Finnwatch ry:n lausunto
valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
19.10.2026

Asia: HE 227/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle korkovähennysrajoitusten infrapoikkeukseen esitetyistä muutoksista.

Finnwatch pitää lakiesitystä 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 – jää kokonaan pimentoon, koska tieto CER-toimijoiksi määritetyistä yrityksistä ei ole julkinen. Huolestuttavaa on myös se, että lakipykälä jättää hyvin avoimeksi sen, milloin hanke voidaan katsoa huoltovarmuuskriittiseksi pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeeksi. Näistä syistä katsomme, ettei ehdotettuja lakimuutoksia tule toteuttaa.

Mikäli infrapoikkeuksen laajentamisessa halutaan edetä, tulee lakiesitys palauttaa valmisteluun. Jatkovalmistelussa poikkeuksen soveltamisala tulee määrittää tarkkarajaisella ja läpinäkyvällä tavalla. Lakiesitykseen tulee lisäksi sisällyttää selkeät kriteerit uuden säännöksen piiriin tuleville infrahankkeille sekä periaatteet tuottojen ja kulujen allokoinnille.

Korkovähennysrajoitusten infrapoikkeus laajennettaisiin koskemaan yksityisten yritysten omaksi edukseen toteuttamia infrahankkeita

Korkovähennysrajoituksilla on tärkeä tehtävä Suomen veropohjan turvaamisessa ja voitonsiirron estämisessä. Hallituksen esityksessä 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 esityksellä 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 infraan. Kyse olisi siis yksityisten yritysten itsenäisesti ja omaksi edukseen toteuttamista investoinneista.

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

Poikkeus koskisi yleisöltä piiloon jäävää yritys- ja hankejoukkoa

Uuden poikkeuksen soveltamisalan määrittämisessä nojattaisiin yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annettuun lakiin (jäljempänä CER-laki), jota ei ole tarkoitettu käytettäväksi verotuksen pohjana. Käytännössä poikkeuksen piiriin pääseminen edellyttäisi, että poikkeusta hyödyntävä yritys on määritetty CER-lakiin pohjautuen nk. kriittiseksi toimijaksi ja korkomenot liittyvät huoltovarmuuskriittisen pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeen toteuttamiseen. Vaihtoehtoisesti uuden poikkeuksen piiriin voisi päästä yritys, johon sovelletaan CER-lain 3 §:n mukaisesti “vähintään vastaavia velvoitteita” kuin mitä kriittisiin toimijoihin sovelletaan CER-lain nojalla.

CER-direktiivin mukainen aikaraja kriittisten toimijoiden nimeämiselle oli 17.7.2026. Tieto siitä, mitkä yritykset on Suomessa määritetty CER-lain pohjalta kriittisiksi toimijoiksi, ei kuitenkaan ole julkista. Nyt ehdotetun infrapoikkeuksen soveltamisala jäisi siten yleisöltä täysin pimentoon, mitä ei voida pitää verotuksen näkökulmasta hyväksyttävänä. Herää myös kysymys, voiko näin määritetty soveltamisala täyttää perustuslain 81 §:ssä ja sen esitöissä verolaeille asetettuja yksiselitteisyys- ja tarkkarajaisuusedellytyksiä. Lisäksi lainsäätäjän tulee tiedostaa, että korkomenojen muita laajempi vähennysoikeus muodostaa riskin siitä, että kriittisiksi toimijoiksi määritetyt tahot on mahdollista tunnistaa yritysten tilinpäätös- ja verotietojen pohjalta. Infrapoikkeuksen sitominen CER-lakiin voi siten vaarantaa kriittisten toimijoiden salassa pysymisen.

Poikkeuksen piirin voi olettaa olevan todella laaja eikä “huoltovarmuuskriittisiä pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeita” ole määritelty riittävällä tarkkuudella

Osviittaa siitä, kuinka laajasta yritysjoukosta kriittisissä toimijoissa on kyse, voi hakea CER-lain soveltamisalasta. CER-laki ja sen pohjana oleva CER-direktiivi koskevat 11 eri sektoria: liikennettä, energia-alaa, pankkeja, finanssimarkkinoita, terveyttä, ruokaa, vesi- ja jätevesihuoltoa, digitaalista infrastruktuuria, julkishallintoa ja avaruutta. Näiltä toimialoilta kriittiseksi toimijaksi voidaan katsoa tietyin rajoituksin yksityinen tai julkinen yhteisö, joka “tarjoaa yhtä tai useampaa yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta keskeistä palvelua”. Keskeiset palvelut on määritelty 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.

Todennäköisesti soveltamisalan piirissä on siis hyvin suuri joukko infrastruktuurihankkeita toteuttavia yrityksiä (mm. Caruna ja Fortum, joiden on aiemmin katsottu harjoittaneen korkomenojen muodossa tapahtuvaa voitonsiirtoa). Näiden yritysten kolmansille osapuolille maksetut korkomenot vapautuisivat tietyin lisäedellytyksin korkovähennysrajoituksilta niiltä osin kuin lainoilla on rahoitettu “huoltovarmuuskriittisiä pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeita”. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan tuoda ilmi, mitä kaikkea voitaisiin lukea “huoltovarmuuskriittisiksi pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeiksi”, vaan

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

lakiteksti jättää tältä osin merkittävää tulkinnanvaraisuutta. Todennäköisesti sen piiriin tulisivat esimerkiksi sähkönsiirtoverkkoon ja uusiin voimalaitoksiin tehdyt investoinnit, mahdollisesti myös investoinnit maksujärjestelmiin, tietoverkkoihin ja niin edelleen. Mitään esimerkkiluetteloa tai selkeää rajausta ei hallituksen esityksessä esitetä. Hallituksen esitys jättää myös epäselväksi sen, kenen vastuulla olisi valvoa, onko kyseessä uuden säännöksen mukainen infrahanke. Ilmeisesti tämän on ajateltu jäävän Verohallinnon vastuulle, eli Verohallinto joutuisi verotusta toimittaessaan arvioimaan, onko kyseessä lakipykälän tarkoittama hanke.

Yrityksille ollaan jättämässä vapaat kädet päättää, miten korkoja kohdistetaan poikkeuksen piirissä oleville hankkeille

Hallituksen esityksessä edellytetään, että yhteisön on seurattava infrastruktuurihanketoiminnan tuloja ja kuluja muusta toiminnasta erillään ja laadittava selvitys 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 kolmannelle osapuolelle maksettavia korkoja allokoidaan hankkeelle perusteettoman paljon verohyötyjen saamiseksi. Vaikka hankekohtaiseen seurantaan liittyvät huolet nousivat esiin jo luonnosvaiheen lausuntokierroksella, ei hallituksen esitykseen ole tehty palautteen perusteella näitä ongelmia korjaavia muutoksia.

Arviot verovaikutuksista korkeintaankin suuntaa-antavia

Ehdotetun lakimuutoksen taloudellisia vaikutuksia koskevaa osiota oli päivitetty luonnosvaiheen jälkeen. Nyt infrapoikkeuksen laajennuksen aiheuttamaksi veromenetykseksi arvioitiin 20–40 miljoonaa euroa. Arvio pohjaa tietoihin siitä, kuinka paljon vähennyskelvottomia kolmansille osapuolille maksettuja korkoja kriittisillä toimijoilla on ollut vuonna 2024.

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 vähennyskelpoisiin) korkomenoihin. Tällä olisi luonnollisestikin verovaikutusta kasvattava vaikutus. Lisäksi tiettyihin hankkeisiin kohdistuvien korkojen muuta toimintaa laajempi vähennysoikeus kannustaa yrityksiä allokoimaan mahdollisimman suuren osan yrityksen korkomenoista juuri infrahankkeille.

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

Lakimuutoksen EU-säännösten mukaisuudesta ei tunnu olevan vieläkään täyttä varmuutta

Suomen liikkumatilaa infrapoikkeuksen laajentamisessa rajoittavat mm. EU:n veronkiertodirektiivi (ATAD) sekä valtiontukisäännökset. Koska veronkiertodirektiivi määrittää minimitason 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 esitys nojaa oletukseen, että yleisen edun mukaisuus toteutuu sillä, että poikkeuksen hyödyntämismahdollisuus rajataan CER-direktiivin kautta määriteltävien yritysten huoltovarmuuskriittisiin infrahankkeisiin. Hallituksen esityksessä 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 ja huomauttaa, että asian arviointia vaikeuttaa merkittävästi se, ettei hallituksen esitykseen ole sisällytetty tietoja muiden jäsenmaiden infrastruktuuripoikkeuksista.

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. Hallituksen esityksessä kerrotaan, että aiheesta on käyty valmistelun aikana keskustelua komission kanssa, ja hallitus *arvioi* tältä pohjalta, että muutosesitykset ovat EU-oikeuden ja valtiontukisäännösten mukaisia.

Keskusteluissa komissio on painottanut mm. sitä, ettei verokohtelun soveltuminen tiettyihin verovelvollisiin saa johtaa viranomaisten harkinnanvaraisiin soveltamiskäytäntöihin. Ottaen huomioon ehdotetun säännöksen ylempänä listatut puutteet, Finnwatch pitää selvänä, että esimerkiksi siihen, katsotaanko hanke säännöksen mukaiseksi infrahankkeeksi vai ei, liittyy merkittävää harkinnanvaraisuutta ja riski harkinnanvaraisista soveltamiskäytännöistä on ilmeinen. Hallituksen tulkintaa EU-oikeuden ja valtiontukisäännösten mukaisuudesta voinee siten pitää ainakin jossain määrin epävarmana.

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

Muita huomioita

Lausuntokierroksella osa lausujista on vaatinut uuden poikkeuksen ulottamista myös konsernin sisäisiin korkomenoihin. Tätä laajennusta ei kuitenkaan ole päädytty tekemään. Ratkaisu on perusteltu, koska konsernin sisäisten korkojen vapauttaminen johtaisi varmasti konsernilainojen mittavaan käyttöön ja sitä kautta veropohjan merkittävään vuotoon.

Elinkeinoelämän vaatimuksiin mahdollistaa uuden poikkeuksen taannehtiva soveltaminen on sen sijaan vastattu mahdollistamalla vuonna 2026 vähentämättä jäävien infrahankkeisiin liittyvien korkomenojen vähentäminen vuonna 2027. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miksi tämä veromenetyksiä vuonna 2027 kasvattava muutos on nähty perustelluksi.

Hallituksen esityksen vaihtoehtoisia toteutustapoja ja muiden maiden lainsäädäntöä koskevat osiot ovat todella puutteellisia. Vaihtoehtoisten toteutustapojen osalta todetaan ainoastaan, ettei niitä ole tunnistettu, ja esityksestä puuttuu kokonaan muiden maiden lainsäädäntöratkaisujen läpikäynti. Sen sijaan siinä viitataan kahteen aiempaan (vuosina 2021 ja 2022 annettuun) hallituksen esitykseen ja niihin sisältyviin lainsäädäntövertailuihin. Hallituksen esityksessä ratkaisua perustellaan sillä, ettei eri maiden infrapoikkeussäännöksissä ole tiettävästi tapahtunut olennaisia muutoksia näiden aikaisempien esitysten antamisen jälkeen. Kyseisissä hallituksen esityksissä ei kuitenkaan ole käyty läpi eri maiden infrapoikkeussäännösten yksityiskohtia. Sen sijaan niissä on kuvattu korkovähennysrajoituksia yleisellä tasolla ja kerrottu eri maiden tasevapautussäännöksistä. Näistä maavertailuista ei siten ole mahdollista vetää johtopäätöksiä siitä, miten Suomeen nyt ehdotettu infrapoikkeuksen laajennus suhtautuu muiden jäsenmaiden ratkaisuihin. Hallituksen esitystä tulisi täydentää tältä osin.

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.

Kaikki edellä listattu huomioiden Finnwatch katsoo, että uudesta infrapoikkeuksesta tulee joko luopua tai se pitää palauttaa valmisteluun. Jatkovalmistelussa soveltamisala tulisi määrittää selkeästi ja läpinäkyvästi. Pykälään tulisi lisäksi sisällyttää sekä infrahankkeita koskevat kriteerit (ts. tiedot siitä, milloin hankkeen voidaan katsoa olevan laissa tarkoitettu huoltovarmuuskriittinen pitkän aikavälin infrastruktuurihanke) että periaatteet, joilla tuottojen ja kulujen allokointi tulee tehdä.

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