

Asia: VN/7982/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta

1 Koron vähennysoikeutta rajoittavista säännöksistä ja muutoksen suhteesta niihin

Elinkeinoverolain 18 a ja 18 b §:n koron vähennysoikeutta rajoittavia säännöksiä on muutettu viimeisen hieman yli 10 vuoden aikana useita kertoja. Olennaisimmat muutokset sääntelyyn tehtiin vuonna 2019, josta alkaen sääntely on perustunut veron kiertämistä estävän direktiivin 4 artiklaan. Sittemmin EVL 18 a ja 18 b §:iin jääneitä verosuunnittelun mahdollistaneita aukkoja on tukittu ja toisaalta vähennysoikeuden rajoituksia on lievennetty useampaan kertaan. Koron vähennysoikeutta rajoittavien säännösten jatkuva muuttaminen ei ole paras esimerkki ennakoitavasti sääntelystä. Toisaalta muutoksilla on vastattu toimintaympäristön muutoksiin ja esiin tulleisiin verosuunnittelurakenteisiin.

Tällä kertaa sääntelymuutoksessa on kysymys koron vähennysoikeuden rajoitusten lieventämisestä tilanteissa, joissa korkomenot kohdistuvat yksityisten tahojen toteuttamiin huoltovarmuuskriittisiin pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeisiin. Koron vähennysoikeuden laajennus koskisi vain konsernin ulkopuolisille tahoille maksettavia korkoja sekä julkisyhteisöille ja niiden konserniyrityksille

maksettavia korkoja. Vähennysoikeuden laajennus ei siten pääsääntöisesti koskisi konsernin sisäistä lainoista maksettavia korkoja.

Veron kiertämistä estävä direktiivi on luonteeltaan minimisääntelyä: jäsenvaltioiden on otettava kansalliseen verolainsäädäntöön säännökset, joilla turvataan veropohjaa vähintään direktiivin edellyttämässä laajuudessa. Estettä tiukemmallekin veropohjaa suojaavalle sääntelylle ei ole, kunhan sääntely ei ole ristiriidassa EU:n perusvapauksien tai valtiontukea koskevan sääntelyn kanssa. Esitysluonnoksen mukainen uusi EVL 18 c § perustuisi veron kiertämistä estävän direktiivin 4 artiklan 4 b kohtaan, joka mahdollistaa moninaisiin pitkänaikavälin infrastruktuurihankkeisiin kohdistuvien korkomenojen vähennysoikeuden vähennysoikeudelle säädettyjä pääsääntöjä laajemmin. Lisäksi tarkoituksena on selvittää komission kanssa käytävillä keskusteluilla esitysluonnoksen mukaiseen sääntelyyn mahdollisesti liittyvät valtiontukea koskevat kysymykset. Nämä keskustelut on tarkoitus käydä esitysluonnosta koskevan lausuntokierroksen aikana eli ennen varsinaisen hallituksen esityksen antamista. Pidän tätä perusteltuna toimintatapana. En ota lausunnossa kantaa valtiontukea koskevaan kysymykseen, koska asia on tarkoitus joka tapauksessa selvittää ennen hallituksen esityksen antamista komission kanssa, jolla on valta päättää tuen soveltumisesta sisämarkkinoille. Esitysluonnoksessa käsitellään valtiontukeen liittyviä kysymyksiä laajasti ja perusteellisesti.

2 Esityksen tavoitteista

Esitysluonnoksen luvussa 3 kuvataan sääntelyn tavoitteita. Tavoitteena on koron vähennysoikeuden rajoitusten pääsääntöjen perusteella vähennyskelvottomien korkomenojen vähennysoikeuden salliminen tietyin edellytyksin, kun korkomeno kohdistuu huoltovarmuuskriittisten pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeen rahoittamiseen. Tavoitetta täsmennetään lisäksi siten, että koron vähennysoikeuden rajoitukset eivät kohdistuisi täysimääräisesti yhteiskunnallisesti tärkeiden ja yleisen edun mukaisiksi katsottavien hankkeiden toteuttamiseen. Perimmäisenä tavoitteena lienee kuitenkin huoltovarmuuskriittisten pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeiden edistäminen, mikä ei kuitenkaan esitysluonnoksesta välity. Sääntelymuutoksella on lisäksi yhteys CER-direktiiviin ja sen kansalliseen implementointiin.

3 Sääntelyn vaikutuksista

Esitetty sääntely on luonteeltaan hyvin monimutkista, yksityiskohtaista ja hankalaa terminologiaa vilisevää. Sääntelyn tulkinta ei ole välttämättä yksinkertaista ja sen soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden määrittäminen ei vaikuta selvältä. Sääntelyn soveltamisesta ja vähennysoikeuden saamiseksi vaadittavien laskeminen tekeminen aiheuttaa väistämättä kustannuksia verovelvollisille ja myös Verohallinnolle, vaikka sääntelyn soveltamisalan kytkentä CER-direktiiviin vähentäneekin jossain määrin tulkintaongelmia. Esityksessä ei arvioida lainkaan verovelvollisille ja Verohallinnolle sääntelystä aiheutuvia kustannuksia. Verovelvollisten kohdalla kustannuksista todetaan hyvin

erikoiseen tapaan, että kyse olisi vapaaehtoisesti sovellettavasta poikkeussäännöksestä, joten muutoksen ei arvioitaisi lisäävän verovelvollisen lakisääteistä tiedonantovelvoitteista koituvaa sääntelytaakkaa. Se, että ehdotetun sääntelyn suomaa veroetua ei ole pakko hyödyntää, on omituinen perustee vähätellä sääntelyn soveltamisesta väistämättä aiheutuvaa hallinnollista takaa ja kustannuksia.

Sääntelyn vaikutukset verokertymään kuvataan asianmukaisesti. Asiassa tulee ottaa huomioon se, että korkotaso vaikuttaa olennaisesti sääntelyn verovaikutuksiin (verotuottomenetyksiin).

4 Ehdotetuista säännöksistä ja niiden perusteluista

Koron vähennysoikeuden rajoitusten tavoitteena on rajoittaa korkomenojen vähennysoikeuden hyväksikäyttöä verosuunnittelussa. Tässä konsernin sisäiset lainat ovat tehokkaita erityisesti silloin, kun korko suoritetaan ulkomaiselle konserniyhtiölle verovapaana eränä (TVL 9.2 §). Konsernin ulkopuolisille rahoittajille maksettaviin korkoihin ei liity samassa määrin veropohjaa rapauttavaa vaikutusta kuin konsernin sisäisistä lainoista maksettaviin korkoihin. Esitysluonnoksessa koron vähennysoikeuden rajoitusten lievennys koskisi vain konsernin ulkopuolisia korkomenoja ja julkisyhteisöille maksettavia korkoja, mikä ei avaa aiheutta mahdollisuuksia vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen hyödyntämiselle verosuunnittelussa.

Esitysluonnoksen mukaisessa EVL 18 c.1 §:ssä viitataan CER-direktiiviin avaamatta tarkemmin sitä, mistä direktiivistä on kysymys. Tämä ei täytä verolailta vaadittavaa täsmällisyyttä. Säännöskohtaisissa perusteluissa säännöksen soveltamisala kuitataan lähinnä viittauksilla CER-direktiiviin. Direktiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeva sääntely on juuri hyväksytty eduskunnassa. CER-direktiivin merkitystä ehdotetun EVL 18 c §:n tulkinnassa olisi syytä avata laajemmin, vaikka kyseisen direktiivin sisältöä ei olekaan hallituksen esityksessä syytä käsitellä yksityiskohtaisesti. Esitysluonnoksesta ei esimerkiksi välity se, että jokaisessa jäsenvaltiossa tulee nimetä erikseen CER-direktiivissä tarkoitetut kriittiset toimijat. Perusteluissa olisi myös syytä kuvata selvästi, mitkä ehdotetussa säännöksessä käytetyt termit perustuvat CER-direktiiviin ja mikä niiden keskeinen sisältö on. Muiden termien sisältö tulisi avata yksityiskohtaisesti säännöskohtaisissa perusteluissa.

Pykälän 1 momentissa todetaan lisäksi, että hankkeen toteuttajan, vieraan pääoman menojen, varojen ja tulojen on kaikkien oltava Euroopan unionissa. Tämä rajausta herättää väistämättä kysymyksen siitä, onko sääntely mahdollisesti ristiriidassa ETA-sopimuksen takaamien perusvapauksien kanssa. ETA-sopimus takaa sijoittautumisvapauden myös suhteessa EU:n ulkopuolisiin ETA-valtioihin (Islanti, Liechtenstein, Norja). Lisäksi pääomien vapaa liikkuvuus on taattu SEUT 63 art. mukaan myös suhteessa kolmanteen valtioon. Ehdotettu säännös olisi veron kiertämistä estävän direktiivin vaatimusten mukainen. On kuitenkin otettava huomioon, että direktiiviinkään perustuva kansallinen säännös ei saa olla perusvapauksien vastainen (esim. C-386/14, Groupe Steria SCA, k. 39).

5 Sääntelyn rakenteesta

Esitysluonnoksen mukaan huoltovarmuuskriittistä pitkän aikavälin infrastruktuurihanketta koskeva erityyssäännös tulisi uuteen EVL 18 c §:ään. Nykyiset infrastruktuuripoikkeuksia koskevat säännökset ovat EVL 18 b §:n 4 ja 7 momenteissa. EVL 18 b § on monien muutosten jälkeen varsin epäjohdonmukainen kokonaisuus. Sääntelyn selkeyden vuoksi olisi hyvä harkita vaihtoehtoa, jossa kaikki infrastruktuuripoikkeukset sisällytettäisiin EVL 18 c §:ään.

Tampereella 27.5.2025

Pekka Nykänen

Professori, vero-oikeus

Tampereen yliopisto

Pekka Nykänen