Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

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)

Pyynnöstä lausun edellä mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

1 Lähtökohtia

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä sekä laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 3 §:n muuttamisesta (jäljempänä investointihyvityslaki). Lailla otettaisiin käyttöön verotuksen kautta annettava verotuki – investointihyvitys. Investointihyvitys myönnettäisiin eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien aiheuttamien kustannusten perusteella. Hyvityksen määrä olisi 20 % investoinnin menoista, kuitenkin enintään 150 miljoonaa euroa. Hyvityksen saaminen edellyttää, että investoinnin menot ovat vähintään 50 miljoonaa euroa, joten hyvityksen voisivat saada jo lain nimenkin mukaisesti vain suuret investoinnit. Hyvitys vähennettäisiin investoinnin tehneen yhtiön yhteisöverosta sen jälkeen, kun investointi on valmistunut, kuitenkin aikaisintaan verovuodesta 2028 alkaen. Vuosittain hyvityksestä olisi vähennyskelpoista enintään 10 %. Hyvitys on vähennettävä viimeistään vuonna 2047.

Suomessa ei ole juurikaan käytössä investointeja houkuttelevia verotuksen kautta annettavia valtiontukia, joten kysymys on uudesta veropoliittisesta avauksesta, jolla vastataan valtiontukikilpailuun. Investointihyvitys on lähtökohtaisesti Euroopan unionissa kiellettyä valtiontukea, jonka antaminen on mahdollista komission hyväksymien tilapäisten kriisi- ja siirtymäpuitteiden perusteella. Monissa unionin jäsenmaissa on jo otettu käyttöön väliaikaisten kriisi- ja siirtymäpuitteiden rajoissa erilaisia valtiontukia, joilla pyritään houkuttelemaan vihreänsiirtymän investointeja.

Esitysluonnoksen mukainen sääntely on teknisluontoista, koska tällainen erityissääntelyn on väistämättä tarkkarajaista. Tätä edellyttää myös sääntelyn kytkös yksityiskohtaiseen ja teknisluontoiseen EU:n valtiontukisääntelyyn. Luonteensa vuoksi sääntely edellyttää suppeaa, lain sanamuotoon kiinnittyvää tulkintaa.

2 Sääntelyn tavoitteista ja niiden suhteesta verokustannuksiin

Investointihyvityksen tavoitteet on kuvattu hallituksen esityksessä melko suppeasti. Esityksen tavoitteeksi on määritelty (s. 19) saada sähköä hyödyntäviä mittaluokaltaan suuria teollisia investointeja liikkeelle. Samalla tavoitteena on tukea puhtaan siirtymän teollisuuden ekosysteemin rakentumista Suomeen. Lisäksi investointihyvitys on tarkoitus toteuttaa siten, että julkisen talouden kestävyys turvataan. Investointihyvityksen tavoitteet näyttävät olevat ensisijaisesti investointien houkuttelussa Suomeen ja ilmeisen toissijaisesti ympäristövaikutuksissa, jotka tuodaan esityksessä esiin hieman jäljempänä vaikutusarviointien yhteydessä (s. 25–26). Se, kuinka tehokas esitysluonnoksen mukainen verotuki on tosiasiallisesti tavoitteisiinsa nähden, ei ole mitenkään selvää, mikä tulee selkeästi ilmi myös hallituksen esityksen vaikutusarvioinneista.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 21) investointihyvityksellä tulee olla sen valtiontukiluonteen vuoksi kannustava vaikutus. Tuen on kannustettava tuen saajaa tekemään investointi, jota se ei toteuttaisi

lainkaan tai toteuttaisi investoinnin rajoitetusti tai eri tavalla kuin ilman tukea. Tämän vuoksi on perusteltua, että tuki suunnataan esityksen mukaisesti vain uusille hankkeille, joita ei ole aloitettu ennen tuen myöntämistä.

Ehdotetun investointihyvityslain 11.1 ja 16.1 §:ssä sekä hallituksen esityksen perusteluissa todetaan (s. 25), että investointihyvitystä hakevan yhtiön tulee esittää perustelu siitä, miten hyvitys on kannustanut sitä investoinnin tekemiseen tai toteutustavan laajentamiseen tai muuttamiseen. Lisäksi hallituksen esityksen sivulla 30 on todettu, että kansallisesti on pidetty tärkeänä, että tuki olisi aidosti kannustava, eli tuen tulisi kohdistua erityisesti sellaisiin investointihankkeisiin, jotka eivät muuten toteutuisi Suomessa tai toteutuisivat olennaisesti erilaisina tai eri aikataulussa ilman tukea. Hallituksen esityksen perusteluista voidaan päätellä, että investointihyvityksen ei tarvitse tosiasiallisesti vaikuttaa verovelvollisen investointipäätökseen. Esityksen sivulla 25 todetaan, että hyvitys ei olisi ratkaisevassa osassa kaikkien hyvitystä saavien hankkeiden käynnistämisessä tai aikaistamisessa. Lisäksi esityksessä arvioidaan, että hyvitystä saavat hankkeet voisivat käynnistyä ilman verotukeakin.

Hallituksen esityksessä ei esitetä arviota siitä, paljonko tuki todennäköisesti lisäisi tavoitteena olevia vihreänsiirtymän investointeja. Vaikuttaa siltä, että tavoitteena ei ole varsinaisesti täysin uusien investointien saaminen, vaan laittaa liikkeelle jo suunnitteilla olevia investointihankkeita. Hallituksen esityksen mukaan (s. 25) pääosa tuen piiriin kuuluvista hankkeista on jo nyt vähintään selvitys- tai suunnitteluvaihteessa. Lisäksi esityksen julkista taloutta koskevissa vaikutusarvioinneissa tuodaan esiin lähinnä se, kuinka paljon investointihyvityksen piiriin mahdollisesti kuuluvia hankkeita on suunnitteilla ja paljonko näiden toteutuminen aiheuttaisi verotuottomenetyksiä. Tämä johtuu pitkälti siitä, että tuen hakuaika tulee olemaan hyvin lyhyt suhteessa suuren kokoluokan investointien vaatimaan suunnitteluaikaan. Tuki saattaa lähinnä nopeuttaa tai helpottaa yksittäisiä, viimevaiheen investointipäätöstä.

Olennaisin ongelma sääntelyn taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta liittyy siihen, että Rahoituskeskuksen on tehtävä investointihyvityksen myöntämistä koskeva päätös vuoden 2025 loppuun mennessä. Aikaikkunan takaraja tulee komission hyväksymästä tilapäisistä valtiontuen kriisi- ja siirtymäpuitteista. Siten investointihyvityksen kanssa ollaan jo myöhässä, jotta sen tavoitteet voisivat toteutua tehokkaasti erityisesti, jos hyvityksellä pyrittäisiin saamaan kokonaan uusia investointeja.

Ehdotetun verotuen vaikutukset ympäristöön ja ilmastoon riippuvat tavoitteena olevien investointien toteutumisesta. Nämä vaikutukset olla hallituksen esityksen vaikutusarvioiden perusteella myös kielteisiä, vaikkakin on oletettavaa, että investointihyvityksellä on positiivisia ympäristö- ja ilmastovaikutuksia. Ylipäätään hallituksen esityksessä todetaan, ettei hyvityksen vaikutuksia Suomen päästötavoitteisiin, ympäristöön tai ilmastoon ole mahdollista täsmällisesti arvioida.

Edellä esitetyn vuoksi hallituksen esityksen tavoitteita ja vaikutuksia koskevat perustelut jättävät olennaisesti epäselväksi sen, miksi investointihyvityksen muodossa annettavaa verotukea ollaan ottamassa käyttöön. Sääntelyn todennäköiset vaikutukset investointeihin ja samalla myös ympäristöön ja ilmastoon lienevät suhteellisen pienet ja niiden suuruutta on ylipäätään hyvin vaikea arvioida. Lisäksi investointihyvityksen käyttöönottoa vastaan puhuvat hallituksen esityksen verovaikutuksia koskevat arviot.

On selvää, että esitetty verotuki aiheuttaa verotuottomenetyksiä, koska investointihyvitys tulee vähennettäväksi tulevien verovuosien yhteisöverosta. Hallituksen esityksen mukaiset arviot verotuottomenetysten suuruudesta ovat hyvin pitkälle arvionvaraisia. On olettavaa, että investointihyvitykseen oikeutetut verovelvolliset tulevat hakemaan hyvitystä ja hyödyntämään sitä, joten investointihyvitys tulee vaikuttamaan yhteisöverokertymään vuosina 2028–2047. Investointihyvityksen vaikutus verokertymään johtuu

hyväksyttyjen investointienkustannusten määrästä ja siitä, kuinka moni tuen piirissä olevista hankkeista lopulta toteutuu. Esityksessä ei ole mitään arviota siitä, millaisia positiivisia verotuottoja investointihyvitys voisi välillisesti saada aikaan investointien kautta. On selvää, että näiden arvioiminen on äärimmäisen hankalaa.

Ensimmäisen kerran investointihyvitys vaikuttaa verokertymään vasta verovuonna 2028, jolloin hyvityksen voi ensimmäistä kertaa vähentää yhteisöverosta. Hyvityksen aiheuttama verotuottojen menetys 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 kotimaisen täydennysveron perimiseen. On hyvä huomata, että verotuottojen menetykset eivät kohdistu tälle hallituskaudelle, vaan ne siirtyvät perintönä seuraaville hallituksille.

3 Sääntelyn neuraalisuusongelmista

Esitetyn investointituen mittakaava on varsin suuri ja se kohdistetaan vain suuriin vihreänsiirtymän investointeihin. Hallituksen esityksessä ei juurikaan perustella sitä, miksi verotuki on suunnattu vain suurille investoinneille ja siten vain suurille yhtiöille. Perusteena tuodaan esiin lähinnä vain sääntelyn selkeyden varmistaminen ja se, että nyt tavoitteena ovat suuret strategiset investoinnit. Tuen edellytykseksi asetettua investoinnin vähimmäiskokoa voi pitää verotuksen neutraliteetin kannalta ongelmallisena, mitä verotuet ovat toki jo lähtökohtaisestikin niiden tavoitteiden vuoksi. Sääntelyn soveltamisalan rajaukset ovat viime kädessä poliittisia valintoja, joille olisi kuitenkin hyvä esittää kunnollisia perusteluja. Suomessa valittu malli poikkeaa monesta muusta jäsenvaltiosta, koska hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että vastaavan kaltaiset verotuet on suunnattu monissa unionin jäsenvaltioissa myös pienille ja keskisuurille yrityksille.

Sääntelyn aiheuttamana neutraliteettiongelmana voidaan pitää myös sitä, että verotuen aikaikkuna on hyvin kapea ja se asettaa jo suunnitteluvaiheeseen edenneet hankkeet erilaiseen asemaan kuin jo toteutusvaiheeseen edenneet investoinnit sekä tulevat investoinnit, jotka eivät sovi sääntelyn aikaikkunaan.

4 Tuen hakemisen aikaraja

Investointihyvityslain 23.3 §:n mukaan Rahoituskeskuksen on myönnettävä hyvitys viimeistään 31.12.2025, mikä on pakottava aikaraja EU:n kriisi- ja siirtymäpuitteiden vuoksi. Siten verovelvollisen pitänee jättää investointihyvitystä koskeva hakemus jo hyvissä ajoin ennen kyseistä ajankohtaa. Investointihyvityslain 22.5 §:n mukaan Rahoituskeskus voi antaa tarkempia määräyksiä hakemuksen määräajasta, mikä liittynee siihen, että investointihyvitystä koskevat päätökset ehditään tekemään ajoissa. Hallituksen esityksessä olisi ollut syytä kuvata olennaisesti paremmin investointihyvityksen hakemiseen ja myöntämiseen liittyvää aikataulua. Verovelvollisten olisi syytä tietä, jo ennen lain voimaantuloa, mihin mennessä hakemus tulee tehdä. Hallituksen esityksessä (s. 61) on kuitenkin todettu, että investointihyvitystä voisi hakea mahdollisimman pian hallituksen esityksen antamisen jälkeen. Tämä edellyttää, että Rahoituskeskus on avannut haun. Tämä voinee tapahtua vasta, kun hallituksen esityksen mukaiset lait on hyväksytty ja Rahoituskeskus on näin saanut valtuutuksen toimia asiassa.

5 Kohtuulliset kustannukset

Hallituksen esityksen mukaisen investointihyvityslain 5.1 §:n mukaan investointihyvityksen perusteeksi hyväksyttäviä kustannuksia ovat kohtuulliset käyttöomaisuuden hankinnasta syntyneet kustannukset. Ilmauksena kohtuullinen on hyvin epämääräinen ja väljä. Hallituksen esityksen perusteluista ei saa johtoa sille, mitä kohtuullisuudella tarkoitetaan. Olennaista on myös se, kenen näkökulmasta kohtuullisuutta arvioidaan. Onko kysymys verovelvollisen subjektiivisesta arvioinnista vai jostain objektiivisemmasta arviointitavasta? Kohtuullisuusvaatimuksesta todetaan hallituksen esityksen lausuntopalautetta koskevassa kohdassa ainoastaan, että ehdotetun lain hyvitykseen oikeuttavien investointikustannusten kohtuullisuusvaatimusta on pidetty tulkinnanvaraisena ja tätä vaatimusta on ehdotettu poistettavaksi useassa lausunnossa[1]. Asialle ei ole kuitenkaan tehty mitään ennen hallituksen esityksen antamista. Hallituksen esityksessä tässä asiassa käytettyä ”pää pensaaseen” -lainsäädäntömallia ei voida pitää sen paremmin verovelvollisten oikeusturvan kuin lakia soveltavan Rahoituskeskuksen kannalta perusteltuna ratkaisuna.

6 Yleiskulut

Lakiehdotuksen 6 §:ssä on lueteltu investointihyvityksen perusteeksi kelpaamattomia kustannuksia. Näistä herättää kysymyksiä termi yleiskulut, joka ei ole yksiselitteinen ja jonka sisältöä ole avattu hallituksen esityksessä. Yleiskuluilla tarkoitettaneen yrityksen menoja, jotka kohdistuvat sen toimintaan kokonaisuutena eivätkä vain yksittäisiin yrityksen toimintoihin. Tulkintatilanne näyttäytyy hieman erilaiselta sen suhteen, onko yrityksellä vain investointihyvityslain mukaista toimintaa vai muutakin toimintaa. Käsitteen sisältöä olisi hyvä vielä täsmentää.

7 Omistajanvaihdokset ja yritysjärjestelyt

Tämän hallituksen esityksen luonnokseen sisältyivät investointihyvityksen saaneen yhtiön omistajanvaihdoksia ja yritysjärjestelyitä koskevat säännökset. Hallituksen esityksessä ei oteta mitään kantaa sen paremmin omistajanvaihdoksiin kuin yritysjärjestelyihinkään. Omistajanvaihdoksista ja yritysjärjestelyistä kuitenkin todetaan hallituksen esityksen sivulla 41, että useassa lausunnossa on lisäksi kommentoitu ehdotettujen omistajanvaihdoksia ja yritysjärjestelyitä koskevien säännösten olevan suhteettoman ankaria ja kyseisten säännösten poistamista on ehdotettu useammassa lausunnossa. Lisäksi sivulla 42 todetaan, että esityksessä on otettu huomioon lausuntokierroksella esiin nostettuja seikkoja joiltakin osin. Säännökset omistajanvaihdosten ja yritysjärjestelyiden vaikutuksista investointihyvityksen vähentämiseen on poistettu. Valittua sääntelytapaa pidän vähintäänkin erikoisena. Olisi ollut erittäin toivottavaa, että omistajanvaihdoksen ja yritysjärjestelyiden vaikutuksesta investointihyvitykseen olisi vähintään lausuttu esityksessä ja eräistä tilanteista myös laissa. Tässäkin asiassa ”pää pensaaseen” -sääntelytekniikka on ongelmallinen, erityisesti siksi, että se jättää perusteetta säätelemättömät tilanteen tulkinnanvaraisiksi.

Ilman omistajanvaihdosta koskevaa erityissääntelyä voidaan lähteä siitä, että investointihyvitykseen oikeutetun yhtiön omistuksessa tapahtuneilla muutoksilla ei ole vaikutusta hyvityksen suuruuteen tai sen vähennysoikeuteen. Sääntelemättömyys nostaa esiin muutamia tulkintakysymyksiä.

[1] Hallituksen esityksestä on sen sijaan poistettu toinen hyvin epämääräinen termi ”tarpeelliset”, jota käytettiin vielä esitysluonnoksessa.

Ensinnäkin investointihyvityksen konsernikohtainen enimmäismäärää on ehdotetun lain 7.3 §:n perusteella 150 miljoonaa euroa. On mahdollista, että investointihyvitykseen oikeutettu yhtiö siirtyy sellaisen yhtiön tai konsernin omistukseen, jolla on myös oikeus investointihyvitykseen. Hallituksen esityksestä ei saa vastausta siihen, vaikuttaako tämä mahdollisesti hankinnan kohteena olevan yhtiön taikka hankkivan yhtiön tai muiden hankkivan yhtiön kanssa samaan konsernin kuuluvien yhtiöiden oikeuteen vähentää niille myönnettyä investointihyvitystä. Toiseksi on mahdollista, että investointihyvitykseen oikeutettu yhtiö siirtyy sellaisen tahon omistukseen, joka on Euroopan unionin pakotelistalla. Tässä tilanteessa ei vaikuta mitenkään perustellulta se, että yhtiöllä olisi omistajanvaihdoksen jälkeen enää oikeutta investointihyvityksen vähentämiseen. Tämä herättää laajemminkin kysymyksen siitä, onko tarkoituksenmukaista mahdollistaa investointihyvityksen saaneen yhtiön myynti uusille omistajille ilman, että tässä yhteydessä mitenkään rajoitettaisiin yhtiön oikeutta vähentää investointihyvitystä. Hyvitykseen liittyy paljon samoja piirteitä kuin tappioihin, joiden vähennysoikeutta on rajattu omistajanvaihdostilanteissa ja yritysjärjestelyiden yhteydessä, jottei tappioista tulisi kauppatavaraa. Tämä tilanne on mahdollinen myös investointihyvityksen kohdalla erityisesti silloin, kun investointi osoittautuu tappiolliseksi. Oikeutta investointihyvitykseen ei lakiehdotuksen mukaan menetetä, vaikka toiminta ajettaisiin investoinnin valmistuttua alas ja yhtiön osakkeet myytäisiin.

Yritysjärjestelyitä koskevien säännösten puuttuminen laista nostaa esiin vastaavia tulkintaongelmia kuin edellä omistajanvaihdosten yhteydessä on nostettu esiin.

8 Muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä

Investointihyvityslain 30 §:n mukaan Rahoituskeskuksen investointihyvityksen myöntämistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta Rahoituskeskukselle tehtävällä hallintolain mukaisella oikaisuvaatimuksella. Asiaa koskevat hallituksen esityksen perustelut ovat valitettavan suppeat. Avoimeksi jää muun muassa se, onko verovelvollisen ohella myös Veronsaajien oikeudenvalvontayksiköllä oikeus hakea oikaisua Rahoituskeskuksen investointihyvityksen myöntämistä koskevaan päätökseen. On tässä kysymys hallintolain 49 b.2 §:n mukaisesta tilanteesta, jossa viranomaisella (tässä VOVA:lla) on muutoksenhakuoikeus, koska tämä on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Investointihyvityslain 30.3 §:ssä ovat erityissäännökset siitä, milloin investointihyvitys katsotaan myönnetyksi, jos verovelvollinen saa oikaisun tai muutoksenhaun vuoksi oikeuden investointihyvitykseen tai hyvitys myönnetään aiemmin myönnettyä suurempana. Investointihyvitys katsottaisiin myönnetyksi silloin, kun Rahoituskeskus on tehnyt valituksenalaisen päätöksen. Tulkinta on varsin luova, ja hallituksen esityksessäkin siihen tunnutaan suhtautuvan jossain määrin epäillen (s. 59). Kysymyksiä herättää erityisesti se, onko tulkinta myös EU-oikeudellisesti kestävä ja vastaako tehty tulkinta komission tiedonannossa asetettua edellytystä, jonka mukaan tuki myönnetään 31. joulukuuta 2025 mennessä. Investointihyvitystä hakeneen yhtiön oikeusturvan kannalta tällainen tulkinta on kuitenkin hyvin perusteltu.

Helsingissä 12.2.2025

Pekka Nykänen
Professori, vero-oikeus
Tampereen yliopisto