

Asia: VN/7982/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Reijo Salo, VP Group Tax

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE
KORKOVÄHENNYSRAJOITUSTA KOSKEVAN SÄÄNTELYN MUUTTAMISESTA

LAUSUNTOPYYNNÖN DIAARINUMERO: VN/7982/2025

1 JOHDANTO

Fortum kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta.

Fortum haluaa periaatteidensa mukaisesti edistää vastuullista ja oikeasuhtaista verotusta. Fortum on sitoutunut hyvän verotuksen hallinnoinnin periaatteisiin (The B Team) ja olemme raportoineet julkisesti verojalanjälkemme maittain yli 10 vuoden ajan. Fortum on myös saanut Fair Tax Mark -sertifikaatin ainoana yhtiönä Suomessa. Tavoitteenamme on luoda arvoa osakkeenomistajillemme ja yhteiskunnille, joissa toimimme.

Suhtaudumme lähtökohtaisesti myönteisesti esitysluonnoksessa ehdotettavaan muutokseen, jonka mukaan yhteisöt saisivat jatkossa vähentää muuten vähennyskeltottomia korkomenoja, mikäli ne kertyvät lainoista, joilla rahoitetaan huoltovarmuuskriittisiä pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeita, ja yhteisö on kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseen CER-direktiivissä (Critical Entities Resilience Directive) tai sen kansallisessa implementoinnissa tarkoitettu kriittinen toimija.

Esityksen tarkoittamia kriittisiä investointeja toteuttavat yritykset ovat monessa suhteessa nykyisen infrastruktuuripoikkeuksen ulkopuolella, vaikka niitä voitaisiin muutoin pitää veronkiertodirektiivissä

(Anti-Tax Avoidance Directive, ATAD) tarkoitetulla tavalla yleisen edun mukaisina. Näin ollen pidämme ehdotettua muutosta tarpeellisena ja lähtökohtaisesti tuettavana.

Koko yhteiskunnan toimivuuden kannalta on tärkeää, että kriittistä infrastruktuuria ylläpitävät toimijat pystyvät tekemään tarvittavat investoinnit. Tällä hetkellä verotus rajoittaa käytännössä merkittävästi etenkin ns. mankala -periaatteella toimivien kriittistä infrastruktuuria ylläpitävien yritysten toiminta- ja investointimahdollisuuksia.

Jotta ehdotetulle poikkeukselle asetetut kannatettavat tavoitteet voidaan saavuttaa, ehdotusta tulisi näkemyksemme mukaan kehittää joiltain osin. Kannustamme valtioneuvostoa harkitsemaan seuraavia muutoksia sääntelyn jatkovalmistelussa:

- Sisällyttämään konsernin sisäinen rahoitus poikkeuksen soveltamisalaan
- Tarkentamaan määritelmää soveltuvasta hankkeesta
- Tarkentamaan määritelmää soveltuvasta yhteisöstä
- Muuttamaan poikkeuksen voimaantulon alkamaan verovuodesta 2025

2 TOIMENPITEIDEN TAVOITE JA OIKEASUHTEISUUS

Tahattomien ohjausvaikutusten välttämiseksi yhteisöverojärjestelmän tulisi olla neutraali eikä pyrkiä ohjaamaan liiketoimintaa.

2.1 Energia-alan erityispiirteet

Sähkön kriittisen toimitusvarmuuden turvaaminen ja siirtyminen hiilineutraaliin talouteen ovat keskeisiä energiamarkkinoita hallitsevia tavoitteita. Sähköstä on tullut keskeinen infrastruktuuritekijä Euroopalle, ja energiayhtiöillä on tärkeä rooli sen kehittämisessä. Sekä sähkön saannin turvaaminen että hiilineutraali talous edellyttävät energiayhtiöiltä miljardi-investointeja olemassa olevaan ja uuteen CO₂-vapaaseen tuotantoon. Energia-alan ja yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittistä infrastruktuuria ylläpitävien yhtiöiden investointikyvyn edellytykset tulee turvata neutraaleilla säännöksillä rajaten erilaiset verosäännösten väärinkäyttöihin liittyvät rajaukset oikeasuhteisesti ainoastaan väärinkäytöstilanteisiin.

Pääomavaltaisilla toimialoilla rahoitus on merkittävässä roolissa investointipäätöksiä tehtäessä. Usein rahoituksen varmistaminen emoyhtiötasolla hankerahoituksen sijaan tarjoaa lukuisia etuja. Keskitetyn rahoituksen avulla konserni voi hyödyntää yleistä luottokelpoisuuttaan ja taloudellista vahvuuttaan, mikä takaa usein paremmat lainaehdot (alhaisemmat korkokustannukset ja edullisemmat takaisinmaksuehdot). Rahoitusrakenne on ja tulisi jatkossakin olla lähtökohtaisesti liiketaloudellinen, ei verotuksellinen valinta.

Energiahankkeiden velkarahoitukseen liittyvän neutraalin veropolitiikan täytäntöönpano auttaa luomaan vakaamman ja ennustettavamman investointiympäristön. Erilaisten rahoitusrakenteiden, kuten oman pääoman ehtoisen ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen (sekä sisäinen että ulkoinen) käyttö on edellytys energiamarkkinan tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lisäksi energia-alalla on perinteisesti käytetty eri toimijoiden yhteistoiminnan mahdollistavia rakenteita (kuten mankala), joita korkovähennysrajoitukset eivät huomioi. Oman pääoman ehtoisen rahoituksen osalta kulu rasittaa omistajayhtiötä, joka ei vastaavasti voi hyötyä laajemmasta korkovähennysoikeudesta miltään osin. Nykyiset säännökset voivat aiheuttaa myös kertaantuvia vaikutuksia esimerkiksi nostamalla rahoituksen tarvetta. Poikkeuksen laajentaminen myös konsernin sisäiseen rahoitukseen asettaisi kaikki toimijat samaan asemaan ja voisi osittain ratkaista mankala-yhtiöiden haasteita korkovähennysrajoitusten soveltamisessa.

Korkovähennysoikeuden rajaaminen tiukoilla ehdoilla ohjaa infrastruktuurihankkeiden rahoitusta tiettyihin raameihin ja asettaa toimijat eri asemaan rahoitusratkaisusta riippuen. On epäselvää voisivatko esityksessä tarkoitettuja kriittisiä hankkeita toteuttavat yhteisöt tosiasiaassa hyötyä laajemmasta korkovähennysoikeudesta ja toteuttaisiko esitetty lainsäädäntö sille asetettuja tavoitteita ilman täsmennyksiä ja tarkennuksia.

2.2 Valtiontuki

Ehdotusta valmisteltaessa on arvioitu, että ehdotettuun malliin sisältyvät rajoitukset ovat EU:n valtiontukiasetuksen näkökulmasta tarpeellisia. Pohjimmiltaan verokannustimen valikoivan luonteen, joka suosii tiettyntyyppisiä rahoitus- ja omistusrakenteita, voidaan katsoa tarjoavan epäoikeudenmukaista etua tietyille yhteisöille.

Se kuinka laajasti eri toimijat voivat hyödyntää ehdotettua verovähennysoikeutta, on riippuvainen kriittisten toimijoiden tunnistamisesta tehtävistä ratkaisuista. Mikäli kaikkia samantyyppistä toimintaa harjoittavia yrityksiä ei tunnisteta CER-direktiivin mukaisiksi kriittisiksi toimijoiksi, vaikka kaikilla näillä yrityksillä olisi huoltovarmuuskriittisiä pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeita, ehdotettu poikkeus voisi kohdella valikoivasti vain tiettyjä toimijoita. Näiden rajausten vuoksi ehdotus voi asettaa samalla toimialalla toimivat yritykset erilaiseen asemaan.

Toisaalta, ehdotettu poikkeus ei koskisi kaikkia hankekohtaisia korkokuluja, vaan ainoastaan kolmansille osapuolille ja julkisyhteisöille tai heidän konserniyhtiöilleen maksettavia nettokorkokuluja. Lisäksi laajempaa vähennysoikeutta rajoittaisi se, että vähennyskelpoista olisi vain määrä, joka vastaa muille kuin yksityisille omistajille maksettujen nettokorkomenojen suhdetta kaikkiin nettokorkomenoihin. Konsernin sisäisiin nettokorkokuluihin ja muihin sidossakkaisten nettokorkokuluihin sovellettaisiin siten edelleen korkovähennysrajoituksia. Käsityksemme on, että nykyinen ehdotus ohjaa rahoitusta tietyissä tapauksissa oman pääoman ehtoiseksi rahoitukseksi liiketoimintalähtöisen rahoituksen sijaan siirtäen osan infrapoikkeuksessa tarkoitetuista investoinneista edelleen ehdotuksen ulkopuolelle.

Sisäisen rahoituksen rajoittaminen voi aiheuttaa perustavanlaatuisen eron vertailukelpoisten toimijoiden välillä. Näkemyksemme mukaan nyt ehdotettu rajausten etenkin sisäisen ja ulkoisen rahoituksen kesken johtaa tilanteeseen, jossa vertailukelpoisia toimijoita kohdellaan eri tavoin puhtaasti valitusta rahoitusratkaisusta johtuen. Näin ollen eri rahoitusmallin valinneet toimijat saavat veron muodossa taloudellisen edun toisenlaisen valinnan tehneisiin toimijoihin nähden. Energian saatavuuden tukeminen ei saa perustua valikoiviin toimenpiteisiin, ja sen olisi oltava kaikkien yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ylläpitävien markkinatoimijoiden saatavilla riippumatta niiden omistajuudesta ja rahoitusrakenteesta.

2.3 Veropohjan rapautuminen ja voitonsiirtoriski energiasektorin investoinneissa

Sekä sisäinen että ulkoinen rahoitus (liiketoiminnan tarkoituksen mukainen ja markkinaehtoinen) ovat yhtä tärkeitä hankkeiden toteutumiseksi, eikä ehdotuksessa pitäisi tehdä eroa näiden kahden

velkarahoitustyyppin välillä. Ehdotettu rajausta luo perusteettoman eron todellisten, markkinaehtoisten yritysrahoitusmallien välille ja ohjaa yrityksiä päättämään vain tietyntyyppisistä rahoitusrakenteista miljardi-investointien rahoittamiseksi.

Komission kertomuksessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle verolainsäädännön täytäntöönpanosta komissio toteaa seuraavaa:

Koska pitkäaikaisten julkisten infrastruktuurihankkeiden rahoitusjärjestelyihin liittyy vain vähän tai ei ollenkaan veropohjan rapautumisen ja voitonsiirtojen riskejä, jäsenvaltiot voivat jättää tällaisten hankkeiden rahoittamiseen käytetyistä lainoista aiheutuneet lainakustannukset 4 artiklan mukaisten koronrajoitussääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän vaihtoehdon hyödyntäminen edellyttää, että hankkeen toteuttaja, lainakustannukset, varat ja tulot sijaitsevat unionissa.

Koska uusiutuvan energian infrastruktuurihankkeissa on pieni tai jopa olematon BEPS-riski (joka on pienentynyt entisestään neuvoston direktiivin (EU) 2022/2523 ("minimiverodirektiivi") täytäntöönpanon jälkeen), ATA-direktiivin tarkoitus ei edellytä ehdotetun tiukkaa korkovähennyksen rajoitusta.

Ehdotus: Energia-alan rahoituksessa ei komission mukaan ole juurikaan aggressiivisen verosuunnittelun piirteitä. Konsernin sisäistä aitoa ja markkinaehtoista rahoitusta ei pitäisi jättää poikkeuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

3 EHDOTUKSESSA KÄYTETTYIHIN MÄÄRITELMIIN LIITTYVÄ EPÄVARMUUS

Markkinan vakauden ylläpitämiseksi poikkeuksen soveltamisalan on oltava selkeä.

3.1 Poikkeuksen piiriin kuuluvat yhteisöt

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan nyt ehdotetun poikkeuksen piiriin kuuluvan yhteisön olisi oltava niin sanotussa CER (Critical Entities Resilience) -direktiivissä ((EU) 2022/2557) tarkoitettu kriittinen toimija. CER-direktiivin kansallista implementointia koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle joulukuussa 2022 (HE 205/2024 vp) ja direktiivin mukaiset kriittiset yritykset tulee direktiivin sääntelyn mukaan olla selvillä viimeistään 17.7.2026.

Näkemyksemme mukaan kriittisiksi yrityksiksi tulee luokitella ainakin ydinvoimayhtiöt sekä merkittävät vesivoimayhtiöt. Ns. Mankala-periaatteella toimivia yrityksiä tulee tässä luokittelussa kohdella kuten muitakin yrityksiä.

Ehdotetulla lainsäädännöllä on investointeja ja liiketoimintaa edistävä vaikutus vain, jos soveltamisala on riittävän selkeä. Fortum ehdottaa, että huoltovarmuuskriittistä hanketta suunnitteleva yhteisö voisi saada vastuuministeriöltä sitovan ennakkotiedon siitä, katsotaanko yhteisö CER-direktiivissä tai sen kansallisessa implementoinnissa tarkoitetuksi kriittiseksi toimijaksi ja hanke huoltovarmuuskriittiseksi pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeeksi.

Vastaavasti tulisi harkita lakimuutoksen saattamista voimaan mahdollisimman pian. Lainsäädännöllistä estettä määritellä kriittiset toimijat jo ennen CER-direktiivin mukaista määräaikaan vuoden 2025 aikana ei ole.

Ehdotus: Ehdotamme, että hallituksen esitystä täsmennetään kriittisen toimijan määritelmän osalta. Esitämme, että poikkeusta voitaisiin soveltaa jo verovuodesta 2025 alkaen siten, että uutta 18 c §:ää sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2025 toimitettavassa verotuksessa.

3.2 Poikkeuksen piiriin kuuluvat hankkeet

Poikkeus koskee "hankkeita", joita ei ole määritelty tarkemmin ehdotuksessa. Määritelmä on epämääräinen eikä ole selvää, koskeeko poikkeus esimerkiksi vain tulevia hankkeita (aloitettu tai rahoitus hankittu lain voimaantulon jälkeen) vai myös hankkeita, jotka on jo aloitettu tai saatu päätökseen ennen lain voimaantuloa, mutta joiden rahoituskustannukset edelleen rasittavat kriittistä toimijaa lain voimaantulon jälkeen.

Pääomaintensiiviset hankkeet ovat pitkiä ja myös korkokulut rasittavat yhtiöitä jopa useita kymmeniä vuosia hankkeen aloittamisen jälkeen. Investointien kannustamiseksi ja markkinatoimijoiden tasapuolisuuden vuoksi on tärkeää, että myös käynnissä olevien ja jo toteutettujen investointien rahoitus sisällytetään lainsäädännön soveltamisalaan, kun hanke muutoin täyttää poikkeuksen edellytykset.

Lisäksi olisi syytä harkita, onko Verohallinto oikea taho arvioimaan, onko yksittäinen hanke lain soveltamisalan piirissä. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö voisi olla energiainvestointien osalta oikeampi taho päättämään, onko yksittäinen energiainvestointihanke poikkeuksen soveltamisalan piiriin kuuluva.

Ehdotus: Esityksessä käytettyjä termejä tulisi selkeyttää huomattavasti ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden parantamiseksi. Etenkin CER-direktiiviin liittyvää epävarmuutta tulee harkita rajaten ja määritellen selkeästi poikkeuksen piiriin kuuluvat tulevat ja jo toteutetut hankkeet, yksinkertaistaen ilmoitus- ja lainmukaisuuden varmistamista ja mahdollistaen poikkeuksen mahdollisimman aikaisen soveltumisen.

3.3 Hankekohtaisten kulujen määrittely

Esityksessä ei ole määritelty, miten hankkeiden kustannuspohjaa ja rahoitusta tulee seurata ja raportoida. Muun toiminnan ja hankekohtaisen rahoituksen erottaminen toisistaan voi käytännössä olla vaikeaa, jos poikkeus edellyttää hyvin tarkkaa korvamerkintää. Esimerkiksi yleiskulujen jakaminen hankkeelle ei ole yksinkertaista ja jako todennäköisesti tehtäisiin eri yhtiöissä erilaisia käytäntöjä noudattaen. Lisäksi esityksestä ei käy ilmi, miten rahoituksen uudelleenjärjestely hankkeen elinkaaren aikana vaikuttaa poikkeuksen soveltumiseen. On myös epäselvää, voivatko esimerkiksi erilaiset laajennus- tai modernisointihankkeet täyttää poikkeuksen edellytykset ja miten hankekohtainen EBITDA tällöin lasketaan. Ehdotamme, että hallituksen esitystä täsmennetään tältä osin ottaen etenkin huomioon poikkeuksen soveltamisen aiheuttaman hallinnollisen taakan.

Ehdotus: Hallinnollisen taakan keventämiseksi laajennettu korkovähennysoikeus voitaisiin lähtökohtaisesti suoraan sallia CER direktiivin piiriin kuuluvan toimijan korkokuluille (esimerkiksi 50 %:a kaikista korkokuluista). Lisäksi, vaihtoehtona tälle, yhtiö voisi halutessaan hakea hankekohtaista, esityksen mukaista vähennysoikeutta.

Tuula Gregory
Fortum Oyj