

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

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle puhtaan teollisuuden verohyvitystä koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

Finnwatch katsoo, että vihreän siirtymän tukeminen on sinänsä erittäin kannatettavaa, mutta nyt suunniteltuun verotukeen liittyy pitkälti samat ongelmat kuin vuonna 2025 haettavissa olleeseen suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvitykseen.

Keskeiset huomiomme tiivistetysti:

- Ehdotetun tuen vaikutuksiin liittyy merkittävää epävarmuutta. On mahdollista, että tuki kohdistuu isoilta osin sellaisiin investointeihin, jotka olisivat toteutuneet myös ilman tukea. Myös tuen vaikutukset päästöihin voivat jäädä hyvin vähäisiksi, eikä tuen ilmastovaikutusta ole esityksessä edes arvioitu.
- Investointituki olisi järkevämpää toteuttaa verohyvityksen sijaan suorana tukena, koska verotuki ei mahdollista tukikohteiden valikointia, ja voi siksi tulla huomattavasti suoraa tukea tai hallituksen esitykseen sisältyviä arvioita kalliimmaksi.
- Jos tuki kuitenkin toteutetaan verohyvityksenä, tulisi hyvityksen käyttöä rajata siten, ettei sillä voi kuitata saatujen konserniavustusten seurauksena maksettavaksi tulevia yhteisöveroja.
- Hankkeiden viivästyemisestä tulisi määrätä ohjausvaikutuksiltaan riittävät sanktiot.
- Kaikilta tuettavilta hankkeilta tulee edellyttää DNSH-kriteereitä sekä EU:n luokittelujärjestelmän (EU-asetus 2020/852, 18 artikla) vähimmäistason suojamekanismeja liittyen muun muassa haitallisiin ihmisoikeusvaikutuksiin.

Esitetyn investointituen pääpiirteet

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään uuden puhtaan teollisuuden investointeihin kohdistuvan verotuen (myöh. investointituen) käyttöönottoa. Tuki olisi käytännössä jatkoa aiemmalle suurten vihreää siirtymää vauhdittavien investointien tuelle. Tuen ehdot ja muut yksityiskohdat eroavat kuitenkin joiltain osin aiemmasta tuesta nyt voimassa olevien CISAF-puitteiden ja niitä edeltäneiden kriisi- ja siirtymäpuitteiden eroista johtuen.

Tuettavien hankkeiden minimikoko säilyisi joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta 50 miljoonassa eurossa, ja tuki toteutettaisiin verohyvityksenä. Verohyvityksen määrä olisi pääsääntöisesti 20 prosenttia investoinnin kokonaiskustannuksista. Enimmillään verohyvitys voisi nousta 150 miljoonaan euroon, ja se olisi vähennettävissä yhteisöverosta 10–20 vuoden aikana vuodesta 2029 alkaen edellyttäen, että investointi on ensin valmistunut. Tukipäätös tulisi saada ennen vuoden 2027 loppua ja tukea myönnettäisiin vain sellaisille investointihankkeille, joita koskevat työt eivät ole vielä hakuhetkellä käynnistyneet.

Verohyvityksenä toteutettu tuki on kallis ratkaisu

Investointitukia on mahdollista toteuttaa joko suorina yrityksille maksettavina tukina tai yrityksen maksettavaksi tulevia yhteisöveroja pienentävinä verotukina. Tyypillisesti Suomessa on painotettu suoria tukia. Tälle on useita hyviä syitä. Verotuet kaventavat veropohjaa, mikä on ristiriidassa verojärjestelmän keskeisten tavoitteiden kanssa: yleisesti veropohjat pyritään pitämään tiiviinä ja laajoina, ja verojärjestelmä mahdollisimman yksinkertaisena. Tällöin yleiset verokannat voivat puolestaan olla matalampia. Nämä tavoitteet on tunnustettu myös hallituksen esitysluonnoksessa. Nyt esitetty verotuki kuitenkin poraa jälleen uuden reiän veropohjaan ja monimutkaistaa verojärjestelmää tarpeettomasti.

Verotuet ovat myös tyypillisesti hyvin kalliita. Suorille tuille voidaan asettaa selkeä budjetti, joka määrittää, kuinka paljon tukea voidaan kokonaisuudessaan myöntää. Verotukien kohdalla tämä ei ole mahdollista, koska tukimuoto ei mahdollista tapaus- tai verovelvolliskohtaista harkintaa: perustuslain mukaan verotuksen on perustuttava lakiin ja verotukien on siten oltava kaikkien laissa määritellyt edellytykset täyttävien tahojen käytettävissä. Tästä johtuen verotuen kustannuksia ei voida vielä tuki-instrumenttia luodessa tietää, ja ne voivat nousta huomattavasti arvioitua suuremmiksi.

Verotukien eduksi suhteessa suoriin tukiiin luetaan yleensä lähinnä se, ettei verotukiin useimmiten liity hallinnollisesti raskasta hakuprosessia, vaan verohyvitys myönnetään kaikille siihen oikeutetuille tahoille veroilmoituksella annettujen tietojen perusteella. Nyt ehdotetun tuen kohdalla tätä etua ei

ole, koska kyseessä on tarkoin kohdennettu tuki, jota tulee hakea erikseen. Nyt esitetty tuki ei myöskään vaikuta täyttävän juuri mitään luvussa 2.4.1 käsitellyistä komission suosituksista verotukien toteutukseen. Vaikuttaakin siltä, että investointituki on toteutettu verotukena lähinnä siksi, että tällä tavoin hallituskauden alussa asetettu menokehys ei rajoita tuen myöntömahdollisuuksia ja tuen kustannukset (eli siitä aiheutuvat yhteisöveromenetykset) realisoituvat vasta seuraavien hallituskausien aikana.

Hallituksen esityksessä verotuen kokonaiskustannusten arvioidaan asettuvan 3–5,5 miljardin välimaastoon. Tuen hintalappu nousee toisin sanoen huomattavasti aiempaa investointitukea ja useimpien verrokkimaiden tukia korkeammaksi. Vuositasolla verotuen aiheuttaman veromenetyksen arvioidaan liikkuvan 300–550 miljoonassa eurossa. Arvioihin todetaan kuitenkin liittyvän paljon epävarmuuksia, ja esimerkiksi tuettavien hankkeiden arviossa skaala on todella laaja: arvion mukaan tukea voisi saada 100–200 hanketta. Mikäli tuen piiriin tulevien hankkeiden määrä nousee arvioitua suuremmaksi, voivat verotuen kustannuksetkin nousta huomattavasti arvioitua korkeammaksi. Tätä voi pitää jopa todennäköisenä, sillä aiemmankin investointituen saajissa oli tahoja, joita ei oltu hallituksen esitystä laadittaessa tunnistettu potentiaalisiksi tuensaajiksi.

Hallituksen esityksessä tulisi arvioida, miten näin mittava verotuki sopii yhteen velkajarrusopimuksen ja EU-säännöksistä nousevien sopeutustarpeiden kanssa. Nyt tällainen arvio puuttuu esitysluonnoksesta kokonaan. Lisäksi hallituksen esityksessä tulisi arvioida paraikaa valmistelussa olevan yhteisöveron kevennyksen ja nyt ehdotetun investointituen yhteisvaikutuksia. Tähän liittyen esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että Suomen matala jo nykyisellään yhteisöverokanta pienentää verovähennysten kannustinvaikutuksia eli tekee ehdotetunlaisesta verotuesta tehottomamman. Muilta osin näiden toimien yhteyttä tai yhteisvaikutuksia ei he-luonnoksessa käsitellä, ja osin näitä koskevat hallituksen esitysluonnokset ovat jopa ristiriidassa keskenään. Yhteisöveron kevennystä perustellaan sitä koskevassa esitysluonnoksessa mm. sillä, että toimeen ei liity samanlaisia hallinnollisia ja tulkinnallisia ongelmia, mitä sen vaihtoehdoksi katsottuihin kohdennettuihin verotukiin liittyy. Kuitenkaan näitä samoja ongelmia ei nähdä ongelmana investointitukea koskevassa he-luonnoksessa. Yhteisöveron kevennystä koskevassa esitysluonnoksessa myös korostetaan laajojen veropohjien tärkeyttä ja todetaan, että veropohjaa murentavia toimenpiteitä tulisi välttää.

Finnwatch suosittelee, että investointituki toteutettaisiin ennemmin suorana tukena kuin verohyvityksenä. Yleisellä tasolla kiinnitämme jälleen huomiota myös siihen, että kehysmenettelyä tulisi myös muuttaa niin, että siinä huomioitaisiin menopuolen ohella myös valtion tulot. On epäjohtonmukaista, että nykyjärjestelmä kohtelee samaan valtionaloudelliseen lopputulemaan johtavia menolisäyksiä (tai -leikkauksia) ja tulonmenetyksiä (tai -lisäyksiä) eri tavoin. Tästä johtuen kehysmenettely kannustaa poraamaan reikiä veropohjaan sen sijaan, että esimerkiksi nyt käsitellyn kaltaisia tukia myönnettäisiin suorana tukena. Nyt esitetyn investointituen kohdalla huomionarvoista on myös se, että pitkästä vähennysajasta johtuen verotuki tulee pienentämään valtion verokertymään todella pitkään.

Muita huomioita ehdotetun investointituen tekniseen toteutukseen liittyen

Tuen tavoitteena on saada liikkeelle investointeja. Vaikka tuen hakuaika on edellistä investointitukea pidempi, on se edelleen suurten investointien toteutukseen liittyvä aikajänne huomioiden niin lyhyt, että tuen piiriin voi arvioida tulevan lähinnä hankkeita, joiden valmistelu on jo käynnissä. Tällöin on olemassa iso riski, että tuki kohdistuu isoilta osin sellaisiin investointeihin, jotka olisivat toteutuneet myös ilman tukea.

Tuki ei myöskään automaattisesti kohdistu taloudellisesti tuottaviin investointeihin, vaikka tuen hyödyntäminen edellyttää voitollista tulosta. Muutakin toimintaa Suomessa harjoittava yritys voi tehdä voitollista tulosta, vaikka juuri tuen kohteena ollut investointi osoittautuisikin kannattamattomaksi. Lisäksi suomalainen konserniavustusjärjestelmä johtaa siihen, ettei voittojen tarvitse edes syntyä samassa yhtiössä: muut samaan konserniin kuuluvat yhtiön voivat siirtää voitollisen tuloksensa muuten tappiolliseen tuensaajarytymykseen, ja verohyvitystä voidaan siten hyödyntää kaikkia konsernin Suomessa tekemiä voittoja vastaan. Tämän tarkoituksenmukaisuutta ei hallituksen esitysluonnoksessa arvioida, vaikka konserniavustusten käyttömahdollisuus onkin siinä todettu. Verohyvityksen käyttöä voisi olla perusteltua rajata siten, ettei hyvityksellä voisi kuitata saatujen konserniavustusten seurauksena maksettavaksi tulevia yhteisöveroja. Näin on toimittu aiemmin mm. tutkimus- ja kehittämismenojen lisävähennyksen kohdalla.

Viivästyksiin liittyvät sanktiot vastaavat logiikaltaan aiempaa investointitukea. Mikäli hanke ei valmistu sille määritetyssä määräajassa, tukea leikataan yhdellä prosentilla jokaista määräajan ylittävää kuukautta kohden. Hankkeiden valmistumiselle asetetut määräajat ovat kuitenkin nyt selvästi pidempiä kuin edellisen investointituen kohdalla. Siinä, missä määräaika oli aiemmin kaikille hankkeille 36 kuukautta, on se nyt hanketyypistä riippuen joko 46 tai 60 kuukautta. Koska hankkeille on annettu nyt huomattavan paljon enemmän aikaa valmistua, olisi aikarajan ylityksestä perittäviä sanktioita perusteltua korottaa. Muussa tapauksessa hankkeet voivat venyä todella pitkiksi ilman että siitä seuraa millään tapaa merkityksellistä tai valmistumaan kannustavaa sanktiota.

Tuettavia hankkeiden kriteereitä tulee tiukentaa

Vihreällä siirtymällä, joka vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, edistää kiertotaloutta ja vähentää luontoon kohdistuvaa painetta, on kiire. Ilmastokriisin ja luontokadon pysäyttäminen edellyttää koko yhteiskunnan läpileikkaavaa muutosta, jossa sekä tuotanto että kulutus saadaan saatettua planetaaristen rajojen sisälle. Tästä näkökulmasta tuotantopuolen murrosta vahdittavaa investointitukea voi pitää yleisellä tasolla perusteltuna.

Toisaalta jo edellä todettiin, että tuki tukimekanismin taloudelliset perustelut ovat varsin hatarat ja sama koskee jossain määrin myös ympäristövaikutuksia. Ensinnäkään esitetty tuki ei mahdollisesti juurikaan vähennä hiilidioksidipäästöjä, eikä tätä vaikutusta ole esityksessä edes arvioitu. Kun suuri osa tuettavasta toiminnasta kuuluu päästökauppasektoriin eivätkä tuella saavutettavat päästövähennykset vähennä päästöoikeuksien määrää, on mahdollista, että Suomen

ilmastotavoitteita tukevilla investoinneilla saavutetut päästövähennykset johtavat päästöjen kasvuun muissa jäsenmaissa. Tästä syystä on äärimmäisen tärkeää, että Suomi ajaa EU-tasolla päättävästi ja johdonmukaisesti toimia, jotka pitävät EU:n päästökauppamekanismin ohjaavuuden vahvana. Investointituen ilmastovaikutuksen osalta keskeistä on puolustaa markkinavakauserävarannon toimintamallia, jossa – esimerkiksi esitetyllä investointituella saavutettavista päästövähennyksistä aiheutuvaa – päästöoikeuksien ylijäämä vähennetään paitsi siirtämällä päästöoikeuksia varantoon myös eliminoimalla varastoon kertyviä oikeuksia pois käytöstä.

Pitkän tähtäimen ilmastovaikutuksen osalta Finnwatch on huolestunut siitä, ovatko vaatimukset teollisuuden vähähiilistämiseen ja energiatehokkuuteen kohdistuville investoinneille riittävän tiukat Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta. Kun kyse on pitkäaikaiseen käyttöön tulevista investoinneista, on syytä varmistaa, että vähintään 40 prosentin päästövähennykseen tai 20 prosentin energiansäästöön tehtävät investoinnit ovat sellaisia, että ne edistävät pitkäjänteistä siirtymää hiilivapaaseen yhteiskuntaan eivätkä aiheuta lukkiutumista teknologioihin, joiden ilmastovaikutus ei ole yhteensopivaa Suomen hiilineutraaliustavoitteen tai sen jälkeen tarvittavien päästövähennysten kanssa. Esityksen 16 pykälän 1 momentin kohta b tulisi korjata yhdenmukaiseksi CISAF-kehityksen jakson 5.2.1 vastaavan 140 kohdan a alakohdan ii alakohdan kanssa lisäämällä loppuun sanat ”eikä aiheuta lukkiutumista fossiilisiin polttoaineisiin”.

Finnwatch haluaa myös huomauttaa, että esitetynkaltaisilta tukimekanismeilta EU:n edellyttämät, muun muassa uusiutuvan energian direktiivistä ja DNSH-kriteereistä tulevat vaatimukset eivät ole riittäviä hankintojen vastuullisuuden osalta ja ihmisoikeuksien kunnioittamista niissä ei edellytetä lainkaan. Finnwatch on raportoinut riittämättömistä ihmisoikeustoimista muun muassa vetyteollisuuden hankkeissa (1) ja biopolttoaineiden tuotannossa (2). Haitallisten ihmisoikeusvaikutusten ehkäisemiseksi hankkeilta tulisi edellyttää samanlaisia vähimmäistason suoja mekanismeja, joita edellytetään EU:n luokittelujärjestelmässä (EU-asetus 2020/852, 18 artikla). Lisäksi esitämme, että DNSH-kriteerejä sovellettaisiin energian tuotantoon ja varastointiin liittyvien hankkeiden lisäksi myös muihin tuettaviin hankkeisiin.

Viittaukset:

(1) <https://finnwatch.org/fi/julkaisut/vetytalouden-raaka-aineketjujen-vastuullisuus>

(2) <https://finnwatch.org/fi/julkaisut/siirtotyöntekijöiden-oikeudet-oljypalmutuotannossa-malesiassa>

Hietanen Saara
Finnwatch ry