa, vaan siitä säädettäisiin asetuksella vasta sen jälkeen, kun komissio olisi hyväksynyt ehdotetun valtioneuvoston tuen. Tämä aiheuttaa melko suurta epävarmuutta ja lisää hankaluutta arvioida lakiesityksen mahdollisia vaikutuksia, ottaen huomioon, että investointituki olisi kuitenkin myönnettävä 31.12.2025 mennessä. Investointihyvitystä olisi haettava ja päätös hyvityksen myöntämisestä olisi tehtävä etukäteen jo ennen varsinaista hyvityksen käyttämistä ja erillään normaalista yhteisöveromenettelystä.

LOPUKSI

Luonnonsuojeluliitto näkee lakiesityksen mukaisen investointihyvityksen tarkoituksen periaatteessa hyväksi, kun tavoitellaan vihreän siirtymän mukaisia tarpeellisia ja perusteltuja investointeja ja Suomen ilmasto- ja ympäristötavoitteiden toteutumista. Kestävän puhtaan siirtymän ensisijaisena lähtökohtana Luonnonsuojeluliitto kannattaa energia- ja materiaalitehokkuuden sekä vähähiilisten ja kiertotalouden ratkaisujen tehostamista. Näiden kaikkien tulee olla linjassa luonnon monimuotoisuuden tilaa parantavien toimenpiteiden kanssa.

Halmeenpää Hanna
Suomen luonnonsuojeluliitto ry - Lisätiedot: hallituksen puheenjohtaja
Hanna Halmeenpää p. 050 5644122, hanna.halmeenpaa@sll.fi