

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta (VN/7982/2025)

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle korkovähennysrajoituksiin esitetyistä hallitusohjelmakirjaukseen pohjautuvista muutoksista.

Finnwatch pitää lakiluonnosta monilta osin epäselvänä ja katsoo, että siihen sisältyy merkittävää tulkinnanvaraisuutta. Erityisen huolestuttavana Finnwatch pitää sitä, että uuden säännöksen piiriin tulevat yritykset – ja käytännössä siis sen koko soveltamisala – määritettäisiin vasta myöhemmin osana (korkovähennysrajoituksiin liittymättömän) CER-direktiivin toimeenpanoa. Suosittelemme, ettei ehdotettuja lakimuutoksia toteuteta.

Mikäli lakiesitys kuitenkin etenee, tulee sitä täsmentää niin, että siitä käy selvästi ilmi, minkälaisia hankkeita uusi poikkeus tulisi koskemaan. Lisäksi yksityisomistajan määritelmä vaatii täsmentämistä. Täsmentämisen jälkeen on syytä uudelleen arvioida, millaiseen veropohjan vuotamiseen esitetyt poikkeukset voivat johtaa, ja arvioida koko lakihankkeen mielekkyyttä sen pohjalta.

Ehdotetuilla muutoksilla laajennettaisiin korkovähennysrajoitusten infrastruktuuripoikkeus koskemaan vielä määrittämätöntä yritys- ja hankejoukkoa

Korkovähennysrajoituksilla on tärkeä tehtävä Suomen veropohjan turvaamisessa ja voitonsiirron estämisessä. Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään laajennuksia korkovähennysrajoituksiin sisältyvään nk. infrastruktuuripoikkeukseen. Kyseessä on yrityksen korkomenot kokonaan tai osin korkovähennysrajoituksilta vapauttava säännös, jonka soveltamisalaa on sen vuonna 2019 tapahtuneen käyttöönoton jälkeen laajennettu jo useampaan kertaan.

Nykyisellään infrastruktuuripoikkeus koskee:

- sosiaalista asuntotuotantoa
- julkisia infrastruktuuriyhteisöjä, jotka vastaavat julkisen infrastruktuurin toteuttamisesta tai ylläpidosta
- julkisyhteisön tilaamaa pitkän aikavälin julkista infrastruktuurihanketta toteuttavia osittain tai kokonaan yksityisomisteisia yhteisöjä tietyin lisäedellytyksin (mm. yksityisomistajille maksetut korkomenot rajattu vapautuksen ulkopuolelle).

Nyt käsittelyssä olevalla hallituksen esitysluonnoksella infrastruktuuripoikkeus halutaan laajentaa yksityisomisteisten yritysten toteuttamiin ”huoltovarmuuskriittisiin infrastruktuurihankkeisiin”. Yksi keskeisimmistä eroista aikaisempiin infrapoikkeuksiin on se, että poikkeuksen piiriin tulevien infrahankkeiden ei tarvitsisi enää liittyä julkiseen infrastruktuuriin. Kyse olisi siis yksityisten yritysten itsenäisesti ja omaksi edukseen toteuttamista infrastruktuuri-investoinneista.

Uuden poikkeuksen soveltamisalan määrittämisessä nojattaisiin nk. CER-direktiiviin ((EU) 2022/2557, Critical Entities Resilience). Käytännössä poikkeuksen piiriin pääseminen edellyttäisi, että poikkeusta hyödyntävä yritys on määritetty CER-direktiiviin pohjautuen nk. kriittiseksi toimijaksi ja korkomenot liittyvät huoltovarmuuskriittisen pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeen toteuttamiseen.

CER-direktiivi ja siihen pohjaava, juuri hyväksytty kansallisen sääntely (HE 205/2024 vp) koskevat seuraavia toimialoja: liikenne, energia, pankit, finanssimarkkinat, terveys, ruoka, vesi- ja jätevesihuolto, digitaalinen infrastruktuuri, julkishallinto ja avaruus. Näiltä toimialoilta tullaan identifioimaan ns. kriittiset toimijat, jotka tulevat olemaan uuden CER-sääntelyn piirissä. Kriittiseksi toimijaksi voidaan katsoa tietyin rajoituksin yksityinen tai julkinen yhteisö, joka "tarjoaa yhtä tai useampaa yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta keskeistä palvelua". Keskeiset palvelut on määritelly komission delegoidussa asetuksessa (EU) 2023/2450. Määritelmä on erittäin laaja ja pitää sisällään mm. sähköntoimituksen ja -siirron, lento-, raide- ja vesiliikenteen harjoittamisen, luottolaitostoiminnan, datakeskustoiminnan ja terveyshuoltopalvelujen tarjoamisen sekä lukuisia muita palveluja. Voidaan siis olettaa, että kriittisiksi toimijoiksi tullaan määrittämään todella iso joukko yrityksiä. Vielä tätä yritystason määrittämistä ei ole tehty. Määräaika kriittisten toimijoiden määrittämiselle on 17.7.2026.

Uuden korkomenoja korkovähennysrajoituksilta vapauttavan säännöksen soveltamisala määrittäisi toisin sanoen vasta tulevaisuudessa ja pohjautuisi toiseen (täysin korkovähennysrajoituksiin ja verotukseen liittymättömään) sääntelykehykseen. Todennäköisesti soveltamisalan piiriin tulisi suuri joukko infrastruktuurihankkeita toteuttavia yrityksiä (mm. Caruna ja Fortum, joiden on aiemmin katsottu harjoittaneen korkomenojen muodossa tapahtuvaa voitonsiirtoa). Näiden yritysten korkomenot vapautuisivat tietyin lisäedellytyksin korkovähennysrajoituksilta, jos lainoilla on rahoitettu "huoltovarmuuskriittisiä pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeita". HE-luonnoksessa ei kuitenkaan tuoda selkeästi ilmi, mitä kaikkea voitaisiin lukea "huoltovarmuuskriittisiksi pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeiksi", vaan lakiteksti jättää tältä osin merkittävää tulkinnanvaraisuutta. Todennäköisesti sen piiriin tulisivat esimerkiksi sähkönsiirtoverkkoon ja uusiin voimalaitoksiin tehdyt investoinnit, mahdollisesti myös maksujärjestelmiä, tietoverkkoja ja niin edelleen. Mitään esimerkkiluetteloa tai selkeää rajausta ei HE-luonnoksessa esitetä. HE-luonnos jättää myös epäselväksi sen, kenen vastuulla olisi linjata täyttääkö infrahanke säännöksen kriteerit vai ei – toisin sanoen, kuka kriteerien täyttymistä arvioisi.

Finnwatch katsoo, ettei näin epäselvää säännöstä, jonka soveltamisala selviää vasta myöhemmin, voida hyväksyä, koska käytännössä vielä ei tiedetä, mitä ollaan hyväksymässä. Mahdollisuudesta infrastruktuuripoikkeuksen hyödyntämiseen voisi muodostua niin laaja, että se veisi pohjan veropohjan turvaamisen kannalta välttämättömyiltä korkovähennysrajoituksilta. Samalla se asettaisi eri yritykset verotuksellisesti epätasa-arvoiseen asemaan.

Vaikutusarviot korkeintaankin suuntaa-antavia, koska poikkeussäännöksen soveltamisala ei ole selvillä

Ehdotetun lakimuutoksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa tuodaan heti aluksi esiin, ettei täsmällisiä verovaikutusarvioita ole mahdollista tehdä, koska uuden säännöksen piiriin tulevista yrityksistä ei ole vielä tietoa. Verovaikutusten mittaluokkaa on kuitenkin pyritty haarukoimaan vuonna 2023 ilmoitettujen vähennyskeltottomien korkomenojen ja yritysten toimialaluokitusten perusteella. Näin arvioiden lakimuutoksen verovaikutukseksi on saatu 80 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriö pitää tätä yläarviona mm. siksi, että uusi säännös vapauttaisi korkomenot rajoituksilta vain niiltä osin kuin ne kohdistuvat huoltovarmuuskriittisiin hankkeisiin ja korkomenot on maksettu ns. kolmansille osapuolille. Verovaikutuksen arvioidaan toisin sanoen nousevan korkeintaan tämän suuruiseksi.

Verovaikutusarviossa olisi kuitenkin hyvä ottaa huomioon myös se, etteivät edellisiin vuosiin pohjaavat tiedot välttämättä kuvasta hyvin tulevaa tilannetta. Koska uusi säännös vapauttaisi korkomenoja korkovähennysrajoituksilta, lisäisi se säännöksen piirissä olevien yritysten kannusteita hyödyntää velkarahoitusta. Näin ollen lainarahoituksen määrä voisi kasvaa merkittävästikin nykyisestä ja johtaa siten aiempaa suurempiin (lakimuutoksen myötä vähennyskelpoisin) korkomenoihin. Tällä olisi luonnollisestikin verovaikutusta kasvattava vaikutus.

Lakimuutoksen EU-säännösten mukaisuudesta ei ole varmuutta

Suomen liikkumatilaa infrapoikkeuksen laajentamisessa rajoittavat mm. EU:n veronkiertodirektiivi (ATAD) sekä valtiontukisäännökset. Koska veronkiertodirektiivi määrittää minimitasen EU-maissa sovellettaville korkovähennysrajoituksille, ei korkovähennysrajoituksilta vapauttavia poikkeussäännöksiä ole mahdollista säätää direktiivissä määritettyä laajemmaksi.

Veronkiertodirektiivin mukaan infrapoikkeusta voidaan soveltaa lainoihin "joilla rahoitetaan pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita, jos hankkeen toteuttaja, vieraan pääoman menot, varat ja tulot ovat kaikki unionissa" (4 artiklan kohta 4 b). Edelleen direktiivissä todetaan, että "pitkän aikavälin julkisella infrastruktuurihankkeella tarkoitetaan hanketta, jolla tuotetaan, kehitetään, käytetään ja/tai ylläpidetään laajamittaista omaisuutta, jonka jäsenvaltio katsoo olevan yleisen edun mukainen" (4 artiklan 4 kohdan 2 alakohta).

Hallituksen esitysluonnos nojaa oletukseen, että yleisen edun mukaisuus toteutuu sillä, että poikkeuksen hyödyntämismahdollisuus rajataan CER-direktiivin kautta määriteltävien yritysten huoltovarmuuskriittisiin infrahankkeisiin. Hallituksen esitysluonnoksessa ilmeisesti myös oletetaan, ettei se, että direktiivissä puhutaan ainoastaan julkisista infrastruktuurihankkeista, estä poikkeuksen ulottamista ei-julkisiin infrastruktuurihankkeisiin, jos hankkeiden voidaan katsoa olevan olennaisia "välttämättömien yhteiskunnan toimintojen,

taloudellisen toiminnan, kansanterveyden, yleisen turvallisuuden tai ympäristön ylläpitämiseksi”. Finnwatch suhtautuu varauksella tulkinnan oikeellisuuteen.

Veronkiertodirektiivin resitaaleista käy ilmi, että julkisten infrastruktuurihankkeiden vapauttaminen korkovähennysrajoituksilta on nähty mahdolliseksi siksi, että niihin on nähty liittyvän “vain vähän tai ei lainkaan veropohjan rapautumisen tai voitonsiirron riskiä”. Tämä onkin varmasti tilanne julkisen sektorin toteuttamissa julkisissa yleisen edun mukaista omaisuutta tuottavissa/ylläpitävissä infrahankkeissa, joiden lainoittamisesta vastaa useimmiten valtio tai kunta. Nyt infrapoikkeus ollaan kuitenkin laajentamassa yksityisten yritysten toteuttamiin huoltovarmuuskriittisiin (ei-julkisiin tai julkisen sektorin tilaamiin) hankkeisiin, joiden rahoitus voi hyvin tulla ulkomailta (käytännössä toisista EU-maista). Tällaisiin rajat ylittäviin rahoitusjärjestelyihin voi katsoa sisältyvän vähäistä suurempaa veropohjan rapautumisriskiä siitä huolimatta, että yksityisomistajilta nostettu rahoitus on rajattu poikkeuksen ulkopuolelle. Finnwatch katsookin, että HE-luonnoksessa tehty tulkinta saattaa johtaa veronkiertodirektiiviä laajempaan poikkeussäännöksen soveltamiseen ja olla siten ristiriidassa veronkiertodirektiivin kanssa.

EU:n valtiontukisääntely kieltää puolestaan sellaiset valtiontuet (ml. verotuet), joiden kohdalla täyttyvät seuraavat kriteerit: tuki on myönnetty julkisista varoista, tuki on valikoiva, tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. HE-luonnoksessa kuvataan melko laajasti valtiontukisääntelyn yleisiä piirteitä, mutta arvioita nyt ehdotetun sääntelyn valtiontukisäännösten mukaisuudesta ei varsinaisesti esitetä. HE-luonnoksessa kerrotaan ainoastaan, että aiheesta käydään valmistelun aikana keskustelua komission kanssa.

Keskustelua infrapoikkeuksen laajentamismahdollisuuksista on käyty komission kanssa aiemminkin. Näissä keskusteluissa komissio on ilmaissut, että infrapoikkeuksen laajentamiseen nk. mankala-yhtiöiden toteuttamiin voimalaitoshankkeisiin liittyy huomattavia haasteita valtiontukisäännösten näkökulmasta (ks. esim. HE 202/2022 kohta 2.6 ja HE 211/2021 kohta 2.4). Tämä lieneekin keskeinen syy sille, miksi nyt annetussa lakiesityksessä on päädytty huomattavasti hallitusohjelmakirjausta laajempaan soveltamisalaan. Hallitusohjelmassa on sovittu, että hallitus selvittää ja mahdollisuuksien mukaan toteuttaa infrapoikkeuksen laajentamisen suuriin energiahankkeisiin. Nyt käsittelyssä olevassa HE-luonnoksessa soveltamisala on huomattavasti laajempi ja kattaa budjettiriihessä 2024 linjatusti kaikki “huoltovarmuuskriittiset infrastruktuurihankkeet”. Finnwatch pitää mahdollisena, että kielletyn valtiontuen kriteerit saattavat tästä laajennuksesta huolimatta edelleen täytyä, sillä kyse on näinkin muotoiltuna valikoivasta julkisesta tuesta, joka voidaan mahdollisesti katsoa kilpailua vääristäväksi ja jäsenmaiden väliseen kauppaan vaikuttavaksi.

Ehdotetun lakimuutoksen EU-säännösten mukaisuuden arvioimista vaikeuttaa se, että hallituksen esitysluonnoksesta puuttuvat kokonaan vaihtoehtoisia toteutustapoja ja muiden maiden infrapoikkeuksia käsittelevät osiot. Nämä olisi ollut hyvä sisällyttää HE-luonnokseen ennen lausuntokierrosta.

Yksityisomistajan määritelmä vaatii täsmentämistä

Jos ehdotettu uusi säännös kaikista sen ongelmista huolimatta etenee, on lakiehdotukseen sisältyvä yrityksen yksityisomistajille maksettujen korkojen ulosrajaus välttämätön. Ilman sitä voitonsiirto oletettavasti räjähtäisi säännöksen piiriin tulevissa yrityksissä, sillä uusi infrapoikkeus tarjoaisi sen soveltamiseen oikeutetuille yhtiöille mahdollisuuden siirtää kaikki hankkeen voitot toiseen, voittoja kevyemmin verottavaan EU-maahan joko yhtiön omistajille tai toisille konserniyhtiöille maksettavina korkoina.

Yksityisomistajan määritelmää tulee kuitenkin täsmentää. Siitä tulee käydä selkeästi ilmi, että omistuksella tarkoitetaan sekä suoraa että välillistä omistusta. Lisäksi määritelmän tulee kattaa sekä korkoja vähentävään yhtiöön konsernisuhteessa olevat tahot että sen omistajiin konserniyhteydessä olevat tahot. Tämänhetkinen muotoilu jättää hieman avoimeksi, kumpaan määritelmässä viitataan: lakitekstin perusteella voisi tulkita, että kyse on korkoja vähentävän yhtiön konserniyhtiöistä, kun taas HE-luonnoksen s. 13 puhutaan (minkä tahansa suuruisen) osuuden pääomasta omistavaan tahoon konserniyhteydessä olevasta osapuolesta. Nämä eivät kaikissa tapauksissa ole samoja. Ilman riittävän kattavaa määritelmää yksityisomistajille maksettujen korkojen ulosrajaus ei torju voitonsiirtoa ja voi johtaa merkittäviin veropohjan vuotoihin.

Muita huomiota

HE-luonnoksessa edellytetään, että yhteisön on seurattava infrastruktuurihanketoiminnan tuloja ja kuluja muusta toiminnasta erillään ja laadittava selvitys "niistä laskentaperiaatteista, joita yhteisö noudattaa yhteisön tulojen, niihin kohdistuvien menojen ja toiminnan harjoittamiseen liittyvien korkojen kohdentamisessa yhteisön infrastruktuurihanketta koskevan toiminnan ja muun toiminnan välillä." Tämä jättää yrityksille varsin vapaat kädet määrittää, millä periaatteilla kohdistukset tehdään, ja mahdollistaa käytännössä sen, että esimerkiksi korkoja allokoidaan hankkeelle perusteettoman paljon. Mikäli nyt lausunnoilla oleva lakihanke etenee, HE:een tulisi sisällyttää selkeät raamit korkojen sekä muiden tulojen ja kulujen kohdentamiselle.

Lopuksi todettakoon vielä, että ehdotetun sääntelyn monimutkaisuuden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi on todennäköistä, että uusi säännös tulisi toteutuessaan aiheuttamaan paljon tulkintakysymyksiä ja työllistämään niin yrityksiä, Verohallintoa kuin tuomioistuimiakin.