20.2.2025 Julkinen

Vero-osasto
Hallitusneuvos Jari Salokoski

Valtiovarainministeriön lausunto koskien hallituksen esitystä HE 207/2024 vp

Valtiovarainministeriö lausuu talousvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä 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, kunnioittavasti seuraavaa:

Taustaa ehdotukselle

Hallituksen esityksessä 207/2024 vp ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä (investointihyvitys).

Komissio hyväksyi ehdotuksen yhteismarkkinoille sopivaksi 17.2.2025, C (2025) 979 final.

Hallituksen kevään 2024 kehysriihen kasvupaketin osana päätetyn investointihyvityksen tavoitteena on saada sähköä hyödyntäviä mittaluokaltaan suuria teollisia investointeja liikkeelle ja samalla tukea puhtaan siirtymän teollisuuden ekosysteemin rakentumista Suomeen. Yleisemmin hallituksen päättämillä kasvutoimilla pyritään kääntämään heikentynyttä kasvu- ja investointinäkymää. Nyt käsiteltävänä olevan investointihyvityksen tavoitteena on toimia osana tätä kokonaisuutta ja kannustaa toimijoita toteuttamaan mittaluokaltaan suuria puhtaan siirtymän kannalta tärkeitä hankkeita Suomessa.

Suomi on sitoutunut hillitsemään ilmastonmuutosta ja sopeutumaan sen vaikutuksiin. Toimet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi vaikuttavat tulevien sukupolvien hyvinvointiin, ympäristön tilaan ja Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyteen. Puhtaan siirtymän investointitarpeet koko kansantaloudessa ovat mittavat. Arviot investointitarpeista Suomessa vaihtelevat yli 100 miljardista eurosta (3,3 miljardia euroa/vuosi) jopa 242 miljardin euron lisäinvestointeihin (8 miljardia euroa/vuosi).

Puhtaan siirtymän investointien tärkeyttä on entisestään kasvattanut maailmanpoliittisen tilanteen muuttuminen. Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja energiatoimitusten käyttö aseena on aiheuttanut geopoliittisen kriisin, joka tekee entistäkin kiireellisemmäksi EU:n ja Suomen tarpeen vähentää riippuvuuttaan fossiilisista polttoaineista nopeuttamalla uusiutuvan energian käyttöönottoa,

teollisuuden vähähiilistämistä ja oman kapasiteetin kasvattamista aloilla, jotka ovat strategisia siirryttäessä kohti nettonollataloutta.

Geopoliittisen tilanteen muutos on johtanut myös kiihtyneeseen kilpailuun puhtaan siirtymän investoinneista. Esimerkiksi Yhdysvalloissa yrityksille on ollut tarjolla eri sektoreilla satojen miljardien dollarien edestä valtiontukia, joilla edistetään kotimaista ympäristöystävällistä energiantuotantoa ja teknologiaa. Geopoliittisen tilanteen muutos on vaikuttanut myös EU:n valtiontukipolitiikkaan. Esimerkiksi niin sanottujen tilapäisten kriisi- ja siirtymäpuitteiden perusteella jäsenmailla on mahdollisuus myöntää tukia uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamista, teollisuuden vähähiilistämistä ja nettonollataloutta edistäville hankkeille normaaleja valtiontukisääntöjä joustavammin. Näiden joustojen perusteella EU:n jäsenvaltiot ovat myöntäneet merkittäviä investointitukia alueelleen toteutetuille investoinneille.

Suomen kilpailuasema teollisista investoinneista on heikentynyt yleistyneiden valtiontukiohjelmien vaikutuksesta. Vaikka Suomeen on suunnitteilla merkittävä määrä puhdasta siirtymää edistäviä investointeja, varsinaisten tehtyjen investointipäätösten määrä on edelleen pieni. Suomella on pienenä maana ja nykyisessä julkisen talouden tilanteessa rajalliset taloudelliset mahdollisuudet vastata kiihtyvään valtiontukikilpailuun. Etenkin korkean jalostusarvon ja uusien puhtaan siirtymän tuotteiden teolliset investoinnit kiinnostavat kaikkia maita ja tukien tarjonta tällaisille hankkeille on erityisen runsasta. Suorien tukien lisäksi Suomen kaltainen pieni maa voi osallistua tukikilpailuun verotuksen keinoin.

Ehdotuksen keskeinen sisältö

Mallitaan ehdotettu verokannustin olisi verohyvitysmuotoinen, eli yhtiö saisi vähentää osan tekemänsä investoinnin kustannuksista yhtiön verotettavan tulon perusteella laskettavasta yhteisöverosta.

Esityksen mukaiseen investointihyvitykseen olisi oikeutettu yhtiö, joka toteuttaisi Suomessa suuren ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävän investoinnin. Investointihyvityksen piiriin voisivat tulla investoinnit energian tuotantoon uusiutuvista lähteistä, pois lukien sähköntuotanto, sekä energian varastointiin, investoinnit teollisuusprosessien kasvihuonepäästöjen ja energiankulutuksen vähentämiseen sekä investoinnit eräille ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen kannalta strategisille aloille, kuten akkujen ja niissä käytettyjen keskeisten komponenttien ja kriittisten raaka-aineiden valmistukseen.

Esityksen mukaan investointihyvitys vähennettäisiin yhtiön maksettavaksi tulevasta yhteisöverosta ennen veron maksuunpanoa. Investointihyvityksen määrä olisi 20 prosenttia tukikelpoisista investointikustannuksista. Hyvityksen enimmäismäärä olisi 150 miljoonaa euroa yhtiötä kohden. Konserneissa hyvityksen enimmäismäärä laskettaisiin konsernikohtaisesti.

Oikeutta investointihyvitykseen tulisi esityksen mukaan hakea etukäteen ja oikeus hyvitykseen tulisi olla myönnettynä vuoden 2025 loppuun mennessä. Valtionapuviranomaisena investointihyvityksessä olisi Innovaatiorahoituskeskus Business Finland, joka myöntäisi oikeuden hyvitykseen sekä valvoisi hankkeiden toteutumista. Investointihyvityksen käyttö toteutettaisiin yhteisöjen tuloverotuksen yhteydessä ja sen toteutuksesta vastaisi Verohallinto.

Investointihyvityksen suhde ns. komission kriisi- ja siirtymäpuitteisiin

Ehdotettu investointihyvitys on valtiontukioikeudellisesti Euroopan komissiolle notifioitava ja komission etukäteisvalvonnan alainen tuki. Sääntelyn voimaantulo edellyttää, että komissio hyväksyy investointihyvityksen sisämarkkinoille sopivaksi valtiontueksi. Suomi on tehnyt investointihyvityksestä komissiolle virallisen valtiontuki-ilmoituksen 20.12.2024 ja komission hyväksytä hallituksen esityksen mukaiselle investointihyvitykselle saataneen lähiaikoina.

Ehdotetun investointihyvityksen reunaehdot on tästä syystä valmisteltu siten, että investointihyvitys täyttäisi komission ns. tilapäisten kriisi- ja siirtymäpuitteiden[1] vaatimukset. Komissio esittää kriisi- ja siirtymäpuitteissa ne sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiperusteet, joita se tilapäisesti soveltaa jäsenvaltioiden myöntämään tukeen jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseksi. Tiedonannossaan komissio täsmentää perusteet, joilla arvioidaan sellaisten valtiontukitoimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille, joita jäsenvaltiot toteuttavat Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen sekä sen suorien ja välillisten vaikutusten, kuten Venäjän toteuttamien vastatoimien aiheuttamien taloudellisten seurausten, korjaamiseksi. Komissio katsoo muun muassa, että tarvitaan lisää strategisia investointeja, jotta voidaan vähentää riippuvuutta fossiilisista polttoaineista ja nopeuttaa vihreää siirtymää REPowerEU-tavoitteiden mukaisesti samalla kun varmistetaan EU:n tulevan vähähiilisen energiajärjestelmän häiriönsietokyky. Tämä on erityisen tärkeää tämänhetkisessä globaalissa tilanteessa, jossa tällaiset investoinnit ovat vaarassa suuntautua pois Euroopan talousalueelta.

Kriisi- ja siirtymäpuitteet sisältävät paljon yksityiskohtaisia ja teknisiä vaatimuksia eri tyyppisten investointien tukemiseksi. Näiden vaatimusten osalta ei ole juurikaan kansallista liikkumavaraa, vaan ehdotettuun investointihyvitys-lakiin sisältyvät hyvityksen myöntämisen reunaehdot perustuvat pitkälti kriisi- ja siirtymäpuitteiden ehtoihin.

Kriisi- ja siirtymäpuitteista johtuviin investointihyvityksen soveltamisalaan ja hyvityksen myöntöehtoihin ehdotetaan hallituksen esityksessä kolmea kansallista rajausta. Ensinnäkin ehdotettu investointihyvitys koskisi kehysriihessä linjatun mukaisesti suuria investointeja eli investointeja, joiden tukikelpoiset

[1] Komission tiedonanto, Valtiontukitoimenpiteitä koskevat tilapäiset kriisi- ja siirtymäpuitteet talouden tukemiseksi Venäjän hyökättyä Ukrainaan, 2023/C 101/03

investointikustannukset olisivat vähintään 50 miljoonaa euroa. Investointien suuruuden perusteella tehtävä rajaus lieventää myös hyvityksen vaikutuksia verotuottoon sekä vähentää tukiviranomaisen hallinnollista taakkaa rajoittamalla hyvityksen piiriin tulevien hankkeiden lukumäärää. Investointihyvityksessä riittävän korkea soveltamiskynnys on tärkeä, koska saadun investointihyvitysohjelman kokonaismäärälle ei verohyvityksen luonteesta johtuen voitaisi asettaa tarkkarajaista budjettia, vaan hyvitys myönnettäisiin kaikille kriteerit täyttäville yhtiöille. Voidaan lisäksi arvioida, että erityisesti kansainväliset investointihankkeet, joihin valtiontukikilpailu kohdistuu ja joihin ehdotetulla investointihyvityksellä ja kriisi- ja siirtymäpuitteillakin on yritetty vastata, ovat suuria.

Toinen kansallinen rajaus koskee uusiutuvan sähkön tuotantoinvestointeja. Koska investointihyvityksen tarkoituksena on kuitenkin erityisesti saada liikkeelle sähköä käyttäviä eikä niinkään sähköä tuottavia puhdasta siirtymää tukevia investointeja, ehdotetaan hallituksen esityksessä, että sähkön tuotantoinvestoinnit rajataan hyvityksen soveltamisalan ulkopuolelle. Rajausta tukisi myös kriisi- ja siirtymäpuitteisiin sisältyvä ehto, jonka mukaan tukea aurinkosähkölle, maatuulivoimalle ja merituulivoimalle sekä vesivoimalaitoksille voidaan myöntää ainoastaan tarjouskilpailumenettelyssä, ellei kyseessä ole pienten hankkeiden tukeminen. Tarjouskilpailumenettelyn yhdistäminen investointihyvityksen kaltaiseen verotukeen ei olisi käytännössä toteutettavissa oleva ratkaisu.

Kolmas ehdotettu yksittäinen rajaus liittyy teollisuusprosessien kasvihuonepäästöjen vähentämistä koskeviin investointeihin. Kriisi- ja siirtymäpuitteet mahdollistavat myös verkkosähköllä (ml. osin ydinvoimalla) tuotettua vetyä hyödyntävien teollisten tuotantoprosessien kasvihuonepäästöjen vähentämiseen tähtäävien investointien tukemisen. Komissio on investointihyvitystä koskevissa valtiontukikeskusteluissa vahvasti suosittanut verkkosähköllä tuotetun vedyn sulkemista tukiohjelmien ulkopuolelle. Verkkosähköllä tuotetun vedyn käyttö on siten rajattu hyvityksen soveltamisalan ulkopuolelle, jotta investointihyvitysohjelman tehokas ja oikea-aikainen toimeenpano ei vaarantuisi.

Myös tuen myöntämisen aikataulu johtuu suoraan kriisi- ja siirtymäpuitteista, joiden mukaiset tuet tulee olla myönnettynä vuoden 2025 loppuun mennessä.

Investointihyvityksen kannustava vaikutus

Valtiontukioikeudessa lähtökohtana, että tuella oltava kannustava vaikutus. Tätä pyritään ehdotuksessa samoin kuin komission kriisi- ja siirtymäpuitteissa varmistamaan erilaisin tavoin. Ensinnäkin kannustava vaikutus toteutuu parhaiten, jos tukea ei voi saada jo käynnistetyille hankkeille. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että oikeutta investointihyvitykseen tulisi

hakea ennen investointia koskevien töiden alkamista eli hyvitykseen olisivat oikeutettuja vain uudet investointihankkeet[2]. Toiseksi siltä osin, kun kyse on investoineista energian tuotantoon uusiutuvista lähteistä sekä energian varastointiin ja investoinneista teollisuusprosessien kasvihuonepäästöjen ja energiankulutuksen vähentämiseen yhtenä kriisi- ja siirtymäpuitteiden vaatimuksena on, että tuen on kannustettava tuensaajaa tekemään investointi, jota se ei toteuttaisi lainkaan tai toteuttaisi rajoitetusti tai eri tavalla ilman tukea. Yhtiön tulisi investointihyvitystä koskevalla hakemuksellaan osoittaa tämän vaatimuksen täyttyminen investointihankkeen kannattavuuslaskelmilla ilman investointihyvitystä ja sen kanssa. Kriisi- ja siirtymäpuitteet eivät aseta vastaavaa vaatimusta investointituille eräille ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen kannalta strategisille aloille, eikä tällaista ehdoteta hallituksen esityksessä. Näiden investointien osalta tuen myöntäminen kuitenkin edellyttää, että hyvityksen hakija osoittaa, että on olemassa konkreettinen riski, että investointi ei toteutuisi ETA-alueella.

Investointihyvityksen käyttäminen

Investointihyvityksen käytölle ei tule kriisi- ja siirtymäpuitteista vastaavia yksityiskohtaisia rajoitteita kuin hyvityksen myöntämiselle. Investointihyvityksen käyttöön liittyvät reunaehdot on pyritty muotoilemaan siten, että ne olisivat riittävän yksinkertaiset ja joustavat yhtiön näkökulmasta, mutta samalla sellaiset, että ne riittävästi turvaisivat julkisen talouden kestävyyttä.

Hyvitys vähennettäisiin yhtiön maksettavaksi tulevasta yhteisöverosta, joten se kohdistuisi vain voitolliseen toimintaan. Investointihyvitystä voisi käyttää verotuksessa siinä vaiheessa, kun investointi on valmistunut, kuitenkin aikaisintaan vuonna 2028. Investointihyvitystä olisi mahdollista käyttää vuodessa enimmillään 10 prosenttia sen kokonaismäärästä ja hyvitys olisi käytettävissä vuoteen 2047 asti.

Ehdotuksen vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen ja niiden ajallinen kohdistuminen

Investointihyvitys vähennettäisiin verotuksen toimittamisen yhteydessä yhteisölle määrättävästä yhteisöverosta. Investointihyvityksellä olisi siten yhteisöveron tuottoa pienentävä vaikutus. Investointihyvitys muodostaisi uuden verotuen.

Investointihyvityksen piiriin on arvioitu soveltuvan noin 15–30 tiedossa olevaa vähintään 50 miljoonan euron suuruista investointihanketta. Mikäli kaikki näistä

[2] Myös kriisi- ja siirtymäpuitteet edellyttävät nimenomaisesti tuen hakemista ennen töiden aloittamista silloin kun on kyse investoinneista eräille ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen kannalta strategisille aloille. Siltä osin, kun kyse on investoineista energian tuotantoon uusiutuvista lähteistä sekä energian varastointiin ja investoinneista teollisuusprosessien kasvihuonepäästöjen ja energiankulutuksen vähentämiseen kriisi- ja siirtymäpuitteet mahdollistaisivat tuen myöntämisen sellaisille hankkeille, jotka ovat alkaneet jopa ennen nykyisten kriisi- ja siirtymäpuitteiden voimaantuloa.

hankkeista saisivat investointihyvityksen käyttöönsä, hyvityksen yhteismäärä – ja siis sen yhteisöverokertymää pienentävä määrä – voisi näiden tietojen valossa olla yhteensä noin 0,9–2,3 miljardia euroa. Summa jakautuisi verotuottomenetyksinä usean vuoden ajanjaksolle.

Edellä mainituista hankkeista 10–20 kappaletta on arvioitu kriisi- ja siirtymäpuitteiden jakson 2.5.1 mukaisiksi ja näiden osuus edellä arvioidusta hyvityksen kokonaismäärästä olisi noin 200–1 000 miljoonaa euroa. Vähintään 50 miljoonan euron suuruisia jakson 2.6 mukaisia hankkeita voi olla yksittäisiä ja näiden osuuden hyvityksen kokonaismäärästä arvioidaan olevan muihin jaksoihin verrattuna pieni. Hankkeista noin 5–15 kappaletta on arvioitu jakson 2.8 mukaisiksi ja näiden osuus hyvityksen kokonaismäärästä olisi noin 0,6–1,3 miljardia euroa.

Yhtiö saisi käyttää investointihyvitystä verotuksessa alkaen vuodesta 2028 ja hyvityksen vuosittainen enimmäismäärä on kymmenesosa saadun hyvityksen kokonaismäärästä. Siten verotuksessa hyväksi luettavan hyvityksen kokonaismäärä voisi tässä esitetyllä rajauksilla ja oletuksilla olla korkeintaan 90–230 miljoonaa euroa vuodessa verovuodesta 2028 lähtien kunnes hyvitykset on kokonaisuudessaan käytetty.

Vaikutukset investointeihin

Hyvityksellä voisi olla myönteisiä välillisiä vaikutuksia investointeihin. Pienentämällä investoivan yrityksen maksettavaksi tulevaa yhteisöveroa investointihyvitys kannustaa sijoittamaan Suomeen, lisäämään tai aikaistamaan suuria kooltaan yli 50 miljoonan euron puhtaan siirtymän investointeja Suomessa. Hyvityksen vaikutusta investointien määrän lisääntymiseen ei kuitenkaan voida täsmällisesti arvioida. Investointihyvitys muodostaisi tällaisen investoinnin rahoituksesta vain osan, maksimissaan 20 prosenttia investoinnin kokonaismäärästä, ja tämä summa tulisi hyödynnettäväksi verotuksessa viipeellä. Tästä syystä on mahdollista, että hyvitys ei olisi ratkaisevassa osassa kaikkien hyvitystä saavien investointihankkeiden käynnistymisessä tai aikaistumisessa ja, että hyvitystä saataisiin myös sellaisiin hankkeisiin, jotka käynnistyisivät ilmankin hyvitystä. On myös huomattava, että verohyvitys voi kohdistua myös yrityksen muusta toiminnasta kuin investoinnista aiheutuneeseen voittoon, mikä pienentää hyvityksen kannustavaa vaikutusta.

Investointihyvityksen myöntämiseen liittyvän ajallisen takarajan vuoksi voidaan olettaa, että hankkeet, joille hyvitystä haetaan, ovat hallituksen esitystä annettaessa pääosin vähintään selvitys- tai suunnitteluvaiheessa. Investointihyvitys myönnettäisiin kuitenkin vain sellaisille hankkeille, joiden osalta työt aloitetaan hyvityksen hakemisen jälkeen.

Investointihyvitys sisältää elementtejä, jotka kannustavat investointien nopeaan valmistumiseen ja toiminnan kääntämiseen voitolliseksi. Jos hyvitys myönnetään

investointiin energian tuotantoon uusiutuvista lähteistä sekä energian varastointiin ja investoinneista teollisuusprosessien kasvihuonepäästöjen ja energiankulutuksen vähentämiseen, edellyttää kriisi- ja siirtymäpuitteet, että investoinnilla rahoitettava laitoksen tai laitteiston tulisi olla valmis ja toiminnassa 36 kuukauden kuluttua tuen myöntämisestä. Jos investointi ei valmistuisi tässä aikataulussa, pienenisi yhtiön käytössä oleva investointihyvityksen kokonaismäärä 1 prosentilla jokaista viivästymiskuukautta kohden. Koska kaikkien investointien osalta investointihyvityksen käyttö jakautuisi vähintään kymmenen vuoden ajanjaksolle ja se tulisi käyttää viimeistään vuonna 2047 alkavana verovuotena, hyvityksen saaneella yhtiöllä on kannustin kääntää toiminta mahdollisimman pian verotettavaa voittoa tuottavaksi toiminnaksi.

Vaikutukset ilmastoon

Ei ole ollut mahdollista täsmällisesti arvioida hyvityksen vaikutuksia Suomen päästötavoitteisiin, ympäristöön tai ilmastoon.

Niiltä osin kuin investointihyvitys kannustaa lisäämään tai aikaistamaan investointeja, jotka korvaavat Suomessa kasvihuonepäästöjä aiheuttavaa tuotantoa, muutoksella voidaan arvioida olevan Suomen laskennallisia nettopäästöjä alentava vaikutus. Joiltakin osin, esimerkiksi kannustaessaan uusien laitteistojen, komponenttien tai raaka-aineiden tuotannon lisääntymiseen, muutos voisi myös lisätä kasvihuonepäästöjä.

Muutoksen vaikutuksen globaaleihin kasvihuonepäästöihin arvioidaan jäävän mahdollista Suomen laskennallisia kasvihuonepäästöjä vähentävää vaikutusta pienemmäksi. Niiltä osin kuin hyvitys vaikuttaa investoinnin sijoittumiseen Suomeen jonkin muun maan sijaan, ehdotuksella ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta globaaleihin päästöihin. Hyvityksen vaikutus kohdistuisi pääosin päästökauppasektorille, jossa päästöoikeuksien määrä ei välttämättä vähentyisi toimenpiteen johdosta lainkaan.

Yksikönpäällikkö, hallitusneuvos
Jari.Salokoski@gov.fi
Puh. 0400 284 373