Lausunto
25.2.2025

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta
Verojaosto
00102 EDUSKUNTA

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)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa hallituksen esitystä koskevista verojaostolle jätetyistä kirjallisista lausunnoista. Kirjallisen lausunnon ovat verojaostolle jättäneet BIOS-tutkimusyksikkö, Innovaatiorahoituskeskus Business Finland, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, Elinkeinoelämän valtuuskunta, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Energiateollisuus ry, Finnwatch ry, Kemianteollisuus ry, Keskuskauppakamari, Metsäteollisuus ry, oikeusministeriö, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Suomen Yrittäjät ry, Teknologiateollisuus ry, työ- ja elinkeinoministeriö, Verohallinto, ympäristöministeriö, professori Pekka Nykänen, senior fellow Timo Viherkenttä.

Lausunnot on toimitettu valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriö esittää eduskunnalle lausuntonaan kirjallisissa lausunnoissa esille tuoduista seikoista seuraavaa:

Investoinnin kokoa koskeva rajaus

Useissa asiantuntijalausunnoissa kommentoitiin investoinnin kokoa koskevaa rajausta. Lausunnoissa katsottiin, ettei korkeaa rajaa ole riittävästi perusteltu ja/tai että rajaa pitäisi alentaa (esim. Keskuskauppakamari, Metsäteollisuus ry, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Teknologiateollisuus ry, Suomen yrittäjät ry, Professori Pekka Nykänen, ympäristöministeriö). Lausunnoissa tuotiin esille, että suhteellisen korkea kokoraja voi jättää hyvityksen ulkopuolelle esim. innovatiivisia hankkeita (ympäristöministeriö) ja sähkön ja lämmön varastointihankkeita (Energiateollisuus ry). Yhdessä lausunnossa (Timo Viherkenttä) korkeaa soveltamiskynnystä pidettiin perusteltuna investointien vaikuttavuuden sekä valtiontaloudellisen vaikutuksen hallittavuuden kannalta ja myös tukimallin erityispiirteiden vuoksi. Suomen Asianajajaliitto

puolestaan toteaa lausunnossaan, että euromäärään sidottu soveltamiskynnys voi aiheuttaa haasteita ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta, jos hankkeen arvioidut kustannukset ovat alun perin investointihyvitystä haettaessa ylittäneet 50 miljoonaa euroa, mutta esimerkiksi kustannussäästöjen seurauksena lopulliset hyväksyttävät kustannukset laskevatkin alle 50 miljoonan euron. Suomen Asianajajaliitto ehdottaa, että Business Finlandin jälkikäteisvalvontaa lievennettäisiin investointihyvityksen euromääräisen alarajan osalta, siten, että kyseisen alarajan soveltamista päätöksen keskeyttämis- tai takaisinperintäperusteena rajoitettaisiin.

Asiantuntijalausunnoissa (Suomen Biokierto ja Biokaasu ry:n, Elinkeinoelämän keskusliiton, Keskuskauppakamari, Metsäteollisuus ry:n ja Teknologiateollisuus ry:n) katsotaan lisäksi, että investoinnin 50 miljoonan euron vähimmäiskokoa tulisi tarkastella konsernikohtaisesti ehdotetun yhtiön- ja laitoskohtaisen tarkastelun sijasta.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö toteaa, että 50 miljoonan euron kokorajalla on pyritty varmistamaan, että hyvitys kohdistuisi kehysriihen kasvupaketin kirjauksen mukaisesti mittaluokaltaan suuriin investointeihin, joilla tuetaan puhtaan siirtymän teollisuuden ekosysteemin rakentumista Suomeen. Hallituksen esityksessä kuvatun mukaisesti investointien suuruuden perusteella tehtävä rajaus lieventää hyvityksen vaikutuksia verotuottoon sekä vähentää tukiviranomaisen hallinnollista taakkaa rajoittamalla hyvityksen piiriin tulevien hankkeiden lukumäärää. Hallituksen esityksen mukaisesti voidaan arvioida, että erityisesti kansainväliset investointihankkeet, joihin valtiontukikilpailu kohdistuu ja joihin kriisi- ja siirtymäpuitteillakin on yritetty vastata, ovat tyypillisesti suuria. Valtiovarainministeriö katsoo, että rajaa on perusteltua arvioida nykyisen ehdotuksen mukaisesti sekä hakemusvaiheessa että toteutuneiden investointikustannusten perusteella, jotta investointihyvitys myönnettäisiin tasapuolisesti samoin ehdoin sellaisille investoinneille, jotka täyttävät hyvityksen myöntämisedellytykset, mukaan lukien investoinnin kokoa koskevan vaatimuksen eikä yhtiöille synny kannustinta etukäteen yliarvioida investointikustannuksiaan.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että konsernin investointiohjelman perusteella täyttyvä 50 miljoonan euron alaraja voisi tuoda tuen piiriin esimerkiksi pienet puuta käyttävät lämpölaitokset ja jo olemassa olevien lämpölaitosten korvausinvestoinnit, joiden määrä voi nousta useisiin kymmeniin. Lisäksi muutos mahdollistaisi useampiin tuotantolaitoksiin tehtävien pienten tuotannon vähähiilistämishankkeiden (esim. kaasu-uunien korvaaminen sähköuuneilla) ja energiatehokkuusinvestointien niputtamisen yhteen. Edellä kuvatuista pienistä investointihankkeista ei ole olemassa kattavasti tietoja, joiden perusteella muutoksen verotuottovaikutuksia voitaisiin arvi-

oida tarkasti. Tällaisia potentiaalisia pieniä hankkeita voidaan kuitenkin arvioida olevan monia. Muutos voisi siten johtaa myönnettävän investointihyvityksen määrän kasvamiseen hallituksen esityksessä arvioidusta 0,9–2,3 miljardista eurosta.

50 miljoonan euron vähimmäisrajan laskeminen konsernin investointiohjelman tasolla kasvattaisi myös investointihyvitysohjelman toimeenpanosta tukiviranomaiselle eli Business Finlandille (BF) aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Vaikka 50 miljoonan euron soveltamisraja laskettaisiinkin investointiohjelmakohtaisesti, kriisi- ja siirtymäpuitteista johtuvia teknisiä vaatimuksia (esim. päästöjen ja energiankulutuksen vähennykset investointeja edeltävän viiden vuoden tilanteeseen nähden, DNSH-periaatteen soveltuminen, laitoksen valmistuminen, hyvityksen vaikutus hankkeen toteutumiseen) on kuitenkin tarkasteltava laitoskohtaisesti eikä tätä tarkastelua varten konsernin investointiohjelmaan sisältyviä eri laitoksia koskevia investointihankkeita voida niputtaa yhteen. Muutos johtaisi siten moninkertainen työmäärään BF:ssä sekä hakemusten käsittelyssä että tuettujen projektien seurannassa koska käsittelyn määrä on suorassa suhteessa yksittäisten investointien kappalemäärään.

Hyvityksen myöntämisedellytysten muuttaminen vaatisi tukiohjelmaa koskevan muutosilmoituksen tekemisen komissiolle, eikä tukiohjelmaa voitaisi tältä osin panna täytäntöön, ennen kuin komissio hyväksyisi kyseisen tukiohjelman muutoksen. Voidaan arvioida, että muutosilmoitusta koskevat keskustelut komission kanssa voisivat kestää useamman kuukauden ajan.

Kriisi- ja siirtymäpuitteet ovat tällä hetkellä voimassa vain kuluvan vuoden 2025 loppuun asti. Tukipuitteiden lyhyt voimassaoloaika huomioiden investointiohjemaa koskevan muutoksen osalta haasteena voidaan nähdä erityisesti se, että muutos voi merkittävästi lisätä tukiviranomaisen työmäärää. BF on arvioinut, että työmäärän kasvu voisi johtaa kasvavan T&K-rahoituksen myöntämisen vaarantumiseen, kun sen henkilöstöä olisi siirrettävä investointihyvityksen täytäntöönpanon pariin. Riskinä on myös, ettei kaikkia hakemuksia välttämättä ennätettäisi käsitellä kuluvan vuoden aikana, jos investointihyvityksen soveltamisalaa laajennettaisiin.

Kriisi- ja siirtymäpuitteiden jatkosta vuoden 2025 jälkeen ei ole vielä tehty päätöksiä. On kuitenkin todennäköistä, että komissio tulee ehdottamaan jatkoa puhdasta siirtymää edistävien valtiontukisääntöjen lievennyksille. Tämänhetkisten tietojen mukaan komissio julkaisisi uudet valtiontukisäännöt vuoden 2025 toisen vuosineljänneksen aikana. Mahdollisia muutoksia nyt eduskunnan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaiseen ja komission hyväksymään investointihyvitykseen voisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olla perusteltua analysoida kokonaisuutena siinä vaiheessa, kun tulevista mahdollisista uusista valtiontukipuitteista on olemassa enemmän tietoa.

Verkkosähköllä tuotetun vedyn sisällyttäminen investointihyvityksen soveltamisalaan

Asiantuntijalausunnoissa kommentoitiin myös verkkosähköllä tuotetun vedyn rajaamista investointihyvityksen soveltamisalan ulkopuolelle. Energiateollisuus ry pitää lausunnossaan rajausta ymmärrettävänä, jotta tukipaketti ei viivästyisi liikaa, mutta pitää periaatteellisesti tärkeänä käydä komission kanssa keskusteluja kokonaisuuden sisällyttämisestä tuen piiriin jälkikäteen, jotta verkkosähköllä tuotetun vedyn hyödyntäminen teollisuusprosesseissa olisi jatkossa mahdollista tuen puitteissa. Keskuskauppakamari pitää lausunnossaan rajausta periaatteellisesti ongelmallisena, koska Suomelle on tärkeää edistää vähäpäästöisen verkkosähkön hyödyntämistä vedyntuotannossa EU-tasolla ja kansallisesti ja katsoo, että esitystä tulisi täydentää myöhemmin annettavalla hallituksen esityksellä.

Metsäteollisuus ry:n lausunnossa viitataan kasvihuonepäästöjen vähentämisinvestointeihin liittyviin uusiutuvaa vetyä koskeviin lisäkriteereihin ja katsoo, että perusteluissa tulisi selventää, ettei näitä kriteereitä sovelleta sähköistämishankkeisiin, joihin joiltain osin liittyy vedyn käyttöä. Metsäteollisuus ry toteaa lausunnossaan, että koska kriisi- ja siirtymäpuitteet eivät vaadi pelkästään uusiutuvan vedyn käyttöä, ei ole tarkoituksenmukaista kaventaa tarpeettomasti Suomen investointiverohyvityksen alaa vaatimalla uusiutuvan vedyn kriteeristön soveltamista myös sähköistämishankkeissa.

Valtiovarainministeriön lausunto

Teollisuusprosessien vähähiilistämiseen tähtäävien vetyä käyttävien hankkeiden osalta hallituksen esityksessä edellytetään uusiutuvan vedyn käyttöä eikä ns. verkkosähkövedyn (erityisesti ydinvoimalla tuotettu vety) käyttö ole mahdollista. Rajaus tehtiin erityisesti, jotta investointihyvityksen voimaansaattamista edeltävät valtiontukineuvottelut komission kanssa eivät pitkittyisi. Komissio nimittäin suositti Suomelle vahvasti verkkosähköllä tuotettua vähähiilistä vetyä hyödyntävien teollisuuden vähähiilistämishankkeiden rajaamista tukiohjelman ulkopuolelle. Tämä saattaa johtua siitä, että verkkosähkövedylle ei ole olemassa hyväksyttävää sertifiointijärjestelmää, toisin kuin uusiutuvalle vedylle.

Asian arvioimisen kannalta on tärkeätä huomata, että verkkosähköllä tuotetun vedyn mahdollistaminen liittyy vain kriisi- ja siirtymäpuitteiden jakson 2.6. mukaisiin hankkeisiin eli teollisuusprosessien vähähiilistämishankkeisiin ja nimenomaisesti vedyn käytön tukemiseen. Kyseisen jakson alla ei voida tukea vedyn valmistamista edes silloin, kun valmistettu vety hyödynnetään vedyn valmistajan toimesta sen omassa teollisuusprosessissa. Vedyn ja vetypolttoaineiden valmistuksen tukeminen on mahdollista vain kriisi- ja siirtymäpuitteiden jakson 2.5.1. perusteella. Kyseisessä jaksossa edellytyksenä on, että tuotettu vety ja vetypolttoaineet ovat uusiutuvia eikä kyseisen jakson nojalla ole mahdollista tukea verkkosähköllä tuotetun vähähiilisen vedyn valmistusta.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan Metsäteollisuus ry:n kommentti liittyy hankkeisiin, jossa teollisen tuotantoprosessiin yhteydessä käytettyä vetyä tuotetaan teollisuusprosessin osana nykyisin fossiilisista lähteistä ja vedyn tuotanto oltaisiin sähköistämässä. Kyse on siitä, voidaanko tällaista investointia käsitellä teollisuusprosessin sähköistämisinvestointina ja onko tällöin tuotetun vedyn oltava uusiutuvaa. Valtiovarainministeriön tulkinnan mukaan, joka perustuu komissiolta notifikaatioprosessin yhteydessä saatuun epäviralliseen kannanottoon, fossiilisesti tuotetun vedyn korvaaminen sähköllä tuotetulla vedyllä ei voisi tulla arvioitavaksi teollisuuden sähköistämishankkeena, vaan vedyn tuotannon tukiedellytykset ratkeaisivat jakson 2.5.1. mukaisesti.

Valmistelun yhteydessä tunnistetut vetyarvoketjun hankkeet ovat olleet erityisesti vedyn ja vetypolttoaineiden valmistamista koskevia hankkeita, joissa mahdollinen soveltamisalan laajennus kattamaan myös verkkosähköllä tuotetun vedyn ei olisi merkityksellinen. Sellaisia hankkeita, jotka koskisivat vedyn hyödyntämistä teollisuusprosessien vähähiilistämisessä, ei valmistelun yhteydessä tunnistettu.

Verkkosähköllä tuotetun vedyn käyttöön liittyvien kriisi- ja siirtymäpuitteiden kriteerien haasteena on niiden monimutkaisuus ja käytännön soveltamiseen liittyvät vaikeudet. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan kriisi- ja siirtymäpuitteiden kriteerit eivät täysin vastaa komission syksyllä 2024 antamissa ehdotetuissa delegoiduissa säädöksissä ns. vähähiiliselle vedylle asetettuja kriteereitä. Kriisi- ja siirtymäpuitteiden mukaisille verkkosähkövedyn kriteereille ei ole olemassa vastaavaa yhtenäistä sertifiointijärjestelmää, kuin uusiutuvalle vedylle on uusiutuvan energian direktiivin nojalla annetuissa EU-

säädöksissä asetettu ja jonkalaista ollaan nyt ns. vähähiiliselle vedylle ehdottamassa. Komissio ei ole tietääksemme käsitellyt tällaista verkkosähkön käyttämiseen perustuvaa tukiohjelmaa aikaisemmin, eikä komissio ole sellaista ehdotusta aikaisemmin hyväksynyt. Tässä tilanteessa voi olla käytännössä erittäin vaikeaa ja hallinnollisesti raskasta luoda komission kannalta riittävä seurantajärjestelmä sille, että kriisi- ja siirtymäpuitteiden mukaiset edellytykset täytettäisiin.

Lopuksi valtiovarainministeriö toteaa, että myös tämän tyyppinen investointihyvityksen soveltamisalan laajennus vaatisi muutoksen notifioinnin komissiolle, eikä sitä voitaisi panna täytäntöön ennen kuin komissio on muutoksen hyväksynyt. Valtiontukineuvottelut komission kanssa olisivat todennäköisesti vaikeita ja aikaa vieviä ottaen huomioon, että komissio on itse suosittanut rajausta. Muutoksen voimaan saaminen ennen kesää ei todennäköisesti olisi mahdollista, jolloin implementointiin tukiviranomaisessa jäisi hyvin lyhyt aika. Myös tätä muutosta voisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olla perusteltua analysoida siinä vaiheessa, kun tulevista mahdollisista uusista valtiontukipuitteista on olemassa enemmän tietoa.

Biomassan poltosta aiheutuneiden päästöjen huomiointi teollisuuden vähähiilistämisinvestoinnissa

Metsäteollisuus ry:n ja Keskuskauppakamarin lausunnoissa katsotaan, että biomassan poltosta aiheutuvien kasvihuonepäästöjen käsittelyä 40 %:n päästönvähennyksen laskennassa tulisi selkeyttää. Lausunnoissa todetaan, että kestävyyskriteerit täyttävä biomassa on päästökaupassa nollapäästöistä, minkä tulee olla lähtökohtana myös investointiverohyvityksen päästöjen vähentämistä koskevissa vaatimuksissa.

Valtiovarainministeriön lausunto

Kriisi- ja siirtymäpuitteissa edellytetään, että tarkistettaessa kasvihuonekaasupäästöjen vähenemistä on otettava huomioon myös biomassan poltosta aiheutuvat todelliset päästöt. Vastaava vaatimus on asetettu myös ehdotettuun investointihyvityslakiin. Vaatimus on siten tiukempi, kuin päästökauppajärjestelmässä, jossa kestävyyskriteerit täyttävä biomassa katsotaan päästökauppaa varten nollapäästöiseksi. Koska kyseessä on kuitenkin suoraan

kriisi- ja siirtymäpuitteista johtuva edellytys, ei sen suhteen ole ollut kansallista liikkumavaraa.

Investointipäätöksen vaikutus tuen myöntämiseen

Metsäteollisuus ry:n asiantuntijalausunnossa katsotaan, että ehdotusta olisi tarkennettava sen suhteen, miten lopullisen investointipäätöksen tekeminen vaikuttaa ehdotetun investointihyvityslain 11 ja 16 §:n vaatimukseen siitä, että investointihyvitys voidaan myöntää vain sellaisille hankkeille, jota yhtiö ei toteuttaisi lainkaan tai jonka se toteuttaisi rajoitetusti tai eri tavalla ilman investointihyvitystä. Metsäteollisuus ry:n näkemyksen mukaan kyseinen muotoilu haastaa verohyvityksen hakemista, mikäli hankkeesta on jo tehty lopullinen investointipäätös.

Valtiovarainministeriön lausunto

Vaatimus perustuu suoraan kriisi- ja siirtymäpuitteisiin. Edellytyksen täyttymiseksi yhtiön olisi hakemuksellaan esitettävä selvitys hyvityksen vaikutuksesta hankkeen toteuttamiseen mukaan lukien hankkeen kannattavuuslaskelma ilman hyvitystä ja sen kanssa. Investointipäätöksen vaikutus tuen kannustettavuuteen olisi arvioitava tapauskohtaisesti ja se riippuisi myös investointipäätöksen sisällöstä. Valtiovarainministeriön arvion mukaan lopullisen investointipäätöksen tekeminen ennen hyvityksen hakemista voisi viitata siihen, että hanke toteutettaisiin ilmankin investointihyvitystä. Tällöin hanke ei täyttäisi suoraan kriisi- ja siirtymäpuitteista johtuvaa vaatimusta tuen myöntämiselle. Toisaalta on mahdollista, että investointipäätös olisi tehty ehdollisena tuen saamiselle. Tällaisen investointipäätöksen tekeminen ennen investointihyvityksen hakemista ei valtiovarainministeriön tulkinnan mukaan tulisi estää investointihyvityksen myöntämistä.

Hankkeen vaiheen vaikutus investointihyvityksen myöntämiseen

Lausunnoissa on esitetty erisuuntaisia näkemyksiä siitä, minkälaisessa vaiheessa oleviin hankkeisiin investointihyvitys tulisi kohdistaa. Metsäteollisuus ry:n asiantuntijalausunnossa katsotaan, että koska kriisi – ja siirtymäpuitteet mahdollistavat tuen myöntämisen myös 9.3.2023 jälkeen aloitettujen hankkeiden laajentamiseen, olisi perusteltua yhdenmukaistaa tämä vaatimus vastaamaan kriisipuitteiden linjauksia. Esimerkiksi, jos jatkossa myös pienemmät tai yhteenlasketut investoinnit tulisivat tuen piiriin, olisi

johdonmukaista huomioida tukikelpoisiksi kaikki investoinnit, jotka on aloitettu joko kriisipuitteiden alkamispäivästä (9.3.2023) tai vähintään lain voimaantulopäivästä lähtien. Tämä varmistaisi saumattoman siirtymän ja tukimekanismin ennakoitavuuden. SAK ry puolestaan katsoo, että hyvityksen edellytyksenä olevaa hankevaihetta tulisi muuttaa siten, että tuen edellytyksenä tulisi olla, että hankkeen selvitys- tai suunnitteluvaihe käynnistyisi vasta hyvityksen hakemisen jälkeen.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö katsoo, että hyvityksen kannustava vaikutus toteutuu parhaiten, jos tukea ei voi saada jo käynnistetyille hankkeille ja tämän vuoksi on perusteltua, että hyvitystä myönnettäisiin vain uusille hankkeille eli sellaisille, joiden työt aloitetaan investointihyvityksen hakemisen jälkeen. Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi, että vaatimus tuen hakemisesta ennen töiden alkamista on myös looginen siinä suhteessa, että kriisi- ja siirtymäpuitteiden jaksojen 2.5.1. ja 2.6. perusteella tukea voidaan myöntää vain sellaisille hankkeille, jota yhtiö ei toteuttaisi lainkaan tai jonka se toteuttaisi rajoitetusti tai eri tavalla ilman investointihyvitystä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämä vaatimus ei olisi helposti yhteensovitettavissa sen kanssa, että tukea voitaisiin myöntää jo käynnistetyille hankkeille. Toisaalta valtiovarainministeriö katsoo, että tuen edellytykseksi ei tulisi asettaa sitä, että hankkeen selvitys- ja suunnitteluvaihe käynnistyisi vasta hyvityksen hakemisen jälkeen. Vihreän siirtymän investointisuunnitelmia on tiedossa Suomeen satojen miljardien eurojen edestä, mutta tehtyjen investointipäätösten määrä on edelleen alhainen. Erityisesti suuriin investointihankkeisiin ja hankintojen ajoitukseen liittyy epävarmuutta eikä selvitys- ja suunnitteluvaiheen käynnissä oleminen ole tae siitä, että investointi lopulta toteutuu Suomeen. Tämän vuoksi ei olisi perusteltua rajata jo selvitys- ja suunnitteluvaiheessa olevia hankkeita tuen ulkopuolelle. Kriisi- ja siirtymäpuitteiden jaksojen 2.5.1. ja 2.6. mukaisten investointien tulee olla valmiina 36 kk:n kuluessa tuen myöntämisestä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ei olisi realistista, että tätä vaatimusta pystyttäisiin noudattamaan, jos selvitys- ja suunnitteluvaihe saisi käynnistyä vasta tuen hakemisen jälkeen. Lisäksi on huomattava, että kriisi- ja siirtymäpuitteista johtuvat vaatimukset ovat monin paikoin sellaisia, että niiden arviointi vaatii jo varsin pitkälle meneviä investointia koskevia suunnitelmia, joka jo osaltaan ohjaa investointihyvityksen käyttöalaa sellaisille hankkeille, jotka voivat olla jo suhteellisen pitkällä selvitys- ja suunnitteluvaiheessa.

Ehdotukset lisäedellytyksille investointihyvityksen myöntämiselle

Joissakin lausunnoissa ehdotettiin tiukempien lisäedellytysten asettamista investointihyvityksen myöntämiselle. Ympäristöministeriö kommentoi lau-

sunnossaan ehdotettua vähähiilistämisinvestointien 40 %:n päästönvähennystavoitetta ja katsoo, että taso voisi olla korkeampikin. Finnwatch ry esittää lausunnossaan huolia siitä, ovatko 40 %:n päästövähennysvaatimus tai 20 %:n energiansäästövaatimus riittäviä. Finnwatch ry ehdottaa lisäksi, että DNSH-kriteerejä sovellettaisiin uusiutuvan energian hankkeiden ja energian varastointiin liittyvien hankkeiden (jakso 2.5.1.) lisäksi myös muihin tuettaviin hankkeisiin. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry toteaa lausunnossaan, että investointihyvityksen edellytykseksi tulisi asettaa vahvemmin sosiaalisia kriteerejä, kuten työntekijöiden asemaan liittyviä ehtoja ja/tai kohtuuttoman osingonmaksun kielto.

Valtiovarainministeriön lausunto

Investointihyvityksen myöntämisen edellytykset ovat kriisi- ja siirtymäpuitteiden vaatimusten takia jo monin paikoin hyvin rajoittavia, monimutkaisia ja teknisiä. Ehdotetun investointihyvityksen ensisijainen tavoite on kannustaa kasvuun ja uusiin suuriin investointeihin ja tämän vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista asettaa investoinneille tiukempia teknisiä edellytyksiä, kuin mitä kriisi- ja siirtymäpuitteista jo johtuu.

Hyväksyttävät investointikustannukset

Asiantuntijalausunnoissa kommentoitiin myös investointihyvityksen pohjaksi hyväksyttävien investointikustannusten määrittelyn yksityiskohtia. Suomen Biokierto ja Biokaasu ry:n lausunnossa kommentoidaan biometaanin laitosinvestoinnin kustannuksia ja erityisesti mädätejäännöksen prosessoimiseen ja jatkojalostaminen lannoitevalmisteiksi liittyviä investointikustannukset ja katsotaan, että niiden pitäisi oikeuttaa investointihyvitykseen. Professori Pekka Nykänen kiinnittää lausunnossaan huomioita kustannusten kohtuullisuusvaatimukseen ja pitää sitä epämääräisenä. Professori Nykänen kommentoi myös, että yleiskustannusten käsite ei ole esityksen perusteella yksiselitteinen.

Valtiovarainministeriön lausunto

Vaatimusta kustannusten kohtuullisuudesta voidaan pitää tarpeellisena, jotta kustannusten määrittelytapa yhdessä investoinnin 50 miljoonan euron vähimmäiskokoa koskevan vaatimusten kanssa ei loisi yhtiöille kannustinta paisuttaa kustannuspohjaa tarpeettomasti. Kustannusten kohtuullisuuden vaatimus sisältyy myös samanaikaisesti valmisteltuun suoran tuen tukiohjelmaan ja on tyypillinen vaatimus myös muiden investointitukiohjelmien investointikustannusten tukikelpoisuudelle. Vaikka tuki-instrumenttina on nyt

verotuksen kautta toteutettava hyvitys, on kustannuspohja pyritty määrittelemään mahdollisimman yhtenäisesti muiden investointitukiohjelmien kanssa. Kustannusten kohtuullisuutta tulisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tulkita objektiivisesti suhteessa siihen, mitä kyseisellä toimialalla ja samantyyppisissä investoinneissa voidaan pitää kohtuullisena. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon, että hyvityksen piiriin tulisi joka tapauksessa vain suhteellisen suuria investointeja, jolloin puuttumiskynnys kustannusten kohtuullisuuteen tulisi olla varsin korkea. Tarkoituksena olisi, että tukiviranomainen voisi kohtuullisuusvaatimuksen nojalla lähinnä puuttua tilanteisiin, joissa yksittäisen toimijan investointikustannukset olisivat huomattavasti korkeammat, kuin vastaavantyyppisissä investoinneissa yleisesti eikä poikkeamalle olisi olemassa liiketaloudellisesti perusteltuja esimerkiksi kyseisen investoinnin erityispiirteisiin liittyvä syitä.

Yleiskustannusten osalta valtiovarainministeriö toteaa, että ne on rajattu tukikelpoisuuden ulkopuolelle myös samaan aikaan valmistellussa suoran tuen ohjelmassa samoin kuin useissa muissa investointitukiohjelmissa. Valmistelun yhteydessä mm. Business Finlandin kanssa käytyjen keskustelujen perusteella niin viranomaiselle kuin hakijoillekin on kohtuullisen selvää, mitkä kulut ovat hakijan yleiskuluja, ja mitkä ns. projektikohtaisia kuluja. Yleiskuluja ovat yrityksen hallinnon järjestämisestä ym. johtuvat kulut, jotka liittyvät yrityksen toimintaan yleisesti. Projektikohtaiset kulut taas ovat esimerkiksi tiettyyn investointiprojektiin suoraan liittyviä kuluja, joita ei olisi syntynyt ilman kyseisen projektin olemassaoloa. Valtiovarainministeriö ei pidä tarpeellisena määritellä yleiskuluja tarkemmalla tasolla laissa.

Mitä tulee biometaanin laitosinvestointien hyväksyttäviin kustannuksiin, valtiovarainministeriö huomauttaa, että investointihyvityksellä voidaan kriisi- ja siirtymäpuitteiden mukaisesti tukea vain tietyn tyyppisiä investointeja. Biometaanin laitosinvestoinnin osalta hyvitys voisi valtiovarainministeriön tulkinnan mukaan koskea vain uusiutuvan energian tuotantoa, mutta ei mädätejäännöksen jatkojalostamista lannoitevalmisteiksi.

Laitoksen valmistumisen viivästymiseen liittyvä sanktiojärjestelmä

Finnwatch ry pitää asiantuntijalausunnossaan laitoksen valmistumisen viivästymiseen liittyviä sanktioita hyvin maltillisina ja katsoo, että niitä voisi olla perusteltua korottaa esitetystä ja tuen vähentämättä jättämiseen kelpuutettaviksi syiksi tulee hyväksyä vain hyvin poikkeukselliset ja tarkasti rajatut force majeure -tilanteet.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotettua sanktiojärjestelmää voidaan pitää asianmukaisena. Investointihyvityslain valmistelussa on pyritty kohtuulliseen, mutta kuitenkin johdonmukaiseen ja tarpeeksi vaikuttavaan järjestelyyn. Lausuntokierroksella saadussa sidosryhmäpalautteessa 36 kuukauden määräaikaa laitoksen valmistumiselle pidettiin yleisesti ottaen erittäin tiukkana ottaen myös huomioon, että hyvitys kohdistuu suuriin investointeihin. Tästä näkökulmasta on perusteltua, että laitoksen viivästymisestä ei aiheudu kohtuuttoman suurta hyvityksen pienentymistä. Valtiovarainministeriö huomauttaa lisäksi, että ehdotettu sanktiojärjestelmä on yhdenmukainen samanaikaisesti valmistellun suoran tuen tukiohjelman sanktiojärjestelmän kanssa[1] ja linjassa myös muiden maiden käyttöönottamien sanktiojärjestelmien kanssa (esim. Saksa).

Investointihyvityksen käyttöön liittyvät ehdot

Lausunnoissa on esitetty eri suuntaisia näkemyksiä investointihyvityksen käyttöön liittyvistä ehdoista. Finnwatch ry ja SAK ry ehdottavat lausunnoissaan, että investointihyvitystä ei saisi käyttää saatua konserniavustusta vastaan. Kemianteollisuus ry ehdottaa investointihyvityksen käyttöajan pidentämistä 25–30 vuoteen, kun taas senior fellow Timo Viherkenttä katsoo, että käyttöaika voisi olla lyhyempi (10 vuotta) ja vuosittainen enimmäismäärä suurempi (20 %).

Lausunnoissa on myös kommentoitu lausuntokierroksen jälkeen ehdotuksesta pois jätettyjen omistajanvaihdoksen ja yritysjärjestelyjen vaikutuksia hyvityksen vähentämiseen koskevia säännöksiä. Osassa lausunnoista ratkaisua pidettiin perusteltuna (Elinkeinoelämän valtuuskunta, Keskuskauppakamari). Professori Pekka Nykänen puolestaan toteaa lausunnoissaan, että asiasta säätelemättömyys voi aiheuttaa erilaisia tulkintaongelmia.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö toteaa, että investointihyvityksen käyttöön liittyvät reunaehdot on pyritty muotoilemaan siten, että ne olisivat riittävän kannustavat, yksinkertaiset ja joustavat yhtiön näkökulmasta, mutta samalla sellaiset, että ne riittävästi turvaisivat julkisen talouden kestävyyttä. Ehdotettu 20 vuoden määräaika investointihyvityksen käytölle turvaisi valtiovarainministeriön arvion mukaan yhtiöille riittävän pitkän ajan hyvityksen käyttämiseen. Toisaalta pitkä hyvityksen käyttöaika tarkoittaa, että investointihyvi-

[1] Valtioneuvoston asetus teollisuuden tuotantoprosessien vähähiilistämisen ja energiatehokkuuden edistämiseen sekä ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen edistämiseen myönnettävästä avustuksesta (2/2025).

tyksen käyttöä on seurattava verotuksen toimittamisen yhteydessä pitkähkön ajan, joten hallinnollisen taakan näkökulmasta aikarajan pidentäminen ei olisi perusteltua. Kuten Finnwatch ry:n ja SAK ry:n lausunnoissa todetaan, hyvitystä voidaan käyttää myös yhtiön saamaa konserniavustusta vastaan, jolloin sitä voidaan hyödyntää investoinnista syntyneen voiton lisäksi konsernin muuta verotettavaa tuloa vastaan. On arvioitu, että erillisen konserniavustuksen hyödyntämisen estävän rajauksen asettaminen voisi ohjata konsernirakenteita liiketoiminnan kannalta epäoptimaaliseen suuntaan, eikä rajausta sen vuoksi ole pidetty perusteltuna.

Mitä tulee ehdotuksesta poistettuihin omistajanvaihdoksia ja yritysjärjestelyjä koskeviin hyvityksen käyttöä rajoittaviin säännöksiin, valtiovarainministeriö toteaa, että niitä kritisoitiin lausuntokierroksella paljon ja niiden poistoa kannatettiin laajasti. Säännökset nähtiin tarpeettomina lisärajoituksina hyvityksen käytölle. Säännökset poistettiin ehdotuksesta koska hyvityksen käyttö haluttiin pitää mahdollisimman joustavana valtiontalouden kestävyyden asettamat reunaehdot huomioon ottaen, jotta hyvityksellä oikeasti olisi mahdollisimman kannustava vaikutus. Ajatuksena on, että verotuksen yhteydessä ei enää erikseen arvioitaisi yhtiön oikeutta investointihyvityksen vähentämiseen, vaan hyvityksen myöntämisedellytysten olemassaoloa arvioisi Business Finland. Valtiontukioikeudellisesti keskeistä on, että yhtiö täyttäisi hyvityksen myöntämisen edellytykset tuen myöntämishetkellä. Business Finland kuitenkin valvoisi investointihankkeita myös niiden valmistumisen jälkeen. Jokaista yksittäistä yritysjärjestelytilannetta ja niiden vaikutuksia hyvityksen myöntämisedellytysten olemassaoloon ei ole valmistelussa pystytty ottamaan huomioon. Valtiovarainministeriö arvioi kuitenkin, että käytännössä tilanteet jäänevät kuitenkin harvinaiseksi.

Investointihyvityksen taloudelliset vaikutukset

Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) sekä Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) asiantuntijalausunnoissa todettiin, että hyvityksen vaikutukset investointeihin tulisi huomioida suorien verotuottomenetysten lisäksi. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etlan asiantuntijalausunnossa puolestaan tuotiin esiin huoli siitä, kuinka hyvitys toimii yhdessä minimiverolain kanssa.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö yhtyy EK:n ja EVA:n näkemyksiin siitä, että hyvityksellä voisi olla myönteisiä vaikutuksia investointeihin. Hyvityksen vaikutusta investointien määrän lisääntymiseen ei kuitenkaan ole voitu arvioida numeerisesti. Vaikka vaikutusarvio perustuu tietoihin olemassa olevista investointiaikeista, ne eivät kuitenkaan sisällä tietoja, joiden perusteella voitaisiin arvioida, käynnistyykö jokin investointi juuri hyvityksen saamisen vuoksi. Koska hyvitys muodostaisi investoinnin rahoituksesta vain osan, maksimis-

saan 20 prosenttia investoinnin kokonaismäärästä, 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. Näistä syistä valtiovarainministeriön arvion mukaan hyvityksellä voisi olla myönteisiä investointeja lisääviä vaikutuksia, vaikka tämän vaikutuksen suuruudelle ei voidakaan käytettävissä olleen aineiston pohjalta esittää numeerista arviota. Kuten Etlan asiantuntijalausunnossa todetaan, mahdollisesti lisääntyvien investointien määrän arvioiminen on empiirinen kysymys, jota voidaan mahdollisesti tutkia jälkikäteen.

Valtiovarainministeriö yhtyy Etlan asiantuntijalausunnossa esitettyyn näkemykseen siitä, että hyvitys voisi aiheuttaa suurille konserneille velvollisuuden maksaa täydennysveroa, jos konsernin minimiverosääntelyn mukaisesti laskettu efektiivinen veroaste Suomessa laskisi investointihyvityksen vuoksi alle 15 prosenttiin.

Se kuinka investointihyvitys vaikuttaisi konsernin efektiiviseen veroasteeseen Suomessa, kuitenkin vaihtelee konsernien välillä. Koska tosiasiallista verotasoa tarkastellaan valtiokohtaisesti, investointihyvityksen vaikutus tosiasialliseen verotasoon voi olla lievempi sellaisissa konserneissa, joilla on Suomessa muuta voitollista toimintaa, josta konserni maksaa yhteisöveroa.

Investointihyvityksen vaikutusta velvollisuuteen maksaa minimiverosäänte-lyn mukaista täydennysveroa voi lieventää myös täydennysveron määrää laskettaessa tehtävä niin kutsuttu substanssiperusteinen vähennys. Koska investointihyvitys kohdistuu suuriin teollisiin investointeihin, voidaan arvioida, että merkittävä osa investointikustannuksista on sellaista aineellista omaisuutta, joka oikeuttaa minimiverojärjestelmässä substanssiperusteiseen vähennykseen. Jos hyvitykseen oikeutetulla konsernilla on lisäksi Suomessa muuta toimintaa, myös tähän toimintaan liittyvä aineellinen omaisuus ja henkilöstömenot voivat vähentää investointihyvityksestä aiheutuvaa täydennysveron määrää. Tästäkin syystä voidaan arvioida hyvityksen vaikutuksen minimiverotukseen olevan vähäisempi sellaiselle konsernille, jolla on Suomessa myös muuta toimintaa, johon liittyy henkilöstömenoja ja aineellista omaisuutta. Lisäksi riskiä joutua minimiveron maksajaksi pienentää se, että yhteisöverosta tehtävä vähennys jaksotetaan vähintään kymmenen vuoden ajalle.

Muun muassa edellä mainituista syistä myös VATT on arvioinut, että minimivero leikkaisi ilmastoinvestointien verotukea vain poikkeustapauksissa (S. Kari, M. Viertola: Global Minimum Tax and the Proposed Green Tax Credit, VATT Muistio 74). Edellä mainittua täsmällisemmin minimiveron mahdollista vaikutusta ei ole voitu arvioida, koska vaikutusarviota tehdessä ei ole ollut tiedossa, mitkä yhtiöt tulisivat hakemaan investointihyvitystä.

Lakien voimaantulo

Oikeusministeriö on lausunnossaan kritisoinut ehdotusta siitä, että lakien voimaantulosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Valtiovarainministeriön lausunto

Asian kiireellisyyden ja sujuvan käsittelyn varmistamiseksi hallituksen esitys on annettu eduskunnalle jo ennen kuin lopullinen komission hyväksyntä ehdotetulle investointihyvitykselle on saatu. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä on myös ehdotettu, että lain voimaantulosta säädettäisiin erikseen asetuksella, kunhan komission lopullinen hyväksyntä on saatu. Investointihyvityksestä on kuitenkin käyty laajasti keskusteluja komission kanssa jo heinäkuussa 2024 tehdyn esinotifikaation jälkeen ja hallituksen esitystä annettaessa komission näkemys ehdotuksen keskeiseen sisältöön on ollut tiedossa. Komissio on sittemmin 18.2.2025 tekemällään päätöksellä hyväksynyt ehdotetun investointihyvityksen yhteismarkkinoille sopivaksi valtiontueksi. Jos investointihyvitys hyväksytään komission valtiontukipäätöksen mukaisena, ei lakien voimaantulosta ole tarpeen säätää erikseen valtioneuvoston asetuksella.

Investointihyvityksen jatkovalmistelua koskevat huomiot

Lausunnoissa on esitetty lisäksi useita toiveita investointihyvityksen jatkovalmisteluun. Useissa lausunnoissa katsotaan, että investointihyvityksen voimassaoloaikaa tulisi jatkaa, jos valtiontukipuitteet sen mahdollistavat (Elinkeinoelämän keskusliitto, Kemianteollisuus ry)

Elinkeinoelämän keskusliitto katsoo lausunnossaan lisäksi, että mahdollisessa jatkovalmistelussa olisi harkittava palkkakustannusten sisällyttämistä investointien hyväksyttäviin kustannuksiin. Energiateollisuus ry toteaa lausunnossaan, että vastaavia tuki-instrumentteja suunniteltaessa tulee paremmin huomioida Mankala-rakenteet.

Valtiovarainministeriön lausunto

Mahdollisia muutoksia nyt eduskunnan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaiseen ja komission hyväksymään investointihyvitykseen voisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olla perusteltua analysoida kokonaisuutena siinä vaiheessa, kun tulevista mahdollisista uusista valtiontukipuitteista on olemassa enemmän tietoa.

Investointihyvityslain konsernin määritelmä

Suomen asianajajaliiton asiantuntijalausunnossa on käsitelty ehdotetun verohyvityslain konsernin määritelmää ja sen suhdetta valtiontukioikeudellisen yrityksen käsitteeseen. Suomen asianajajaliiton lausunnon mukaan hallituksen esityksessä omaksuttu konsernin määritelmä on ristiriidassa valtiontukioikeudellisen yrityksen käsitteen kanssa. Suomen asianajajaliitto katsoo

lausunnossaan, että konsernin määritelmä tulisi säätää investointihyvitys-laissa vakiintuneen valtiontukioikeuden mukaiseksi.

Valtiovarainministeriön lausunto

Ehdotetun investointihyvityksen muotoilussa on jouduttu yhteensovittamaan valtiontuille suoraan EU:n valtiontukisäännöistä johtuvia vaatimuksia vero-järjestelmämme logiikkaan ja perusrakenteisiin.

Kuten Suomen asianajajaliitto lausunnossaan toteaa, EU:n valtiontukisään-töjen mukainen valtiontuen käsite perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohtaan ja on siten suoraan so-vellettavaa EU:n primäärioikeutta. SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan ”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uh-kaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei so-vellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. Tarkemmin valtiontukioikeudellista yrityksen käsitettä ei SEUT:ssa määritellä. Esimerkiksi hallituksen esityksessä viitatun komission valtiontuen käsitetiedonannon 2.1. jakson 11 kohdan mukaan usean erilli-sen oikeushenkilön voidaan katsoa muodostavan yhden taloudellisen yksi-kön valtiontukisääntöjä sovellettaessa. Kyseinen taloudellinen yksikkö muo-dostaa tällöin tarkasteltavan yrityksen. Tältä osin unionin tuomioistuin kat-soo olennaisiksi olemassa olevat määräysvaltaan oikeuttavat omistusosuu-det ja muut toiminnalliset, taloudelliset tai hallinnolliset yhteydet. Se mitä, yrityksellä valtiontukioikeudessa tarkoitetaan, on siten muotoutunut ajan saatossa erityisesti EUT:n oikeuskäytännössä omaksuttujen kannanottojen kautta eikä yrityksen käsitteelle ole löydettävissä valtiontukioikeudellisesti yksiselitteistä määritelmää. Kriisi- ja siirtymäpuitteissa ei puolestaan määri-tellä, miten yritys tulee kriisi- ja siirtymäpuitteita soveltaessa määrittää. Ko-missio on kuitenkin eräissä valtiontukipuitteissaan määritellyt, milloin use-ampaa erillistä yritystä on pidettävänä yhtenä taloudellisena toimijana ky-seisiä valtiontukipuitteita sovellettaessa. Esimerkiksi Komission tiedonan-non ”Suuntaviivat valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa ole-vien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen”, (2014/C 249/01) ala-viitteessä 28 todetaan, että määriteltäessä, onko yritys itsenäinen vai osa yhtymää (*engl. group)*, otetaan huomioon suosituksen 2003/361/EY liit-teessä I vahvistetut kriteerit. Mainittu suositus sisältää esimerkiksi sidosyri-tyksen määritelmän[2].

[2] Määritelmän mukaan Sidosyrityksiä ovat yritykset, joiden välillä vallitsee jokin seuraavista suhteista:
a) yrityksellä on enemmistö toisen yrityksen osakkeenomistajien tai jäsenten äänimäärästä;
b) yritys on oikeutettu asettamaan tai erottamaan toisen yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenten enemmis-tön;
c) yrityksellä on oikeus käyttää määräysvaltaa toisessa yrityksessä tämän kanssa tehdyn sopimuksen taikka tämän pe-rustamiskirjan, yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen määräyksen nojalla;

Yhteisöverotuksemme lähtökohtana on, että jokainen erillinen oikeushenkilö on erillinen verovelvollinen. Tämän vuoksi ehdotetussa investointihyvityslaissa tuen saajaksi ei ole määritelty valtiontukioikeudellista yritystä vaan se yhteisöverovelvollinen yhtiö, jonka maksuunpantavasta yhteisöverosta investointihyvitys vähennetään.

Ehdotetussa investointihyvityslaissa Suomen yhteisöverotuksen erillisyhtiöperiaatetta ja toisaalta valtiontukioikeuden laajempaa yrityksen käsitettä on pyritty yhteensovittamaan siten, että hyvityksen enimmäismäärää samoin kuin muita tuen saajaa koskevia ehdotettuja hyvityslain ehtoja arvioidaan konsernikohtaisesti. Konsernin määritelmä sisältyy ehdotetun investointihyvityslain 2 §:n 3 kohtaan, jonka mukaan konsernilla tarkoitetaan *yhtiöitä, jotka ovat konserniyhteydessä toisiinsa sillä perusteella, että toisella yhtiöllä on toisessa yhtiössä määräysvalta tai kolmannella yksiköllä on yksin tai yhdessä lähipiirinsä kanssa määräysvalta molemmissa yhtiöissä verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 31 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla.*

Investointihyvityslaissa konsernin määritelmä perustuisi siten verotuksellisiin etuyhteyden ja määräysvallan käsitteisiin. Ehdotettu määritelmä on sisältynyt myös komissiolle virallisen valtiontuki-ilmoituksen yhteydessä toimitettuun lakiluonnokseen, eikä komissiolla ole ollut huomauttamista ehdotettuun konsernin määritelmään.

Ehdotetun hyvityslain 2 §:n 3 kohdassa viitatussa VML 31§ 4 momentissa määräysvalta määritellään seuraavasti:

Osapuolella on määräysvalta toisessa osapuolessa silloin, kun:

1) se välittömästi tai välillisesti omistaa yli puolet toisen osapuolen pääomasta;

2) sillä välittömästi tai välillisesti on yli puolet toisen osapuolen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä;

3) sillä välittömästi tai välillisesti on oikeus nimittää yli puolet jäsenistä toisen yhteisön hallitukseen tai siihen verrattavaan toimielimeen tai toimielimeen, jolla on tämä oikeus; tai

4) sitä johdetaan yhteisesti toisen osapuolen kanssa tai se muutoin voi tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa toisessa osapuolessa.

---

d) toisen yrityksen osakkeenomistajana tai jäsenenä olevan yrityksen hallinnassa on toisen yrityksen muiden osakkeenomistajien tai jäsenten kanssa tehdyn sopimuksen nojalla yksin enemmistö kyseisen yrityksen osakkeenomistajien tai jäsenten äänimäärästä.
Yritykset, joilla on jokin ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuista suhteista yhden tai useamman muun yrityksen välityksellä tai 2 kohdassa tarkoitettujen sijoittajien kanssa, katsotaan myös sidosyrityksiksi.
Yritykset, joilla on jokin näistä suhteista luonnollisen henkilön tai yhdessä toimivien luonnollisten henkilöiden ryhmän kautta, katsotaan myös sidosyrityksiksi, jos ne harjoittavat toimintaansa tai osaa toiminnoistaan samoilla merkityksellisillä markkinoilla tai lähimarkkinoilla.
Lähimarkkinoina pidetään tuotteen tai palvelun markkinoita, jotka välittömästi edeltävät tai seuraavat tuotantoketjussa merkityksellisiä markkinoita.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotettu konsernin ja määräysvallan käsite on laaja. Konsernisuhde voi perustua sekä välittömään tai välilliseen omistukseen, äänivaltaan tai oikeuteen nimittää yli puolet jäsenistä toisen yhteisön hallitukseen tai siihen verrattavaan toimielimeen. Lisäksi konsernisuhde voi syntyä tilanteessa, jossa kolmas osapuoli, joko yksin tai yhdessä lähipiirinsä kanssa käyttää määräysvaltaa kahdessa yhtiössä. Tämä kolmas osapuoli voi olla myös luonnollinen henkilö, jolloin konserniyhtiöiksi voitaisiin katsoa myös esimerkiksi kaksi saman luonnollisen henkilön ja/tai tämän lähipiirin määräysvallassa olevaa yhtiötä.

Valtiovarainministeriö korostaa erityisesti, että VML 31 § 4 momentin 4 kohta kattaa tosiasiallisen määräysvallan käytön. Lain esitöissä (107/2006) todetaan, että säännöksessä tarkoitettu tosiasiallinen määräysvalta voi perustua esimerkiksi osakkeenomistajan tekemään osakassopimukseen tai muuhun sellaiseen järjestelyyn. Hallituksen esityksen mukaan etuyhteyden voitaisiin katsoa olevan olemassa myös silloin, kun taloudellisten toimien osapuolista toisella on toisen asioihin usealla eri tavalla niin suuri vaikutus, että sen voidaan kokonaisuutena katsoen käyttävän siinä määräysvaltaa. Tosiasiallisen määräysvallan käsitettä on käsitelty myös Verohallinnon ohjeessa ”Siirtohinnoittelun dokumentointi” VH/44/00.01.00/2022. Ohjeessa todetaan, että tosiasiallisen määräysvallan arvioinnissa korostuu sisältöpainotteinen kokonaisarviointi.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan sekä valtiontukioikeudellisen yhden taloudellisen yksikön että ehdotetun investointihyvityslain konsernin määrittämisessä on kyse saman tyyppisestä sisältöpainotteisesta kokonaisarviosta. Valtiovarainministeriön arvion mukaan ehdotetun lain konsernin käsitettä voitaisiin siten tulkita pitkälti yhtenevästi valtiontukioikeudellisen yrityksen käsitteen kanssa, eikä määritelmä ainakaan ole suppeampi kuin yllä mainittu ns. pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivojen konsernimääritelmä. Tämän voidaan arvioida vähentävän riskiä siitä, että tukea tulisi myönnettyä väärin perustein.

Muutoksenhaku

Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotettu 30 §:n 3 ja 4 momentin muotoilu näyttäisi kattavan yhtiön eduksi myös tilanteita, joissa ei voitane pitää täysin selvänä, että yhtiöllä olisi välttämättä ollut laillinen oikeus investointihyvitykseen jo Rahoituskeskuksen päätöksen tekohetkellä. Erityisesti 4 momentin muotoilun perusteella jää epäselväksi, onko sillä tarkoitus kattaa kaikki päätöksen kumoamiseen ja asian uudelleen käsiteltäväksi palauttamiseen liittyvät tilanteet vai ainoastaan ne, jotka lopulta johtavat yhtiön kannalta edulliseen lopputulokseen, vaikka vain jälkimmäinen lienee tarkoituksena.

Lisäksi professori Nykänen on todennut ehdotetusta 30 §:n 3 momentin muotoilusta, että kysymyksiä herättää erityisesti se, onko tulkinta EU-oikeudellisesti kestävä ja vastaako tehty tulkinta komission tiedonannossa asetettua edellytystä, jonka mukaan tuki myönnetään 31. joulukuuta 2025 mennessä.

Valtiovarainministeriön lausunto

Tuen myöntämistä koskeva päätös on tehtävä vuoden 2025 aikana. Kuten professori Nykänen toteaa, aikaraja tulee suoraan kriisi- ja siirtymäpuitteista, ja on ehdoton. Ehdotetun 30 §:n 3 ja 4 momentin säännösten tarkoituksena on varmistaa, että tukeen oikeutettu yritys ei menetä oikeuttaan tukeen tilanteessa, jossa muutoksenhaun johdosta yritykselle on myönnetty alkuperäistä tukipäätöstä laajempi oikeus tukeen. Komissio on notifikaation yhteydessä epävirallisesti todennut näkemyksenään, että EU-oikeus ei määrittele, miten muutoksenhaku vaikuttaa tukipäätöksen tekohetkeen, vaan asia on ratkaistava kansallisessa sääntelyssä. Valtiovarainministeriö ei pidä perusteltuna katsoa tukipäätöksen tekohetkeksi eri ajankohtaa riippuen siitä, onko hakijalle myönnetty tukea muutoksenhaun johdosta aiempaa tukipäätöstä enemmän vai ei, kuten oikeusministeriö on arvellut olevan tarkoitus.

Tietojen luovutus

Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota investointihyvityslain tietojenvaihtoa koskeviin säännöksiin. Ehdotetun yhtiön tiedonantovelvollisuutta koskevan 25 §:n osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännös ei sanamuotonsa perusteella velvoittaisi salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen.

Ehdotetussa 27 §:ssä säädettäisiin Business Finlandin velvollisuudesta luovuttaa tietyt tiedot Verohallinnolle investointihyvityksen vähentämisen valvontaa ja sen mahdollista myöhempää oikaisemista varten. Oikeusministeriön lausunnossa todetaan, että säännös ei sanamuotonsa perusteella mahdollistaisi salassa pidettävien tietojen luovuttamista Verohallinnolle.

Valtiovarainministeriön lausunto

Julkisuuslain salassa pidettäviä tietoja koskevat säännökset eivät koske yksityisiä yrityksiä, eikä niillä siten ole merkitystä tilanteessa, jossa yrityksen tulee antaa viranomaiselle tietoja tukipäätöksen käsittelyä varten. Siten ehdotetussa 25 §:ssä ei ole tarpeen säätää velvollisuudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja Rahoituskeskukselle.

Sen sijaan tilannetta, jossa Rahoituskeskukselle säädetään velvollisuus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja Verohallinnolle, täytynee arvioida toisin.

Ehdotetusta 27 §:stä ei käy ilmi, että kyseisellä säännöksellä on tarkoitus murtaa viranomaisen salassapitovelvollisuus, vaikka pykälässä muutoin onkin eritelty tarkasti luovutuksen kohteena olevat tiedot. Ehdotettuun 27 §:ään tulisikin lisätä maininta salassapitovelvollisuuden murtamisesta seuraavasti (lisäys kursivoituna):

> Rahoituskeskuksen on toimitettava Verohallinnolle investointihyvityksen vähentämisen valvontaa varten *salassapitosäännösten estämättä* yhtiökohtaiset tiedot myöntämästään investointihyvityksestä, sen määrästä, hyväksyttyjen ja toteutuneiden investointihankkeen kustannusten määrästä sekä investointihyvitystä koskevan päätöksen muutoksesta ja muista investointihyvityksen lopulliseen määrään ja vähentämiseen vaikuttavista seikoista.

Investointihyvityslain 4 §:n 4 kohta

Business Finland on lausunnossaan nostanut esille, että investointihyvityslain 4 §:n 4 kohtaa olisi tarpeen yhdenmukaistaa kriisi- ja siirtymäpuitteiden kanssa, koska muotoilu näyttää rajaavaan määräysvallan omistajuuteen, mitä rajausta tukipuitteessa ei ole.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö arvioi, että ehdotettua 4 §:n 4 kohtaa olisi perusteltua muuttaa Business Finlandin lausunnossa kuvaaman epätarkkuuden poistamiseksi kyseistä kohtaa tulisi muuttaa poistamalla ylivedetty sana ja lisäämällä kursivoidut sanat:

> *4)* yhtiö, konserni, johon se kuuluu, *yhtiön tai konsernin omistaja taikka* yhtiössä tai konsernissa tosiasiallista määräysvalta*a* käyttävä *taho* ~~omistaja~~ on Euroopan unionin pakotelistalla.

Investointihyvityslain 32 §:n 4 momentti

Ehdotetun investointihyvityslain 32 §:n 4 momentti koskee tilanteita, joissa yhteisön verotuksessa tapahtuu sellaisia muutoksia, joiden seurauksena yhteisöveron määrä alenee. Tällaisella muutoksella voisi olla vaikutusta investointihyvityksen enimmäismäärän, sillä investointihyvitystä ei voi vähentää yhteisöveron määrää enempää. Ehdotetussa 4 momentissa puhutaan verotuksen oikaisusta, vaikka kyse on menettelyllisesti enemmänkin seurannaismuutoksen tyyppisestä verotuksen korjaamisesta. Jotta säännös vastaisi paremmin sen tosiasiallista luonnetta, valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan investointihyvityslain 32 § 4 momenttia tulisi muuttaa poistamalla ylivedetty sana ja lisäämällä kursivoitu sana:

Verohallinto ~~oikaisee~~ *muuttaa* yhtiön verotusta ja alentaa vähennettävän investointihyvityksen määrää, jos yhtiön verovuoden tuloveron määrä ennen investointihyvityksen vähentämistä alenee verotuksen muutoksen seurauksena siten, että vähennetyn investointihyvityksen määrä ylittää yhtiön tuloveron määrän ennen investointihyvityksen vähentämistä.

osastopäällikkö, ylijohtaja Terhi Järvikare

erityisasiantuntija Laura Puro