



EU:n veronkiertodirektiivi

Euroopan komissio julkisti tammikuussa 2016 toimenpidepaketin veronkierron estämiseksi (anti-tax avoidance package, ATAP). Toimenpidepaketti koostuu useista eri toimenpiteistä. Keskeisimmät toimenpiteet ovat direktiiviehdotuksia, joista toinen koskee veronkierron estämistä (anti-tax avoidance directive, ATAD) ja toinen monikansallisten yritysten maakohtaista verotietojen raportointia (country-by-country reporting). Jälkimmäinen direktiiviehdotus hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa (ECOFIN) 25.5.2016 ja se edellyttää, että EU:n jäsenvaltiot implementoivat monikansallisten konsernien maakohtaista raportointia ja tietojenvaihtoa koskevat säännökset OECD:n BEPS-projektin suositusten mukaisesti.

Veronkiertodirektiivistä saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys ECOFIN:ssä 21.6.2016 vain kaksi päivää ennen Ison-Britannian Brexit-kansanäänestystä. Poliittinen yhteisymmärrys jäsenvaltioiden välillä edellytti kuitenkin useita muutoksia komission alkuperäiseen direktiiviehdotukseen.¹ Muutoksista huolimatta veronkiertodirektiivi on merkittävä askel eteenpäin

EU:n jäsenvaltioiden yritysverotusta koskevien säännösten yhtenäistämiseksi.

Seuraavassa tarkastellaan veronkiertodirektiivin² tavoitteita ja sisältöä sekä arvioidaan yleisesti siinä säänneltyjen toimenpiteiden vaikutuksia Suomen verolainsäädäntöön. Tämän artikkelin rajoissa ei ole mahdollista käsitellä toimenpiteitä yksityiskohtaisesti, sillä jokainen toimenpide itsessään olisi yhden tai useamman artikkelin arvoinen.³ Toimenpiteistä hieman yksityiskohtaisemmin käsitellään korvähennysrajoituksia, joita voidaan pitää sekä verovelvollisten että taloudellisten vaikutusten näkökulmasta merkittävimpänä toimenpiteenä.

1. Direktiivin tavoitteet

Direktiivin tavoitteena on estää tilanteita, joissa verovelvolliset pyrkivät alentamaan verojaan ja toimivat lain tarkoituksen vastaisesti käyttämällä hyväkseen kansallisten

¹ Artikkelin kirjoittamishetkellä hyväksytystä direktiiviehdotuksesta oli käytettävissä vain epävirallinen, englanninkielinen versio.

² Ehdotus neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta, COM(2016) 26 final.

³ On huomattava, että direktiivi sisältää yli kolmekymmentä sivua ja se on siten poikkeuksellisen laaja yritysverotusta koskevaksi direktiiviksi.

verojärjestelmien eroja. Kyse on usein niin sanotusta aggressiivisesta verosuunnittelusta, jossa kansainvälisesti toimivan konsernin tavoitteena on esimerkiksi tulon siirtäminen korkeamman verotuksen valtiosta alhaisemman verorasituksen valtioon tai menon vähentäminen yhdessä valtiossa ilman, että sitä vastaavaa tuloa verotetaan toisessa valtiossa.

Ehdotuksen keskeisenä tarkoituksena on OECD:n BEPS-hankkeen (base erosion and profit shifting) suositusten koordinoitu siirtäminen osaksi EU-jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä. Komission pelkona on, että koordinoimattomat toimenpiteet voisivat yhtäältä vesittää BEPS-hankkeen tavoitteiden toteutumisen EU:ssa ja toisaalta aiheuttaa uusia veroesteitä yritysten toiminnalle EU:n sisämarkkinoille.

Direktiiviehdotuksella on myös yhteys komission yhteiseen yhdistettyyn yhtiöveropohjaan (CCCTB) tähtäävään hankkeeseen. Yhtäältä mainitun hankkeen yhteydessä tehdyn valmistelun tuloksia on käytetty pohjana direktiiviehdotukselle eräiden toimenpiteiden osalta. Toisaalta kaikkia direktiiviehdotuksessa esitettyjä toimenpiteitä voidaan pitää säännöksinä, jotka myös CCCTB:n tulisi toteutuessaan sisältää.⁴ CCCTB:hen verrattuna veronkiertodirektiivi kuitenkin antaa jäsenvaltioille enemmän liikkumavaraa toimenpiteiden implementoinnissa kansalliseen lainsäädäntöön.

2. Direktiivin rakenne ja pääasiallinen sisältö

Direktiivi sisältää johdannon ja kolme osaa. Ensimmäinen osa koostuu yleissäännöksistä, jotka koskevat direktiivin soveltamisalaa, määritelmiä ja niin sanottua minimisuoja-periaatetta. Direktiivin toinen osa sisältää viisi veronkierron estämistä koskevaa toimenpidettä. On huomattava, että komission alkuperäinen direktiiviehdotus piti sisällään kuusi toimenpide-ehdotusta, joista siis lopulta viisi sisältyy hyväksyttyyn direktiiviin.

Toimenpiteet ovat:

1. Korkojen vähennyskelpoisuuden rajoittaminen
2. Maastapoistumisverotus
3. Yleinen väärinkäytöksiä koskeva säännös (GAAR)
4. Ulkomaisia väliyhteisöjä koskevat säännöt
5. Hybridisäännöt

Alkuperäiseen direktiiviehdotukseen sisältyneet säännökset vapautusmenetelmästä hyvitysmenetelmään siirtymisestä (nk. switch over) eivät sisälly lopulliseen direktiiviin.⁵

Toimenpiteistä kolme (korkovähennysrajoitukset, väliyhteisölainsäädäntö ja hybridisäännökset) perustuvat suoraan BEPS-hankkeeseen. Näiden osalta direktiivin säännökset noudattelevat BEPS-suosituksia, joskin joidenkin yksityiskohtien osalta on myös eroavaisuuksia. Toimenpiteistä kahta (maastapoistumisverotus ja yleinen väärinkäytöksiä koskeva säännös) ei voida pitää varsinaisten BEPS-tuotosten toteuttamisena. Komission valmisteluasiakirjassa on kuitenkin katsottu, että sekä maastapoistumisverotus että yleinen väärinkäytöksiä koskeva säännös ovat keskeisiä veronkierron vastaisen lainsäädännön toimenpiteitä ja että ne ovat myös linjassa BEPS-tuotosten kanssa.⁶

Veronkiertodirektiivi sisältää niin sanottuja vähimmäissäännöksiä (minimisäännöksiä) eli siinä säädetään EU:ssa noudatettavasta veronkierron vastaisen lainsäädännön vähimmäis-suojatasosta (minimum level of protection).

⁵ Komission alkuperäisen direktiiviehdotuksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltio ei olisi voinut vapauttaa kolmannessa valtiossa sijaitsevalta yhteisöltä saatua voitonjakoa, tällaisen yhteisön osakkeiden luovutuksesta saatua voittoa tai kolmannessa valtiossa sijaitsevalta kiinteältä toimipaikalta saatua tuloa, jos sijaintimaan yhteisöveroverokanta on alle 40 % jäsenvaltion verokannasta. Tällaisessa tilanteessa tuloa ei olisi voitu vapauttaa, vaan sitä olisi tullut verottaa normaalisti ja mahdollinen ulkomainen vero olisi voitu hyvittää suoritettavasta verosta.

Säännös olisi komission esittämässä muodossa edellyttänyt muutoksia paitsi Suomen sisäiseen lainsäädäntöön niin myös verosopimuksiin.

⁶ Ks. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Anti Tax Avoidance Package: Next Steps towards delivering effective taxation and greater tax transparency in the EU, COM(2016) 23 final, s. 27-28 (jatkossa "Komission tiedonanto").

⁴ Komission tavoitteena on antaa uusi CCCTB-direktiiviehdotus vuoden 2016 aikana.

Direktiivin 3 artiklan mukaan direktiivi ei estä soveltamasta kansallisia tai sopimusperusteisia määräyksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa korkeatasoisempi suoja kotimaisille yhtiöveropohjille. Direktiivin tavoitteita pidemmälle menevä kansallinen sääntely on siis mahdollista.

Direktiivi sisältää sekä hyvin yleisiä säännöksiä ja periaatteita, joiden täytäntöönpano jättää paljon harkintavaltaa jäsenvaltiolle että varsin teknisiä ja yksityiskohtaisia säännöksiä, jolloin harkintavaltaa ei juuri käytännössä ole. Vaikka direktiivin johdannossa todetaankin, että täytäntöönpanon yksityiskohdat jätetään jäsenvaltioiden päätettäväksi, rajaa direktiivi tosiasiassa kansallista harkintavaltaa merkittävästi eräiden toimenpide-ehdotusten osalta.

Vähimmäissuojatasoa voidaan perustella myös oikeudellisesta näkökulmasta. Direktiiviehdotus merkitsee kansallisen yritysverotusta koskevan toimivallan siirtoa EU:lle direktiivissä esitettyjen toimenpiteiden osalta. Toissijaisuusperiaatteen⁷ mukaisesti EU voi antaa välitöntä verotusta kuten yhtiöverotusta koskevia direktiivejä vain siltä osin kuin säänneltävä toiminta voidaan sen laajuuden tai vaikutusten vuoksi toteuttaa paremmin EU:n kuin jäsenvaltioiden tasolla. Sekä direktiivin johdannossa että komission valmisteluasiakirjassa on esitetty useita perusteluja sille, että veronkierron vastaisen lainsäädännön vähimmäissuojatasoa tulee säännellä nimenomaan direktiivitasolla.⁸ Merkittävämpi rooli vähimmäissuojatasolla on kuitenkin sen varmistamisessa, että direktiivissä noudatetaan toissijaisuusperiaatteeseen kiinteästi liittyvää suhteellisuusperiaatetta,

⁷ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artikla.

⁸ Näitä ovat muun muassa yhteismarkkinoiden kattava suojaaminen veronkierrolta sekä jäsenvaltioiden että jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä ja BEPS-suositusten toimeenpano johdonmukaisella ja EU:n perusvapauksia noudattavalla tavalla. Ks. tarkemmin direktiivin johdanto-osan 2 ja 3 kohdat sekä Komission tiedonanto s. 24-26. Direktiivipohjaisen sääntelyn vaihtoehtona olisi ollut, että veronkiertoa koskeva lainsäädäntö olisi jätetty edelleen yksinomaan kansalliseen toimivaltaan kuuluvaksi asiaksi, jolloin jäsenvaltioiden toimintaa voitaisiin yrittää koordinoita soft law –toimenpitein (erityisesti komission suositukset ja tiedonannot). Muun muassa Komission tiedonannossa on kuitenkin epäilty, että jotkin jäsenvaltiot voisivat kilpailukykyisistä jättää veronkiertolainsäädäntöä toteuttamatta, jos asia jätettäisiin vain kansallisella tasolla säänneltäväksi.

jonka mukaan EU ei saa toiminnassaan ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseksi. Vähimmäissuojataso siis sekä oikeuttaa EU:n toiminnan veronkiertoa koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisessa direktiivillä että toisaalta jättää jäsenvaltioille mahdollisuuden soveltaa direktiiviä tiukempaa veronkierronvastaista lainsäädäntöä kansalliseen toimivaltaan perustuen.

Direktiiviin perustuvien toimenpiteiden osalta on myös huomioitava EU-oikeuden tulkintavaikutus ja että niiden tulkinnassa EU:n tuomioistuimella on ylin toimivalta. Tätä voidaan pääsääntöisesti pitää tarkoituksenmukaisena ja toivottavanakin rajat ylittäviä tilanteita koskevien toimenpiteiden osalta, jotta eri jäsenvaltioiden soveltamiskäytännöt olisivat mahdollisimman yhdenmukaisia. Direktiivin toimenpiteistä kahta, korkovähennysoikeuden rajoituksia ja yleistä veronkiertosäännöstä, on sovellettava kuitenkin myös kotimaisissa tilanteissa ja näissäkin tilanteissa huomioon tulee siis ottaa EU-oikeuden tulkintavaikutus.⁹

3. Soveltamisala

Direktiiviehdotuksen 1 artiklan mukaan soveltamisalaan kuuluvat kaikki verovelvolliset, jotka ovat yhtiöverovelvollisia yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa, mukaan lukien sellaisten yksiköiden (entity) yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa olevat kiinteät toimipaikat, joiden verotuksellinen kotipaikka on kolmannessa valtiossa.

Direktiivi ei sisällä määritelmää yhtiöverosta. Suomen osalta määritelmän tulkinta ei kuitenkaan aiheuta ongelmia. Yhtiöverolla

⁹ Vastaavankaltainen tilanne on nykyisin EVL:n yritysjärjestelysäännösten osalta, jotka perustuvat EU:n yritysjärjestelydirektiiviin. Erona on kuitenkin se, että yritysjärjestelydirektiivi ei velvoita jäsenvaltioita soveltamaan vastaavia säännöksiä kotimaisissa tilanteissa. Jos vastaavia säännöksiä kuitenkin sovelletaan myös kansallisissa tilanteissa, säännösten soveltamisessa ja tulkinnassa on tällöinkin otettava huomioon EU-oikeuden tulkintavaikutus.

tarkoitetaan yhteisöjen tuloveroa.¹⁰ Soveltamisalaan kuuluvat siis kaikki yhteisöt. Yhteisön tulolähteellä ei ole merkitystä soveltamisalan kannalta, vaan soveltamisalaan kuuluvat sekä elinkeinoverolain (EVL) että tuloverolain (TVL) mukaan verotettavat yhteisöt.¹¹ Koska direktiivi perustuu vähimmäissäännöksiin, direktiivissä ehdotettuja toimenpiteitä olisi sovellettava kaikkiin yhteisöihin sovellettavasta tulolähteestä riippumatta.

Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat vain sellaiset verovelvolliset, jotka ovat yhteisöverovelvollisia. Toisin kuin esimerkiksi emotytärtyhtiödirektiivi, veronkiertodirektiivi ei sisällä nimenomaista listaa yhtiömuodoista, joihin direktiiviä sovelletaan.¹² Suomen osalta soveltamisalaan kuuluvat yhteisöt. Henkilöyhtiöt, joita pidetään verolainsäädännössä yhtyminä, eivät sen sijaan kuulu direktiivin soveltamisalaan. Koska direktiivi perustuu vähimmäissäännöksiin, Suomen on kuitenkin mahdollista soveltaa direktiivissä ehdotettuja toimenpiteitä myös esimerkiksi yhtyminä kohdeltaviin yksiköihin ilman, että muodostuu ristiriitaa direktiivin kanssa.

Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat myös kiinteät toimipaikat. Veronkiertodirektiivin 1 artiklassa viitataan nimenomaisesti sellaisen yksikön yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa olevaan kiinteään toimipaikkaan, jonka verotuksellinen kotipaikka on muussa kuin EU:n jäsenvaltiossa. Vaikka direktiivissä ei nimenomaisesti mainita yhdessä EU:n jäsenvaltiossa verotuksellisesti asuvan yhtiön toisessa jäsenvaltiossa olevaa kiinteää toimipaikkaa, on

selvää, että soveltamisala kattaa myös tällaiset kiinteät toimipaikat. Kiinteän toimipaikan sijaintivaltion tulisi siis tunnistaa sellaiset toisissa jäsenvaltioissa tai jäsenvaltioiden ulkopuolella sijaitsevat yhtiöt, jotka kuuluvat veronkiertodirektiivin soveltamisalaan. Tämä saattaa yksittäistilanteissa aiheuttaa tulkintavaikkeitä, koska eräissä jäsenvaltioissa ja muissa kuin jäsenvaltioissa esiintyy yhtiömuotoja, joita voidaan kohdella tapauskohtaisesti joko itsenäisinä yhtiöverovelvollisina tai muuna kuin itsenäisesti verovelvollisena eli ns. transparenttina yksikkönä.¹³ Toisaalta direktiivi ei estä toimenpiteiden kohdistamista laajempaan verovelvollisjoukkoon kuin yhteisöt eli säännöksiä voidaan soveltaa myös esimerkiksi yhtymiin ja niiden kiinteisiin toimipaikkoihin jäsenvaltion harkinnan mukaan.

4. Korkojen vähennysoikeuden rajoittaminen

4.1 Pääpiirteet

Direktiiviehdotuksen 4 artiklassa säännelty korkojen vähennysoikeuden rajoitusmalli on rakenteeltaan sama kuin Suomessa vuodesta 2014 sovellettu korkorajoitussäännös (EVL 18a §). Direktiivin korkojen vähennysoikeuden rajoitus on tuloslaskelmaan (EBITDA) perustuva yleinen rajoitus, jossa nettokorkomenot ovat verovuonna vähennyskelpoisia vain tiettyyn tuloslaskelman perusteella määritettävään tunnuslukuun asti. Rakenteellisesta yhdenmukaisuudesta huolimatta sääntelyn yksityiskohdissa on huomattavia eroja Suomessa sovellettavaan korkojen vähennysoikeuden rajoitukseen.

Periaatteellisesti merkittävin ero Suomen nykyiseen korkorajoitussäännökseen on se, että direktiivissä rajoitetaan myös muiden kuin etuyhteydessä suoritettujen korkojen vähennyskelpoisuutta. Käytännössä rajoitussäännös koskee siis kaikkia korkoja mukaan lukien pankkilainojen korkoja.¹⁴ Toistaiseksi

¹⁰ Vrt. neuvoston direktiivi 2011/96/EU eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä (jatkossa emo-tytäryhtiödirektiivi), art. 2(a) iii) kohta, jossa viitatussa liitteessä Suomen osalta mainitaan yhteisöjen tulovero. Direktiivissä ei nimenomaisesti käytetä termiä ”yhtiövero”, mutta käytännössä liite sisältää kunkin jäsenvaltion osalta tässä valtiossa sovellettavan yhtiö- tai yhteisöveron. Selkeämpää kuitenkin olisi, että myös veronkiertodirektiiviin liitettäisiin erillinen liite veroista, joita yhtiöverolla tarkoitetaan tai viitattaisiin emo-tytäryhtiödirektiivin mainittuun liitteeseen.

¹¹ Myös MVL:n mukaan verotettavat yhteisöt kuuluvat soveltamisalaan, joskin säännösten kohteena olevia tilanteita esiintyy harvoin niiden osalta.

¹² Emo-tytäryhtiödirektiivi, art. 2(a) i) kohta, jossa viitatussa liitteessä mainitaan Suomen osalta osakeyhtiö, osuuskunta, säästöpankki ja vakuutusyhtiö.

¹³ Esimerkiksi yhdysvaltalainen limited liability company (LLC).

¹⁴ Veronkiertodirektiivin 4(a) artikla mahdollistaa tietyn edellytyksen poikkeuksen lainalle, joka käytetään pitkäaikaiseen julkiseen infrastruktuurihankkeeseen.

Suomessa ei ole nähty tarpeelliseksi rajoittaa korkoja direktiivin tarkoittamassa laajuudessa, vaan rajoitus on kohdennettu vain etuyhteyskorkoihin, koska korkovähennyksillä tavoitellaan veroetuja erityisesti etuyhteysosapuolten välisissä lainajärjestelyissä.¹⁵ Direktiivin minimisuojaperiaate merkitsee sitä, että Suomi ei jatkossa voi rajata vähennysoikeuden rajoituksia vain etuyhteyslainoihin vaan myös muilta otetut lainat on saatettava rajoituksen soveltamisalaan.

Veronkiertodirektiivissäkin jäsenvaltioille on kuitenkin annettu mahdollisuus rajoittaa korkorajoituksen vaikutusta tilanteissa, joihin ei liity merkittävää riskiä aggressiivisesta verosuunnittelusta ja verotuottojen menetyksistä.¹⁶ Kuten nykyisissä korkovähennysrajoituksissamme, korot ovat aina vähennyskelpoisia korkotuottojen määrää vastaavalta osin. Lisäksi direktiivin 4.3(a) artiklan mukaan nettokorkomenot voidaan vähentää 3 miljoonan euron määrään saakka.¹⁷ Kyseessä on periaatteessa vastaavantyyppinen vähäisiä korkomenoja koskeva poikkeus kuin nykyisissä korkorajoitussäännöksissämme, joissa rajaksi on asetettu 500 000 euroa. Direktiivin sallima poikkeus on kuitenkin verovelvollisten näkökulmasta merkittävästi edullisempi, sillä se mahdollistaa 3 miljoonan euron nettokorkomenojen vähentämisen siitä riippumatta, paljonko verovuoden nettokorkomenojen yhteismäärä on (nk. safe harbour –säännös). Suomen nykyisin soveltama poikkeus vapauttaa verovelvollisen rajoituksista vain, jos verovuoden nettokorkomenojen määrä on enintään 500 000 euroa mutta ei anna verovelvolliselle oikeutta vähentää nettokorkomenoja 500 000 euron määrään saakka nettokorkojen kokonaismäärästä riippumatta. Koska Suomen nykyisin soveltama poikkeus on tiukempi kuin direktiivin mahdollistama poikkeus, se ei ole ristiriidassa direktiivin kanssa. Direktiivi kuitenkin mahdollistaisi nykyisen poikkeussäännöksen euromääräisen rajan nostamisen ja sen muuttamisen safe harbour –säännöksi.

¹⁵ Ks. HE 146/2012 s. 22.

¹⁶ Veronkiertodirektiivin johdanto-osa, kohta 8.

¹⁷ Komission alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa raja oli 1 miljoonaa euroa.

Vähäisiä korkomenoja koskevan poikkeuksen lisäksi, veronkiertodirektiiviin sisältyy kaksi muuta poikkeusta, joista toista sovelletaan yksittäisiin, konserniin kuulumattomiin yhtiöihin ja toista konserniin kuuluihin yhtiöihin. Veronkiertodirektiivin 4.3(b) artiklan mukaan jäsenvaltio voi antaa itsenäiselle yritykselle (nk. standalone entity) oikeuden vähentää nettokorkomenot ilman rajoituksia. Itsenäisellä yrityksellä tarkoitetaan verovelvollista, joka ei ole osa konsernitilinpäätöstä ja jonka omistajana ei ole etuyhteysyritystä (associated enterprise)¹⁸ eikä sillä ole kiinteää toimipaikkaa. Poikkeuksen tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus vapauttaa korkovähennysrajoituksen soveltamisalasta sellaiset konserneihin kuulumattomat verovelvolliset, joiden osalta korkojen vähentämiseen ei liity merkittävää veronkierron riskiä.¹⁹ Komission alkuperäinen direktiiviehdotus ei sisältänyt itsenäisiä yrityksiä koskevaa poikkeusta. Kuten edellä on todettu, Suomessa ei toistaiseksi ole pidetty tarpeellisenä rajoitusten soveltamista muihin kuin etuyhteystilanteissa otettuihin lainoihin. Veronkiertodirektiivi ei mahdollista soveltamisalan rajausta lainan osapuolten välisen yhteyden perusteella. Jos korkovähennysrajoituksen vaikutuksia yksittäisiin yhtiöihin halutaan rajata, vaihtoehdoksi jää itsenäisiä yrityksiä koskevan poikkeuksen käyttöönotto.

Veronkiertodirektiivin 5(a) artikla sisältää erityisen vapautuksen konserniin kuuluville yhtiöille. Vapautus perustuu konserniyhtiön taseen vertailemiseen koko konsernin taseeseen ja on siten yhdenmukainen korkovähennysrajoituksiimme sisältyvän ns. tasetestin kanssa. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat vapauttaa yksittäisen konserniyhtiön korkovähennysrajoitusten soveltamisalasta, jos yhtiön oman pääoman osuus taseen loppusummasta

¹⁸ Veronkiertodirektiivin 2(4) artiklan mukaan etuyhteysyrityksellä tarkoitetaan yritystä, joka omistaa vähintään 25 prosenttia verovelvollisen äänistä, pääomasta tai sillä on vähintään 25 prosentin oikeus verovelvollisen tuottamaan voittoon.

¹⁹ Veronkiertodirektiivin johdanto-osa, kohta 8.

on vähintään yhtä suuri kuin konsernilla.²⁰ Veronkiertodirektiivin 5(b) artikla sisältää myös tasetestille vaihtoehtoisen konserniyhtiötä koskevan poikkeuksen, joka perustuu konsernin ulkopuolisille (ts. muille kuin konserniyhtiöille) suorittamien nettokorkomenojen ja konsernin EBITDA:n perusteella laskettuun suhdeluukuun. Molemmat vaihtoehdot perustuvat OECD:n BEPS Action 4:n suosituksiin.²¹

Direktiivin 4.7 artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden rajata rajoitusten ulkopuolelle rahoituslaitokset. Rahoituslaitosten osalta direktiivin määritelmä on laaja²² ja vaikuttaisi kattavan verovelvolliset, jotka on rajattu nykyisten korkovähennysrajoitustemme ulkopuolelle.²³

Kuten edellä on todettu, veronkiertodirektiivin yleinen soveltamisala kattaa yhteisöveronalaiset verovelvolliset tulolähteestä riippumatta. Direktiivi edellyttää Suomen korkovähennysrajoitusten soveltamista myös TVL:n mukaan verotettaviin yksiköihin ja siten jatkossa soveltamisalaan tulevat myös muun muassa keskinäiset kiinteistöyhtiöt. Tämä soveltamisalan laajennus on omiaan kasvatamaan painetta direktiivin mahdollistamien, erityisesti itsenäisiä yrityksiä koskevan, poikkeuksien käyttöönottoon.

4.2 Rajoituksen laskenta ja vähennyskelvottomat korot

EBITDA-säännön laskentaperusteet ovat veronkiertodirektiivissä pääosin yhteneväiset Suomen korkorajoitussäännösten kanssa.

²⁰ Veronkiertodirektiivin 5(a)(i) artiklan mukaan osuutta pidetään yhtä suurena, jos suhdeluuku on enintään 2 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin konsernitaseen vastaava suhdeluuku ja 5(a)(ii) artiklan mukaan varat ja velat on erillistaseessa arvostettava samoin perustein kuin konsernitaseessa. Ensin mainitun osalta Suomen tasetestiä voitaisiin lieventää ja jälkimmäisen osalta säännöksiä jouduttaneen tarkentamaan.

²¹ OECD BEPS, Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4: 2015 Final Report, s. 57-66.

²² Veronkiertodirektiivin 2(5) artiklan (a)-(i) kohdat.

²³ Veronkiertodirektiivin johdanto-osan kohdassa 9 tosin todetaan, että rahoituslaitostenkin tulisi sinällään olla rajoitusten piirissä, mutta keskustelut sekä kansainvälisellä että Unionin tasolla ovat vielä kesken.

Direktiivin 4.2 artiklan mukaan vähennyskelvosten korkojen enimmäismäärä lasketaan veronalaisen tuloksen perusteella, johon lisätään verotuksessa vähennyskelpoiset vieraan pääoman nettomenot, poistot ja arvonalennukset. Artiklassa todetaan nimenomaisesti, että verovapaita tuloja ei voida huomioida EBITDA:n laskennassa.

Keskeiset poikkeamat laskentapohjassa liittyvät arvonalennusten huomioon ottamiseen. Suomen korkovähennysrajoituksia muutettiin vuoden 2014 alusta alkaen siten, ettei rahoitusomaisuuden menetyksiä ja arvomuutoksia lisätä elinkeinotoiminnan tulokseen.²⁴ Direktiivi ei kuitenkaan tältä osin edellyttäisi laskentaperusteiden muuttamista, koska kansalliset säännöksemme ovat tiukemmat kuin direktiiviehdotuksen.²⁵ Konserniavustuksen huomioon ottaminen laskentapohjassa ei myöskään ole ristiriidassa direktiivin kanssa, koska laskennan lähtökohtana on veronalainen tulos, johon konserniavustuksenkin voidaan katsoa sisältyvän.

Veronkiertodirektiivin 4.1 artiklan mukaan verovuonna vähennyskelvosten korkojen enimmäismäärä on 30 % EBITDA:sta. Raja on siis Suomen nykyistä 25 %:n rajaa²⁶ tiukempi, eikä aiheuttaisi välttämätöntä muutostarvetta. Direktiivi kuitenkin siis mahdollistaa rajan lieventämisen, jos direktiivin edellyttämien tiukennusten vaikutuksia halutaan tasapainottaa rajaa muuttamalla.

Direktiivin 4.6 artiklassa jäsenvaltioille annetaan kolme eri jaksottamisvaihtoa vähennyskelvottomille koroille ja käyttämättömälle EBITDA:lle. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan verovuoden vähennyskelvottomat nettokorkomenot voidaan vähentää korkorajoitusten puitteissa tulevana verovuosina ilman aikarajoituksia. Tämä vaihtoehto vastaa nykyistä sääntelyämme. Vaihtoehtoisesti jäsenvaltio

²⁴ Muutosta perusteltiin sillä, että se poistaisi tulkintakäsymyksen siitä, mitä rahoitusomaisuuden menetyksillä ja arvomuutoksilla tarkoitetaan. Ks. HE 185/2013 s. 32.

²⁵ Direktiivin johdanto-osassa, kohta 6, on nimenomaisesti todettu, että myös EBIT-pohjainen malli on mahdollinen minimisuojaperiaatteen mukaisesti.

²⁶ Raja laskettiin 30 %:sta 25 %:iin vuoden 2014 alusta. Ks. HE 185/2013.

voi mahdollistaa paitsi vähennyskeltottomien korkojen vähentämisen tulevana verovuosina niin niiden vähentämisen edellisinä verovuosina kuitenkin enintään kolmena edeltävänä verovuonna. Kolmannen vaihtoehdon mukaan vähennyskeltottomat nettokorkomenot voidaan vähentää tulevana verovuosina ja lisäksi verovuoden käyttämätön EBITDA, jota verovelvollisille kyseisenä verovuonna tai edellisinä verovuosina aiheutuneet korot eivät kata kokonaisuudessaan, voidaan siirtää tuleville verovuosille kuitenkin enintään viidelle verovuodelle.

4.3 Koron määritelmä

Koron määritelmän osalta on huomattava, että direktiivin sääntely koskee laajasti vieraan pääoman menoja (borrowing cost) – ei pelkästään korkomenoja. Direktiivin 2(1) artikla sisältää vieraan pääoman menon määritelmän, joka jakautuu yleismääritelmään ja esimerkkilistaan. Kyseisen artiklan mukaan määritelmä pitää sisällään korkomenot kaiken tyyppisistä veloista, muut taloudellisesti korkoa vastaavat menot ja rahoituksen järjestämisestä aiheutuneet menot siten kuin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä säädetään. EVL 18a §:ssä tarkoitettuna korkona pidetään vieraasta pääomasta maksettua korvausta, joka määritetään tavallisesti tietyinä prosenttina velan pääoman ja ajan kulumisen perusteella. Koroksi voidaan katsoa myös muita kuin koroksi nimettyjä suorituksia, jos ne ovat tosiasialliselta luonteeltaan korvausta vieraasta pääomasta.²⁷ Sen sijaan rahoituksen järjestämisestä aiheutuneita menoja ei ole pidetty EVL 18a §:ssä tarkoitettuna korkona vaan muuna menona.

Yleismääritelmän lisäksi direktiivissä listataan menoja, joita tulee pitää vieraan pääoman menona. Lista vaikuttaisi velvoittavan jäsenvaltioita pitämään ainakin listassa mainittuja menoja korkovähennysrajoituksen piiriin kuuluvina sisäisestä lainsäädännöstä riippumatta.²⁸ Lista pitää sisällään menoja,

joita ei tähän asti ole pidetty EVL 18a §:n soveltamisalaan kuuluvina. Esimerkkinä voidaan mainita rahoitusleasingsopimukseen liittyvä korko-osuus, lainanottoon liittyvien johdannaisinstrumenttien suoritukset, takauspalkkiot sekä rahoituksen järjestelyyn liittyvät palkkiot ja muut vastaavat menot. Määritelmä sisältää siis useita eriä, joita ei nykyisin ole kohdeltu EVL 18a §:n rajoitusten piirissä olevina erinä. Tämä edellyttää Suomen säännösten muuttamista koron käsitteen osalta laajemmaksi, koska rajoitusten kohteena olevia korkoja ei voida kansallisessa lainsäädännössä määritellä suppeammin kuin direktiivissä.

Kuten Suomen säännökset, direktiivissä asetetut vähennyskelpoisuuden rajoitukset koskevat vain nettomenoja. Direktiivin 2(2) artiklassa on määritelmä vieraan pääoman nettomenoista (exceeding borrowing cost). Tältä osin on huomattava, että nettomenojen laskennassa huomioitavien vieraan pääoman tulojen osalta direktiivissä viitataan nimenomaisesti korkotuloihin ja muihin taloudellisesti vastaaviin tuloihin, joita verovelvollinen saa kansallisen lainsäädännön mukaan. Toisin kuin vieraan pääoman menojen osalta, direktiivi ei siis sisällä nimenomaista listaa korkotulojen lisäksi huomioon otettavista tuloista vaan tältä osin asia jää riippumaan kansallisesta lainsäädännöstä. Direktiivi jättää siis kansalliselle lainsäätäjälle harkintavallan sen suhteen, mitä eriä laskennassa otetaan huomioon varsinaisten korkotulojen lisäksi vieraan pääoman nettomenoja määritettäessä.

5. Maastapoistumisverotus

Veronkiertodirektiivin 5 artikla sisältää maastapoistumisverotussäännökset (exit taxation), joiden perusteella jäsenvaltion tulee verottaa sieltä poissiirtyvien varojen realisoitumattomia luovutusvoittoja direktiivissä säännellyissä tilanteissa. Direktiivin kattamissa tilanteissa varat siirtyvät pois jäsenvaltion verotusvalasta ilman, että varojen juridinen omistajuus muuttuu.

Direktiivissä mainitut tilanteet ovat: a) verovelvollinen siirtää varoja pääliikkeestä toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa valtiossa sijaitsevaan kiinteään toimipaikkaan

²⁷ Ks. Verohallinnon ohje Korkovähennysosoikeuden rajoitukset elinkeinotoiminnassa, A206/200/2013.

²⁸ Direktiivissä käytetään sanamuotoa "... as defined in national law, including, without being limited to..."

siten, että jäsenvaltio menettää verotusoikeutensa kyseisiin varoihin, b) verovelvollinen siirtää varoja jäsenvaltiossa sijaitsevasta kiinteästä toimipaikasta toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa valtiossa sijaitsevaan pääliikkeeseen tai kiinteään toimipaikkaan siten, että jäsenvaltio menettää verotusoikeutensa kyseisiin varoihin, c) verovelvollinen siirtää verotuksellisen kotipaikkansa toiseen jäsenvaltioon tai kolmanteen valtioon lukuun ottamatta varoja, jotka jäävät tosiasiallisesti liittymään jäsenvaltiossa sijaitsevaan kiinteään toimipaikkaan ja d) verovelvollinen siirtää kiinteän toimipaikkansa harjoittaman liiketoimintansa jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon tai kolmanteen valtioon siltä osin kuin kiinteän toimipaikan sijaintivaltioilla ei ole siirtyviin varoihin enää verotusoikeutta.

Suomen verolainsäädännöstä puuttuvat pääosin direktiiviehdotuksessa ehdotettavat maastapoistumisverotussäännökset. Poikkeuksen muodostavat edellä mainitut tilanteet b) ja d), joissa varoja tai liiketoimintaa siirretään pois Suomessa sijaitsevasta kiinteästä toimipaikasta. EVL 51e §:n mukaan tilanteessa, jossa ulkomaisen yhteisön Suomessa olevan kiinteän toimipaikan varallisuuteen sisältynyt omaisuus lakkaa tosiasiallisesti liittymästä tähän kiinteään toimipaikkaan, omaisuuden todennäköistä luovutushintaa vastaava määrä luetaan kiinteän toimipaikan veronalaiseksi tuloksi. Näidenkin tilanteiden osalta direktiivi edellyttää kuitenkin tarkempaa sääntelyä erityisesti maastapoistumisverotuksen toteuttamisen osalta.

Direktiivissä tarkoitettujen tilanteiden a) ja c) osalta direktiivi edellyttää lainsäädäntömuutoksia, koska näissä tilanteissa maastapoistumisverotuksesta ei ole minikäänlaisia säännöksiä. Suomessa sijaitsevasta pääliikkeestä toisessa valtiossa sijaitsevaan kiinteään toimipaikkaan siirrettävien varojen maastapoistumisverotuksella ei kuitenkaan käytännössä ole Suomelle juuri merkitystä, vaikka lainsäädäntöä onkin muutettava direktiivin implementoimiseksi. Koska Suomi soveltaa kiinteiden toimipaikkojen osalta pääasiallisena kaksinkertaisen verotuksen poistamismenetelmänä hyvitysmenetelmää, Suomi ei varojen siirtotilanteessa yleensä

menetä verotusoikeutta siirrettäviin varoihin direktiivissä tarkoitetulla tavalla.

Verotuksellisen kotipaikan siirron osalta EVL:n säännökset (52g §) rajoittuvat tilanteeseen, jossa on kyse eurooppayhtiön tai eurooppasuuskunnan sääntömääräisen kotipaikan siirtämisestä Suomesta toiseen jäsenvaltioon. Sen sijaan tilanteeseen, jossa suomalainen yhteisö siirtäisi verotuksellisen kotipaikkansa pois Suomesta, ei EVL:ssä ole säännöksiä. Tämä taas johtuu siitä, että lainsäädännössämme ei ylipäätään ole säännöksiä siitä, että kotimainen yhteisö voisi muuttua Suomessa yleisesti verovelvollisesta rajoitetusti verovelvolliseksi samalla, kun siitä tulisi yleisesti verovelvollinen jossain toisessa valtiossa. Sen sijaan mahdollista on, että suomalainen yhteisö on samanaikaisesti yleisesti verovelvollinen sekä Suomessa että jossain toisessa valtiossa. Tällöin verotusoikeus suomalaisen yhteisön tuloon ratkaistaan Suomen ja yhteisön toisen asuinvaltion välisen verosopimuksen perusteella. Jos Suomea ei pidetä verosopimuksen mukaan suomalaisen yhteisön asuinvaltiona, Suomen verotusoikeus yhteisön tuloon yleensä supistuu vastaamaan verotusoikeutta rajoitetusti verovelvollisen yhteisön tuloon.

EU:n yhtiöverotusta koskevissa direktiiveissä soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu sellainen jäsenvaltioissa asuva yhteisö, jonka verotuksellinen kotipaikka on jonkin kolmannen valtion kanssa kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi solmitun sopimuksen mukaan EU-jäsenvaltioiden ulkopuolella. EU-oikeudessa tällainen yhteisö on siis verrattavissa rajoitetusti verovelvolliseen yhteisöön, jonka verotuksellinen kotipaikka on EU:n ulkopuolella. Vaikuttaisi siis siltä, että Suomen tulisi direktiiviä implementoidessaan ottaa maastapoistumisverotussäännöksissä huomioon tilanteet, joissa suomalaisen yhteisön kotipaikka vaihtuu verosopimuksen perusteella toiseen valtioon. Tällaisessa tilanteessa verotusoikeuden tulisi kuitenkin kattaa vain sellaiset siirtyvät varat, jotka eivät jää liittymään Suomessa sijaitsevaan kiinteään toimipaikkaan.

Direktiivi edellyttää myös maastapoistumisverotuksen toteuttamista koskevien tarkempien säännösten ottamista verolainsä-

däntöömme. Direktiivissä on säännöksiä muun muassa verotuksen lykkääntymisestä, lykätylle verolle perittävästä korosta ja vaadittavasta vakuudesta, siirtyvien varojen arvostamisesta ja väliaikaisista varojen siirroista.

6. Yleinen väärinkäytöksiä koskeva säännös (GAAR)

Direktiivin 6 artiklassa säädetään siitä, että jäsenvaltioiden tulee ottaa käyttöön yhteisöverotuksessa sovellettava yleinen väärinkäytöksiä koskeva säännös (general anti-abuse rule, GAAR). Toisin kuin komission alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa, yleinen väärinkäytöksiä koskeva säännös on sanamuodoltaan yhdenmukainen EU:n emo-tytäryhtiödirektiivin osinkoja koskevan yleisen väärinkäytöksiä koskevan säännöksen kanssa.²⁹ Osinkoja koskeva yleinen väärinkäytöksiä koskeva säännös on saatettu voimaan EVL 6a §:n 9 momentin 2 kohdassa ja 10 momentissa ja sitä on sovellettu 1.1.2016 alkaen.

Direktiivin 6.1 artiklan mukaan yhteisöverovelvollisuutta laskettaessa jäsenvaltion tulee jättää huomioon ottamatta sellainen järjestely tai järjestelyjen sarja, jonka päätarkoituksena tai yhtenä keskeisenä tarkoituksena on sovellettavan verolain säännöksen tavoitteen tai tarkoituksen vastaisen veroedun saavuttaminen ja joka ei ole aito kaikki asiaan liittyvät tosiseikat ja olosuhteet huomioon ottaen. 6.2 artiklan mukaan järjestelyä tai järjestelyjen sarjaa pidetään epäaitona siltä osin kuin se ei perustu päteviin liiketaloudellisiin syihin, jotka vastaavat asian todellista taloudellista luonnetta. 6.3 artiklassa todetaan vielä selventävästi, että yleistä väärinkäytössäännöstä sovellettaessa veron määrä lasketaan kansallisen lainsäädännön mukaan. Direktiivi ei myöskään sisällä säännöksiä siitä, mitä hallinnollisia tai muita seuraamuksia jäsenvaltion tulee soveltaa veronkiertotapauksessa, vaan tämä riippuu kunkin jäsenvaltion kansallisesta lainsäädännöstä.

²⁹ Emo-tytäryhtiödirektiivin (2011/96/EU) 1 artiklan 2 kohdassa säädetty aiempi väärinkäytön vastainen säännös korvattiin kokonaan uudella säännöksellä, josta säädettiin direktiivin 2015/121/EU artiklassa 1.

Veronkiertodirektiivi edellyttää Suomen soveltavan yhteisöverotuksessa veronkiertosäännöstä, joka on soveltamisasaltaan vähintään yhtä laaja kuin veronkiertodirektiivin yleinen väärinkäytöksiä koskeva säännös. Verotusmenettelylain (VML) 28 §:n yleisen veronkiertosäännöksen tarkoituksen voidaan katsoa vastaavan veronkiertodirektiivin yleisen väärinkäytöksiä koskevan säännön tarkoitusta: sen perusteella voidaan sivuuttaa keinotekoiset järjestelyt, joiden tarkoituksena on verolain säännöksen tarkoitukselle vieraan veroedun saaminen. VML 28 §:n soveltaminen perustuu myös tapauskohtaiseen tosiseikkojen ja olosuhteiden ja erityisesti liiketaloudellisten syiden kokonaisarviointiin siten kuin veronkiertodirektiivin 6.1 ja 6.2 artikloissa edellytetään. Toisaalta direktiivin väärinkäytöksiä koskevan säännöksen sanamuoto poikkeaa merkittävästi VML 28 §:n sanamuodosta, joten niiden soveltamisalojen keskinäinen vertailu on vaikeaa. Myöskään VML 28 §:ää koskevan oikeuskäytännön perusteella ei ole yksiselitteisesti arvioitavissa, kattaisiko VML 28 §:n soveltamisala kaikki sellaiset tilanteet, joihin veronkiertodirektiivi edellyttää jäsenvaltioiden soveltavan yleistä väärinkäytöksiä koskevaa säännöstä. Tilannetta hankaloittaa sekin, että kyseessä on direktiiviin perustuva säännös, jonka tulkinnasta ei ole vielä nimenomaista EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.³⁰ Vaikka EU-tuomioistuimen väärinkäytöksiä ja veronkiertoa koskevasta oikeuskäytännöstä³¹ voitaisiinkin saada tulkinta-apua veronkiertodirektiivin yleisen väärinkäytöksiä koskevan säännöksen yksittäisten määritelmien tulkinnassa, pitkälle menevien johtopäätösten vetäminen sen soveltamisalasta ei ole mahdollista.

Todennäköistä onkin, että veronkiertodirektiivin implementoinnissa päädytään siihen, että yleinen väärinkäytöksiä koskeva säännös otetaan sellaisenaan kansalliseen verolainsäädäntöön. Tilanne olisi siis vastaava kuin emotytärtyhtiödirektiivin väärinkäytöksiä koskevan

³⁰ Näin on tilanne myös osinkoja koskevan yleisen väärinkäytöksiä koskevan säännöksen osalta. Ks. myös Verohallinnon ohje, Yhteisön saaman osingon verovapauden rajoittaminen, A9/200/2016.

³¹ Muun muassa asia C-196/04, Cadbury Schweppes, järjestelyn aitouteen liittyen.

säännön implementoinnissa, jolloin katsottiin, että kansallisen lainsäädännön selkeyttämiseksi lainsäädäntöön on syytä sisällyttää direktiivin väärinkäyttöä koskeva säännös.³² Tällöin EVL:ään ja TVL:ään³³ voitaisiin sisällyttää direktiivin yleinen väärinkäytöksiä koskeva säännös, jota sovellettaisiin yhteisön elinkeinotoiminnan ja muun toiminnan veronalaista tuloa laskettaessa. Tässä yhteydessä olisi myös syytä tarkastella kokonaisuutena veronkiertoa koskevien säännösten soveltamisalojen päällekkäisyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta ainakin yhteisöjen osalta. Veronkiertodirektiivin väärinkäytöksiä koskevan säännön voidaan katsoa olevan päällekkäinen ainakin emo-tytäryhtiödirektiivin ja todennäköisesti myös yritysjärjestelyjä koskevan (EVL 52h §) erityisen veronkiertosäännöksen kanssa, jolloin näistä voitaisiin luopua tarpeettomina. Laajempi selvitettävä kysymys olisi VML 28 §:n muutostarpeet ja sen suhde tulevaisuudessa yhteisöjä koskevaan yleiseen väärinkäytöksiä koskevaan säännökseen.³⁴

7. Ulkomaisia väliyhteisöjä koskeva lainsäädäntö

Veronkiertodirektiivin artikloissa 7 ja 8 säännellään ulkomaisia väliyhteisöjä koskevasta lainsäädännöstä. Direktiivi sisältää säännökset sekä väliyhteisön määritelmästä että veronalaisen väliyhteisötulon laskennasta. Seuraavassa käsitellään vain ensin mainittua. Direktiivissä säännellyn väliyhteisölainsäädännön tarkoitus on sama kuin Suomessa vuodesta 1995 voimassa olleen väliyhteisölain (VYL)³⁵ eli estää tilanteita, joissa perustetaan yhtiö tai kiinteä toimipaikka alhaisen verotuksen valtion, jonne konsernien tuloa ohjataan.³⁶ Direktiivissä valittu sääntelytapa poikkeaa kuitenkin

eräiltä keskeisiltä osin VYL:sta ja aiheuttaa siksi muutostarpeita nykyiseen sääntelyyn.

Direktiivin 7.1 artiklan mukaan jäsenvaltion tulee kohdella väliyhteisönä yhtiötä tai kiinteää toimipaikkaa, jonka tulo ei ole veronalaista tai on vapautettu verosta jäsenvaltiossa, jos määäämisvallan ja alhaisen verotuksen tason edellytykset täyttyvät. Määäämisvallan osalta sääntely on pääosin yhteneväistä VYL:n kanssa eli huomioon otetaan suora ja välillinen omistus pääomasta, äänistä tai osuudesta voittoon. Myös alhaisen verotuksen tason määrittäminen on yhdenmukainen VYL:n kanssa ja perustuu tosiasiallisen verotuksen tason vertailuun jäsenvaltion ja ulkomaisen yhtiön asuinvaltion tai kiinteän toimipaikan sijaintivaltion välillä. Direktiivissä matalan verotuksen taso on kuitenkin säädetty hieman lievemmäksi siten, että raja on asetettu 50 prosenttiin jäsenvaltiossa suoritettavan veron määrästä.³⁷ VYL:ssa vastaava raja on kolme viidesosaa.

Siltä osin kuin kyse on väliyhteisöksi katsottavan yhtiön tai kiinteän toimipaikan tulojen huomioon ottamisesta jäsenvaltiossa verotettavana väliyhteisötulona ja tiettyjen väliyhteisöjen vapauttamisesta lain soveltamisalasta, direktiivin ja VYL:n säännöksissä on perustavanlaatuisia eroja.

Direktiivin 7.2 artikla antaa jäsenvaltioille kaksi vaihtoehtoa väliyhteisön tulojen huomioon ottamiseksi. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan jäsenvaltiossa veronalaiseksi väliyhteisötuloksi tulee katsoa yhtiön jakamaton tulo ja kiinteän toimipaikan tulo siltä osin kuin kyse on direktiivissä erikseen listatuista tulotyypeistä (nk. categorical approach). Direktiivissä mainitut tulot ovat pääasiassa niin sanottuja passiivituloja kuten korot,

³² HE 59/2015 vp s. 7.

³³ Esimerkiksi viittaussäännöksellä EVL:ään.

³⁴ Muitakin kysymyksiä nousee esiin implementoinnin yhteydessä muun muassa se, tulisiko yleistä väärinkäytöksiä koskevaa sääntöä soveltaa silloinkin, kun kyse on yhtymän elinkeinotoiminnan tai muun toiminnan veronalaisen tuloksen määrittämisestä.

³⁵ Laki ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta (1994/1217).

³⁶ Veronkiertodirektiivin johdanto-osa, kohta 12.

³⁷ Tältä osin direktiivi on muotoiltu hieman koukeroisesti: ulkomaisen yhtiön tai kiinteän toimipaikan tosiasiaassa suoritettavaa veroa tulee verrata erotukseen, joka saadaan vähentämällä yhteisöverosta, joka olisi tullut vastaavasta tulosta suoritettavaksi jäsenvaltiossa tosiasiaassa suoritettun veron määrä. Käytännössä raja asettuu tällöin 50 %:iin. Kyseinen direktiivin kohta muuttui useaan kertaan jäsenvaltioiden välisissä neuvotteluissa. Komission alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa raja oli 40 prosentissa ja vertailun pohjaksi oli säädetty ”efektiiviset veroasteet”. Ilmeisesti jotkin jäsenvaltiot eivät hyväksyneet nimenomaista viittausta tietyn suuruiseen efektiiviseen veroasteeseen.

rojaltit osingot ja osakkeiden luovutusvoitot. Lista sisältää kuitenkin myös esimerkiksi rahoitustoiminnasta ja konsernin sisäisestä laskutustoiminnasta muodostuneita tuloja. Direktiivin mukaan edellä mainittuja tuloja ei kuitenkaan voida katsoa väliyhteisötuloksi, jos yhtiö tai kiinteä toimipaikka harjoittaa tosiasiallista taloudellista toimintaa, jota arvioidaan henkilöstön, kaluston, varojen ja toimitilojen perusteella. Edelleen direktiivi kuitenkin antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden olla soveltamatta edellä mainittua vapautusta, jos väliyhteisön asuin- tai sijaintivaltio on ETA-alueen ulkopuolella. Vapautuksen soveltaminen muihin kuin ETA-alueen ulkopuolella sijaitseviin väliyhteisöihin on kirjoitettu pakottavaan muotoon. Tältä osin jäsenvaltiot eivät siis voi soveltaa tiukempaa sääntelyä, vaikka direktiivi muutoin perustuukin vähimmäissääntelyyn. Kuten direktiivin johdanto-osastakin selviää, kyse on sen varmistamisesta, että jäsenvaltioiden soveltamat väliyhteisölainsäädännöt ovat yhteensopivia EU:n perusvapauksien kanssa. Tässä vaihtoehdossa jäsenvaltio voi soveltaa myös ns. minimivapautusta, jonka perusteella väliyhteisön edellä mainittuja tuloja ei kohdella veronalaisena väliyhteisötulona, jos tällaisten tulojen osuus yhtiön tai kiinteän toimipaikan kokonaistuloista on alle yksi kolmasosa.

Toisen vaihtoehdon mukaan jäsenvaltiossa veronalainen väliyhteisötulo määritetään transaktiokohtaisesti (nk. transactional approach). Tällöin väliyhteisötuloksi katsotaan jakamattomat tulot, jotka on saatu pääasiassa veroedun saavuttamiseksi tehdyistä epäaidoista järjestelyistä. Epäaidon järjestelyn osalta direktiivi sisältää oman määritelmän väliyhteisölain soveltamista varten, joka poikkeaa yleisen väärinkäytössäännöksen vastaavasta määritelmästä.³⁸ Lisäksi tähän vaihtoehtoon liittyy minimivapautuksia, jotka poikkeavat

ensimmäisen vaihtoehdon osalta sovellettavista vapautuksista.³⁹

Molemmat edellä kuvatut rakennevaihtoehdot merkitsisivät huomattavia muutoksia VYL:iin. Edessä lieeneekin väistämättä VYL:n parikymmenvuotisen historian suurin uudistus, vaikka nykyisen VYL:n voidaankin katsoa täyttävän tarkoituksensa varsin hyvin. Veronkiertodirektiivin vähimmäissuojaperiaatteen näkökulmasta voidaankin kyseenalaistaa se, edellyttääkö direktiivin tavoitteiden toteutuminen nyt valittua sääntelyn yksityiskoh-taisuutta vai olisiko tavoite sittenkin voitu saavuttaa myös yleisemmän tason sääntelyllä. Joka tapauksessa direktiivi vaikuttaa kuitenkin edelleen jättävän jäsenvaltioille mahdollisuuksia kansalliseen harkintaan muun muassa verotuksen ennakoitavuuden varmistamiseksi ja hallinnollisen rasituksen kohtuullistamiseksi. Direktiivin johdanto-osassa on nimenomaisesti todettu, että edellä mainittujen rakennevaihto-
tohtojen lisäksi jäsenvaltio voi soveltaa väliyhteisölainsäädäntöään yhtiökohtaisesti (nk. entity approach) ja toisaalta ottaa käyttöön mustia, harmaita tai valkoisia listoja.⁴⁰ Nämä ominaisuudet ovat jo tutumpia nykyisestä VYL:stakin.

Joka tapauksessa lainvalmistelijalla on edessään huomattava työ saattaa nykyiset VYL:n säännökset yhteensopiviksi veronkiertodirektiivin kanssa. Keskeinen ratkaistava kysymys on se, lähdetäänkö uutta VYL:a rakentamaan nykyiseltä lainsäädäntöpohjalta vai otetaanko lähtökohdaksi veronkiertodirektiivin säännökset. Ensin mainitussa vaihtoehdossa joudutaan erityisesti arvioimaan sitä, miltä osin VYL:n nykyiset säännökset täyttävät direktiivissä asetetut minimisuoja-tavoitteet ja miltä osin säännöksiä jouduttaisiin kiristämään. Tätä voidaan pitää varsin haastavana tehtävänä, koska direktiivin säännökset poikkeavat niin merkittävästi VYL:n säännöksistä. Esimerkkinä voidaan mainita teolliseen ja siihen verrattavaan tuotantotoimintaan ja verosopimuksiin perustuvat vapautukset VYL:n soveltamisalasta. Vaihtoehtoisesti uutta VYL:a voitaisiin rakentaa veronkiertodirektiivin säännösten

³⁸ Englanninkielinen määritelmä on seuraava: "An arrangement or a series thereof shall be regarded as non-genuine to the extent that the entity or permanent establishment would not own the assets or would not have undertaken the risks which generate all, or part of, its income if it were not controlled by a company where the significant people functions, which are relevant to those assets and risks, are carried out and are instrumental in generating the controlled company's income."

³⁹ Näistä säädetään veronkiertodirektiivin 7.4 artiklassa.

⁴⁰ Direktiivin johdanto-osa, 12 kohta.

pohjalta. Tämän vaihtoehdon etuna on se, säännösten yhteensopivuus direktiivin kanssa on helpompi toteuttaa. Kuten edellä on mainittu, direktiivissä valitut lainsäädäntöratkaisut ovat monilta osin poikkeavia nykyisestä VYL:sta eikä niiden toimivuudesta ja soveltamisesta Suomen verolainsäädännössä ole aiempaa kokemusta.

8. Verokohteluiden eroavuudet eli ns. hybridisäännöt

Veronkiertodirektiivin 9 artikla sisältää säännökset niin sanottujen hybriditilanteiden verokohtelusta. Direktiivin 2 artiklan 9 kohdassa on määritelty hybriditilanteet (hybrid mismatch), jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Ensinnäkin, soveltamisalaan kuuluva hybriditilanne voi syntyä joko kahdessa eri jäsenvaltiossa asuvan etuyhteysyritysten⁴¹ tai strukturoidun järjestelyn⁴² osapuolten välillä. Toiseksi, hybriditilanteen tulee liittyä joko rahoitusinstrumentin tai yksikön (entity) erilaiseen oikeudelliseen luokitteluun kahdessa eri jäsenvaltiossa. Kolmanneksi, hybriditilanteen tulee johtaa joko maksun, menon tai tappion kahdenkertaiseen vähentämiseen eri jäsenvaltioissa (double deduction) tai maksun vähentämiseen yhdessä jäsenvaltiossa ilman, että se on veronalaista toisessa jäsenvaltiossa (deduction without inclusion). Direktiivin 9 artiklan hybridisäännöt kattavat ainoastaan tilanteet, joissa molemmat osapuolet asuvan EU:n jäsenvaltioissa. Komission on kuitenkin tarkoitus valmistella vuoden 2016 aikana direktiiviesitys, joka kattaa hybriditilanteet EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa.⁴³

Direktiivin 9.1 artiklan mukaan tilanteessa, jossa maksu, meno tai tappio olisi vähennyskelpoinen kahdessa eri jäsenvaltiossa, se voidaan

vähentää vain kyseisen erän lähdevaltiossa. Direktiivin 9.2 artiklan mukaan tilanteessa, jossa maksu, meno tai tappio voitaisiin vähentää jäsenvaltiossa ilman, että se on veronalaista tuloa toisessa jäsenvaltiossa, maksajan asuinvaltion tulee evätä vähennyskelpoisuus.

Suomessa ei ole voimassa hybridejä koskevaa lainsäädäntöä lukuun ottamatta emotyttyryhtiödirektiivin hybridisääntöä, joka on implementoitu EVL 6a §:n 9 momenttiin. Säännöksen mukaan osinko on veronalaista siltä osin kuin se on ollut vähennyskelpoista maksajan verotuksessa. Kyse on siis veronkiertodirektiivin 9.2 artiklassa tarkoitettusta tilanteesta, mutta toisin kuin direktiivissä velvoite kaksinkertaisen veroedun poistamiseksi on asetettu maksun saajan asuinvaltiolle.⁴⁴ Veronkiertodirektiivin implementoimiseksi verolainsäädäntöömme tulee ottaa menoja ja tappioita koskevat yleissäännökset, jotka mahdollistavat muutoin vähennyskelpoisen menon tai tappion epäämisen yhteisöjen verotuksessa direktiivissä mainituissa tilanteissa.

9. Voimaantulo ja soveltaminen

Jäsenvaltioiden tulee implementoida direktiivin säännökset viimeistään 31.12.2018 mennessä kansalliseen lainsäädäntöönsä. Suomen osalta direktiivin edellyttämiä muutoksia on siis sovellettava viimeistään verovuodesta 2019 alkaen. Näin ollen muutokset on valmisteltava ja saatettava voimaan vielä nykyisen hallituskauden aikana. 5 artiklassa säänneltyä maastapoistumisverotusta koskee kuitenkin poikkeus, jonka mukaan direktiivin edellyttämiä muutoksia on sovellettava vasta 1.1.2020 lähtien.

Lisäksi korkojen vähennysoikeuden rajoitusten osalta direktiiviin sisältyy useampia soveltamisajankohtaa koskevia poikkeussäännöksiä, joita komission alkuperäinen direktiiviehdotus ei sisältänyt. Oletettavasti poikkeussäännökset ovat olleet joidenkin jäsenvaltioiden ehtona direktiiviehdotuksen

⁴¹ Direktiivin etuyhteyden määritelmästä, ks. alaviite 18. Hybridiyksiköiden osalta sovelletaan kuitenkin 50 %:n omistusrajaa.

⁴² Direktiivissä ei ole tarkemmin määritelty strukturoidun järjestelyn käsitettä.

⁴³ Tämä on todettu Neuvoston lausumassa hybriditilanteista, joka annettiin direktiivin hyväksynnän yhteydessä. Muita kuin EU-jäsenvaltioita käsittävien hybriditilanteiden sääntely on monimutkaisempaa, koska direktiivi sitoo vain jäsenvaltioita. Näissä tilanteissa ratkaisuvaihtoehto on asetettava EU-jäsenvaltiolle siitä riippumatta, missä asemassa jäsenvaltio on hybridijärjestelyssä.

⁴⁴ Osinkojen osalta voisi siis periaatteessa muodostua tilanne, jossa osingon verovapaus evätään saajan asuinvaltiossa emotyttyryhtiödirektiivin hybridisäännön perusteella ja vähennyskelpoisuus osingonmaksajan asuinvaltiossa veronkiertodirektiivin perusteella.

hyväksynnälle. Suomen kannalta merkitystä voisi olla direktiivin 4.4(a) artiklalla, jonka mukaan ennen 17.6.2016 otetuille lainoille suoritettut korot voidaan jättää rajoituksen ulkopuolelle. Poikkeuksen soveltamista voitaisiin harkita lähinnä pankkilainojen osalta, jos direktiivin soveltamisalan laajentumista vanhojen pankkilainojen korkoihin haluttaisiin lieventää.

Joidenkin jäsenvaltioiden kannalta merkittävämpi soveltamisajankohtaa koskeva poikkeus on direktiivin 11.6 artiklassa, jonka mukaan direktiivin korkojen vähennysoikeuden rajoitusten käyttöönottoa voidaan lykätä siihen asti kunnes OECD sopii BEPS Action 4 ehdotusten toteuttamisesta vähimmäisstandar-

dina. Koska tämän toteutumista voidaan pitää epätodennäköisenä, direktiivissä on asetettu soveltamisajankohdan takarajaksi viimeistään 1.1.2024. Poikkeuksen soveltaminen on rajoitettu niihin jäsenvaltioihin, joilla on voimassa tehokkuudeltaan vähintään direktiivin korko- vähennysrajoituksia vastaavat kohdennetut kansalliset rajoitussäännökset. Direktiivistä ei selviä tarkempia arviointikriteerejä poikkeuksen soveltamiselle. Kohdennetut kansalliset rajoitussäännökset viitannevat kuitenkin muun tyyppisiin korkorajoituksiin kuin direktiivissä säännelty EBITDA-pohjainen yleisrajoitus. Näin ollen poikkeus ei koskisi Suomea.

