

Asia: VN/7982/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO HE-LUONNOKSESTA KORKOVÄHENNYSRAJOITUSTEN MUUTTAMISEKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Verohallinnon lausuntoa korkovähennysrajoitussäännösten muuttamiseksi. Tarkoitus on muuttaa elinkeinoverolain (EVL) korkovähennysrajoitussääntelyä siten, että niin sanotut CER-direktiivin mukaiset kriittiset toimijat voisivat jatkossa laajemmin vähentää korkomenoja. Edellytyksenä on, että kyse on korkomenoista, jotka liittyvät lain mukaisiin kriittisiin infrastruktuurihankkeisiin.

Verohallinto tuo esiin, että esitykseen nykymuodossaan liittyisi huomattavia epävarmuuksia sen osalta, kuinka verotus toimitetaan tehokkaasti ja yhdenmukaisesti. Verohallinto katsoo, että jäljempänä esitetyin perusteluin lainsäädäntöä tulisi suoraviivaistaa ja sen tulkinnallisuutta tulisi poistaa merkittävästi. Ehdotettu korkovähennysoikeuden laskenta on erittäin monimutkainen ja tätä laskentaa tulee kaavamaistaa. Korkomenojen vähennyskelpoisuuden tarkastelun tulisi edelleen olla yhtiökohtaista, eikä hankekohtaista.

HUOLTOVARMUUSKRIITTISEN PITKÄN AIKAVÄLIN INFRASTRUKTUURIHANKKEEN MÄÄRITELMÄSTÄ

Keskeinen osa sääntelyä on sen määrittäminen, mitä pidetään poikkeusten kattamana infrastruktuurihankkeena. Esitysluonnoksessa on todettu, että tämä "huoltovarmuuskriittisen pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeen" määritelmä pohjautuisi CER-direktiiviin sekä veron kiertämisen estämistä koskevaan direktiiviin. Tämä jää hyvin tulkinnanvaraiseksi.

Ehdotetun sääntelyn mukaan:

"Huoltovarmuuskriittisenä pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeena pidetään hanketta, jolla tuotetaan, kehitetään, käytetään tai ylläpidetään laajamittaista kriittistä infrastruktuuria, joka on välttämätön keskeisen palvelun tarjoamiseksi. "

Tätä täsmennetään edelleen ehdotetun sääntelyn mukaan:

"Tässä pykälässä tarkoitetaan

- 1) kriittisellä infrastruktuurilla hyödykettä, tilaa, laitteistoa, verkostoa tai järjestelmää tai osaa hyödykkeestä, tilasta, laitteistosta, verkostosta tai järjestelmästä;
- 2) keskeisellä palvelulla palvelua, joka on olennainen välttämättömien yhteiskunnan toimintojen, taloudellisen toiminnan, kansanterveyden, yleisen turvallisuuden tai ympäristön ylläpitämiseksi. "

Esitysluonnoksessa on lisäksi todettu, että kriittisen infrastruktuurin määritelmä olisi laaja. Verohallinto toteaa, että esitysluonnoksesta ei ilmene tarkemmin, miltä osin kriittisen infrastruktuurin määritelmä pohjautuu CER-direktiiviin eikä luonnoksessa ole viitattu direktiivin keskeisiin kohtiin. Esitysluonnoksessa olisi tarpeen huomattavasti täsmentää sitä, minkälaista laajamittaista infrastruktuuria säännöksessä tarkoitetaan.

Huomattakoon, että CER-sääntely kyllä määrittää sen, mitkä yritykset ovat kriittisiä toimijoita, mutta määrittääkö CER-sääntely itsessään sitä, mikä luokitellaan näiden toimijoiden osalta täsmällisesti kriittiseksi infrastruktuuriksi, joka on välttämätön keskeisen palvelun tarjoamiseksi? Mikäli CER-sääntely ei tarkasti määritä CER-yritysten osalta näiden "kriittistä infrastruktuuria, joka on välttämätön keskeisen palvelun tarjoamiseksi", tulee määrittelyyn sisällyttämään huomattavaa tulkintaa. Tämä tulisi viemään merkittävästi aikaa sekä edellyttämään merkittävää määrää asiantuntijatyötä Verohallinnossa. Ylipäätään tällaisten hankkeiden analysointi vaatisi merkittäviä osaamisen kehittämisen toimenpiteitä Verohallinnossa.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole myöskään esitetty tarkemmin, minkälaisen palvelujen voidaan katsoa olevan olennaisia välttämättömien yhteiskunnan toimintojen, taloudellisen toiminnan, kansanterveyden, yleisen turvallisuuden tai ympäristön ylläpitämiseksi. Esimerkiksi "kansanterveyden tai yleisen turvallisuuden kannalta olennaisten palveluiden määrittäminen" ei ole sellaisenaan Verohallinnon ydinosaamista ja Verohallinto ymmärtää, että näihin voi liittyä myös huomattavaa tulkinnallisuutta, jo yksin olennaisuuden täyttymisen arvioinnissa. Näitäkin määritelmiä tulisi huomattavasti täsmentää esityksessä.

Erityisesti Verohallinto esittää, että säännökseen tulee lisätä edellytys siitä, että verovelvollisen tulee antaa selvitys siitä, millä perusteella kyse on säännöksessä tarkoitettusta kriittisestä infrastruktuurihankkeesta.

TULOJEN JA MENOJEN JAOTTELUSTA SEKÄ TÄTÄ KOSKEVASTA SELVITTÄMISVELVOLLISUUDESTA

Oikeus vähentää muutoin vähennyskelvottomia nettokorkomenoja olisi esitysluonnoksen mukaan hankekohtainen. Ehdotetun lain mukaan "yhteisön on selvitettävä erikseen infrastruktuurihanketta koskevasta toiminnasta saadut tulot ja muusta toiminnasta tulot sekä niihin kohdistuvat menot ja muut vähennykset samoin kuin mainittuihin toimintoihin kohdistuvat varat ja velat".

Tämän lisäksi ehdotetun lain mukaan "yhteisön on lisäksi 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".

Esityksessä tulisi täsmentää onko kyse hankekohtaisesta tuloslaskelmasta ja taseesta vai esimerkiksi hankekohtaisesti verotettavan tuloksen laskennasta, joka tehdään vain korkovähennysrajoitusten soveltamista varten. Joka tapauksessa tämä hankekohtainen tulojen sekä menojen, varojen ja velkojen määrittely tehdään vain verotusta varten. Lisäksi hankekohtaiset laskentaperiaatteet määritetään vain verotusta varten. Verohallinto käsittää, että yhteisöillä on ehdotetun sääntelyn mukaan merkittävää harkintaa sen osalta, miten laskentaperiaatteet kohdentamisessa tältä osin määritetään ja nämä puolestaan vaikuttavat suoraan siihen, miten korkomenoja verotuksellisesti kohdellaan.

Mikäli laskentaperiaatteiden määrittely tulee olemaan yritysten omaan harkintaan perustuvaa ja täten yrityskohtaista, määrittelyt voivat erota yritysten välillä huomattavastikin ja täten myös verotuksen lopputulos voi vaihdella huomattavastikin korkomenojen vähentämisen osalta. Asiaan liittyvää tulkinnallisuutta tulisi rajoittaa huomattavasti ja täsmentää tarkasti esimerkiksi se, millaisia laskentaperiaatteita yhteisöjen tulee noudattaa. Säännöksessä olisi hyvä todeta lisäksi, että yhteisön tulee tarvittaessa esittää selvitys siitä, millä perusteella kysymyksessä olevat korot liittyvät hankkeen toteuttajan huoltovarmuuskriittisen pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeeseen.

Ylipäättään Verohallinto korostaa, että hankekohtainen tulojen, menojen, varojen sekä velkojen määrittely on hyvin työlästä verovelvollisille. Samanaikaisesti veroviranomaisille tämän läpikäynti tulee olemaan työlästä sekä edellyttämään asiantuntijatason työvoimaa. Verohallinnon käsitys on, että laskelmien teko tulee edellyttämään olennaisilta osin manuaalista prosessia toimintojen erottelemiseksi sekä näitä koskevien tulojen ja kulujen erottelemiseksi, sillä mitään jo valmista prosessia tähän ei liene olemassa. Vertailukohtana voidaan käyttää vastikään käytössä ollutta sähköalan voittoveroa, jossa verotus perustui erillisen lainsäädännön mukaan määritettyihin erillisiä

toimintoja varten tehtäviin tilinpäätöksiin. Nyt tarkasteltavan sääntelyn osalta sähköalan voittoverotuksen kaltaista erillistä tilinpäätösprosessia eri hankkeita koskevien tilinpäätösten laatimiseksi ei valmiina ole, jolloin menettelyt jouduttaisiin luomaan erikseen vain korkovähennysrajoituksia varten.

Ylipäättään sen määrittely, milloin laina liittyy johonkin hankkeeseen, lienee tulkinnanvaraista. HE:seen tulisi selkiyttää myös, miten yhtiön lainoihin liittyvät muutokset yleisesti huomioidaan uusien laskelmien osalta (korkokannan muutokset, lainan uudelleenjärjestelyt, pääomittamiset ja muut vastaavat seikat).

Verohallinto esittää, että asiassa tulisi määrittää lain tasolla hyvin kaavamaisesti, miten hankkeisiin kuuluvat korkomenot tulee jaotella.

VÄHENNYSKELPOISTEN KORKOMENOJEN LASKENNASTA HANKEKOHTAISESTI

Esityksen mukaan nykyistä laajempi nettokorkomenojen vähennysoikeus koskisi vain infrastruktuurihankkeesta kertyvien lainojen nettokorkomenoja. Oikeus vähentää muutoin vähennyskelvottomia nettokorkomenoja olisi siis hankekohtainen, eli yhteisön olisi selvitettävä erikseen infrastruktuurihanketta koskevasta toiminnasta saadut tulot ja muusta toiminnasta tulot sekä niihin kohdistuvat menot ja muut vähennykset.

Verohallinto korostaa, että nykyisellään EVL:n mukaisten korkovähennysrajoitusten tarkastelu tehdään yhteisön tasolla. Ehdotettu sääntely tarkoittaisi, että siirryttäisiin yhteisön tasolta hankekohtaiseen tarkasteluun määritettyjen kriittisten toimijoiden osalta. Muutos on olennainen erityisesti sen osalta, miten tämä tultaisiin teknisesti järjestämään sekä millaista laskentaa ja prosessia tämä verovelvollistenkin osalta vaatii. Verohallinto esittääkin ensisijaisesti, että korkovähennysoikeuden laskenta tulisi edelleen toteuttaa yhteisöjen tasolla, eikä hankekohtaisesti.

Esitysluonnoksen EVL 18 c §:n 6 momentin mukaan yhteisön 4 ja 5 momenteissa tarkoitettulla tavalla jaoteltuun infrastruktuurihanketta koskevaan toimintaan ja muuhun toimintaan sovelletaan kuhunkin erikseen EVL 18 a §:n säännöksiä korkojen vähennyskelpoisuudesta.

Mikäli tarkastelu tulee olemaan edelleen hankekohtaista, asiassa tulisi yksityiskohtaisesti käydä läpi se, miten hankekohtaisesti EVL 18 a §:ää sovelletaan, eli vaikkapa esimerkein se, kuinka sovelletaan hankekohtaisesti 500 000 euron, 3 000 000 euron tai 25 % oikaistusta tuloksesta rajaa. Ainakin seuraavat erät tulisi määrittää hankekohtaisesti korkomenojen vähennyskelpoisuuden laskentaa varten:

- ☐ Hankekohtaiset nettokorkomenot yhteensä
- ☐ Hankekohtaiset nettokorkomenot konserniyhtiöille
- ☐ Hankekohtaiset nettokorkomenot ulkopuolisille tahoille

☐ Hankekohtaisen oikaistun tuloksen laskenta:

Verohallinto katsoo, että hallituksen esityksessä tulee tarkentaa, kuinka infrastruktuurihanketta koskevan toiminnan ja muun toiminnan osalta määrittää ja jakaa EVL 18 a §:n 3 momentin mukainen TVL 3 §:ssä tarkoitettu elinkeinotoiminnan tulos, johon on lisätty korkomenot ja verotuksessa vähennettävät poistot sekä konserniavustuksesta verotuksessa annetussa laissa tarkoitettu saatu konserniavustus ja josta on vähennetty annettu konserniavustus ja Euroopan talousalueella sijaitsevan tytäryhtiön lopullisen tappion konsernivähennyksestä annetun lain mukainen konsernivähennys. Erityisesti tulisi täsmentää, miten tiettyjä eriä, kuten konserniavustusta tässä tulisi kohdella laskelmia tehtäessä.

Verohallinto toivoo esityksessä myös täsmennettäväksi, miten hankekohtaista laskentaa sovelletaan, jos yhtiöllä on useampia hankkeita. Mikäli on tarkoitus, että hankekohtainen toiminta käsiteltäisiin yhtenä kokonaisuutena ja muu toiminta omana kokonaisuutenaan, tämä tulee täsmentää esitykseen. Verohallinto korostaa, että mikäli hankkeita voi olla useita ja jokainen näistä edellyttäisi omaa laskentaansa, tekee tämä sääntelystä vielä monimutkaisempaa. Miten esimerkiksi laskenta olisi tarkoitus tehdä energiayhtiön osalta, jolla on useita voimalaitoksia? Muodostaako kukin näistä oman hankkeensa?

Lisäksi ehdotetun sääntelyn mukaan "Infrastruktuurihanketta koskevista 18 a §:n mukaisista vähennyskeltottomista nettokorkomenoista on kuitenkin lisäksi vähennyskelpoista määrä, joka vastaa muille kuin yksityisomistajille suoritettujen nettokorkomenojen suhdetta kaikkiin nettokorkomenoihin". Verohallinto esittää tätä täsmennettävän sillä, että tarkoitettaneen "kaikkia infrastruktuurihankkeen nettokorkomenoja".

LISTAUS CER-SÄÄNTELYN MUKAISISTA YHTIÖISTÄ

Verohallinto ymmärtää, että CER-sääntelyn mukaisista kriittisistä toimijoista määritetään erikseen lista CER-sääntelyn nojalla. HE-luonnoksen mukaan direktiivin mukaiset kriittiset yritykset tulee olla selvillä viimeistään 17.7.2026. Tähän liittyen on herännyt omanlaisiaan kysymyksiä, joita tulisi selkiyttää sääntelyn osalta:

- Mikä viranomainen ylläpitää listausta CER-toimijoista ja miten yhtiöt hakeutuvat tai päätyvät listalle? Kuinka tietojenvaihto Verohallinnon tarpeisiin hoidetaan listan osalta listaa ylläpitävältä taholta - tämä voi edellyttää sääntelyä tietojenvaihdosta asiaan liittyen?

- Kuinka usein listaa päivitetään? Päivitetäänkö listaa kesken vuoden?
- Mikä merkitys on sillä, jos yhtiö poistuu listalta / päätyy listalle kesken verovuoden? Jos asialla on merkitystä, listauksella pitää olla nähtävissä, milloin verovelvollinen on lisätty tai poistettu listalta.
- Mitä listauksen yhtiölle tapahtuu yritysjärjestelytilanteissa?
- CER-toimijat määritetään ensimmäisen kerran 17.7.2026. Sovelletaanko vähennystä listatuilla yhtiöillä takautuvasti koko tilikaudelle/verovuodelle?
- Onko verovelvollisen mahdollista hakea oikaisua, jos ei pääse listalle?

Yleisesti Verohallinto korostaa, että lista tulee julkaista hyvissä ajoin, jotta verovelvollisilla ja Verohallinnolla on riittävästi aikaa valmistautua tuloveroalvontaan. Koska kyse on olennaisesta joukosta verovelvollisia, listan tulisi olla rakenteellisessa muodossa.

MUITA HUOMIOITA

Hallituksen esityksessä olisi hyvä käsitellä sitä, mikä vaikutus esimerkiksi erilaisilla lainojen uudelleenjärjestelytilanteilla voi olla arvioitaessa poikkeuksen soveltamista. Esitysluonnoksessa olisi hyvä tuoda esille, miten tietyt yritysjärjestelyt (esim. sulautuminen) vaikuttavat vastaanottavan yhtiön mahdollisuuteen vähentää korkomenoja sulautuvan yhtiön lainasta, jolla rahoitetaan huoltovarmuuskriittisiä pitkän aikavälin infrastruktuurihanketta. Verohallinnon käsityksen mukaan vastaanottavan yhtiön olisi oltava muun muassa CER-direktiivissä tarkoitettu kriittinen toimija ja hankkeen toteuttaja, jotta se voisi vähentää kyseisen lainan korkomenoja.

Asiassa tulee selkeyttää sitä, mitä tapahtuu vähennyskelvottomille nettokorkomenoille uuden ehdotuksen mukaisessa laskennassa. Syntykö näitä jatkossa hankekohtaisesti? Saako niitä vähentää myös vain hankekohtaisesti vai kerätäänkö kaikki hankkeista kertyneet ja muun toiminnan vähennyskelvottomat nettokorkomenot yhteen ja vähennetään siellä missä pystytään?

Hankekohtaisuus aiheuttaa erityisiä ongelmia yritysjärjestelytilanteissa (esim. jakautuminen, sulautuminen), joissa hanke siirtyy toiselle yhtiölle ja vastaanottava yhtiö ei ole CER-listattu yhtiö. Vähennyskelvottomien nettokorkomenojen siirtäminen pitää mahdollistaa myös verotusjärjestelmässä, joiden hankekohtainen ylläpito tekee toteutuksesta monimutkaisen.

Siirtyvien nettokorkomenojen osalta on epäselvää, miten hankkeen pirstaloitumisessa ko. menot jakaantuvat eri yhtiöiden välillä.

18 c.1 §:ssä käytetään ilmaisua ”CER-direktiivissä tai sen kansallisessa implementoinnissa tarkoitettu kriittinen toimija”. Direktiivi tulisi yksilöidä tarkemmin ja/tai yksilöidä kansallinen toteutus tarkemmin. Lisäksi onko tarpeen viitata kumpaankin?

18 c.3 §:ssä lukee ”1) kriittisellä infrastruktuurilla hyödykettä, tilaa, laitteistoa, verkostoa tai järjestelmää tai osaa hyödykkeestä, tilasta, laitteistosta, verkostosta tai järjestelmästä;” loppuosasta puuttuu ilmeisesti ”, joka on välttämätön keskeisen palvelun tarjoamiseksi;”, koska määritelmä on muutoin hyvin vaikeasti ymmärrettävissä ja yksilöitävissä.

MUUTOKSEN VAIKUTUKSISTA

Muutos koskettaisi merkittävää verovelvollisten joukkoa. Toimialakohtaisen tarkastelun perusteella ehdotuksessa on alustavasti arvioitu, että niillä verovelvollisilla, joita esitys koskisi, voisi olla noin 400 miljoonaa euroa nykyisellään vähennyskelvottomia korkomenoja. Vaikkakin esityksessä todetaan, että erinäisten sääntelyehdotuksen yksityiskohtaisempien määritelmien takia kaikki nämä korkomenot eivät muuttuisi vähennyskelpoisiksi, niin tarkasteltava verovelvollisten joukko on joka tapauksessa huomattava.

Ehdotetun sääntelyn mukaisesti verovelvolliset itse määrittävät sen, miltä osin korot liittyvät yhtiön eri toimintoihin ja periaatteet sen osalta, miten jaottelu tehdään - erityisesti tältä osin sääntely voi johtaa verovelvolliskohtaisiin tulkintoihin ja käytäntöihin, jolloin verotus voi toteutua epäyhdenmukaisesti. Sääntelyn soveltamisen kattava ohjeistaminen Verohallinnon toimesta ei tule olemaan mahdollista ja tällöin on mahdollista, että sääntelyn kohteena olevien verovelvollisten verotus toteutetaan epäyhdenmukaisesti. Verohallinto näkee, että sääntelyä tulee kaavamaisista huomattavasti.

Verohallinnon käsitys on, että sääntelyn mukainen laskenta edellyttää manuaalista määrittelyä verovelvollisilta ja manuaalista valvontatyötä viranomaisilta. Verohallinto korostaa, että toivottavampaa on, että kehitys menisi suuntaan, jossa valvontaa ja verovelvollisten taloudellisen datan tuottamista voitaisiin automatisoida. Prosessi, jossa verovelvolliset joutuvat itse tekemään manuaalisesti määrittelyjä toimintojen jakamiseksi vie kehitystä tässä mielessä väärään suuntaan. Muutoksen toteutus edellyttää Verohallinnolta käytännössä sitä, että Verovelvolliselle tulee mahdollistaa vapaamuotoisen selvityksen antaminen vähennyksen laskennasta. Verovelvollisen kannalta tämä tulee edellyttämään huomattavaa määrää hallinnollista työtä vähennyksen vaatimisen osalta sekä seurannan osalta. Tällaisen vähennyksen valvonta edellyttää Verohallinnolta myös huomattavaa määrää manuaalista työtä. Käytännössä sääntely edellyttää tapauskohtaista tarkastelua ja verovelvollisten omien yksittäisten olosuhteiden huomioimistakin, mikä vaatisi

tapauskohtaisesti Verohallinnolta hyvin suurta asiantuntijatyön määrää sen arvioimiseksi, ovatko lain määritelmät täyttyneet tai onko verovelvollinen kohdistanut toimintaansa koskevat laskelmat perustellulla tavalla.

Sääntely voi edellyttää huomattaviakin muutoksia muun muassa tietojärjestelmiin ja lomakkeisiin. Hankekohtainen vähennysten seuraaminen yhtiökohtaisesti tulee olemaan monimutkaista. Hankekohtainen infrastruktuurihankkeiden nettokorkomenojen seuranta voi edellyttää uudenlaista seurantaa siirtyvien nettokorkomenojen osalta. Tämä olisi merkittävä tietohallinnollinen hanke verotusjärjestelmän kannalta.

Yleisesti ehdotetun mukaisesti toteutuva sääntely luo myös huomattavia ohjeistus ja koulutustarpeita Verohallinnolle, jotta verotus voidaan toimittaa oikein. Hallinnollisen työn määränevonnassa ja tuloverovalvonnassa sekä luultavasti ennakkoratkaisujen osalta voi tulla paljon. Lopullisesti tulkinnallisuus määritettäisiin vasta oikeuskäytännössä. Lisäksi asiassa on otettava huomioon, että vääränlainen kohdentaminen on sanktiouhkaista, mikä voi johtaa kohtuuttomiksikin koettuihin tilanteisiin sääntelyn ollessa tulkinnallista.

AIKATAULUSTA

Ehdotuksen mukaan lain on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ottaen kuitenkin huomioon myös komission kanssa käytävät keskustelut sekä CER-direktiivin kansallinen implementointiaikataulu.

Verohallinto korostaa, että sääntely edellyttää olennaisia muutoksia nykyisiin prosesseihin sekä lomakkeisiin ja myös valmistautumista valvontaan. Komission kanssa käytävät keskustelut luovat omaa epävarmuuttaan toteutusaikatauluihin ja asiassa tulisi varata riittävästi aikaa toteutukselle siitä ajankohdasta lähtien, kun komissiolta saadaan vihreää valoa ehdotukselle.

Huomattakoon, että mahdollisten lomakemuutosten verovuodelle 2026 tulisi olla tiedossa jo alkusyksystä 2025. Asiassa on huomioitava lisäksi se, että Verohallinnossa on edelleen toteutuksessa OECD:n pilari kahden mukainen globaali vähimmäisverotus, mikä vie huomattavasti resursseja tekniseltä toteutukselta. Huomioiden uuden ehdotuksen toteutuksen haastavuuden ja käytettävissä olevat resurssit, uuden infrastruktuurihankkeiden nettokorkomenojen sääntelyn osalta voimaantulo voisi olla aikaisintaan verovuonna 2027.

Pääjohtaja

Markku Heikura

Johtava asiantuntija

Lauri Luukkonen

Luukkonen Lauri
Verohallinto