

Asia: VN/7982/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Veroasiantuntijat ry:ltä (jäljempänä myös ”SVA”) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta (korkovähennysrajoitukset / huoltovarmuuskriittiset investoinnit).

Yhdistys esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

SVA pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu tarve turvata huoltovarmuuskriittisten pitkän aikavälin investointien rahoitukselliset edellytykset. Esityksen tavoitteena oleva poikkeus korkovähennysrajoituksiin tilanteissa, joissa investoinnit liittyvät CER-direktiivin (EU 2022/2557) mukaisiin kriittisiin toimijoihin ja infrastruktuureihin, on perusteltu sekä EU-oikeudellisesti että kansallisen veropolitiikan näkökulmasta.

SVA toteaa kuitenkin, että esitetyn sääntelyn käytännön soveltaminen edellyttää selkeitä kriteerejä ja täsmennyksiä, jotta verovelvollisten oikeusvarmuus voidaan turvata ja tulkintariskit minimoida. Lainmuutokset tavoitteet ja tarkoituksperät ovat kannatettavia ja siksi olisikin toivottavaa, ettei niiden toteutuminen estyisi osin tulkintavaikeuksien johdosta. Tämä korostuu erityisesti siirtymävaiheessa ennen kuin CER-direktiivin mukaiset kriittiset toimijat on virallisesti määritelty kansallisessa sääntelyssä.

1. Säännöksen soveltamisalan täsmentäminen

1.1. CER-direktiivi

Lakiluonnoksessa ehdotettu uusi poikkeus EVL 18 b §:n soveltamiseen perustuu CER-direktiivin mukaiseen kriittisen toimijan statukseen. Koska direktiivin kansallinen implementointi ja kriittisten toimijoiden nimeäminen on vielä kesken, SVA katsoo, että siirtymäkauden sääntelyä ja tarvittavia dokumentointivaatimuksia on syytä täsmentää joko lain perusteluissa tai mahdollisesti myöhemmässä viranomaisohjeistuksessa.

Lainmuutoksen soveltamisala infrastruktuurihankkeiden määrittämisen mukaisesti määräytyy pitkälti ns. CER-direktiivin implementoinnissa tehtävien rajausten perusteella. Näin ollen CER Direktiivin implementointia koskeva hallituksen esityksen ja lain perusteella selviää rajaukset huoltovarmuuskriittisten hankkeiden sekä CER-direktiivissä ja sen kansallisessa implementoinnissa tarkoitettujen toimijoiden osalta. Nyt kyseessä olevassa hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että CER-direktiivin mukaisten toimijoiden määrittely tulee olla selvillä viimeistään 17.7.2026. Tämä vaikuttaa merkittävästi nyt käsiteltävän korkorajoitusten muutosten soveltamiseen käytännössä. SVA pitää kuitenkin lakimuutoksen nopeaa voimaan saattamista kannatettavana. Ratkaisuna tulkintaepävarmuuksiin ja korkorajoitusten soveltamisen ennakoitavuuden varmistamiseksi SVA esittää, että toimija voisi saada ennakollisen kannanoton siitä, katsotaanko se CER-direktiivin mukaiseksi toimijaksi ja katsotaanko hanke huoltovarmuuskriittiseksi pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeeksi. SVA ehdottaa käsiteltäväksi muutokseksi, että ennakollisen kannanoton voisi saada hankkeen vastuuministeriöltä, joka päättää myös direktiivin piiriin kuuluvat yhtiöt.

1.2. Infrastruktuurihanke

SVA ymmärtää tarpeen rajata korkorajoitussäännösten soveltumisen rajoituksen ulottaminen vain sellaisiin hankkeisiin, joka täyttää huoltovarmuuskriittisiä pitkänaikavälin infrastruktuurihankkeita koskevaa toimintaa.

Hallituksen esitysluonnoksen 4 ja 5 §:n mukainen sääntely, jossa korkojen vähennyskelpoisuutta rajoitetaan verotuksellisen EBITDA:n perusteella ja jossa mahdollistetaan rajoituksia koskevasta poikkeamisesta hankekohtaisesti, on periaatteessa tarkoituksenmukainen esimerkiksi infrastruktuurihankkeiden erityispiirteiden huomioon ottamiseksi. SVA haluaa kuitenkin tuoda esiin merkittäviä käytännön soveltamisongelmia, jotka liittyvät hankekohtaiseen tarkasteluun, erityisesti tilanteissa, joissa elinkeinotoimintaa harjoitetaan samassa yhtiössä useiden erilaisten toimintojen tai hankkeiden kautta.

Hankekohtaisen soveltamisen keskeinen ongelma liittyy siihen, että verotuksellinen EBITDA tulee tällöin laskettavaksi erikseen sekä hankkeen että muun toiminnan osalta. Elinkeino toiminnassa tulot ja kulut eivät aina jakaudu selkeästi yksittäisten hankkeiden tai toimintojen kesken, eikä verotuksessa ole vakiintuneita periaatteita, joiden mukaan tällainen jako tehtäisiin.

Esimerkiksi:

Yhteiset hallintokulut (kuten johdon palkat, IT-palvelut, vuokrat ja konsernipalvelut) kohdistuvat usein useille hankkeille tai liiketoiminnoille yhtäaikaaisesti. Näiden jakaminen eri hankkeille luotettavasti ja verotuksellisesti hyväksyttävällä tavalla edellyttäisi yksityiskohtaisia ja dokumentoituja sisäisiä laskelmia, joiden perusteet saattavat olla tulkinnanvaraisia. Selvyiden vuoksi todettakoon, yhtiöiden kohdalla joissa näin tehdään jo siirtohinnoittelua koskevien edellytysten johdosta, ei tämä välttämättä aiheuta merkittävää lisätyötä.

Yhteiset investoinnit ja poistot, kuten tietojärjestelmät tai tuotantolaitteet, palvelevat usein useita liiketoiminta-alueita ja hankkeita samanaikaisesti. Näiden vaikutusten jakaminen hankekohtaiseen EBITDA-laskentaan voi johtaa keinotekoihin ja riitautettavissa oleviin lopputuloksiin. Tältä osin on myös otettava huomioon se seikka, että koneiden ja kaluston poistot verotuksessa tehdään yhdestä hankintamenojen poolista eikä jäljellä olevaa hankintamenoa jaeta verotuksessa yksittäisille hyödykkeille tai liiketoimintakokonaisuuksille. Näin ollen verotuksellisen EBITDA:n laskeminen hankkeen osalta voi olla käytännössä työlästä ja hallinnollista taakkaa lisäävää.

Tulojen kohdistaminen voi olla hankalaa esimerkiksi silloin, kun asiakassopimukset eivät liity yksiselitteisesti vain yhteen hankkeeseen, vaan asiakassuhteet, liiketoimintaprosessit ja brändihyödyntäminen palvelevat koko liiketoimintaa.

Käyttöomaisuuden yhteiskäyttö voi vääristää hankekohtaista tuloksen tarkastelua, mikäli hankkeen taloudellinen hyödyntäminen perustuu osin muun toiminnan infrastruktuuriin (esimerkiksi logistiikka, varastointi tai henkilöstöresurssit).

Hankekohtainen soveltaminen on ymmärrettävä lähtökohta, mutta verotuksessa ei ole vakiintuneita periaatteita tuottojen ja kulujen erottamiseen. Näiden kysymyksien merkityksellisyys täsmentyy tosin kun kriittiset toimijat on määritelty ja nähdään millaista muuta toimintaa kyseisillä toimijoilla on.

SVA pitää todennäköisenä, että käytännössä jako tultaneen tekemään poikkeusta soveltavien yhtiöiden liikelouden raportoinnin lähtökohdista, jotka eivät välttämättä tule olemaan

yhteneväiset esityksen verotuksellisen EBITDA:n määrittämisen näkökulmasta. Lisäksi SVA pitää mahdollisena tai jopa todennäköisenä, että hankkeet tultaneen edellä mainituista syistä toteuttamaan erillisen yhtiön kautta, jolloin tulojen ja menojen eriyttäminen ei johtaisi niin merkittäviin tulkintaongelmiin ja raportointi- sekä selvitysvaateisiin. Erillisen yhtiön perustaminen ja pyörittäminen sinällään johtaa myös suurempiin kustannuksiin sekä lisääntyvään hallinnolliseen taakkaan. Nämä seikat eliminoivat osin poikkeamasta saatavaa verotuksellista hyötyä.

2. Valtiontukisääntelyn huomiointi

Kuten HE-luonnoksessa todetaan, poikkeuksen valtiontukiluonne on tulkinnanvarainen. Valtiontuen käsitteen ja tulkinnan käsittely on sellaisenaan eduksi hallituksen esityksessä, koska valtiontuen käsitettä ja tulkintaa ei voida käytännössä pitää yksiselitteisenä. SVA tukee ehdotusta, että ennen lain voimaansaattamista käydään komission kanssa riittävä vuoropuhelu ja varmistetaan, ettei kyseessä ole valikoiva veroetu. Tulkintavarmuus on tärkeä edellytys poikkeuksen tehokkaalle ja oikeudenmukaiselle soveltamiselle. Asian laajempi käsittely ja asian selkeyttäminen hallituksen esityksessä on varmasti paikallaan komission kanssa käytävien vuoropuheluiden jälkeen, jotta välttyttäisiin tulkintatilanteilta.

3. Suhde aikaisempaan sääntelyyn ja Mankala-yhtiöt

Esityksessä viitataan aiempaan parlamentaariseen tahtotilaan mahdollistaa poikkeuksia myös Mankala-yhtiöiden ja muiden kriittisten energia-alan investointien osalta. SVA huomauttaa, että sääntelyn selkeyden kannalta olisi suotavaa, että nyt ehdotettavan uuden poikkeuksen suhde aiempiin EVL 18 b §:n 4 momentin infrastruktuuripoikkeuksiin ja mahdollisiin tuleviin laajennuksiin avataan selkeämmin. Suomen energiatuotannossa Mankala-yhtiöt muodostavat merkittävän tekijän.

4. Voimaantulo ja käytännön soveltaminen

Esitysluonnoksessa todetaan, että laki pyritään saattamaan voimaan mahdollisimman pian.

Muutoksen nopea voimaan saattaminen on SVA:n näkökulmasta kannatettavaa.

Huoltovarmuuskriittisten pitkän aikavälin investointien rahoituksellisten edellytysten turvaamiseksi SVA ehdottaa, että ehdotettua lakimuutosta olisi mahdollista soveltaa taannehtivasti jo vuoden 2025 alusta lukien siten, että sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2025 toimitettavassa verotuksessa. Taannehtivasta soveltamisesta on säädetty aiemminkin korkovähennysoikeuden laajennusten yhteydessä (korkovähennysoikeus julkisyhteisön omistamille infrastruktuuriyhteisöille, HE 211/2021 vp, sekä korkovähennysoikeus julkisyhteisön tilaamaa pitkän aikavälin julkista infrastruktuurihanketta toteuttaville osittain tai kokonaan yksityisomisteisille yhteisöille, HE 202/2022 vp).

Yhteenveto

SVA kannattaa esityksen tavoitetta turvata huoltovarmuuden kannalta keskeisten investointien rahoituksen verokohtelua. Jotta ehdotettu sääntely täyttäisi tarkoituksensa, tulee sen täytäntöönpanoon liittyvät tulkintakysymykset ratkaista selkeästi ja hyvissä ajoin. SVA korostaa myös, että ehdotettua sääntelyä tulisi arvioida kokonaisuutena muun korkovähennysrajoituksia koskevan sääntelyn ja oikeuskäytännön kanssa.

Helsingissä 30. päivänä toukokuuta 2025

Suomen Veroasiantuntijat ry

Heikki Wahlroos, hallituksen puheenjohtaja

Petri Seppälä, hallituksen varajäsen

Kankaanpää Jukka-Pekka
Suomen Veroasiantuntijat ry