

Asia: VN/23886/2025

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vuosina 2026-2027 myönnettävästä puhtaan teollisuuden investointien verohyvityksestä**

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Valtiovarainministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vuosina 2026–2027 myönnettävästä puhtaan teollisuuden investointien verohyvityksestä sekä laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

#### 1 Lähtökohtia

Esitysluonnoksen mukaisella sääntelyllä toteutettaisiin puhtaan teollisuuden investointihankkeille kohdistettu investointihyvitys. Investointihyvitys on luonteeltaan verotuksen kautta annettavaa valtiontukea, joka perustuu EU:n tilapäisiin valtiontukipuitteisiin. Oikeutta hyvitykseen haettaisiin Business Finlandilta (Rahoituskeskukselta) ja myönnetty hyvitys vähennettäisiin yhteisöverosta investoinnin valmistumisvuonna ja 19 sitä seuraava vuotena, aikaisintaan vuodesta 2029 alkaen. Vuosittain tehtävä vähennys olisi enintään 10 % vähennyksen määrästä, joten vähennys jaksottuu vähintään kymmenelle vuodelle. Kysymys on jo toisesta investointihyvitystä koskevasta laista. Edellistä eräille suurille ilmastoneutraaliin talouteen tähtääville investoinneille kohdistettua investointihyvitystä koskevat päätökset tehtiin vuoden 2025 loppuun mennessä. Tällä kertaa Rahoituskeskuksen on tehtävä esitysluonnoksen mukaista investointihyvitystä koskeva päätös vuoden 2027 loppuun mennessä.

Nähtäväksi jää tuleeko investointihyvityksestä vuotuinen sääntelyhanke niin kauan kuin tilapäiset valtiontukipuitteet ovat voimassa. Viimevuosien verosääntelyn kehitys on vienyt kohti olennaisesti aiempaa yksityiskohtaisempaa ja monimutkaisempaa ja teknisempää verosääntelyä. Investointihyvitystä koskeva esitysluonnos on hyvä esimerkki tästä sääntelykehityksestä. Verojärjestelmän rakenteen, hallittavuuden ja selkeyden vuoksi kehityssuunta ei ole toivottava. Investointituen kaltainen verotuki sopii muutenkin varsin huonosti tuloverojärjestelmään.

## 2 Sääntelyn tavoitteesta ja suhteesta verokustannuksiin

Investointihyvityksen tavoitteet on kuvattu esitysluonnoksen luvussa 3 varsin yleisesti. Tavoitteena on ensinnäkin puhtaan siirtymän investointien tukeminen verohyvityksellä komission puhtaan teollisuuden kehityksen ohjelman valtiontukipuitteiden mahdollistamana. Yleisempänä tavoitteena on kääntää heikentynyttä kasvu- ja investointinäköymää. Pidemmällä aikavälillä tavoitteena on, että tarvetta suorille sopeutustoimille voidaan vähentää. Verohyvityksen tavoitteena on toimia osana tätä kokonaisuutta ja kannustaa toimijoita toteuttamaan mittaluokaltaan suuria puhtaan siirtymän kannalta tärkeitä hankkeita Suomessa.

Tuen mittakaava on suuri ja se kohdistetaan vain suuriin, vähintään 50 miljoonan euron investointeihin. Poikkeuksena ovat energiahankkeet, joita koskisi 1MW:n raja. Hyvityksen konsernikohtainen enimmäismäärä on 150 miljoonaa euroa. Tuki kohdistuu hyvin suppeaan joukkoon verovelvollisia. Esitysluonnoksen mukainen hankkeiden vähimmäiskokoa koskeva euromääräinen raja on hyvin korkea ja jättää varsin perusteettoman tuntuisesti pienet ja keskisuuret yritykset investointihyvityksen ulkopuolelle. Tällainen tukimalli antaa kilpailuetua suurille toimijoille verrattuna pieniin ja keskisuuriin toimijoihin, ja jättää pienemmät ja usein suhteellisen nopeasti toteutettavat vihreän siirtymän hankkeet ilman tukea. Tuen edellytykseksi asetettua investoinnin vähimmäiskokoa voi pitää verotuksen neutraliteetin kannalta ongelmallisena, mitä verotuet ovat toki jo lähtökohtaisestikin. Suomessa valittu malli poikkeaa lisäksi monesta muusta jäsenvaltiosta, koska hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että vastaavan kaltaiset verotuet on suunnattu monissa unionin jäsenvaltioissa myös pienille ja keskisuurille yrityksille.

Se, kuinka tehokas esitysluonnoksen mukainen verotuki on tavoitteisiinsa nähden, ei ole selvää. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei esitetä arviota siitä, paljonko tuki mahdollisesti lisäisi sääntelyn kohteena olevia investointeja. Tämän arvioiminen on kiistatta vaikeaa, mikä herättää kysymyksen investointihyvityksen tehokkuudesta tavoitteeseensa nähden. Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin kuulu se, että ohjaavat verotustoimet ovat myös tehokkaita tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Esitysluonnoksen mukainen sääntely aiheuttaa verokustannuksia, koska investointihyvitys tulee vähennettäväksi tulevien verovuosien yhteisöverosta. Yhdessä edellisen investointihyvityksen sekä suunnitellun yhteisöverokannan alennuksen kanssa vaikutus yhteisöverokertymään voi olla huomattava. Nykyisessä julkisen talouden tilanteessa nämä yhteisvaikutukset ovat erityisen

korostuneita. Hallituksen esityksessä olisi hyvä arvioida näitä yhteisvaikutuksia. Investointihyvitys tulee vaikuttamaan yhteisöverokertymään vuosina 2029–2048, mikä jakaa verokustannusvaikutuksen huomattavan pitkälle ajalle. Tosin hyvityksen suurin vaikutus yhteisöverokertymään kohdistunee ensimmäiseen kymmeneen vuoteen, jona hyvityksen voi vähentää yhteisöverosta. On hyvä huomata, että verotuottojen menetykset eivät kohdistu tälle hallituskaudelle, vaan ne siirtyvät perintönä seuraaville hallituksille.

Esitysluonnoksen mukaiset arviot verokustannuksen suuruudesta ovat hyvin pitkälle arvionvaraisia. Investointihyvityksen hakeminen ja hakemuksen hyväksyminen eivät vielä merkitse sitä, että investointi toteutuisi ja aiheuttaisi verokustannuksia. Investointihyvityksen suora vaikutus verotulojen pienenemisenä johtuu hyväksytyjen investointien laajuudesta ja siitä, kuinka moni tuen piirissä olevista hankkeista lopulta toteutuu. Esitysluonnoksessa ei esitetä arvioita siitä, kuinka paljon investointihyvityksen kautta mahdollisesti toteutuvat investoinnit voisivat vaikuttaa positiivisesti julkiseen talouteen, esimerkiksi muina verotuottoina tai työttömyyden vähentymisenä.

Esitysluonnoksessa arvioidaan myös investointihyvityksen ympäristövaikutuksia. Kun kysymys on puhtaasta teollisuuden investointihankkeista, on selvää, että investointihyvityksen vaikutusten ei tulisi olla ympäristölle tai ilmastolle haitallisia. Tässäkin suhteessa esitysluonnoksen vaikutusten arviointi on varsin epämääräistä. Sääntelyn tavoitteiden kannalta erityisen positiiviselta ei vaikuta se, että ehdotuksen mukaisella sääntelyllä voisi olla välillisiä negatiivisia ympäristövaikutuksia, kuten esitysluonnoksessa todetaan.

### 3 Tuen hakemisen aikaraja

Esitysluonnoksen mukaisen investointihyvityslain 26.3 §:n mukaan Rahoituskeskuksen on tehtävä päätös investointihyvityshakemuksen hyväksymisestä viimeistään 31.12.2027. EU-sääntely mahdollistaisi aikarajan ulottamisen vuoteen 2030 saakka. Verovelvollisen pitänee siten jättää investointihyvitystä koskeva hakemus jo hyvissä ajoin ennen kyseistä ajankohtaa. Tämän takia hankkeiden suunnittelulle jää suhteellisen lyhyt aika, erityisesti kun otetaan huomioon sääntelyn piiriin kuuluvien hankkeiden kokoluokka. Todennäköisesti investointihyvityksen piiriin kuuluvien hankkeiden suunnittelu on jo varsin pitkällä. Tosiasiallinen hakuaika on kuitenkin onneksi edellistä investointihyvitystä olennaisesti pidempi. Jos aikarajaa pidennettäisiin, tämä antaisi mahdollisuuden myös kokonaan uusien investointihankkeiden ottamisen verotukimallin piiriin.

Esitysluonnoksen mukaisen 25.5 §:n mukaan Rahoituskeskus voi antaa tarkempia määräyksiä hakemuksen määrääjasta. Pidän parempana sitä, että hakemuksen jättöaikaa koskevat säännökset otettaisiin suoraan lakiin erityisesti siksi, että kysymys on kertaluontoisesta tuesta, jota koskevat päätökset tehdään kerralla. Siten hakumenettelyt ja aikataulut on mahdollisesta suunnitelma valmiiksi toisella tavalla kuin esimerkiksi vuosittain toistuvilla hakukierroksilla. Hallituksen esityksessä tulisi muutenkin kuvata olennaisesti esitysluonnosta paremmin hyvityksen hakemiseen ja myöntämiseen liittyvää aikataulua.

#### 4 Kohtuulliset kustannukset

Esitysluonnoksen mukaisen investointihyvityslain 5 §:n mukaan investointihyvityksen perusteeksi hyväksyttäviä kustannuksia ovat kohtuulliset käyttöomaisuuden hankinnasta syntyneet kustannukset. Ilmaus kohtuulliset on hyvin väljä ja tulkinnanvarainen ja myös arvostuksenvarainen. Esitysluonnoksen perusteluista ei saa tarkempaa johtoa sille, mitä kohtuullisuudella tarkoitetaan. Olennaista on myös se, kenen näkökulmasta asiaa arvioidaan. Onko kysymys verovelvollisen subjektiivisesta arvioinnista vai jostain objektiivisemmasta arviointitavasta?

#### 5 Muutoksenhaku

Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Esitysluonnoksen mukaisen investointihyvityslain 33 §:n mukaan Rahoituskeskuksen päätöksen voi hakea muutosta hallintolaissa tarkoitetulla oikaisuvaatimuksella.

On selvää, että muutosta voi hakea velvollinen, joka on tehnyt Rahoituskeskukselle investointihyvitystä koskevan hakemuksen. Sen sijaan epäselväksi jää, onko veronsaajalla eli veronsaajien oikeudenvallontayksiköllä oikeutta hakea muutosta rahoituskeskuksen tekemään päätökseen. Epäselväksi jää, onko Rahoituskeskuksen päätöksessä kysymys hallintolain 49 b.2 §:n mukaisesta tilanteesta, jossa viranomaisella eli tässä veronsaajien oikeudenvallontayksiköllä on muutoksenhakuoikeus, koska tämä on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Tähän liittyy myös se, että Verohallinnosta annetun lain 24.2 §:n mukaan Veronsaajien oikeudenvallontayksikön tehtävänä on valvoa valtion, kunnan, seurakunnan, Kansaneläkelaitoksen, metsänhoitoyhdistyksen ja metsäkeskuksen oikeutta verotuksessa ja verotusta koskevassa muutoksenhaussa samoin kuin hallintolaissa tai oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa tarkoitetussa muussa asiassa. Siten puhevallan käyttäminen hallintolain mukaisessa oikaisumenettelyssäkin voinee kuulua Veronsaajien oikeudenvallontayksikön tehtäviin, jos kysymys on verotukseen vaikuttavasta asiasta. Tähän asiaan on syytä ottaa kantaa hallituksen esityksessä.

Helsingissä 17.6.2026

Pekka Nykänen

Professori, vero-oikeus

Tampereen yliopisto

Pekka Nykänen