Finnwatch ry:n lausunto
valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
12.2.2025

**Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä sekä laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 3 §:n muuttamisesta HE 207/2024 vp**

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvitystä koskevasta hallituksen esityksestä.

Keskeiset huomiomme tiivistetysti:

- Aiemmin lausuntokieroksella ollut esitysluonnos sai useilta tutkijoilta ja veroasiantuntijoilta kriittistä palautetta[1]. Tätä palautetta ei kuitenkaan ole huomioitu ja hallituksen esitys vastaa hyvin pitkälti aiempaa luonnosta.
- Vihreän siirtymän tukeminen on sinänsä erittäin kannatettavaa, mutta 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 tulla huomattavasti suoraa tukea kalliimmaksi. Verohyvityksenä toteutettavan tuen kustannuksia ei voida etukäteen tietää ja ne voivat nousta paljon hallituksen esityksessä annettuja arvioita suuremmiksi.
- Jos tuki kuitenkin toteutetaan verohyvityksenä, tulisi hyvityksen käyttöä rajata siten, ettei sillä voi kuitata saatujen konserniavustusten seurauksena maksettavaksi tulevia yhteisöveroja.
- Hankkeiden viivästymisestä määrättäviä sanktioita oli korotettu aiemmin esitetystä. Finnwatch pitää muutosta oikeansuuntaisena mutta riittämättömänä. Viiveistä tulisi määrätä ohjausvaikutuksiltaan riittävät sanktiot ja tuen vähentämättä jättämiseen kelpuutettaviksi syiksi tulee hyväksyä vain hyvin poikkeukselliset ja tarkasti rajatut force majeure -tilanteet.
- Kaikilta tuettavilta hankkeilta tulee edellyttää DNSH-kriteereitä sekä EU:n luokittelujärjestelmän (EU-asetus 2020/852, 18 artikla) vähimmäistason suojamekanismeja.

Edellä mainittuja suosituksia ja muita huomioita käsitellään tarkemmin alla.

[1] Ks. esim. Timo Viherkentän, Pekka Nykäsen tai VATT:in lausunnot: https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=fc4c1495-6abc-4f98-bfe8-4b0521510612



Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

**Esitetyn investointituen pääpiirteet**

Hallituksen esityksessä esitetään uuden mittavan investointituen käyttöönottoa. Tuki olisi suunnattu isoille vihreää siirtymää vauhdittaville investoinneille (joiden kustannukset ovat vähintään 50 miljoonaa euroa) ja se toteutettaisiin verohyvityksenä. Verohyvityksen määrä olisi 20 prosenttia investoinnin kokonaiskustannuksista. Enimmillään yhtiö- tai konsernikohtainen verohyvitys voisi nousta 150 miljoonaan euroon, ja se olisi vähennettävissä yhteisöverosta 10–20 vuoden aikana vuodesta 2028 alkaen edellyttäen, että investointi on ensin valmistunut. Tukipäätös tulisi saada ennen vuoden 2025 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 veropohjien tulisi olla tiiviitä ja laajoja, jolloin yleiset verokannat voivat puolestaan olla matalampia. Verotuet poraavat reikiä veropohjaan ja tekevät verojärjestelmästä monimutkaisemman. Verotuet ovat myös tyypillisesti hyvin kalliita. Suorille tuille voidaan asettaa selkeä budjetti, joka määrittää, kuinka paljon tukea voidaan kokonaisuudessaan myöntää. Budjetin puitteissa valikoidaan ne hankkeet tai yritykset, joille tukea halutaan 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 tukiin luetaan yleensä lähinnä se, ettei verotukeen 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. Näyttääkin 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 0,9–2,3 miljardin välimaastoon. Vuositasolla tämä voisi hallituksen esityksen mukaan tarkoittaa 90–230 miljoonan euron veromenetystä. Arvioihin todetaan kuitenkin liittyvän paljon epävarmuuksia, ja mikäli tuen piiriin tulevien hankkeiden määrä nousee arvioitua suuremmaksi, voivat verotuen kustannuksetkin nousta huomattavasti annettua haarukkaa



Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

korkeammaksi (hallituksen esitykseen sisältyvän arvion mukaan enimmillään 3,2 miljardiin euroon, mutta mitään kattoa myönnettävien tukien määrälle ei ole). Huomionarvoista on myös se, että 20 vuoden aikana vähennettävissä oleva investointihyvitys tulee vähentämään yhteisöverotuloja todella pitkään: on mahdollista, että se pienentää verokertymää vielä 2040-luvun lopulla.

Finnwatch suosittelee, että investointituki toteutettaisiin ennemmin suorana tukena kuin verohyvityksenä. Yleisellä tasolla kiinnitämme jälleen huomiota myös siihen, että kehysmenettelyä tulisi muuttaa niin, että siinä huomioitaisiin menopuolen ohella myös valtion tulot. On epäjohdonmukaista, että nykyjärjestelmä kohtelee samaan valtiontaloudelliseen 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.

**Muita huomioita ehdotetun investointituen tekniseen toteutukseen liittyen**

Tuella on hallituksen esityksen mukaan haluttu vauhdittaa uusia investointeja. Kuitenkin tukihaun lyhyehköstä aikaikkunasta johtuen tuen piiriin arvioidaan tulevan vain 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 välttämättä kohdistu hallituksen esityksessä tavoitellusti “taloudellisesti tuottaviin investointeihin”. Hallituksen esityksen mukaan verohyvityksenä toteutettu investointituki kohdistuu suoraa tukea paremmin taloudellisesti tuottaviin investointeihin, koska tuen hyödyntäminen (=verohyvityksen saaminen) edellyttää voitollista tulosta. Oletus on sikäli virheellinen, että 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 tuensaajayritykseen, ja verohyvitystä voidaan siten hyödyntää kaikkia konsernin Suomessa tekemiä voittoja vastaan. Tämän tarkoituksenmukaisuutta olisi hyvä pohtia huolella. 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 liittyviä sanktioita on hallituksen esitykseen korotettu siitä, mitä lakiluonnoksen aiemmassa käsittelyvaiheessa esitettiin. Finnwatch pitää muutosta oikeansuuntaisena, joskin sanktiointia voi edelleen pitää hyvin maltillisena. Kriisi- ja siirtymäpuitteet edellyttävät, että investointituella tuettavan laitoksen tai laitteiston on oltava valmis ja toiminnassa 36 kuukauden sisällä tuen myöntämisestä, ja viivästyksille tulee asettaa riittävät sanktiot. Hallituksen esityksessä ehdotetaan nyt, että viiveet pienentäisivät käytettävissä olevaa hyvitystä yhdellä prosentilla jokaista 36 kuukauden aikarajan ylittävää täyttä



Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

kalenterikuukautta kohden. Vähennystä ei kuitenkaan tehtäisi, jos investoinnin valmistumisen viivästyminen on johtunut yhtiöstä riippumattomista syistä. On melko epävarmaa, onko yhden prosentin vähennys tukimäärään edelleenkään riittävä sanktio estämään viiveet. Lisäksi muista johtuvien syiden ulosrajaaminen voi tarkoittaa sitä, ettei vähennystä tosiasiallisesti useinkaan tehtäisi, sillä (etenkin se huomioiden, että palkkakulut on rajattu tukikelpoisuuden ulkopuolelle) oletettavasti laitosten ja laitteistojen toimituksesta vastaavat eri tahot kuin tuensaaja. Sanktioita voisi edelleen olla perusteltua korottaa esitetystä ja tuen vähentämättä jättämiseen kelpuutettaviksi syiksi tulee hyväksyä vain hyvin poikkeukselliset ja tarkasti rajatut force majeure -tilanteet.

**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. Esitetty investointituki kohdistuu tuotantopuolen murroksen vauhdittamiseen.

Esityksessä tuki kohdennetaan niille toimialoille, joiden tukeminen on komission määrittelemien niin sanottujen tilapäisten kriisi- ja siirtymäpuitteiden mukaan mahdollista, rajaten kuitenkin uusiutuvan sähköntuotannon potentiaalisten tukikohteiden ulkopuolelle. Rajaus on perusteltu, sillä uusiutuvan sähkön tuotanto on edennyt nopeasti, ja pullonkaulana pidetään erityisesti puhtaan sähkön kysynnän hidasta kehitystä[2].

Muilta osin tukimekanismin rajaus perustuu suurilta osin EU:n asettamiin kriteereihin. Finnwatch on huolestunut siitä, ovatko EU:n kriisi- ja siirtymäpuitteissa asetetut 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. Tukea ei tulisi siis myöntää hankkeille, jotka eivät edistä pitkäjänteistä työtä kohti nollapäästöjä tai jotka eivät edistä ilmastolain tavoitteiden saavuttamista selvästi nopeammin kuin mitä koko yhteiskunnalta keskimäärin vaaditaan.

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

[2] https://www.ilmastorahasto.fi/wp-content/uploads/Vihrean_siirtyman_investointien_tilannekuva_04_2024.pdf

kunnioittamista niissä ei edellytetä lainkaan. Finnwatch on raportoinut riittämättömistä ihmisoikeustoimista muun muassa vetyteollisuuden hankkeissa[3] ja biopolttoaineiden tuotannossa[4]. Haitallisten ihmisoikeusvaikutusten ehkäisemiseksi hankkeilta tulisi edellyttää samanlaisia vähimmäistason suojamekanismeja, joita edellytetään EU:n luokittelujärjestelmässä (EU-asetus 2020/852, 18 artikla). Lisäksi esitämme, että DNSH-kriteerejä sovellettaisiin uusiutuvan energian hankkeiden ja energian varastointiin liittyvien hankkeiden lisäksi myös muihin tuettaviin hankkeisiin, jotta haitallisten ympäristövaikutusten välttämiselle olisi edes jonkinlainen arviointi.

On myös korostettava, ettei esitetty tuki mahdollisesti juurikaan vähennä hiilidioksidipäästöjä, eikä tätä vaikutusta ole esityksessä edes arvioitu. Suuri osa tuettavasta toiminnasta kuuluu päästökauppasektoriin, jolloin tuella saavutettavat päästövähennykset eivät vähennä päästöoikeuksien määrää vaan muuttavat niiden jakautumista. Joissain tapauksissa tuetut investoinnit voivat toki palvella Suomen kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista, vaikka EU:n tasolla päästövaikutusta ei syntyisikään.

[3] https://finnwatch.org/fi/julkaisut/vetytalouden-raaka-aineketjujen-vastuullisuus
[4] https://finnwatch.org/fi/julkaisut/siirtotyoentekijoeiden-oikeudet-oeljypalmutuotannossa-malesiassa



Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org