

Jasmiina Kivini

DAC6: RAPORTOITAVAT RAJAT YLITTÄVÄT JÄRJESTELYT PÄÄASIAALLISTA HYÖTYÄ MITTAAVAN TESTIN PERUSTEELLA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Maaliskuu 2022

TIIVISTELMÄ

Jasmiina Kivini: DAC6: Raportoitavat rajat ylittävät järjestelyt pääasiallista hyötyä mittaavan testin perusteella
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Kauppatieteiden tutkinto-ohjelma, vero-oikeus
Maaliskuu 2022

Euroopan unionin yhtenä merkittävänä tavoitteena on aggressiivisen verosuunnittelun keinojen ehkäiseminen. Veroviranomaisten vastatoimien seurauksena aggressiivisia verosuunnittelun piirteitä sisältävät järjestelyt kuitenkin muuttuvat ja mukautuvat jatkuvasti, joten uutta sääntelyä myös vaaditaan. Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestössä (OECD) ja Euroopan unionissa on pyritty aggressiivisen verosuunnittelun rajoittamiseen sekä verotuksen avoimuuden vahvistamiseen. Yhtenä toimenä on ollut vuonna 2013 OECD:ssä käynnistetty BEPS-hanke (Base Erosion and Profit Shifting), jonka tarkoituksena on rajoittaa aggressiivisesta verosuunnittelusta ja valtioiden välisestä verokilpailusta johtuvaa yhteisöveron rapautumista. Puolestaan virka-apudirektiiviä 2011/16/EU on sovellettu vuodesta 2013 EU-jäsenvaltioiden välillä, minkä avulla jäsenvaltioiden keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä on voitu lisätä verotuksen alalla. Virka-apudirektiivin tavoitteena on torjua ja vähentää veronkiertoa ja veron välttämistä rajat ylittävissä tilanteissa sekä suojella EU:n ja sen jäsenvaltioiden taloudellisia etuja. Virka-apudirektiiviä on muutettu DAC6-direktiivillä (EU) 2018/822, ja jokaisen jäsenvaltion tuli implementoida direktiivi kansalliseen sääntelyynsä. DAC6-direktiivi käsittelee rajat ylittävien järjestelyjen pakollista automaattista tietojen vaihtoa verotuksen alalla.

Tutkielmassa tutkitaan direktiivin tavoitetta aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemissä, mitä toimia on ennen DAC6-direktiiviä tehty ja miten direktiivimuutoksella edistetään tavoitetta. Tutkielman aihe liikkuu DAC6-direktiivin pääasiallista hyötyä mittaavan testin ympärillä. Tutkielmassa tutkitaan direktiivissä annettuja tunnusmerkkejä, jotka liittyvät pääasiallista hyötyä mittaavaan testiin, mitä edellytyksiä tunnusmerkkeihin liittyy, milloin järjestely on raportoitava ja milloin järjestelyn pääasiallinen tai yksi pääasiallisista hyödyistä on veroedun saaminen. Raportoinnin ulkopuolelle on haluttu rajata sellaiset järjestelyt, joista ei ole odotettavissa veroetua ollenkaan tai veroetu on vähäistä. Direktiivissä ei ole haluttu antaa liian tarkkoja ja rajaavia määritelmiä, ettei sääntelyä voisi kiertää muotoseikoin, mutta se aiheuttaa myös tulkintaongelmia. Direktiivissä annetun sääntelyn lisäksi tutkielmassa tutkitaan eri jäsenvaltioiden kansallista sääntelyä, mitä eroja jäsenvaltioiden välillä on ja miksi osa jäsenvaltioista on ottanut direktiivissä määrätyn sääntelyn annettua laajemmin käyttöönsä. Jäsenvaltioiden välisten erojen tarkempaan tarkasteluun on valittu kolme jäsenvaltiota, Suomi, Alankomaat ja Portugali, niiden sääntelyiden eroavuuksien takia. Raportoitavien järjestelyjen lisäksi tutkielmassa tutkitaan myös raportointivelvollisuutta, onko se palvelun tarjoajalla vai asianomaisella verovelvollisella sekä mitä edellytyksiä raportointivelvollisuuteen liittyy.

Avainsanat: vero-oikeus, direktiivi, DAC6, raportoitava rajat ylittävä järjestely, pääasiallista hyötyä mittaava testi, kansainvälinen verotus, tunnusmerkki, veroetu

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|---|----|
| SISÄLLYSLUETTELO | I |
| LÄHTEET | II |
| LYHENTEET | VI |
| 1 Johdanto..... | 1 |
| 1.1 Tutkimusaiheen esittely..... | 1 |
| 1.2 Tutkielman rakenne ja kysymyksenasettelu | 3 |
| 1.3 Tutkimuksen metodi ja lähdeaineisto | 5 |
| 2 Direktiivi aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisyssä | 8 |
| 2.1 Virka-apudirektiivin taustaa | 8 |
| 2.2 DAC6-direktiivi | 11 |
| 3 Pääasiallista hyötyä mittaava testi..... | 15 |
| 3.1 Raportoitavan järjestelyn edellytykset | 15 |
| 3.2 Raportoitavat rajat ylittävät järjestelyt..... | 24 |
| 3.2.1 Tunnusmerkit | 24 |
| 3.2.2 A luokan yleiset tunnusmerkit | 26 |
| 3.2.3 B luokan erityiset tunnusmerkit..... | 30 |
| 3.2.4 C luokan erityiset tunnusmerkit..... | 34 |
| 3.3 Raportointivelvollisuus..... | 39 |
| 4 DAC6-direktiivin implementointi jäsenvaltioiden kansalliseen sääntelyyn | 44 |
| 4.1 Direktiivin implementoinnin erot jäsenvaltioiden välillä | 44 |
| 4.2 Suomi | 48 |
| 4.3 Alankomaat | 53 |
| 4.4 Portugali | 59 |
| 5 Johtopäätökset | 65 |

LÄHTEET

Alankomaiden ohjeet 2020

Directorate-General for Tax and Customs Administration/Corporate Service Professional Technology, Decision of 24 June 2020, no. 2020-11382. [<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-34991.html#extrainformatie>] (20.1.2022)

Almeida Andrade 2021

Almeida Andrade, Catarina: Mandatory Disclosure Rules in Portugal. *European Taxation*, 9/2021, IBFD, s. 19-21.

Bianco 2021

Bianco, Arthur: DAC6 and the Challenges Arising from Its Disclosure Obligation. *EC TAX REVIEW*, 1/2021, s. 8–23.

Cachia 2018

Cachia, Franklin: Tax Transparency for Intermediaries: The Mandatory Disclosure Rules and Its EU Impact. *EC TAX REVIEW*, 4/2018, s. 206–217.

Casi-Eberhard ym. 2021

Casi-Eberhard, Elisa – Chen, Xiao – Orlic, Mark D. – Spengel, Christoph: European Union/International – One Directive, Several Transpositions: A Cross-Country Evaluation of the National Implementation of DAC6. *World Tax Journal*, 1/2021, IBFD.

HE 69/2019 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi.

Hirvonen 2011

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki, 2011.

Komlosi 2021

Komlosi, Gregory: European Union: EU DAC 7 – Digital Platforms To Report Information On Their Users To The Tax Authorities. Mondaq, 1.6.2021. [<https://www.mondaq.com/tax-authorities/1074684/eu-dac-7-digital-platforms-to-report-information-on-their-users-to-the-tax-authorities>] (2.12.2021)

Korving 2021

Korving, Jasper: Netherlands – A Guide to the Netherlands DAC6 Guidelines. European Taxation, 1/2021, IBFD.

Korving – Verbaarschot 2019

Korving, Jasper – Verbaarschot, Joep: Netherlands – Mandatory Disclosure in the Netherlands – To Disclose or Not to Disclose: That Is the Question. European Taxation, 10/2019, IBFD.

Kurikka 2020

Kurikka, Antti: Rajat ylittävien järjestelyjen raportointivelvollisuus – DAC6-direktiivi. Verotus, 1/2020, s. 51–62.

Laine 2022

Laine, Pauliina: Käytännön kokemuksia rajat ylittävien verotuksen järjestelyjen raportoinnista. Verotus, 1/2022, s. 47–58.

Lawrence – Boote 2020

Lawrence, Dominic – Boote, Elinor: DAC 6: six types of ambiguity. Tax Journal, 20.5.2020. [<https://www.taxjournal.com/articles/dac-6-six-types-of-ambiguity>] (28.1.2021)

Ochôa 2021

Ochôa, João : Mandatory Disclosure Rules Applicable to Reportable Arrangements : Portuguese Implementation of DAC6. European Taxation, 1/2021, s. 3–11, IBFD.

OECD 2015 a

Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264241190-en>.

OECD 2015 b

Mandatory Disclosure Rules, Action 12 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264241442-en>.

OECD 2019

Harmful Tax Practices - 2018 Progress Report on Preferential Regimes: Inclusive Framework on BEPS: Action 5, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311480-en>.

Offermanns – Botelho Moniz 2021

Offermanns, René – Botelho Moniz, Rita : European Union – DAC6 in a Selection of EU Member States : The Practical Application of the Main Benefit Test and Its Hallmarks. *European Taxation*, 6/2021, IBFD.

Oikeusministeriö 2012

Oikeusministeriö : Lainlaatijan EU-opas, Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet, 11/2012, Helsinki. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76354/omso_11_2012_lainlaatijan_eu-opas_66_s.pdf?sequence=1] (11.3.2022)

Peeters – Vanneste 2020

Peeters, Bart – Vanneste, Lars: European Union/International – DAC 6: An Additional Common EU Reporting Standard? *World Tax Journal*, 3/2020, s. 499–564, IBFD.

Polanska 2020

Polanska, Tetiana: European Union – A Comparative Analysis of Certain Aspects of the Application of Hallmark C1. *European Taxation*, 10/2020, s. 431–442, IBFD.

Resenig 2020

Resenig, Kristin: European Union – The Current State of DAC-6 Implementation in the European Union. *European Taxation*, 12/2020, s. 527–535, IBFD.

VaVM 19/2019 vp – HE 69/2019 vp

Valtiovarainvaliokunnan mietintö: hallituksen esitys eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi.

Verohallinto 2020

Verohallinto 2020: Raportoitavat rajat ylittävät järjestelyt, Verohallinnon ohje, VH/1283/00.01.00/2020.

Verohallinto 2021

Verohallinto 2021: Yritysjärjestelyt ja verotus – sulautuminen, Verohallinnon ohje, VH/5295/00.01.00/2021.

LYHENTEET

| | |
|------|---|
| ATAD | Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veronkiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta |
| BEPS | OECD:n ja G20 maiden yhteinen hanke veropohjan rapautumisen ja varojensiirtojen ehkäisemiseksi |
| EU | Euroopan unioni |
| EUT | Euroopan unionin tuomioistuin |
| OECD | Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö |
| TVL | Tuloverolaki |

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen esittely

Aggressiivisen verosuunnittelun keinojen ehkäiseminen on edelleen ajankoh- taista Euroopan unionissa, koska veroviranomaisten vastatoimien seurauksena kyseiset järjestelyt muuttuvat ja mukautuvat jatkuvasti. Tähän on EU:ssa pyritty puuttumaan direktiivien avulla. Virka-apudirektiiviä¹ on sovellettu vuodesta 2013 EU-jäsenvaltioiden välillä, minkä avulla jäsenvaltioiden keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä on voitu lisätä verotuksen alalla. Virka-apudirektiivin tavoitteena on torjua ja vähentää veronkiertoa ja veron välttämistä rajat ylittävissä tilanteissa sekä suojella EU:n ja sen jäsenvaltioiden taloudellista etua. Virka-apudirektiiviä on myös muutettu useamman kerran lisäämällä pakollista automaattista tietojen vaihtoa rajat ylittävissä tilanteissa DAC2-, DAC3-, DAC4-, DAC5- ja DAC6-direk- tiivein.²

DAC6-direktiivi³ käsittelee rajat ylittävien järjestelyjen raportointivelvollisuutta ja sen tavoitteena on sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen, ehkäisemällä ag- gressiivisen verosuunnittelun keinojen käyttöä rajat ylittävissä järjestelyissä. Ra- portoitavan järjestelyn käsitettä ei ole direktiivissä erikseen määritelty, jotta sään- telyä ei voitaisi kiertää muutoseikoin⁴. Aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen määrittämisen sijaan DAC6-direktiivissä on katsottu tehokkaammaksi keinoksi koota luetteloon erilaiset järjestelyt, jotka viittaavat liiketoimien ominaispiirteiden ja osatekijöiden perusteella veron kiertämiseen tai väärinkäyttöön ja näin ollen hyödyntävät mahdollisesti aggressiivisen verosuunnittelun keinoja. Järjestelyn ominaispiirteitä ja osatekijöitä tutkitaan tunnusmerkkien avulla, jotka määrittävät onko järjestely raportoitava vai ei. Tunnusmerkkien avulla pyritään selvittämään

¹ Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteis- työstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta (EUVL, L 64, 11.3.2011).

² Kurikka 2020, s. 51.

³ Neuvoston direktiivi (EU) 2018/822, annettu 25 päivänä toukokuuta 2018, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koske- vasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla (EUVL, L 139, 5.6.2018).

⁴ Kurikka 2020, s. 56.

rajat ylittävät järjestelyt, jotka hyödyntävät mahdollisesti aggressiivisen verosuunnittelun keinoja.⁵

Järjestely on raportoitava, kun vähintään yksi DAC6-direktiivissä esitetyistä tunnusmerkeistä täyttyy, mutta osa tunnusmerkeistä vaatii lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymisen raportointivelvollisuuden synty-miseksi. Direktiivissä on esitetty yhteensä viisitoista tunnusmerkkiä, jotka ovat jaettu yleisiin ja erityisiin tunnusmerkkeihin. Järjestelyn raportointivelvollisuuden täytyminen ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita, että järjestely olisi lainvastainen tai siinä olisi kyse veron kiertämisestä tai veron välttämisestä. Tämän vuoksi puhutaan mahdollisesta riskistä aggressiiviseen verosuunnitteluun, johon tunnusmerkki viittaa. Tunnusmerkin edellytysten täytyminen ei suoraan tarkoita, että järjestelyllä tavoiteltaisiin veron kiertämistä tai veron välttämistä.⁶ Aggressiivista verosuunnittelua pystytään ennalta ehkäisemään sitä paremmin, mitä aikaisemmin tieto tällaisista järjestelyistä saadaan veroviranomaisille⁷.

Aggressiivisen verosuunnittelun paljastamiseen käytetään tunnusmerkkien lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavaa testiä. Testin avulla pyritään selvittämään, onko järjestelyn pääasiallinen hyöty tai yksi pääasiallisista hyödyistä verotuksellisen edun saaminen, kun huomioidaan kaikki asiaankuuluvat tosiseikat ja olosuhteet. Raportoinnin ulkopuolelle on haluttu rajata sellaiset järjestelyt, joista ei ole odotettavissa veroetua ollenkaan tai veroetu on vähäistä. Pääasiallista hyötyä mittaavan testin avulla tutkitaan järjestelyn kriteerejä objektiivisesti, joten henkilön syyllisyyttä järjestelyyn ei ole annettu merkitystä.⁸

Järjestelyn ensisijainen raportointivelvollinen on palvelun tarjoaja, joka vastaa järjestelyn suunnittelusta, markkinoinnista, organisoinnista tai toteuttamisen hallinnoinnista tai tuo järjestelyn saataville toteuttamista varten. Palvelun tarjoajan käsite on kuitenkin laaja, eikä se suoraan rajaudu tietyn toimialan tai ammatin alle. Lisäksi palvelun tarjoajalla pitää olla yhteys jonkin EU-jäsenvaltion kanssa, jotta

⁵ DAC6-direktiivi, johdanto, 9 kohta.

⁶ Kurikka 2020, s. 56–57.

⁷ Kurikka 2020, s. 53.

⁸ Kurikka 2020, s. 57.

kelpoisuusvaatimukset täyttyvät, esimerkiksi kiinteä toimipaikka tai verotuksellinen kotipaikka jossakin jäsenvaltiossa. Raportointivelvollisuus voi kuitenkin siirtyä myös asianomaiselle verovelvolliselle, joka hyödyntää tai jonka on mahdollista hyödyntää raportoitavaa järjestelyä. Tällainen tilanne on mahdollinen, jos verovelvollinen suunnittelee järjestelyn itse, eikä mukana ole ollenkaan palvelun tarjoajaa. Toinen tilanne voi olla sellainen, että palvelun tarjoaja on vapautettu kokonaan tai osittain raportointivelvollisuudesta ammattisalassapitosäännöksen takia. Tämän tarkoituksena on varmistaa, että tieto kulkee raportoitavista järjestelyistä myös silloin, jos palvelun tarjoaja olisi vapautettu tiedonantovelvollisuudesta.⁹

DAC6-direktiivi asettaa minimisääntelyn, joka jäsenvaltioiden tuli implementoida kansalliseen lainsäädäntöönsä. Direktiivin kanssa samankaltaista verosuunnittelujärjestelyjen pakollista ilmoittamista koskevaa lainsäädäntöä on jo ennestään ollut joissakin jäsenvaltioissa sekä EU:n ulkopuolisissa valtioissa.¹⁰ Suurin osa jäsenvaltioista on implementoinut direktiivissä annetun sääntelyn mukaan omaan kansalliseen lainsäädäntöönsä, mutta osa jäsenvaltioista katsoi kuitenkin tarpeelliseksi ottaa sääntelyn annettua laajemmin käyttöönsä. Esimerkiksi Puola laajensi sääntelyn koskemaan myös arvonlisäveroa kansallisissa järjestelyissä, kun direktiivissä oli jätetty sekä arvonlisävero että kansalliset tilanteet soveltamisalan ulkopuolelle.¹¹

1.2 Tutkielman rakenne ja kysymyksenasettelu

Tutkielmassa tutkitaan raportoitavien rajat ylittävien järjestelyjen edellytyksiä, milloin järjestely on raportoitava. Koska raportoitavat rajat ylittävät järjestelyt ovat aiheena kovin laaja, on tutkielman aihe rajattu koskemaan vain sellaisia järjestelyjä, jotka vaativat myös pääasiallista hyötyä mittaavan testin

⁹ Kurikka 2020, s. 59.

¹⁰ HE 69/2019 vp, s. 9.

¹¹ Resenig 2020, s. 528.

raportointivelvollisuuden selvittämiseksi. Tutkimusta lähestytään seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

- 1. Mikä on virka-apudirektiivin ja DAC6-direktiivin tavoite aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisyssä?*
- 2. Millä edellytyksillä järjestely on raportoitava pääasiallista hyötyä mittaavan testin perusteella?*
- 3. Miksi osa jäsenvaltioista on implementoinut direktiivin vaadittua laajemmin omaan kansalliseen sääntelyynsä?*

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on pohjustaa aihetta ja antaa aiheelle teoriakehys, tutkimalla direktiiviä, johon tutkielma perustuu. Tutkielmassa perehdytään raportoitavien rajat ylittävien järjestelyjen taustaan ja niiden sääntelyyn EU:ssa. Ensin käsitellään aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisyä taustaa direktiivitasolla, mitä toimia on tehty asian parantamiseksi ja mitä toimia on tällä hetkellä tulossa. Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin DAC6-direktiivin luomaa sääntelyä sekä yleisesti että jäsenvaltiotasolla. Tutkielmassa tutkitaan, miksi DAC6-direktiivi nähtiin tarpeellisena muutoksena virka-apudirektiiviin, ja miten se auttaa tavoitteessa ehkäisemään aggressiivista verosuunnittelua. Tämä ei kuitenkaan ole tutkielman ydinaihetta, vaan enemmänkin taustoittava tekijä, joten aihetta käsitellään vain siinä laajuudessa, kuin tutkielman näkökulmasta on koettu tarpeelliseksi.

Toinen tutkimuskysymys on tutkielman ydinkysymys. Tämän kysymyksen avulla pyritään löytämään erilaiset raportoitavat rajat ylittävät järjestelyt sääntelyn perusteella, joiden mahdollinen pääasiallinen tarkoitus tai yksi pääasiallisista tarkoituksista on veroedun saaminen. Tutkielmassa käydään läpi sääntelyn keskeisiä periaatteita ja määritelmiä sekä raportointivelvollisuutta. Tutkielman ydinaihe koskee raportoitavien rajat ylittävien järjestelyjen tunnusmerkkejä, sekä erityisesti pääasiallista hyötyä mittaavan testin vaatimia edellytyksiä. Tutkimuksessa tullaan tarkastelemaan pääasiallista hyötyä mittaavan testin ja siihen linkittyvien tunnusmerkkien edellytyksiä. Lisäksi tutkielmassa tutkitaan, minkälaisista järjestelyistä

on kyse, kun järjestely on tunnusmerkin ja testin perusteella raportoitava veroviranomaiselle.

DAC6-direktiivissä on lueteltu erilaisia tunnusmerkkejä, joiden avulla selvitetään järjestelyn raportoitavuus, mutta vain osa tunnusmerkeistä vaatii lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymisen raportointivelvollisuuden syntymiseksi. Tutkielmassa ei siten käsitellä tyhjentävästi kaikkia direktiivissä esitettyjä tunnusmerkkejä, jotka muodostavat raportointivelvollisuuden. Ulkopuolelle on jätetty tunnusmerkit, jotka eivät vaadi pääasiallista hyötyä mittaavaa testiä. Lisäksi tutkielmassa käsitellään lyhyesti raportointivelvollisuutta eli kuka raportoi ja kenelle. Raportointivelvollisuuteen liittyvää ammattisalassapitovelvollisuutta on käsitelty tutkielmassa vain pintapuolisesti aiheen laajuuden vuoksi. Tutkielman ulkopuolelle on myös jätetty raportointivelvollisuuden laiminlyömisestä aiheutuvat sanktiot.

Kolmas tutkimuskysymys liittyy jäsenvaltioiden kansalliseen sääntelyyn ja niiden välisiin eroihin. Tutkielmassa tutkitaan direktiivin implementoinnin eroja jäsenvaltioiden välillä. Suurimmaksi osaksi jäsenvaltiot ovat implementoineet direktiivin annetussa muodossa kansalliseen sääntelyyn, mutta merkittäviäkin eroja löytyy. Tutkielmassa perehdytään ensin yleisesti jäsenvaltioiden välisiin eroihin direktiivin implementoinnin suhteen, ja sen jälkeen tutkitaan tarkemmin Suomen, Alankomaiden ja Portugalin sääntelyä ja niiden eroja. Aihe on rajattu jäsenvaltioiden välisessä vertailussa myös pääasiallista hyötyä mittaavaan testiin ja siihen liittyviin tunnusmerkkeihin, jotta tutkielman kokonaisuus pysyy yhteneväisenä. Lisäksi jäsenvaltioiden raportointivelvollisuutta käsitellään myös lyhyesti, esimerkiksi ammattisalassapitovelvollisuuden eroista.

1.3 Tutkimuksen metodi ja lähdeaineisto

Tutkimusmetodina tässä tutkielmassa käytetään oikeusdogmaattista eli lainopillista metodologiaa. Lainoppi tutkii lain ja muiden oikeuslähteiden merkitystä sekä mikä on voimassa olevaa oikeutta. Tutkielmassa selvitetään direktiivien antamaa

minimisääntelyä raportoitaville rajat ylittäville järjestelyille. Lainoppia on myös pidetty kuvaavana tieteenä, koska se kuvaa voimassa olevaa oikeutta ja sen sisältöä. Lainoppi ei kuitenkaan kuvaa oikeutta täysin puhtaasti, koska oikeutta tulkitaan, punnitaan ja systematisoidaan, jolloin sen lauseet ovat tulkintakannanottoja voimassa olevan oikeuden sisällöstä.¹² Lainopin keinoja käyttäen, tutkielmassa pyritään selvittämään virka-apudirektiivin ja sen muutoksen DAC6-direktiivin sisältöä, ja miten raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevaa sääntelyä tulisi tulkita.

Lainoppiin kuuluu myös oikeuslähdeoppi, joka määrittää lainopillisessa tulkinassa käytetyn oikeudellisen materiaalin. Oikeuslähdeoppi ei ainoastaan kuvaa oikeuslähteiden käyttöä, vaan se myös sääntelee niitä ja niiden käyttöä osana oikeusjärjestystä.¹³ Tutkielman kannalta merkittävin oikeuslähde on virka-apudirektiivin konsolidoitu versio, joka sisältää viimeisimmän DAC6-muutoksen. Direktiivin taustalla on vaikuttanut myös OECD:n suositukset, jotka käsittelevät aggressiivista verosuunnittelua, tämän vuoksi ne ovat tutkielman aiheen kannalta olennaisia lähteitä. Oikeuslähteet ovat jaettu vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin Aulis Aarnion toimesta. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ei voida sivuuttaa, näitä ovat lait. Euroopan unionin oikeus on kuitenkin etusijassa kansalliseen oikeuteen nähden, ja on näin ollen oikeuslähteiden huipulla. Direktiivit kuuluvat vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin ja EU:n jäsenvaltioiden tulee sisällyttää direktiivin sääntely omaan kansalliseen lainsäädäntöönsä. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat esimerkiksi lainvalmistelutyöt, kuten hallituksen esitys, jota tässä tutkielmassa on käytetty lähteenä. Heikosti velvoittavat oikeuslähteet eivät ole yhtä sitovia, kuin vahvasti velvoittavat, mutta niitä ei voi täysin perusteetta sivuuttaa. Sallittujen oikeuslähteiden tarkoituksena on puolestaan vahvistaa perusteluja, mutta ne eivät ole sitovia oikeuslähteitä.¹⁴

Tutkielman aiheen sääntely on vielä varsin uutta, joten oikeustapauksia ei vielä ole ehtinyt tulla, joita olisi voinut hyödyntää tutkimuksessa. Tällä hetkellä on

¹² Hirvonen 2011, s. 21–26.

¹³ Hirvonen 2011, s. 41.

¹⁴ Hirvonen 2011, s. 42–43.

vireillä yksi ennakkoratkaisupyyntö Euroopan unionin tuomioistuimessa, joka mainitaan myös tutkielmassa. Direktiivin lisäksi tutkielmassa on käytetty paljon asiantuntijoiden kirjoittamia artikkeleita, esimerkiksi European Taxation ja World Tax Journal julkaisujen kansainvälisiä artikkeleita sekä myös suomalaisen Verotus-lehden artikkeleita lähdeaineistona. Lähdeaineiston kerääminen on ollut tutkielman yksi haaste, miten löytää riittävän monipuolista aineistoa tutkielman näkökulmasta, koska sääntelyn soveltamisesta ei ole vielä kovin paljon konkreettista tietoa. Varsinaista oikeuskirjallisuutta aiheesta ei ole vielä ehtinyt tulla, minkä vuoksi lähdeaineisto on painottunut artikkeli julkaisuihin. Erityisesti Peetersin ja Vannestein “European Union/International – DAC 6: An Additional Common EU Reporting Standard?” (2020), Kurikan ”Rajat ylittävien järjestelyjen raportointivelvollisuus – DAC6-direktiivi” (2020) sekä Laineen ” Käytännön kokemuksia rajat ylittävien verotuksen järjestelyjen raportoinnista” (2022) julkaisuja on hyödynnetty tutkielmassa merkittävästi. Tutkielman toinen haaste on ollut se, että suurin osa lähdeaineistosta on englanniksi, minkä takia termien oikeaoppinen kääntäminen suomeksi on ollut haastavaa ja hidasta.

Tutkielman toisena tutkimusmetodina käytetään oikeusvertailua. Tämän avulla pyritään vastaamaan tutkielman kolmanteen tutkimuskysymykseen, jota tutkielman neljäs luku käsittelee. Tutkimuskysymyksen avulla tutkitaan jäsenvaltioiden välisiä eroja, miten eri jäsenvaltiot ovat implementoineet direktiivin sääntelyn omaan kansalliseen lainsäädäntöönsä. Tutkielmassa lisäksi tutkitaan, miksi jäsenvaltio on mahdollisesti ottanut direktiivin sääntelyn annettua laajemmin käyttöönsä. Lainopin puitteissa voidaan verrata kotimaista oikeusjärjestystä muiden maiden oikeusjärjestykseen, mutta oikeusvertailu on kuitenkin oikeustieteen itsenäinen osa-alue.¹⁵ Jäsenvaltioiden kansallisen sääntelyn tulkinnassa on käytetty apuna kansainvälisiä artikkeleita sekä jäsenvaltioiden veroviranomaisten omia ohjeita DAC6-sääntelystä.

¹⁵ Hirvonen 2011, s. 54.

2 DIREKTIIVI AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN EHKÄISYSSÄ

2.1 Virka-apudirektiivin taustaa

Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestössä (OECD) ja Euroopan unionissa (EU) on tavoiteltu aggressiivisen verosuunnittelun rajoittamista sekä verotuksen avoimuuden vahvistamista. Yhtenä toimenä on ollut vuonna 2013 OECD:ssä käynnistetty BEPS-hanke (Base Erosion and Profit Shifting) tarkoituksenaan rajoittaa aggressiivisesta verosuunnittelusta ja valtioiden välisestä verokilpailusta johtuvaa yhteisöveron rapautumista. Kansainvälistä veronkiertoa on myös pyritty estämään OECD:n vuonna 2014 julkaiseman finanssilitietojen pakollista automaattista vaihtoa koskevan CRS-standardin (Common Reporting Standard) avulla.¹⁶

Neuvoston direktiivin 2011/16/EU, jäljempänä virka-apudirektiivi¹⁷, tavoitteena on Euroopan unionin jäsenvaltioiden veroviranomaisten yhteistyön lisääminen veropetosten ja veronkierron ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi rajat ylittävissä tilanteissa. Virka-apudirektiivin mukaan yksittäinen jäsenvaltio ei pysty hallitsemaan sisäistä verojärjestelmäänsä ilman tietoja muilta jäsenvaltioilta, erityisesti välittömän verotuksen alalla¹⁸. Tämän vuoksi pakollinen automaattinen tietojenvaihto ilman ennakkoehtoja todettiin tehokkaimmaksi tavaksi parantaa rajat ylittävissä tilanteissa verojen oikein määräämistä ja torjua petoksia¹⁹. Virka-apudirektiivi kattaa kaikki jäsenvaltion tai jäsenvaltion alueellisten tai hallinnollisten osa-alueiden, paikallisviranomaiset mukaan lukien, kantamiin tai niiden puolesta kannettuihin veroihin. Soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty arvonlisävero, tullit sekä valmisteverot.²⁰

¹⁶ HE 69/2019 vp, s. 3.

¹⁷ Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta (EUVL, L 64, 11.3.2011).

¹⁸ Virka-apudirektiivi, johdanto, 2 kohta.

¹⁹ Virka-apudirektiivi, johdanto, 10 kohta.

²⁰ Virka-apudirektiivi, 2 artikla, 1–2 kohdat.

Virka-apudirektiiviä on sen voimaan tulon jälkeen muutettu useampaan kertaan lisäämällä jäsenvaltioiden välistä pakollista automaattista tietojenvaihtoa. Muutosten taustalla on verotuksen avoimuuden vahvistaminen sekä veroviranomaisien keinojen parantaminen aggressiivisen verosuunnittelun puuttumiseen.²¹ Virka-apudirektiivin muutokset, jotka koskevat pakollista automaattista tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä, on nimetty DAC2-, DAC3- ja DAC4-direktiiviksi.

DAC2-direktiivi²² liittyy virka-apudirektiivin finanssilitietojen pakolliseen automaattiseen tietojen vaihtoon. DAC2-direktiivillä otettiin käyttöön OECD:n vuonna 2014 julkaisema CRS-standardi, tarkoituksenaan luoda puitteet maailmanlaajuiselle tietojenvaihdolle finanssilitietojen osalta. Virka-apudirektiivissä säädettiin jo ennestään pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta jäsenvaltioiden välillä, mutta muutoksella laajennettiin automaattista tietojenvaihtoa vaiheittain uusiin tulo- ja pääomalajeihin sekä poistettiin ehto, jonka mukaan vain saatavilla olevia tietoja oli vaihdettava.²³ Direktiiviin on sisällytetty täysin yhteneväiset vaatimukset OECD:n laatiman tietojenvaihtostandardin kanssa²⁴.

DAC3-direktiivi²⁵ käsittelee ennakkopäätöksiä ja ennakkohinnoittelusopimuksia koskevaa pakollista automaattista tietojenvaihtoa rajat ylittävissä tilanteissa. DAC3-direktiivi perustuu OECD:n veropohjien rapautumista ja voitonsiirtoja koskevaan BEPS-toimintasuunnitelman toimenpiteen 5 mukaiseen ETR-tietojenvaihtoon (Exchange of Tax Rulings), jonka tarkoituksena on ehkäistä haitallista verokilpailua. Tämän avulla haluttiin parantaa verojärjestelmien läpinäkyvyyttä, kehittämällä jäsenvaltioiden hallinnollista yhteistyötä ja ennakkopäätöksien ja ennakkohinnoittelusopimusten tietojen avoimuutta.²⁶

²¹ HE 69/2019 vp, s. 6 ja Kurikka 2020, s. 51.

²² Neuvoston direktiivi 2014/107/EU, annettu 9 päivänä joulukuuta 2014, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla (EUVL, L 359, 16.12.2014).

²³ DAC2-direktiivi, johdanto, 4–5 kohdat.

²⁴ DAC2-direktiivi, johdanto, 9 kohta.

²⁵ Neuvoston direktiivi (EU) 2015/2376, annettu 8 päivänä joulukuuta 2015, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla (EUVL, L 332, 18.12.2015).

²⁶ HE 69/2019 vp, s. 4.

DAC4-direktiivi²⁷ liittyy monikansallisten yritysryhmien verotuksen maakohtaiseen raportointiin ja niiden pakolliseen automaattiseen tietojenvaihtoon. DAC4-direktiivi perustuu OECD:n veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevaan BEPS-toimintasuunnitelman toimenpiteen 13 mukaiseen maakohtaiseen raportointiin EU-jäsenvaltioiden välillä.²⁸ Kyseessä on siirtohinnoitteludokumentoinnin sääntöjen päivitystä ja maakohtaista raportointia koskeva toimenpide, jonka tarkoituksena on informaation läpinäkyvyyden lisääminen monikansallisten yritysten verotuksessa²⁹.

Virka-apudirektiiviä muutettiin niin kutsutulla DAC5-direktiivillä³⁰ liittyen veroviranomaisten pääsyyn rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin. Muutoksessa ei ollut kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta, vaan muutoksen avulla haluttiin turvata veroviranomaisten pääsy rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin, asiakirjoihin, menettelyihin ja mekanismeihin, virka-apudirektiivin asianmukaisen soveltamisen valvomiseksi³¹.

Viimeisin toimenpide virka-apudirektiivin parantamisessa koskien pakollista automaattista tietojen vaihtoa on raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskeva DAC6-direktiivi³². Muutos tehtiin, koska verotuksen avoimuutta sekä veroviranomaisten mahdollisuuksia puuttua aggressiiviseen verosuunnitteluun katsottiin edelleen tarpeelliseksi lisätä³³.

Lisäksi virka-apudirektiiviin on kesällä 2020 laitettu vireille kuudes laajennus, niin kutsuttu DAC7-direktiivi, jonka avulla pyritään ulottamaan verotuksen läpinäkyvyyttä koskevat EU:n säännöt myös digitaalisiin alustoihin. Tällä halutaan turvata

²⁷ Neuvoston direktiivi (EU) 2016/881, annettu 25 päivänä toukokuuta 2016, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla (EUVL, L 146, 3.6.2016).

²⁸ DAC4-direktiivi johdanto, 13–14 kohdat.

²⁹ HE 69/2019 vp, s. 4.

³⁰ Neuvoston direktiivi (EU) 2016/2258, annettu 6 päivänä joulukuuta 2016, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse veroviranomaisten pääsystä rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin (EUVL, L 342, 16.12.2016).

³¹ DAC5-direktiivi, johdanto, 5 kohta.

³² Neuvoston direktiivi (EU) 2018/822, annettu 25 päivänä toukokuuta 2018, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla (EUVL, L 139, 5.6.2018).

³³ DAC6-direktiivi, johdanto, 1 kohta.

digitaalisilla alustoilla suoritettavista tavaroiden ja palveluiden myynneistä saatavien tulojen verotuksen oikeanmukaisuus. Samalla viimeisimpänä EU:n komissio on julkaissut etenemissuunnitelman seitsemännelle muutokselle (DAC8), joka keskittyy virtuaali- ja kryptovaluuttojen läpinäkyvyyden lisäämiseen.³⁴ Verotuksen avoimuuden lisääminen ja aggressiivisen verosuunnittelun estäminen on jatkuvaa työtä, jota EU:ssa viedään koko ajan eteenpäin.

2.2 DAC6-direktiivi

Euroopan komissiota kehoitettiin tekemään aloite tietojen pakollisesta ilmoittamisesta aggressiivisen verosuunnittelun keinoja hyödyntävistä järjestelyistä. Aloite tuli tehdä OECD:n verosuunnittelujärjestelyjen ja -rakenteiden pakollista ilmoittamista käsittelevän BEPS-toimintasuunnitelman toimenpiteen 12 mukaisesti, kun toimenpidettä koskeva raportti oli valmistunut. Samassa yhteydessä Euroopan parlamentti vaati tiukempia toimia välittäjiä vastaan, joiden avustamat järjestelyt saattoivat johtaa verovilppiin tai veron kiertämiseen.³⁵

Vuonna 2017 G7-ryhmä³⁶ antoi verorikosten ja muiden laittomien rahavirtojen torjuntaa koskevan Barin julistuksen, jossa OECD:tä pyydettiin aloittamaan keskustelut CRS-standardin raportointivelvoitteen kiertämisen ehkäisemiseksi. DAC2-direktiivillä vahvistettua OECD:n kehittämää CRS-standardia on pidetty merkittävänä kehityksenä viemällä unionin lainsäädäntökehystä verotuksellisesti läpinäkyvämpään suuntaan. On kuitenkin katsottu, että CRS-standardia voisi vielä parantaa finanssitilietojen osalta, jotta voitaisiin estää CRS-standardin raportointivelvoitteen kiertäminen veroedun saavuttamiseksi. DAC6-direktiivin johdannossa on nostettu esille edellä mainittuun liittyen, että veroneuvontaa tarjoavat tahot, erityisesti tietyt rahoituksen välittäjät, vaikuttavat aktiivisesti avustaneen

³⁴ Komlosi 2021.

³⁵ DAC6-direktiivi, johdanto, 4 kohta ja HE 69/2019 vp, s. 6.

³⁶ G7-ryhmän vuotuisista huippukokouksista on muodostunut foorumi, jossa määritetään monenvälisen keskustelun suunta ja muotoillaan poliittisia ratkaisuja maailmanlaajuisiin haasteisiin. Osallistujat koostuvat johtajista Euroopan unionista ja seuraavista maista: Kanada, Ranska, Saksa, Italia, Japani, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat. Päätökset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta niiden poliittinen vaikutusvalta on vahva.

asiakkaitaan rahojen piilottamisessa ja tähän toimintaan halutaan puuttua.³⁷ Yhtenä DAC6-direktiivin tarkoituksena on täydentää CRS-finanssilitietojenvaihtoa aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemisessä. CRS-sääntelyn tarkoituksena yhdessä FATCA-sääntelyn³⁸ kanssa on kansainvälisen veronkierron estäminen. Finanssilaitokset ovat CRS- ja FATCA-sääntelyn perusteella velvollisia raportimaan veroviranomaisille sellaisten asiakkaiden tiedot, jotka ovat verovelvollisia toisessa valtiossa tai lainkäyttöalueella, kuin missä rahoituslaitos sijaitsee.³⁹

Lisäksi OECD julkaisi maaliskuussa 2018 MDR-mallisäännöt (Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures), jotka koskevat järjestelyjen pakollista raportointia ja niitä koskevien tietojen automaattista vaihtamista, kun pyritään CRS-standardiin perustuvien velvoitteiden kiertämiseen tai tosiasiallisen edunsaajan piilottamiseen rakenteilla, joissa ei noudateta avoimuuden periaatetta (offshore-rakenteet). Mallisääntöjen taustalla toimii BEPS-hankkeen toimenpidettä 12⁴⁰ käsittelevässä raportissa kuvattu lähestymistapa veronkiertojärjestelyihin (Mandatory Disclosure Rules).⁴¹

EU:ssa on tehty paljon edistyksellisiä toimenpiteitä aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen ehkäisemiseksi, mutta kehitys on jatkuvaa muuttuvassa maailmassa. Euroopan unionin neuvosto antoi 25.5.2018 (EU) 2018/822 direktiivin, jota kutsutaan myös DAC6-direktiiviksi, raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojen vaihdosta verotuksen alalla, joka tuli voimaan 25.6.2018. Jäsenvaltioiden tuli implementoida direktiivi osaksi niiden kansallista lainsäädäntöään viimeistään 31.12.2019 ja näitä säännöksiä oli sovellettava 1.7.2020 alkaen.⁴² DAC6-direktiivin alkuperäisiä määräaikoja kuitenkin jouduttiin lykkäämään uudella neuvoston direktiivillä (EU) 2020/876⁴³ Covid-19-pandemian vuoksi. Pandemiasta aiheutuneiden riskien ja muiden siitä

³⁷ DAC6-direktiivi, johdanto, 4–5 kohdat.

³⁸ Foreign Account Tax Compliance Act, laki Yhdysvalloissa ulkomaisten tilien ja muun sijoitusvarallisuuden verotuksesta.

³⁹ Laine 2022, s. 49.

⁴⁰ OECD 2015 b.

⁴¹ DAC6-direktiivi, johdanto, 4 kohta, sekä HE 69/2019 vp, s. 3 ja Kurikka 2020, s. 53.

⁴² DAC6-direktiivi, 2 artikla.

⁴³ Neuvoston direktiivi (EU) 2020/876, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2020, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta tiettyjen veroalan tietojen toimittamiselle ja vaihtamiselle asetettujen määräaikojen kiireelliseksi lykkäämiseksi covid-19-pandemian vuoksi (EUVL L 204, 26.6.2020).

johtuvien haittojen katsottiin merkittävästi häiritsevän yritysten ja jäsenvaltioiden veroviranomaisten valmiuksia täyttää virka-apudirektiivin mukaisia velvoitteitaan⁴⁴.

DAC6-direktiivin ensisijainen tavoite on sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistaminen, minkä vuoksi direktiivissä on rajattu tietojen raportointia koskevat yhteiset säännöt koskemaan vain rajat ylittäviä tilanteita. Jäsenvaltioiden oman harkinnan varaan on jätetty kansallisten tilanteiden raportointivelvollisuus, mutta tällaisia tietoja ei tule automaattisesti toimittaa muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille.⁴⁵ Useimmat mahdollisesti aggressiivisia verosuunnittelukeinoja hyödyntävät järjestelyt ovat rajat ylittäviä ja koskevat yhtä useampaa lainkäyttöaluetta, joten jäsenvaltioiden välisen keskinäisen tiedonvaihdon on direktiivin mukaan katsottu tuovan lisähyötyä⁴⁶. Jäsenvaltioiden veroviranomaisilla on tärkeää olla kattavat ja asianmukaiset tiedot mahdollisista aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyistä, koska suuri osa näistä järjestelyistä koskee yhtä useampaa jäsenvaltiota tai lainkäyttöaluetta. Tämä mahdollistaa sen, että viranomaiset pystyvät yhä nopeammin reagoimaan haitallisiin verotuskäytäntöihin.⁴⁷

DAC6-direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita keräämään tietoja rajat ylittävistä järjestelyistä, jotka käyttävät mahdollisesti aggressiivisen verosuunnittelun keinoja ja nämä tiedot tulee välittää toisille jäsenvaltioille sekä tietyin rajoituksin myös komissiolle. Tiedot tulee välittää komission keskusrekisteriin neljä kertaa vuodessa. Järjestelyjen raportoinnilla koetaan olevan sitä parempi ennaltaehkäisevä vaikutus, mitä aikaisemmassa vaiheessa veroviranomaiset saavat ne tietoonsa. Tiheä ilmoittamisväli mahdollistaa viranomaisten nopean reagoimisen haitallisiin verokäytäntöihin.⁴⁸ Aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisyssä on olennaista löytää lain tarkoituksen vastaiset järjestelyt nopeasti, jotta niihin ehditään puuttumaan riittävän ajoissa.

⁴⁴ Neuvoston direktiivi (EU) 2020/876, johdanto, 1 kohta.

⁴⁵ DAC6-direktiivi, johdanto, 10 kohta.

⁴⁶ DAC6-direktiivi, johdanto, 3 kohta.

⁴⁷ Kurikka 2020, s. 52.

⁴⁸ Kurikka 2020, s. 53.

Raportoitavan järjestelyn käsitettä ei ole erikseen määritelty direktiivissä, eikä kansallisessa lainsäädännössä, jotta välttäisiin sääntelyn kiertämiseltä muotoisekoin. Raportoitavan järjestelyn määrittämiseksi käytetään apuna tunnusmerkkejä eli tutkitaan järjestelyn ominaispiirteitä tai osatekijöitä. Rajat ylittävä järjestely on kuitenkin määritelty siten, että sen tulee koskea yhtä useampaa jäsenvaltiota tai yhtä jäsenvaltiota ja kolmatta maata. Lisäksi rajat ylittävä järjestely katsotaan raportoitavaksi rajat ylittäväksi järjestelyksi vain, jos vähintään yksi tunnusmerkeistä täyttyy.⁴⁹

Tunnusmerkkien avulla selvitetään raportointivelvolliset rajat ylittävät järjestelyt eli milloin järjestely viittaa mahdolliseen riskiin veron kiertämisestä, veron välttämisestä tai CRS-raportoinnin kiertämisestä. Koska puhutaan vain mahdollisesta riskistä tunnusmerkin täytyessä, se ei automaattisesti tarkoita, että raportoitavalla järjestelyllä tavoiteltaisiin jotakin edellä mainituista riskeistä. Jos rajat ylittävä järjestely täyttää vähintään yhden tunnusmerkin edellytykset, tulee se pääsääntöisesti raportoida.⁵⁰ Se, että järjestely on raportoitava, jos sillä voidaan mahdollisesti saavuttaa veroetua, vähentää todennäköisesti tällaisten järjestelyjen määrää. Verovelvollinen ei välttämättä halua ryhtyä sellaiseen järjestelyyn, joka on raportoitava, vaan jättää sen mieluummin tekemättä.

DAC6-direktiivin liitteessä IV on käsitelty tunnusmerkkejä ja niiden kriteerejä laajemmin. Pelkästään yhden tunnusmerkin täytyminen ei välttämättä tee järjestelystä raportointivelvollista. Osa tunnusmerkeistä vaatii lisäksi sen, että järjestely täyttää myös pääasiallista hyötyä mittaavan testin kriteerit. Testin avulla katsotaan, onko veroedun saaminen järjestelyn pääasiallinen hyöty tai yksi pääasiallisista hyödyistä, kun huomioidaan kaikki asiaankuuluvat tosiseikat ja olosuhteet.⁵¹ Pääasiallista hyötyä mittaavasta testistä puhutaan laajemmin kolmannessa luvussa.

⁴⁹ Kurikka 2020, s. 56.

⁵⁰ Kurikka 2020, s. 56–57.

⁵¹ Offermanns – Botelho Moniz 2021, s. 1–2.

3 PÄÄASIALLISTA HYÖTYÄ MITTAAVA TESTI

3.1 Raportoitavan järjestelyn edellytykset

Euroopan unionin neuvosto antoi virka-apudirektiivin muuttamista koskevan DAC6-direktiivin vuonna 2018. Jatkossa tekstissä esiintyvällä direktiivillä tarkoitetaan virka-apudirektiivin konsolidoitua versiota, joka sisältää myös DAC6-muutoksen.

Direktiivi on nostanut esiin kysymykset mitä raportoidaan, kenelle raportoidaan, milloin raportoidaan ja kuka raportoi? Mikä on raportoitava rajat ylittävä järjestely? Direktiivissä ei ole esimerkiksi määritelmää termille *järjestely*.⁵² Tämä on ymmärrettävää siinä mielessä, että liian kapea määritelmä voisi vaikeuttaa taistelua aggressiivista verosuunnittelua vastaan. Toisaalta määritelmän puuttuminen aiheuttaa haasteita, kun jokainen jäsenvaltio voi vapaasti määritellä termin omaan kansalliseen sääntelyynsä, mikä todennäköisesti johtaa jäsenvaltioiden välisiin eroihin.

Direktiivin 3 artiklan 18 kohdassa on määritelty *rajat ylittävä järjestely*, jonka mukaan järjestely on rajat ylittävä, kun se koskee useampaa, kuin yhtä jäsenvaltiota tai yhtä jäsenvaltiota ja yhtä kolmatta maata, sekä täyttää vähintään yhden seuraavista edellytyksistä;

- a) *kaikkien järjestelyn osallistujien verotuksellinen kotipaikka⁵³ ei ole samalla lainkäyttöalueella*
- b) *järjestelyn yhden tai useamman osallistujan verotuksellinen kotipaikka on samanaikaisesti useammalla kuin yhdellä lainkäyttöalueella*
- c) *yksi tai useampi järjestelyn osallistujista harjoittaa liiketoimintaa toisella lainkäyttöalueella kyseisellä lainkäyttöalueella sijaitsevan kiinteän*

⁵² Peeters – Vanneste 2020, s. 504–505.

⁵³ Verotuksellisen kotipaikan määritelmä voi vaihdella valtioiden välillä. Yleissääntö on, että verotuksellisen kotipaikkana pidetään maata, jossa verovelvollinen oleskelee yli kuusi kuukautta vuodessa. Toisin sanoen verovelvollisen asuinvaltio määrittää yleensä verotuksellisen kotipaikan sijainnin.

toimipaikan välityksellä, ja kyseinen järjestely muodostaa osan kiinteän toimipaikan liiketoiminnasta tai koko liiketoiminnan

- d) *yksi tai useampi järjestelyn osallistuja harjoittaa toimintaa toisella lainkäyttöalueella ilman että sillä on verotuksellinen kotipaikka tällä lainkäyttöalueella tai luomatta kiinteää toimipaikkaa sinne*
- e) *tällaisella järjestelyllä on mahdollisesti vaikutuksia automaattiseen tietojenvaihtoon tai tosiasiallisen edunsaajan tunnistamiseen.*

Direktiivin 3 artiklan 19 kohdassa on määritelty *raportoitava rajat ylittävä järjestely*, jonka mukaan järjestely on raportoitava, kun se sisältää vähintään yhden direktiivin liitteessä IV esitellyn tunnusmerkin. Pääsääntöisesti järjestely on raportoitava, kun se täyttää yhden direktiivissä esitetyn tunnusmerkin kriteerit, mutta osa tunnusmerkeistä kuitenkin vaatii lisäksi sen, että pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset täytyvät raportointivelvollisuuden syntymiseksi. Tunnusmerkkejä käsitellään laajemmin seuraavassa 3.2 luvussa.

Direktiivin liitteen IV osassa I, on kuvattu pääasiallista hyötyä mittaavan testin kriteerit. Testin kriteerit täytyvät, jos voidaan osoittaa, että kaikki asiaankuuluvat tosiseikat ja olosuhteet huomioiden, järjestelyn pääasiallinen hyöty tai yksi pääasiallisista hyödyistä on verotuksellisen edun saaminen, jonka henkilö voi odottaa järjestelystä saavansa. Tämän avulla halutaan estää rajat ylittävät järjestelyt, joiden tavoitteena on ainoastaan veroedun saaminen, ilman liiketoiminnallista perustetta. Lisäksi testin avulla pystytään rajaamaan pois järjestelyt, joista ei olisi odotettavissa veroetua ollenkaan tai se olisi hyvin vähäistä⁵⁴. Pääasiallista hyötyä mittaavan testin sisältyminen direktiiviin on katsottu tehostavan verotuksen avoimuutta ja hallinnollisen yhteistyön lisäämistä EU:ssa.⁵⁵

Milloin veroedun katsotaan olevan järjestelyn pääasiallinen tai yksi pääasiallisista hyödyistä? Järjestelyt, joissa ei ole liiketaloudellista syytä mukana halutaan estää. Jos liiketaloudellinen peruste järjestelylle löytyy ja sen lisäksi järjestelystä

⁵⁴ Kurikka 2020, s. 57.

⁵⁵ Offermanns – Botelho Moniz 2021, s. 1.

saadaan verotuksellista etua, pidetäänkö järjestelyä silloin aitona? Kuinka suuri merkitys järjestelyn liiketaloudellisella syyllä lopulta on, tutkittaessa sen raportointivelvollisuutta. EU:n veronkiertodirektiivin (ATAD)⁵⁶ 6 artiklan 1 kohdan mukaan yleinen veronkierron vastainen sääntö soveltuu, jos järjestelyn pääasiallisena tarkoituksena tai yhtenä pääasiallisista tarkoituksista on sovellettavan verolain tavoitteen tai tarkoituksen vastainen veroedun saaminen. Tämän perusteella järjestelyä ei pidetä aitona, jos voidaan todeta, että sen pääasiallinen tarkoitus on veroedun saaminen. 6 artiklan 2 kohdassa kuitenkin todetaan, että järjestelyä ei pidetä epäaitona, jos se perustuu taloudellista todellisuutta vastaaviin päteviin liiketaloudellisiin syihin. Veronkiertodirektiivin perusteella, jos järjestelyllä on jokin todellinen liiketaloudellinen peruste, verotuksellisen edun saamisesta huolimatta, järjestely olisi aito ja hyväksyttävä. Seuraava haaste onkin tunnistaa todellisuutta vastaava pätevä liiketaloudellinen syy. Jos järjestelylle on esitetty liiketaloudellinen peruste ja siitä syntyy myös veroetua, täytyy kokonaisuutta tarkastella ja selvittää, onko järjestelyn yhtenä pääasiallisena tarkoituksena ollut veron kiertäminen tai veron välttäminen. EUT:n ratkaisukäytäntöä on tulkittu siten, että hyväksyttävällä liiketaloudellisella syyllä tarkoitetaan muuta kuin pelkän verotuksellisen edun tavoittelua⁵⁷.

Lisäksi emo-tytäryhtiödirektiivissä säädetään 1 artiklan 2 kohdassa, ettei kyseisessä direktiivissä määriteltyjä etuja saa myöntää järjestelyille, joiden tarkoituksena on veroedun saavuttaminen, ja jotka eivät ole aitoja kaikki asiaankuuluvat tosiseikat ja olosuhteet huomioiden. Lisäksi samaisen artiklan 3 kohdassa sanotaan, että järjestelyä pidetään epäaitona, jos se ei perustu päteviin liiketaloudellisiin syihin, jotka vastaavat asian todellista taloudellista luonnetta.⁵⁸ Myös Principal Purpose Test -määräyksen (PPT-määräys) avulla tutkitaan, onko järjestelyn pääasiallinen tai yksi pääasiallisista syistä veroedun hankkiminen verosopimusetuksien myöntämistilanteissa. Poissulkien tilanteet, joissa etuus olisi

⁵⁶ Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (EUVL L 193, 19.7.2016, s. 1–14).

⁵⁷ Verohallinto 2021, luku 4.

⁵⁸ Neuvoston direktiivi 2011/96/EU, annettu 30 päivänä marraskuuta 2011, eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhtenäisestä verojärjestelmästä (uudelleenlaadittu) (EYV L 345, 29.12.2011).

verosopimuksen tavoitteiden ja tarkoitusten mukaisia. Edellä esitetyt säännökset eivät vastaa täysin DAC6-direktiivin mukaista sääntelyä, mutta Verohallinnon mukaan järjestelyn liittyessä veronkiertoon tai veron välttämiseen, pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset täyttyvät, mikä tekee järjestelystä raportoitavan, kun myös tunnusmerkin kriteerit täyttyvät.⁵⁹

Vaikka järjestely ei olisi veronkiertodirektiivin vastainen, voisi se silti olla virkaapudirektiivin mukaan raportoitava. Pääasiallista hyötyä mittaavan testin avulla tutkitaan verotuksellisen edun saamista, huomioiden kaikki asiaankuuluvat tosiseikat ja olosuhteet. Direktiivin sanamuoto jättää jälleen kerran tulkinnanvaraisuutta. Järjestelyä katsotaan kokonaisuutena, mutta ei ole erikseen annettu esimerkkejä, milloin tai missä tilanteissa järjestelystä saatavan verotuksellisen edun katsotaan olevan pääasiallinen tai yksi pääasiallisista hyödyistä. Liiketaloudellisilla perusteilla on merkitystä, kun tarkastellaan järjestelystä saatavaa verotuksellista etua. Ovatko järjestelyn liiketaloudelliset perusteet merkittäviä verrattuna siitä saatavaan verotukselliseen etuun vai katsotaanko veroetu yhdeksi pääasialliseksi hyödyksi. Vaikka vastaavanlaista sääntelyä, kuin DAC6 on ollut jo olemassa, ei se poista sääntelyn tulkinnanvaraisuutta. Ei voida tehdä yleisiä päätelmiä, milloin liiketaloudellinen peruste olisi tosiasiallinen ja järjestelystä saatava verohyöty vain toissijainen.

Mitä verotuksellinen etu sitten tarkoittaa? EU:n sääntelyssä ei ole määritelty *verotuksellista etua* kovin tarkasti, koska liian tarkka määrittely voisi johtaa mahdollisiin erilaisiin tulkintoihin, mikä ei olisi direktiivin tarkoituksen mukaista. Tämä on aiheuttanut myös kritiikkiä ja direktiivi on herättänyt kysymyksiä siitä mitä veroetu on. Tarkoittaako verotuksellinen etu esimerkiksi verotuksen välttämistä tai veron lykkäämistä, taikka jos etu onkin väliaikaista, eikä lopullista, niin onko silloin kyse verotuksellisesta edusta? Tulkinta on haasteellista, milloin järjestelystä saatava verotuksellinen etu olisi testin mukaan järjestelyn pääasiallinen hyöty ja milloin verohyötyä pidettäisiin järjestelyn kannalta merkityksettömänä, ei-pääasiallisena hyötynä. Testin edellytyksiä tarkastellaan objektiivisin kriteerein, jolloin

⁵⁹ Laine 2022, s. 51–52.

järjestelyyn ryhtymisen syillä ei ole merkitystä testin edellytysten osalta.⁶⁰ Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa veroedun saaminen ei ole ollut järjestelyn alkuperäisenä tarkoituksena, vaan se on tullut niin sanottuna sivutuotteena, jonka takia järjestely on raportoitava. Toisaalta voisi olettaa veroedun ollessa merkittävä, ettei se tulisi järjestelystä vastanneille yllätyksenä tai, että veroetu olisi ollutkin järjestelyn yhtenä tarkoituksena.

Direktiivissä puhutaan hyödystä, *jonka henkilö voi odottaa järjestelystä saavansa*. Direktiivin mukaan pääasiallista hyötyä mittaavalla testillä arvioidaan mahdollisia hyötyjä mitä järjestelystä olisi odotettavissa. Jo suunnitteluvaiheessa tutkitaan palvelun tarjoajan tai verovelvollisen tiedossa olevia tosiseikkoja ja olosuhteita, onko verotuksellisen edun saaminen järjestelyn pääasiallinen hyöty. Arvioinnissa ei ole kuitenkaan merkitystä järjestelystä lopulta realisoituvilla veroeduilla tai muilla hyödyillä. Odotettavissa olevan veroedun ollessa arvoltaan merkittävä ja yksi järjestelyn pääasiallisista hyödyistä, katsotaan direktiivin mukainen pääasiallisuuden vaatimus täytetyksi.⁶¹ Tämä tarkoittaa sitä, että järjestely voi olla raportoitava, vaikka siitä ei todellisuudessa saisikaan veroetua tai toteutunut veroetu on lopulta hyvin vähäistä odotettuun hyötyyn verrattuna. Toisaalta tämän varjolla ei voi jättää raportoimatta, jos järjestelystä saatava veroetu ei ole täysin varmaa. Merkitystä on ainoastaan sillä, että järjestelystä odotetaan tai siitä on mahdollista saada sellaista veroetua, joka ei ole lain tarkoituksen mukaista.

Veroviranomaisten ei täydy osoittaa verovelvollisen todellisuudessa saaneen veroetua, vaan riittää, että siihen on mahdollisuus, kun kaikki asiaankuuluvat tosiseikat ja olosuhteet otetaan huomioon. Verovelvollisella tai palvelun tarjoajalla on kuitenkin mahdollisuus osoittaa todisteilla väite vääräksi. Jos osoitetaan, että järjestelyn yksi pääasiallisista hyödyistä ei ole ollut veroedun saaminen, pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset eivät tällöin enää täyty. Testiä on kuitenkin kritisoitu tästä, että sen painopiste on edun saavuttamisessa, eikä siinä huomioida järjestelyn tarkoitusta lainkaan⁶². Yhtenä lähestymiskulmana on pidetty

⁶⁰ Peeters – Vanneste 2020, s. 511.

⁶¹ HE 69/2019 vp, s. 20.

⁶² Peeters – Vanneste 2020, s. 510.

Euroopan komission suosituksen⁶³ mukaista tulkintaa aggressiivisesta verosuunnittelusta, joka voisi toimia apuna verotuksellisen edun määrittämisessä. Komission suosituksessa puhutaan *keinotekoisista järjestelyistä*. Vaikka pääasiallista hyötyä mittaava testi sisältää laajemman määritelmän, kuin komission suosituksessa käytetty keinotekoinen järjestely, voisi se silti toimia hyödyllisenä apuna veroedun määrittämisessä kansalliseen sääntelyyn.⁶⁴ Keinotekoisina järjestelyinä voidaan pitää kaikkia sellaisia järjestelyjä, joissa ei ole todellista perustetta järjestelyn toteuttamiselle. Todellinen peruste olisi esimerkiksi jokin liiketaloudellinen syy, miksi järjestelyä on lähdetty suunnittelemaan ja toteuttamaan. Mikä tarkoittaa, että veroedun ja liiketaloudellisen perusteen merkitystä tulee tutkia, kumpi on järjestelyn todellinen tarkoitus.

Veroetuna voisi pitää esimerkiksi veron palautusta, veron alennusta tai lisääntyneiden tappiontasausten siirtämistä, mutta kaksinkertaisen verotuksen välttäminen ei saisi automaattisesti laukaista pääasiallista hyötyä mittaavaa testiä⁶⁵. Lisäksi verotuksellista etua voisi syntyä, jos osuus tulosta tai voitosta ei sisälly veropohjaan eli yrityksen veronalaisiin tuloihin, veronmaksaja hyötyy vähennyksestä, syntyy verotuksellinen tappio, lähdeveroa ei tarvitse maksaa tai ulkomaista veroa vähennetään. Tämä on nostanut esiin kysymyksen, voidaanko veroedun saaminen rinnastaa verohaitan välttämiseen. Mutta toisaalta siinä ei välttämättä ole kyse varsinaisesta veroedun saamisesta, jolloin pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset eivät täyty. Esimerkiksi kaksinkertaisen verotuksen välttäminen voisi olla tällaista verohaitan välttämistä, mutta ainoastaan kaksinkertaisen verotuksen välttämistä ei pidetä aiheellisena kriteerinä, joka täyttäisi pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset.⁶⁶

Toisaalta on hyvä huomioida, että direktiivin tunnusmerkki C.3 liittyy kaksinkertaiseen verotukseen, eikä kyseinen tunnusmerkki vaadi pääasiallista hyötyä mittaavaa testiä. Tunnusmerkin edellytykset täytyvät, jos kaksinkertaisesta

⁶³ 2012/772/EU: Komission suositus, annettu 6 päivänä joulukuuta 2012, aggressiivisesta verosuunnittelusta (EUVL L 338, 12.12.2012, s. 41–43).

⁶⁴ Peeters – Vanneste 2020, s. 511.

⁶⁵ Casi-Eberhard ym. 2021, s. 7.

⁶⁶ Korving – Verbaarschot 2019, s. 4.

verotuksesta haetaan vapautusta, joka kohdistuu samalle tulolle tai pääomalle, useammalta kuin yhdeltä valtiolta tai lainkäyttöalueelta. Direktiivin tarkoituksena ei ole puuttua sallittuun kaksinkertaisen verotuksen vähentämiseen, vaan nimenomaan, jos vähennys aiotaan tehdä useammassa jäsenvaltiossa, jolloin veroetua saadaan tarkoitettua enemmän ja säännöstä käytetään väärin. Tässäkään asiassa ei voida tehdä selkeää tulkintaa, täyttäisikö kaksinkertaisen verotuksen poistaminen veroedun kriteerit. Järjestelyä tulisi tarkastella tilannekohtaisesti, ottaen huomioon kummankin järjestelyssä mukana olevan osapuolen kansallinen sääntely. Koska jäsenvaltioiden sääntelyssä ja maiden välisissä verosopimuksissa on eroja, ei voida suoraan tehdä johtopäätöstä syntyisikö kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta lain tarkoituksen vastaista veroetua.

Puolestaan Verohallinnon mukaan laissa tarkoitettua veroetua voi olla esimerkiksi hyötyminen alhaisemmasta verokannasta, tulon verovapaus, menon vähennys, verotuksellinen tappio, lähdeveron välttäminen tai ulkomaisen veron vähentäminen tai muu verotuksessa saatava taloudellinen hyöty.⁶⁷ Ulkomaisen veron vähentämisen käsitettä ei ole erikseen tarkennettu Verohallinnon ohjeessa, mutta sillä voidaan viitata esimerkiksi kaksinkertaisen verotuksen poistamiseen. Ulkomaisen veron vähentämisellä voidaan myös tarkoittaa tilannetta, jossa verovelvollinen yrittää vähentää ulkomaille maksetun veron asuinvaltiossaan, eli tässä tapauksessa Suomessa, eikä vero ole siellä vähennyskelpoinen, vaan sillä tavoitellaan lainvastaista verohyötyä. Esimerkiksi kaksinkertaisen verotuksen poistaminen voi olla verosopimuksen mukaan hyväksyttävä toimi, mutta jos yhtiö yrittäisi vähentää veroa sopimuksen vastaisella tavalla, esimerkiksi tekemällä saman vähennyksen useammassa valtiossa ja saisi näin verohyötyä sallittua enemmän, olisi järjestely raportoitava.

Puolestaan hallituksen esityksen mukaan varojen kaksinkertaisesta vähennyksestä ei olisi kyse, jos yhtiö tekee saman vähennyksen kiinteän toimipaikan ja pääliikkeen sijaintivaltiossa, jos sijaintivaltio verottaa myös kiinteän toimipaikan tuloa ja poistaa kaksinkertaisen verotuksen hyvitysmenetelmällä. Tapauksessa huomioidaan pääliikkeen verotettavan tulon laskennassa myös kiinteän

⁶⁷ Verohallinto 2020, luku 3.2.1.

toimipaikan tulot ja menot, jolloin kyse ei ole varojen kaksinkertaisesta vähentämisestä.⁶⁸ Direktiivin jättämä veroedun laaja tulkinnanvaraisuus antaa kuitenkin paremmat lähtökohdat veron kiertämisen tai veron välttämisen estämiselle, kun veroedun edellytyksiä ei ole rajattu liian pieniksi. Tämä antaa veroviranomaisille mahdollisuuden löytää uusia veronkiertoa tai verojen välttämiseen tähtääviä järjestelyjä, jotka muuten saattaisivat jäädä muutoseikkojen vuoksi raportoimatta ja löytämättä.

Direktiivin tarkoituksen mukaan pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset eivät täyty, jos on kyse oikeus- ja verotuskäytännössä hyväksytyistä verosuunnittelukeinoista tai, jos verojärjestelmän tai järjestelyssä käytetyn lain tai menettelyn välillä ei ole ristiriitaa säännösten tarkoituksen kanssa. Tällainen järjestely voisi kuitenkin olla osa suurempaa järjestelyä, joka täyttäisi pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset veroedusta, jolloin järjestely olisi raportoitava.⁶⁹ Oikeus- ja verotuskäytännössä hyväksytyillä verosuunnittelukeinolla tarkoitetaan sitä, että järjestely noudattaa verovelvollisen asuinvaltion järjestelyyn soveltuvaa lakia ja sen tarkoitusta. Jälleen kerran jäsenvaltioiden sääntelyt eroavat toisistaan, joten järjestely voi olla sallittu toisessa valtiossa ja toisessa valtiossa järjestely täyttääkin raportointivelvollisuuden edellytykset. Esimerkiksi jäsenvaltioiden välisissä verosopimuksissa on eroja, jotka tulee ottaa huomioon.

Direktiivin tarkoituksena on puuttua nimenomaan lainvastaisiin järjestelyihin, eikä sellaisten selkeiden järjestelyjen automaattinen raportointi ole tarpeen. Esimerkiksi, jos verovelvollisen asuinvaltiossa on säädetty edullisempi verokohtelu kyseisestä järjestelystä, ei tällaisten tapausten raportointi ole direktiivin tarkoituksen mukaista.⁷⁰ Näin ollen järjestelyä tutkittaessa tulee huomioida myös jäsenvaltioiden kansallinen sääntely, onko kyseessä lain mukainen järjestely vai onko sen taustalla tarkoitus kiertää tai välttää veroja. Esimerkiksi konserniyhtiössä on tärkeää olla selvillä sekä emoyhtiön että tytäryhtiön sääntelystä ja järjestelyssä olevan konsernin ulkopuolisen osapuolen sijaintivaltion sääntelystä. Siitä huolimatta,

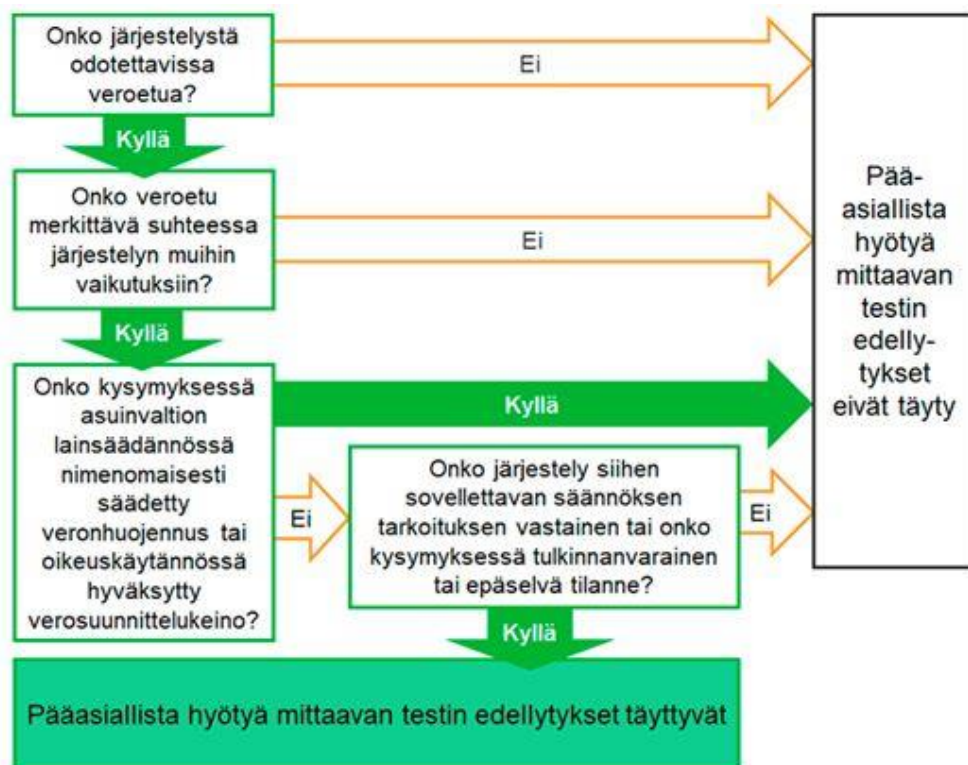
⁶⁸ HE 69/2019 vp, s. 34.

⁶⁹ HE 69/2019 vp, s. 20.

⁷⁰ Kurikka 2020, s. 56.

että jäsenvaltiot ovat implementoineet saman DAC6-direktiivin kansalliseen sääntelyyn, tulkintaerot jäsenvaltioiden välillä voivat olla merkittäviä.

Verohallinnon syventävässä vero-ohjeessa raportoitavista rajat ylittävistä järjestelyistä on havainnollistava kuvio, jonka avulla arvioidaan, täytyykö pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset⁷¹.



Kuvio 1 havainnollistaa pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymisestä. Verohallinnon syventävä vero-ohje: Raportoitavat rajat ylittävät järjestelyt, luku 3.2.

⁷¹ Verohallinto 2020, luku 3.2.

3.2 Raportoitavat rajat ylittävät järjestelyt

3.2.1 Tunnusmerkit

Direktiivien avulla on pyritty ehkäisemään aggressiivista verosuunnittelua, mutta järjestelyt ovat muuttuneet vuosien saatossa ja ne mukautuvat veroviranomais-ten vastatoimien seurauksena edelleen. Tämän takia aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä ei ole haluttu määritellä, jotta sääntelyä ei pystyisi muutoseikoin kiertämään, vaan direktiivillä on pyritty kokoamaan yhteen erilaiset tunnusmerkit, joiden avulla olisi tarkoitus löytää aggressiivisen verosuunnittelun keinoja hyödyntävät järjestelyt. Direktiivin 3 artiklan 20 kohdan mukaan tunnusmerkillä tarkoitetaan rajat ylittävän järjestelyn ominaispiirrettä tai osatekijää, joka viittaa mahdolliseen riskiin veron kiertämisestä tai veron välttämisestä. Tunnusmerkin täyttyminen ei täten automaattisesti tarkoita, että järjestelyllä tavoiteltaisiin veron kiertämistä tai veron välttämistä.⁷²

Tunnusmerkit ovat jaettu direktiivin liitteessä IV viiteen eri tunnusmerkkiluokkaan, jotka ovat:

- A) yleiset tunnusmerkit, jotka liittyvät pääasiallista hyötyä mittaavaan testiin;*
- B) erityiset tunnusmerkit, jotka liittyvät pääasiallista hyötyä mittaavaan testiin;*
- C) erityiset tunnusmerkit, jotka liittyvät rajatylittäviin liiketoimiin;*
- D) erityiset tunnusmerkit, jotka liittyvät automaattiseen tietojenvaihtoon ja tosiasiallisen edunsaajan tunnistamiseen;*
- E) erityiset siirtohinnoittelua koskevat tunnusmerkit.*

Erityisten tunnusmerkkien avulla pyritään puuttumaan verojärjestelmän tunnetuihin heikkouksiin ja puutteisiin sekä hyödyntämään yleisesti käytettyjä menetelytapoja veronkierron järjestelyissä. Yleiset tunnusmerkit ovat markkinoitavien järjestelyjen yleisiä piirteitä. Yleisiä tunnusmerkkejä voidaan myös käyttää uusien

⁷² Kurikka 2020, s. 56–57.

ja innovatiivisten verojärjestelyjen kiinni saamiseen, jotka voidaan helposti kopioida ja myydä useille verovelvollisille. Euroopan komissio sai innoitusta usealta eri taholta tunnusmerkkien listaukseen, mutta luettelo on kuitenkin itsenäinen EU:n aloite, joka jättää epävarmuutta siitä, kuinka paljon näillä lisälähteillä voidaan edistää sen tulkintaa. Tunnusmerkin täytyminen ei vielä tarkoita jonkin verolainsäädännön rikkomista, vaan niiden avulla halutaan tunnistaa riittävän ajoissa mahdolliset veronkierron riskit, jotta kiellettyihin järjestelyihin pystytään puuttumaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.⁷³

Osa tunnusmerkeistä vaatii soveltuakseen tunnusmerkin edellytysten täyttymisen lisäksi sen, että järjestelyn tarkoituksena olisi veroedun saavuttaminen. Tällöin raportointivelvollisuuden syntymiseksi vaaditaan pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymisen. Pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellyttämiä tunnusmerkkejä ovat A luokan yleiset tunnusmerkit, B luokan erityiset tunnusmerkit sekä C luokan erityisistä tunnusmerkeistä 1 kohdan b alakohdan i alakohta sekä c ja d alakohdat. Muiden kuin edellä mainittujen tunnusmerkkien osalta, ei tutkita erikseen saavutaanko järjestelyllä veroetua vai ei. Tunnusmerkkien edellytykset täyttävät järjestelyt, jotka eivät vaadi pääasiallista hyötyä mittaavaa testiä, tulee aina raportoida. Tässä tutkimuksessa keskitytään ainoastaan pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellyttämiin tunnusmerkkeihin, joissa tutkitaan järjestelystä saatavan veroedun pääasiallisuutta. Muut tunnusmerkit jätetään tutkimuksen ulkopuolelle.

Seuraavaksi tutustutaan tarkemmin tunnusmerkkeihin, jotka vaativat raportointivelvollisuuden täyttymiseksi myös pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymisen.

⁷³ Peeters – Vanneste 2020, s. 513–514.

3.2.2 A luokan yleiset tunnusmerkit

A luokan tunnusmerkit ovat yleisiä tunnusmerkkejä, jotka vaativat lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavan testin. Tähän kategoriaan kuuluu kolme tunnusmerkkiä.

A.1 Luottamuksellisuusehto

1. *Järjestely, jossa asianomainen verovelvollinen tai järjestelyn osallistuja sitoutuu noudattamaan luottamuksellisuusehtoa, joka voi edellyttää, että he eivät paljasta muille välittäjille tai veroviranomaisille, kuinka järjestely voisi varmistaa verotuksellisen edun.*

Ensimmäinen A luokan tunnusmerkki liittyy luottamuksellisuusehtoon, jossa veronmaksaja sitoutuu noudattamaan luottamuksellisuusehtoa, jolloin hän ei paljasta muille välittäjille tai veroviranomaisille, miten järjestelyllä varmistetaan veroetu. Tämä aiheuttaa kysymyksen, milloin salassapitosopimus järjestelyssä täyttää kyseisen tunnusmerkin. Järjestelyn tuoma velvollisuus on pitää verokohtelun, liiketoimen verorakenteen tai saadun verohyödyn yksityiskohdat luottamuksellisina, joko muilta välittäjiltä tai veroviranomaisilta.⁷⁴ Tunnusmerkin edellytykset voisi täytyä esimerkiksi tilanteessa, jossa emoyhtiö edellyttää tytäryhtiöltään luottamuksellisuuslauseketta toteuttamastaan järjestelystä tytäryhtiölle, joka sisältää veroetua⁷⁵.

Syy salassapitosopimukselle voi olla kilpailuedun säilyttäminen, ettei kilpailijoiden tietoon päätyisi tärkeitä uusia innovaatioita, mutta se voi myös olla merkki sille, että järjestelyllä pyritään veron kiertämiseen tai veron välttämiseen, jonka vuoksi se on raportoitava⁷⁶. Direktiivin 8 ab artiklan 5 kohdassa sanotaan, että jos raportointivelvoite loukkaa jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaista oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta, palvelun tarjoajille voidaan antaa oikeus olla toimittamatta raportoitavaa rajat ylittävää järjestelyä koskevia tietoja. Tällaisia

⁷⁴ Peeters – Vanneste 2020, s. 514.

⁷⁵ Laine 2022, s. 52.

⁷⁶ HE 69/2019 vp, s. 31.

ammattisalassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia palvelun tarjoajia voisivat olla muun muassa asianajajat. Esimerkiksi Suomessa annetun lain raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 6 §:n mukaan asianajajat, luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat sekä julkiset oikeusavustajat ovat vapautettuja tiedonantovelvollisuudesta.

Järjestely voi olla innovatiivinen tai aggressiivinen, ja välittäjä haluaa suojella suunnittelemansa järjestelyn arvoa tai välittäjä kehottaa potentiaalisia käyttäjiä olemaan ottamasta vastaan muita neuvoja. On kuitenkin tärkeää huomata, että luottamuksellisuusehto tässä tapauksessa liittyy liikesalaisuuteen tai liikeosaamiseen, eikä ammattisalassapitovelvollisuuteen. Vaikka veronmaksaja tai järjestelyyn osallistuva, muu kuin välittäjä, haluaisi pitää järjestelyn osan luottamuksellisena veroviranomaiselta, tunnusmerkin kriteerit voisi silti täytyä. Tunnusmerkin avulla halutaan löytää sellaiset järjestelyt, jotka sisältävät uuden ja innovatiivisen veroedun saavuttamiseen liittyvän ominaisuuden, joka yritetään luottamuksellisuusehdolla pitää salassa. Salassapitosopimus on hyvin yleisesti käytetty lauseke, joka näkyy säännöllisesti yritysjärjestelyjen yhteydessä, joihin ei välttämättä liity veroetua ollenkaan. Tämän vuoksi on selkeää, että tunnusmerkin tulee täyttää myös pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset.⁷⁷

A.2 veroetuun kytketty palkkio

2. *Järjestely, josta välittäjällä on oikeus saada maksu (tai korkoa, korvausta rahoituskuluista tai muista maksuista), joka määritetään*
 - a) *kyseisestä järjestelystä saatavan veroedun määrän perusteella; tai*
 - b) *sen perusteella, saadaanko veroetu tosiasiallisesti järjestelystä. Tähän sisältyisi välittäjän velvoite palauttaa maksut joko kokonaan tai osittain, jos järjestelyn tavoiteltua veroetua ei saavutettu tai se saavutettiin vain osittain.*

⁷⁷ Peeters – Vanneste 2020, s. 514.

Tämä tunnusmerkki liittyy tapauksiin, joissa palvelun tarjoajan palkkio on kytketty veroetuun eli palvelun tarjoaja on oikeutettu korvaukseen, esimerkiksi korkoon, joka määräytyy veroedun määrän perusteella tai palkkio on riippuvainen, saadaanko järjestelystä tosiasiasa veroetua. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi silloin, jos palvelun tarjoajan palkkio on täysin riippuvainen saavutettavasta veroedun määrästä tai maksu voisi olla riippuvainen myös veroedun tosiasiallisesta toteutumisesta. Jos palkkio olisi täysin riippuvainen veroedun tosiasiallisesta toteutumisesta, palvelun tarjoaja olisi velvollinen palauttamaan jo toteutuneen maksun, jos suunniteltu veroetu jäisi osittain tai kokonaan toteutumatta.⁷⁸ Jos järjestelyn menestyminen on hyvin epävarmaa, esimerkiksi lähdeveron palautushakemuksen kohdalla, voisi palvelun tarjoajan palkkio olla kytkettynä järjestelystä saatavaan veroetuun⁷⁹.

Tunnusmerkin tarkoituksena on saada kiinni sellaiset järjestelyt, jotka on myyty niistä saatavien veroetujen perusteella. Tällaista palkkiota tulisi pitää maksuna, joka johtuu saadusta merkittävästä veroedusta. Muut tekijät eivät ole oleellisia, kuten neuvonantajien maine tai neuvonnan kiireellisyys. Tämän edun vuoksi, verovelvollinen on valmis maksamaan siitä palkkion. OECD on pohtinut, voitaisiinko palkkio korvata korotetulla maksulla, joka sisältyy itse kauppaan. Pitäisikö se sisällyttää myös palkkion määritelmään? Direktiivi ei sulje tätä mahdollisuutta pois, vaan siinä viitataan vain korkoon, rahoituskulujen korvauksiin tai muihin maksuihin, eikä ole täsmennetty miten maksu tulee saada. Siitä huolimatta edellytyksenä on, että palkkion määrä voidaan kohdistaa järjestelystä saadun veroedun arvoon.⁸⁰

A.3 vakimuotoiset asiakirjat ja/tai rakenteet

- c) Järjestely, johon liittyy olennaisilta osiltaan vakimuotoisia asiakirjoja ja/tai rakenteita ja joka on useamman kuin yhden asianomaisen*

⁷⁸ HE 69/2019 vp, s. 31.

⁷⁹ Laine 2022, s. 53.

⁸⁰ Peeters – Vanneste 2020, s. 515.

verovelvollisen saatavilla ilman, että sitä olisi merkittävästi muokattava toteuttamista varten.

Viimeinen A luokan tunnusmerkki liittyy järjestelyiden vakiomuotoisien asiakirjojen ja/tai rakenteiden käyttöön. Näitä järjestelyjä on usein kutsuttu massamarkkinoiduiksi toimiksi, niissä järjestely on useamman kuin yhden henkilön saatavilla ja siinä käytetään vakiomuotoisia asiakirjoja, joita ei ole räätälöity olennaisesti asiakkaan tilanteeseen (esimerkiksi vakiodut rahoitustuotteet, kuten eläketuotteet).⁸¹

Vakiomuotoiset asiakirjat aiheuttavat myös tulkinnanvaraisuutta, milloin tunnusmerkin kriteerit täyttyvät? Liittyykö vakiomuotoiseen sopimukseen aina veroetua ja onko veroetu merkittävä? Raja veroetujen ja muiden vakiosopimuksilla saatavien etujen välillä on edelleen epäselvä. Esimerkiksi tavanomaisiin pankkisopimuksiin, kuten asuntolainoihin, voidaan sisällyttää veroetu, mutta veroetu on usein merkityksetön verrattaessa sopimuksen muihin hyötyihin. Toisaalta tunnusmerkki vaatii pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymisen, jotta järjestely olisi raportoitava. Tällöin järjestelyn täyttäessä tunnusmerkin edellytykset, voidaan testin mukaan todeta, ettei sen pääasiallinen tai yksi pääasiallisista hyödyistä ole veroedun saaminen. Tunnusmerkin tulkinta voi myös tuoda jäsenvaltioiden välillä erilaisia mielipiteitä, milloin järjestely täyttää sen kriteerit.⁸² Voidaan todeta, että kaikki järjestelyt, joihin liittyy vakiomuotoisia asiakirjoja tai rakenteita, eivät ole raportoitavia, koska järjestelystä tulee saada myös merkittävää veroetua.

Yleensä sopimukset vaativat muokkaamista vastatakseen asiakkaan toiveita ja tarkoitusta. On kuitenkin epäselvää tunnusmerkin näkökulmasta, jos sopimus liittyy ennakkotapaukseen. Sopimuksia ei voida pitää vakiomuotoisina pelkästään sen takia, että käytetään ennakkotapausta pohjana, jota muokataan vastatakseen asiakkaan tarpeita. Mikä on sopimuksen olennaista muokkaamista ja miten se soveltuu ennakkotapauksiin, joita käytetään yleensä rutiininomaisesti ilman

⁸¹ Peeters – Vanneste 2020, s. 515.

⁸² Peeters – Vanneste 2020, s. 516.

suurempaa muokkaamista?⁸³ Tunnusmerkki jättää jälleen tilaa soveltamiselle, eikä selkeää rajaa ole sille, milloin sopimusta pidetään vakimuotoisena ja milloin sitä on olennaisesti muokattu. Tilannetta tulee katsoa tapauskohtaisesti, ja direktiivin näkökulmasta olennaisempaa on, saadaanko järjestelystä veroetua vai ei. Sen vuoksi tunnusmerkki ei yksinään riitä raportointivelvollisuuden syntymiseen, vaan pääasiallista hyötyä mittaavan testin avulla selvitetään mahdollisen veroedun pääasiallisuus.

3.2.3 B luokan erityiset tunnusmerkit

B luokan tunnusmerkit kuuluvat erityisiin tunnusmerkkeihin, jotka keskittyvät tuloverotukseen. Myös tähän kategoriaan kuuluu kolme tunnusmerkkiä.

B.1 tappioiden käyttäminen verotuksessa

- 1. Järjestely, jossa järjestelyn osallistuja toteuttaa keinotekoisia toimia, kuten hankkii tappiollisen yhtiön, lopettaa tällaisen yhtiön pääasiallisen toiminnan ja käyttää sen tappioita vähentääkseen verovastuutaan, mukaan lukien siirtämällä tappiot toiselle lainkäyttöalueelle tai nopeuttamalla kyseisten tappioiden käyttöä.*

Ensimmäinen B luokan tunnusmerkki koskee kaupankäyntiä verotuksessa vähennyskelpoisilla tappioilla. On kaksi mahdollista tilannetta, joissa tunnusmerkin kriteerit täyttyvät. Keinotekoisena toimena järjestelyyn osallistuja hankkii tappiollisen yhtiön ja lopettaa sen käyttääkseen tappioita keventääkseen verotettavaa tuloaan, mukaan luettuna tappioiden siirrot toiselle lainkäyttöalueelle tai nopeuttamalla kyseisten tappioiden käyttöä.⁸⁴ Tämän tunnusmerkin avulla pyritään saamaan veroviranomaisten tietoon sellaiset järjestelyt, joissa ei ole liiketaloudellista

⁸³ Lawrence – Boote 2020, luku Hallmark A3 and precedents.

⁸⁴ Verohallinto 2020, luku 3.4.1.

perustetta yhtiön hankinnassa. Tunnusmerkki voisi soveltua esimerkiksi, konserniverojärjestelmässä tai, kun tappiollinen yhtiö sulautettaisiin pääyhtiöön.⁸⁵

Seuraava esimerkki on keinotekoisien tappioiden siirtämisestä toiselle lainkäyttöalueelle. Yritys a, joka asuu jäsenvaltiossa A ostaa yrityksen b, joka asuu jäsenvaltiossa B. Yrityksellä b on tappiollinen kiinteä toimipaikka PE, joka sijaitsee jäsenvaltiossa C. Yritys a käyttää PE:n kertyneitä tappioita jäsenvaltiossa C kuitataksaan voittonsa jäsenvaltiossa A. Toinen esimerkki on tappioiden nopeutetusta käytöstä. Yritys a, joka asuu jäsenvaltiossa A ostaa yrityksen b, joka asuu jäsenvaltiossa B. Myöhemmin yritys b sulautuu yritykseen c, joka asuu samassa jäsenvaltiossa B. Yritys c aikoo saavuttaa kannattavuuden kahdessa vuodessa. Yritysten b ja c sulautumisen johdosta c:n tappiot käytetään aikaisemmin.⁸⁶

Direktiivissä ei ole säädetty aikarajasta, jonka sisällä hankittu toiminta tulisi lopettaa, eli milloin se täyttäisi tunnusmerkin edellytykset keinotekoisena toimenä. Voidaan kuitenkin olettaa, ettei tunnusmerkkiä tulisi soveltaa, jos toiminta jatkuisi vielä useita vuosia sen hankinnan jälkeen.⁸⁷ Toisaalta, kun aikarajaa ei ole erikseen säädetty, yritykset eivät voi kiertää sääntelyä sen puitteissa ja lopettaa tappiollista toimintaa vasta, kun tietty aikaraja olisi tullut täyteen. Tappioiden käyttämisessä tulee tutkia kokonaiskuvaa, mitkä perustelut tappiollisen yrityksen hankinnassa on ollut, liittyykö siihen olennaisia liiketoiminnallisia syitä vai onko tavoitteena ollut ainoastaan veroedun saavuttaminen.

B.2 tulon muuntaminen

2. Järjestely, jolla tuloa muunnetaan pääomaksi, lahjoiksi tai muihin tulo luokkiin, joiden verotus on alhaisempi tai jotka ovat verovapaita.

B luokan toinen tunnusmerkki koskee tulon muuntamista eli järjestelyn avulla tuloa muunnetaan pääomaksi, lahjoiksi tai muihin alhaisemman verotuksen tulo luokkiin. Esimerkiksi järjestely, jossa ansiotulona verotettava palkkatulo

⁸⁵ Laine 2022, s. 53.

⁸⁶ Peeters – Vanneste 2020, s. 517.

⁸⁷ HE 69/2019 vp, s. 32.

muunnetaan pääomatuloksi kevyemmän verotuksen takia, täyttäisi tunnusmerkin edellytykset.⁸⁸ Tunnusmerkin muotoilu on kuitenkin jälleen laaja. Monenlaisia muutoksia kaavaillaan ja suunnitellaan, esimerkiksi velan muuntamista osakkeeksi tai ylikurssirahastojen muuntamista osakepääomaksi. Soveltamisalaa on kuitenkin rajoitettu viittaamalla veroetuun. Merkittävä tekijä on, että muutoksen taustalla on alempi verotaso, verohelpotus tai verosta vapautuminen. Tunnusmerkin avulla tutkitaan järjestelyn vaikutuksia, eikä sen todennäköistä tarkoitusta.⁸⁹ Joka tarkoittaa sitä, että tutkittaessa järjestelystä mahdollisesti saatavaa veroetua, järjestelyn todellisella tarkoituksella ei ole merkitystä, vaan siitä saavutettavalla veroedulla.

Tulon muuntamisen laajuus voi aiheuttaa haasteita. Tämän tunnusmerkin kohdalla tulee huomioida, tapahtuuko järjestelyssä tulon muuntamista esimerkiksi pääomaksi tai lahjaksi, tai muunnetaanko tuloa järjestelyn seurauksena sellaiseksi tuloksi, jonka verotus kevenee tai on kokonaan verovapaa, kuin mitä se olisi ilman kyseistä järjestelyä. Mahdollinen tilanne voisi myös olla, ettei tulotyyppi muutu, mutta järjestelyn seurauksena tulon verokohtelu muuttuu. Esimerkiksi järjestely, jossa valtiosta X saatu tulo ei olisikaan järjestelyn seurauksena valtiosta X saatua tuloa. Verohallinto on antanut esimerkin tunnusmerkin tilanteesta, jossa emoyhtiö muuntaa korollisen saamisen tytäryhtiöltä tytäryhtiön omaksi pääomaksi, eli verotettava korkosaaminen muuttuisi verovapaaksi osinkotuloksi⁹⁰. Tunnusmerkin kriteerit täytyisivät myös, jos veronalainen osinkotulo muuttuisi verovapaaksi osinkotuloksi.⁹¹

Tunnusmerkin ulkopuolelle on jätetty tilanteet, jotka ovat verolainsäädännön tarkoituksen mukaisesti mahdollisia toteuttaa kahdella tai useammalla vaihtoehdoisella tavalla, mikä johtaisi verotuksellisesti edullisempaan lopputulokseen. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi sellainen, kun pankin asiakas päättääkin sijoittaa suoraosakesijoittamisen sijaan osakesäästölle edullisemmän verokohtelun

⁸⁸ Verohallinto 2020, luku 3.4.2.

⁸⁹ Peeters – Vanneste 2020, s. 518.

⁹⁰ Verohallinto 2020, luku 3.4.2, esimerkki 7.

⁹¹ Laine 2022, s. 54.

takia.⁹² Direktiivin mukaisesti, halutaan jättää ulkopuolelle selvät lainmukaiset tilanteet, joilla ei tavoitella lainvastaista verosuunnittelua. Tämä myös vähentää veroviranomaisten turhaa työtä, kun selvät tilanteet ovat rajattu soveltamisen ulkopuolelle.

B.3 varojen kierrättäminen

- 3. Järjestely, joka sisältää varojen kierrättämiseen johtavia ("round-tripping of funds") kehämäisiä liiketoimia ("circular transactions") erityisesti sellaisten välikätenä toimivien yksiköiden kautta, joilla ei ole muuta ensisijaista kaupallista tarkoitusta, taikka liiketoimia, jotka mitätöivät tai peruuttavat toisensa tai joilla on muita vastaavia piirteitä.*

Viimeinen B luokan tunnusmerkki liittyy järjestelyyn varojen kierrättämisestä. Kehämäisillä liiketoimilla tarkoitetaan järjestelyä, jossa on mukana yksiköitä, joilla ei ole pääasiallista liiketoiminnallista tarkoitusta eli varoja yritettäisiin kierrättää toisen valtion kautta, jotta varat saataisiin ulkomaisiin sijoituksiin edullisemman verotuskohtelun perässä. Käytännössä varat palautuvat viime kädessä alkuperäiselle verovelvolliselle, mutta järjestely on tehty veroedun hyödyntämiseksi. Esimerkiksi Suomessa sijaitseva konserniyhtiö D siirtää varoja Ruotsissa sijaitsevalle emoyhtiölle E, ja emoyhtiö lainaa varat takaisin yhtiölle D. Tällaiset kierrätetyt varat katsotaan Suomessa ulkomaiseksi sijoitukseksi ja tällainen järjestely täyttää tunnusmerkin edellytykset, jolloin järjestely on raportoitava, jos se täyttää tunnusmerkin lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset.⁹³

Jotkut valtiot tarjoavat etuusjärjestelyjä suorien ulkomaisten sijoitusten houkuttelemiseksi, mukaan lukien alhaisen verotuksen tai edullisen maankäyttöoikeuden. Yritys voisi ensin kanavoida varansa ulkomaille, jolloin ne palautuisivat rahoittamaan paikallisia sijoituksia ja hyödyntäisivät ulkomaisten sijoittajien etuuskohtelua. Valtioiden välisten kansallisten erojen lisäksi, tulee olemaan haasteellista havaita käytännössä varojen kierrättämistä. Rahoituksen alkuperäinen lähde on

⁹² HE 69/2019 vp, s. 32.

⁹³ HE 69/2019 vp, s. 32.

hyvin oleellista selvittää. Osapuolet saattavat osallistua vain muutamaa vaiheeseen varojen kierrättämisessä, jolloin raportoitavan rakenteen havaitsemiseen ei ole välttämättä riittävästi tietoa.⁹⁴

Vaikka sekä A että B luokan tunnusmerkit tarvitsevat myös pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymisen, se toimii eri tavalla. B luokan tunnusmerkin täyttämistä järjestelystä on jo odotettavissa veroetua, mutta jos se ei ole järjestelyn pääasiallinen tarkoitus, järjestely ei ole raportoitava. Esimerkiksi tappioiden hyödyntämisessä on oleellista, onko kyse oikeasta tappiosta, joka on sen valtion kansallisen lainsäädännön mukaan vähennyskelpoinen vai onko kyseessä selkeästi keinotekoinen järjestely, jonka avulla yritetään tavoitella verotuksellista etua.

3.2.4 C luokan erityiset tunnusmerkit

C luokan tunnusmerkit ovat erityisiä tunnusmerkkejä, jotka liittyvät rajatylittäviin liiketoimiin. Tunnusmerkkiluokka C eroaa A ja B luokasta siten, että vain osa C luokan tunnusmerkeistä vaatii lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymisen raportointivelvollisuuden syntymiseksi. Pääasiallista hyötyä mittaavaa testiä edellyttämät tunnusmerkit ovat seuraavat:

1. *Järjestely, johon liittyy vähennyskelpoisia rajatylittäviä maksuja kahden tai useamman etuyhteydessä olevan yrityksen välillä, jos ainakin yksi seuraavista ehdoista täyttyy:*
 - b) *vaikka vastaanottajalla on verotuksellinen kotipaikka jollakin lainkäyttöalueella, kyseisellä lainkäyttöalueella*
 - i) *ei kanneta minkäänlaista yhteisöveroa tai yhteisöverokanta on nolla tai lähes nolla;*

⁹⁴ Peeters – Vanneste 2020, s. 519.

- c) maksu on kokonaan verovapaa sillä lainkäyttöalueella, jolla vastaanottajan verotuksellinen kotipaikka sijaitsee;
- d) maksu hyötyy etuuskohteluun oikeuttavasta verojärjestelmästä sillä lainkäyttöalueella, jolla vastaanottajan verotuksellinen kotipaikka sijaitsee.

C luokan tunnusmerkkien tarkoituksena on Euroopan unionin neuvoston julkaisun mukaan kehittää ominaisuuksia riittävän laajasti ja hyödyntäen erilaisia ja innovatiivisia verosuunnittelutekniikoita, jotka keskittyvät OECD:n suosituksiin pohjatuvaan BEPS-hankkeeseen liittyviin riskeihin⁹⁵. Tunnusmerkissä puhutaan vähennyskelpoisista rajat ylittävistä maksuista, mutta direktiivissä ei ole erikseen määritelty termiä *vähennyskelpoinen*. On katsottu kuitenkin, että käsitteen tulkinnassa voidaan viitata OECD:n toiminnan 2 loppuraporttiin, jolloin maksu katsottaisiin vähennyskelpoiseksi, jos maksajalla on oikeus omalla lainkäyttöalueellaan, huomioiden maksun luonteen ja verokohtelun, lainsäädännön mukaisesti pitää maksua vähennyskelpoisena verotettavasta tulosta. Sanamuoto kuitenkin viittaa siihen, että maksun tulisi olla verotuksellisesti vähennyskelpoinen erä tai kulu, jolloin kirjanpidollista vähennystä ei välttämättä hyväksyttäisi. Mutta yleisesti on katsottu, että rahoitusvälineen alaisia maksuja, rojalteja, sekä palvelumaksuja tulisi kohdella vähennyskelpoisina kuluina ja tällöin ne kuuluvat C luokan tunnusmerkin alle.⁹⁶ Selkeää vastausta vähennyskelpoisille erille ei ole, vaan jokainen tilanne pitää katsoa erikseen ottaen kaikki asiaankuuluvat tosiseikat huomioon. Tällöin maksajan lainkäyttöalueen lainsäädäntö on suuressa merkityksessä, jolloin tapaukset voivat erota merkittävästi toisistaan, riippuen jäsenvaltiosta.

Tunnusmerkki C.1 (b)(i) vaatii vähennyskelpoisen rajat ylittävän maksun, joka on tehty vähintään kahden etuyhteydessä olevan yrityksen välillä ja vastaanottajan verotuksellisessa kotipaikassa ei kanneta minkäänlaista yhteisöveroa tai yhteisövero on nolla tai lähes nolla. Virallista määritelmää lähes nolla yhteisöverokannalle ei ole, mutta yleensä sillä tarkoitetaan alle 1 % verokantaa. Monet jäsenvaltiot ovat määrittäneet omassa kansallisessa sääntelyssään mitä lähes nolla

⁹⁵ Polanska 2020, s. 431.

⁹⁶ Polanska 2020, s. 434.

verokannalla tarkoitetaan. Esimerkiksi Ranskassa lähes nolla verokanta on asetettu alle 2 %, kun taas Saksassa se on alle 4 % ja Puolassa alle 5 %, ja nämä eroavat huomattavasti yleisestä alle prosentin rajasta.⁹⁷ Tämä on hyvä esimerkki, miten direktiivissä on jätetty soveltamistilaa jäsenvaltioille, jolloin sääntely eri jäsenvaltioiden välillä voi erota huomattavasti toisistaan.

Tunnusmerkki saattaa jättää kysymyksen, tuleeko järjestelystä raportoitava, kun yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden luettelo myöhemmin muutetaan niin, että kyseessä oleva maa sisällytetään siihen? Esimerkiksi Alankomaat ovat antaneet seuraavan esimerkin, jossa veroviranomaiset sisällyttivät ei-raportoitavan rajat ylittävän järjestelyn tämän tunnusmerkin alle.⁹⁸

*Vuonna 1 valtioon Y sijoittautunut yritys ostaa alankomaalaisen yrityksen osakkeet. Samanaikaisesti valtioon Y sijoittautunut yritys tarjoaa myös lainaa alankomaalaiselle yritykselle. Alankomaalainen yritys maksaa (muun muassa) korkoa yritykselle valtiossa Y. Vuonna 1, valtio Y ei ole yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden luettelossa. Tästä syystä ilmoitusvelvollisuutta ei ole. Jos EU:n jäsenvaltiot päättävät myöhemmin sisällyttää valtion Y yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden luetteloon, ilmoitusvelvollisuutta ei synny.*⁹⁹

Näin ollen järjestelyä ei tarvitse raportoida, jos vastaanottajan lainkäyttöalue sisällytetään myöhemmässä vaiheessa yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden luetteloon edellyttäen, että järjestely pysyy ennallaan. Myös Ranska noudattaa samaa lähestymistapaa, jonka mukaan asianomaisen lainkäyttöalueen tulisi olla luettelossa sinä päivänä, kun järjestely tehdään, jotta raportointivelvollisuus täytyisi.¹⁰⁰

Tunnusmerkki C.1 (c) koskee tilanteita, jolloin rajat ylittävä vähennyskelpoinen maksu olisi kokonaan verovapaa vastaanottajan lainkäyttöalueella, jossa hänen kotipaikkansa sijaitsee. Iso-Britannian veroviranomaisten mukaan tässä tarkastellaan maksun luonnetta, vastaanottajan aseman sijasta. Esimerkiksi

⁹⁷ Resenig 2020, s. 532.

⁹⁸ Polanska 2020, s. 440.

⁹⁹ Alankomaiden ohjeet 2020, kirjoittajan vapaa suomennos esimerkistä 17.

¹⁰⁰ Polanska 2020, s.440.

eläkerahastot ovat vapautettuja laitoksia, jotka eivät kuulu tämän tunnusmerkin alle. Ranskan veroviranomaisten mukaan maksut katsotaan kokonaan verovapaiksi, jos niistä ei aiheudu veronkorotusta kompensaaion, tappioiden tai muiden vähennyskelpoisten maksujen takia, tai ulkomailla maksettujen verojen vähennyksen tai hypoteettisen verohyvityksen takia. Kysymyksiä on myös herättänyt se, että täytyvätkö tunnusmerkin edellytykset, jos kiinteällä toimipaikalla on vähennysoikeus tuloistaan sen sijaintivaltiossa. Tunnusmerkin tarkoituksena on kattaa tilanteet, joissa maksu on täysin verovapaa vastaanottajan lainkäyttöalueella yhteisöverosta. Näin ollen tunnusmerkkiä ei voida soveltaa, jos sivuliikkeen tulot on vapautettu yrityksen asuinvaltiossa.¹⁰¹

Tunnusmerkki C.1 (d) koskee järjestelyitä, joihin liittyy vähennyskelpoinen rajat ylittävä maksu vähintään kahden eri yrityksen välillä ja kyseinen maksu hyötty etuuskohteluun oikeuttavasta verojärjestelmästä vastaanottajan verotuksellisen kotipaikan lainkäyttöalueella. Tunnusmerkissä on samoja piirteitä c-kohtaan verrattuna, mutta d-kohdassa painopiste on maksuissa, jotka hyöttyvät etuuskohtelun verojärjestelmästä, eikä saajan verotuksellisesta asemasta. Tällä halutaan kattaa tilanteet, joissa esimerkiksi lainkäyttöalue toteuttaa erityisjärjestelyjä tietyille toiminnoille, kuten immateriaalijärjestelyihin, joissa tietynlainen tulo tai maksu hyötty järjestelystä, ja vastaanottajan muut tulot jäävät sen ulkopuolelle, jolloin on kyse etuuskohtelusta.¹⁰²

Tammikuussa 2019 OECD julkaisi raportin etuuskohtelujärjestelmistä¹⁰³, jonka mukaan etuuskohtelun käsite on laajempi kuin haitallisen järjestelmän käsite. Euroopan unionin neuvosto on kommentoinut, että etuuskohtelun oikeuttava verojärjestelmä voisi sisältää myös Patent Box¹⁰⁴ -järjestelmän tai erityisen taloudellisen alueen¹⁰⁵. OECD on myös listannut etuuskohteluun oikeuttavat

¹⁰¹ Polanska 2020, s. 441.

¹⁰² Polanska 2020, s. 441.

¹⁰³ OECD 2019.

¹⁰⁴ Patent Boxin tarkoituksena on immateriaalioikeudesta ansaitun yritystulon verottaminen yhteisöverokantaa alhaisemmalla verokannalla kannustaen paikallista tutkimusta ja kehittämistä. Patent Boxit ovat käyneet kuitenkin huomattavia uudistuksia voitonsiirtoon liittyvien huolenaiheiden vuoksi. [Taxfoundation.org/tax-basics/patent-box/](https://www.taxfoundation.org/tax-basics/patent-box/) (11.1.2022).

¹⁰⁵ Council of the European Union, Meeting document "Examples and origin of the Hallmarks" prepared by Commission services to Working Party on Tax Questions (Direct Taxation – DAC) WK 9981/2017 INIT as of 21 Sept. 2017, s. 6.

verojärjestelmät raportissaan vuodelta 2019, mutta raportti ei kuitenkaan sisällä kaikkia mahdollisia olemassa olevia etuuskohtelun järjestelyjä, vaan uusia järjestelyjä on voinut syntyä raportin julkaisemisen jälkeen. Belgian ja Ranskan veroviranomaiset ovat samoilla linjoilla toistensa kanssa siitä, että etuuskohtelun oikeuttava verojärjestelmä tulisi määritellä viittaamalla OECD:n BEPS-hankkeen toiminnan 5 loppuraporttiin¹⁰⁶. Loppuraportissa sanotaan, että etuus tulisi arvioida vertaamalla aina kyseisen maan yleiseen verotuskäytäntöön, eikä verrattuna muihin maihin. Esimerkiksi, jos tietyllä lainkäyttöalueella yhteisöverokanta on 10 %, niin ei rojaltien 10 % verokanta ole etuuskohtelua, vaikka tämä olisi matalampi, kuin muilla lainkäyttöalueilla sovellettava verokanta. Ranskan veroviranomaisten mukaan etuuskohtelujärjestelmä voi johtua voimassa olevasta lainsäädännöstä tai rajat ylittävistä ennakkoratkaisusta verotuksessa.¹⁰⁷

OECD:n BEPS-hankkeen toiminnan 12 loppuraportista käy ilmi, että aggressiivisia verosuunnittelustrategioita koskevan ajankohtaisen, kattavan ja olennaisen tiedon puute on yksi veroviranomaisten suurimmista haasteista maailmanlaajuisesti. Varhainen pääsy tällaisiin tietoihin, esimerkiksi jakamalla tietoa riskiarvioinneista, tarkastuksista tai lakien tai määräysten muutoksista, tarjoaa mahdollisuuden reagoida nopeasti mahdollisiin veroriskeihin.¹⁰⁸ OECD:n raportti suosittelee valtioita ottamaan käyttöön järjestelmän aggressiivisten verosuunnittelujärjestelyjen pakollisesta raportoinnista, jos valtiolla ei vielä sellaista ole ollut, mutta OECD ei ole kuitenkaan määrittänyt mitään vähimmäisvaatimuksia, joita jäsenmaiden tulisi noudattaa.¹⁰⁹ DAC6-direktiivillä on haluttu parantaa keinoja, joilla pystyttäisiin tunnistamaan aggressiivisen verosuunnittelun strategiat jo riittävän varhaisessa vaiheessa, jolloin niihin pystyttäisiin heti puuttumaan.

Direktiivin implementoiminen jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön ei ole yksiselitteinen, vaan siellä on useita epäselviä kohtia, jotka vaativat selvennystä veroviranomaisilta. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden sääntely voi erota merkittävästi toisistaan, koska niille on annettu mahdollisuus implementoida direktiivi annettua

¹⁰⁶ OECD 2015, s. 19–20.

¹⁰⁷ Polanska 2020, s. 441–442.

¹⁰⁸ OECD 2015 b, s. 9.

¹⁰⁹ Cachia 2020, s. 207.

laajemmin omaan kansalliseen lainsäädäntöön. Direktiivin tunnusmerkkien lisäksi, jäsenvaltiot ovat voineet ottaa käyttöönsä myös omia tunnusmerkkejä, jos ovat katsooneet sen olevan tarpeellista riittävän sääntelyn takaamiseksi. Jäsenvaltioiden direktiivin implementoinnista kansalliseen sääntelyyn kerrotaan enemmän luvussa 4.

3.3 Raportointivelvollisuus

Raportointivelvollisuus on DAC6-direktiivissä määritelty kattavasti, jotta voitaisiin varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, ja ettei sääntelyyn jäisi aukkoja. Tämän takia raportointivelvollisuuden tulisi kattaa kaikki toimijat, jotka ovat osallisia raportoitavien järjestelyjen suunnittelussa, markkinoinnissa, organisoinnissa tai hallinnoinnissa, tai jotka antavat neuvontaa tai apua kyseisiin järjestelyihin. Pääasiassa raportointivelvollisuus on järjestelyn välittäjällä eli palvelun tarjoajalla, mutta siinä tulee huomioida myös palvelun tarjoajan lakisääteiset salassapitovelvollisuudet. Lisäksi on mahdollista, että palvelun tarjoajaa ei käytetä ollenkaan, vaan verovelvollinen suunnittelee ja toteuttaa järjestelyn kokonaan itse. Tällaisten tapausten osalta veroviranomaiset eivät saisi menettää mahdollisuutta saada tietoa järjestelyistä, joihin saattaa liittyä aggressiivista verosuunnittelua, vaan raportointivelvollisuus siirtyisi tällöin verovelvolliselle.¹¹⁰

Direktiivin 3 artiklan 21 kohdan mukaan välittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka suunnittelee, markkinoi, organisoii tai tuo saataville toteuttamista varten raportoitavan rajat ylittävän järjestelyn tai hallinnoi sen toteuttamista. Jotta henkilö voi toimia välittäjänä, täytyy välittäjän täyttää vähintään yksi lisäehto:

- a) *henkilön verotuksellinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa*
- b) *henkilöllä on jossakin jäsenvaltiossa kiinteä toimipaikka, josta järjestelyyn liittyviä palveluja tarjotaan*

¹¹⁰ DAC6-direktiivi, johdanto, 8 kohta.

- c) *henkilö on muodostettu jäsenvaltiossa tai henkilöön sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöä*
- d) *henkilö on rekisteröity oikeudellisiin, verotuksellisiin tai konsulttipalveluihin liittyvään ammatilliseen yhteenliittymään jossakin jäsenvaltiossa.*

Direktiivin mukaan välittäjällä pitää olla jokin yhteys EU:n jäsenvaltion kanssa, jotta kelpoisuusvaatimukset täyttyvät.

Järjestelyn suunnittelu tarkoittaa toimea tai työprosessia, jossa laaditaan oikeudelliset kehykset tai tehdään järjestelystä toteutuskelpoinen. Järjestelyn suunnitteluun osallistuva henkilö ei kuitenkaan välttämättä käytännössä toteuta järjestelyä. Järjestelyn markkinointi tarkoittaa mahdollisten asiakkaiden kannustamista tekemään tietynlainen järjestely. Järjestelyjä voidaan markkinoida ja tarjota joko suoraan asiakkaalle tai niitä voidaan mainostaa myös yleisesti verkossa. Esimerkiksi konsultti voi markkinoida asiakkaalleen järjestelyä, jonka avulla hän voisi välttää veroja. Tyypillisin välittäjämuoto on järjestelyn organisointi. Tämä tarkoittaa sitä, että kun välittäjä antaa asiakkaalleen täysin suunnitellun valmiin ehdotuksen, joka sisältää riittävät yksityiskohdat, jolloin asiakkaan voidaan olettaa ymmärtävän järjestelystä odotettavan veroetua. Tämän jälkeen asiakas päättää toteuttaako järjestelyn vai ei, osallistumatta itse ollenkaan sen organisointiin eli käytännössä asiakasta on tiedotettu järjestelystä, jonka suunnittelun ja toteutuksen hoitaa ulkopuolinen taho. Järjestelyn hallinnoinnista vastaavat ovat myös raportointivelvollisia eli toimijat, jotka johtavat raportoitavan järjestelyn toteuttamista. Usein tällainen henkilö osallistuu myös järjestelyn suunnitteluun, markkinointiin tai organisointiin, mutta eivät kaikissa tapauksissa. Tämän vuoksi on ajateltu, että hallinnoinnin lisääminen direktiivin edellytyksiin liittyisi pääasiassa siihen, että sääntelyyn ei jäisi mahdollisia aukkoja, joita voisi yrittää kiertää, vaan lainsäädäntö olisi mahdollisimman kattava.¹¹¹

Välittäjä voi olla oikeushenkilö, luonnollinen henkilö, henkilöiden yhteenliittymä tai mikä tahansa oikeudellinen järjestely. Välittäjänä pidetään myös sellaista henkilöä, joka tietää tai jonka voidaan kohtuudella olettaa tietävän ryhtyneensä

¹¹¹ Peeters – Vanneste 2020, s. 539.

tarjoamaan suoraan tai muiden henkilöiden välityksellä tukea, apua tai neuvoja johonkin edelle mainituista, tällöin on kyse avustavan palvelun tarjoajasta. Yrityksellä, joka palvelun tarjoaa, on aina tiedonantovelvollisuus.¹¹² Raportointivelvollisuuden muodostumiseksi riittää, että välittäjä antaa verovelvolliselle neuvoja, joissa on viitteitä aggressiiviseen verosuunnitteluun. Verovelvollisen ei tarvitse hyödyntää näitä neuvoja, mutta hänelle on tarjottu siihen mahdollisuus, ja tällaisen järjestelyn mahdollisuus synnyttää raportointivelvoitteen. Todellisuudessa tämän seuraaminen voi olla haastavaa. Verovelvollinen voi saada esimerkiksi suullisia neuvoja mahdollisesta aggressiivisesta verosuunnittelusta, jotka täyttäisivät raportointivelvollisuuden, mutta josta ei jää varsinaisia todisteita.

Direktiivin määritelmä välittäjästä on hyvin laaja, koska välittäjiä ei pystytä rajaamaan suoraan tiettyihin toimialoihin tai ammatteihin. Välittäjät voivat olla veroneuvojen, kirjanpitäjien, asianajajien, konsulttien ja pankkiirien lisäksi myös muita palvelun tarjoajia, kuten holdingyhtiöitä, luottamushenkilöitä ja monikansallisten yritysten sisäisiä vero-osastoja.¹¹³

Asianomaisella verovelvollisella tarkoitetaan direktiivin 3 artiklan 22 kohdan mukaan *”henkilöä, jonka saataville rajat ylittävä järjestely on asetettu toteuttamista varten tai joka on valmis toteuttamaan raportoitavan rajat ylittävän järjestelyn tai joka on toteuttanut tällaisen järjestelyn ensimmäisen vaiheen”*. Eli verovelvollinen hyödyntää tai hänelle on annettu mahdollisuus hyödyntää raportoitavaa järjestelyä.

Organisoidessaan liiketoimintaansa tehokkaammaksi verotuksen osalta, verovelvolliset ovat harvoin kaikkien käyttämiensä lainkäyttöalueiden yhtiö- tai verolainsäädännön asiantuntijoita. Verovelvolliset turvautuvat useimmiten välittäjien apuun, jotka auttavat heitä sopivan järjestelyn suunnittelussa. Tämän vuoksi direktiivin 8ab artiklan 1 kohdan mukaan raportoitavien järjestelyjen ensisijaisia tiedonantajia ovat välittäjät eli palvelun tarjoajat, jotka suunnittelevat, markkinoivat tai hallinnoivat kyseisiä järjestelyjä. Direktiivin 8ab artiklan 6 kohdassa säädetään asianomaisen verovelvollisen raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevien

¹¹² Peeters – Vanneste 2020, s. 540–541.

¹¹³ Casi-Eberhard ym. 2021, s. 9.

tietojen ilmoittamisesta silloin, kun välittäjää ei ole tai välittäjä on vapautettu 5 kohdan mukaisesti.¹¹⁴

Välittäjät voidaan vapauttaa direktiivin 8ab artiklan 5 kohdan mukaan, jos raportointivelvoite *loukkaisi kyseessä olevan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaista oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta*. Sääntelyn yksityiskohdat ovat kuitenkin jätetty jäsenvaltioiden varaan, mikä voi johtaa jäsenvaltioiden välillä erilaiseen sääntelyyn.¹¹⁵ Koskeeko sääntelyn ammattisalassapitovelvollisuus vain asianajajia ja lakitoimistoja vai ulottuuko se myös muihin verokonsultteihin ja tilintarkastajiin? Yleisesti, jos henkilö nauttii ammattisalassapitovelvollisuudesta, se ei muuta sitä, että hän toimii järjestelyn välittäjänä, mutta se vaikuttaa hänen velvollisuuksiinsa. Järjestelyn raportointivelvollisuudesta ei saa täysin vapautusta, vaikka välittäjä ei pystyisi ammattisalassapitovelvollisuuden takia raportoimaan järjestelyä, vaan raportointivelvollisuus siirtyy tällöin verovelvolliselle.¹¹⁶

Direktiivi kattaa laajasti erilaiset järjestelyt, jotta sääntelyn ulkopuolelle ei jäisi mahdollisia aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyviä järjestelyjä. Tästä kuitenkin voi seurata se, että suuri määrä raportoiduista järjestelyistä mahdollisesti aiheuttaa tarpeetonta häiriötä markkinoille ja ylimääräistä hallinnollista rasitetta. Eli raportoitujen järjestelyjen joukossa olisi paljon sellaisia järjestelyjä, joiden ei kuuluisi tai tarvitsisi olla siellä, jotka eivät todellisuudessa liity aggressiiviseen verosuunnitteluun mitenkään. OECD:n BEPS-hankkeen toiminnan 12 loppuraportissa sanotaankin, että säännöt tulisi laatia mahdollisimman selkeästi, jotta veronmaksajat ymmärtäisivät järjestelmän vaatimukset¹¹⁷. Selkeyden ja varmuuden puute voi johtaa tahattomaan tietojen ilmoittamatta jättämiseen, joka voi myös johtaa siihen, että veroviranomaiset saavat huonolaatuista tai epäolennaista tietoa.¹¹⁸ Uusi sääntely on vielä tuore, joten ajan myötä se tulee vakiintumaan, minkälaisia järjestelyjä raportoidaan, milloin järjestely täyttää raportointiedellytykset

¹¹⁴ Peeters – Vanneste 2020, s. 537.

¹¹⁵ Peeters – Vanneste 2020, s. 542–543.

¹¹⁶ Casi-Eberhard ym. 2021, s. 10.

¹¹⁷ OECD 2015 b, s. 19.

¹¹⁸ Peeters-Vanneste 2020, s. 564.

sekä missä tilanteissa raportointi ei ole tarpeellista. Erilaiset esimerkkitapaustilat tulevat todennäköisesti lisääntymään.

Verovelvollisen näkökulmasta raportointivelvollisuus voi tuntua haastavalta, erityisesti tilanteissa, joissa raportointivelvollisuus on verovelvollisella itsellään, eikä palvelun tarjoajalla. Yhtenäinen linja EU-jäsenvaltioiden välillä raportoinnin kriteereistä ja ohjeista voisi olla tarpeen selkeyttämässä verovelvollisen raportointivelvollisuutta. Palvelun tarjoajat raportoivat ainoastaan kotivaltioissaan tapahtuvat järjestelyt. Eri jäsenvaltioiden välillä raportointivelvollisuutta koskevat säänte-lyt voivat erota merkittävästi toisistaan, mikä puolestaan aiheuttaa tulkintaongel- mia tai epätietoisuutta jäsenvaltion sääntelystä. Varsinkin konserniyhtiöillä rapor- tointivelvollisuus voi aiheuttaa haasteita, kun täytyy ottaa huomioon sekä emo- että tytäryhtiön sijoittautumisvaltion sääntely ja ohjeistukset. Lisäksi osa jäsen- valtioista on ottanut sääntelynsä myös omia tunnusmerkkejä direktiivissä annet- tujen lisäksi, jotka tulisivat myös osata huomioida.¹¹⁹

¹¹⁹ Laine 2022, s. 50.

4 DAC6-DIREKTIIVIN IMPLEMENTOINTI JÄSENVALTIOIDEN KANSALLISEEN SÄÄNTELYYN

4.1 Direktiivin implementoinnin erot jäsenvaltioiden välillä

Jokaisen jäsenvaltion tuli implementoida DAC6-direktiivi omaan kansalliseen lainsäädäntöön vuoden 2019 loppuun mennessä ja ottaa sääntely käytäntöön viimeistään 1.7.2020¹²⁰. Joissakin jäsenvaltioissa on jo ennestään ollut voimassa DAC6-direktiivin kanssa saman sisältöistä sääntelyä verosuunnittelujärjestelyjen pakollisesta ilmoittamisesta¹²¹. Direktiivi antaa niin sanotun minimisääntelyn, mutta jäsenvaltiot saivat ottaa sääntelyn myös annettua laajemmin käyttöönsä, jos se koettiin tarpeelliseksi. Direktiivin tulkinnanvaraisuus antoi jäsenvaltioille mahdollisuuden sääntelyn laajempaan soveltamiseen, minkä takia jäsenvaltioiden kansalliset sääntelyt saattavat erota toisistaan.

Direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita saattamaan kansallinen lainsäädäntö direktiivin mukaiseksi. Direktiivi on minimisääntelyä ja jäsenvaltioille on jätetty myös liikkumavaraa täytäntöönpanossa sekä harkintavaltaa missä laajuudessa direktiivin sääntely sisällytetään kansalliseen sääntelyyn. Mutta kansallisen sääntelyn pitää olla kuitenkin direktiivin mukainen, ja sen tulee johtaa direktiivin tarkoituksen mukaiseen lopputulokseen.¹²² Jos direktiivin sääntelyä lähdetään muuttamaan ja selventämään omien tulkintojen avulla kansallisessa sääntelyssä, täytyy varoa, ettei direktiivin tavoitteet esty tai synny direktiivin tarkoituksen vastaisia rajoituksia¹²³. Kuten tutkielmassa on noussut esiin, DAC6-direktiivi on jäänyt tulkinnanvaraiseksi, joka aiheuttaa haasteita siinä, että jäsenvaltiot voivat tehdä omia tulkintakannanottoja, jotka voivat mahdollista olla direktiivin tarkoituksen vastaisia. Direktiivi asettaa kuitenkin vähimmäissääntelyn, ja jos sen sanamuoto on epäselvä, on hyvä, että sääntelyä selvennetään kansallisessa lainsäädännössä.

¹²⁰ Resenig 2020, s. 527.

¹²¹ HE 69/2019 vp, s. 9.

¹²² Oikeusministeriö 2012, s. 17.

¹²³ Oikeusministeriö 2012, s. 30.

Todennäköisesti tulkintaeroista tullaan hakemaan Euroopan unionin tuomioistuinta erilaisia ennakkoratkaisuja direktiiviin liittyen.

DAC6-direktiivistä jätettiin tarkoituksella liian rajaavat määritelmät pois, jotta saavutettaisiin mahdollisimman laaja tiedonantovelvollisuus. Euroopan unionin lainsäätäjä päätti tällä turvata direktiivin soveltamisalan kattavuuden järjestelyjen ehkäisemisessä, jotka käyttävät mahdollisia aggressiivisen verosuunnittelun keinoja.¹²⁴ Tämä jätti myös jäsenvaltioille mahdollisuuden lisätä omia määritelmiä kansalliseen sääntelyyn, mikä voi aiheuttaa myös erilaisia tulkintoja jäsenvaltioiden välillä. Omien määritelmien lisäämisessä on se hyvä puoli, että sääntelyä voidaan tarkentaa ja selventää, mutta siinä täytyy myös olla tarkka, jotta direktiivin tavoitteet edelleen täyttyvät ja toteutuvat.

Esimerkiksi direktiivissä ei ole määritelty järjestelmän käsitettä, mitä sillä tarkoitetaan, mutta Euroopan komissio on kuitenkin sanonut, että jäsenvaltiot ovat vapaita lisäämään järjestelyn määritelmän sääntelyyn, kunhan se ei rajoita direktiivin soveltamisalaa. Osa jäsenvaltioista on päättänyt määritellä järjestelyn omassa lainsäädännössään, ja tämä on aiheuttanut erilaisia tulkintoja jäsenvaltioiden välillä. Esimerkiksi Irlanti on ottanut hyvin pitkän ja laajan määritelmän käyttöön termille *järjestely*. Määritelmä on laajempi, kuin MDR-mallisäännöissä, joka käsittää muun muassa myös *lupaukset*, mikä tarkoittaa, että järjestely ei välttämättä johdu palvelun tarjoajan ja verovelvollisen toiminnasta. Irlannin sääntely rajoittuu vain järjestelyn muotojen määrittämiseen ja raportointivelvollisuuden selvittäminen on jätetty tunnusmerkkien varaan. Ranska on puolestaan sisällyttänyt järjestelyn täyden määritelmän omiin ohjeisiinsa, jotka ovat hyvin samanlaisia MDR-mallisääntöjen kanssa. Saksan lisäämä määritelmä kattaa tilanteet, jotka ovat tietoisesti ja aktiivisesti luotu tai muutettu verovelvollisen toimesta, saavuttaakseen merkittävän verotuksellisen merkityksen, jota ei muuten syntyisi. Jäsenvaltioiden erilaiset määritelmät voivat aiheuttaa sen, että samanlaista tilannetta pidetään toisessa valtiossa järjestelynä ja toisessa ei.¹²⁵

¹²⁴ Bianco 2021, s. 10.

¹²⁵ Bianco 2021, s. 12.

Direktiivi käsittää kansainväliset tilanteet eli kahden jäsenvaltion tai jäsenvaltion ja kolmannen valtion väliset rajat ylittävät järjestelyt. Keskustelua on kuitenkin herättänyt se pitäisikö direktiivin soveltamisala laajentaa koskemaan myös kansallisia tilanteita. Esimerkiksi Ruotsissa ehdotettiin direktiivin implementoimista minivaatimusten mukaisesti, mutta osan tunnusmerkeistä voisi ulottaa koskemaan myös kansallisia järjestelyjä. Direktiivin soveltamisalan laajentaminen kansallisiin tilanteisiin on nähty myös haastavana. Direktiivin sääntelyn ulottaminen kansallisiin tilanteisiin, direktiivin antamassa laajuudessaan, aiheuttaisi suurta hallinnollista taakkaa, koska ilmoitusvelvollisia järjestelyjä olisi enemmän ja raportointivelvollisuuden piiriin ulottuisi myös järjestelyt, jotka eivät täyttäisi raportointivelvollisuudella tavoiteltavaa hyötyä. Suomessa päädyttiin jättämään kansalliset järjestelyt sääntelyn ulkopuolelle, mutta sääntelyä voidaan tarvittaessa myöhemmin laajentaa, kun saadaan selvitettyä kansallisten järjestelyjen raportoinnista aiheutuvat hyödyt sekä haitat.¹²⁶

Lopulta ainoastaan Puola ja Portugali laajensivat direktiivin soveltamisalan koskemaan sekä rajat ylittäviä tilanteita että kansallisia tilanteita. Kansallisten järjestelyjen raportointia ei pidetä yleisesti tarpeellisena, koska niihin liittyy harvemmin aggressiivista verosuunnittelua. Lisäksi se aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia ja nostaa raportoitavien järjestelyjen määrää merkittävästi, joka saattaa johtaa siihen, että osa väärinkäytöksistä jää huomaamatta.¹²⁷

Direktiivin soveltamisalan tulkinnanvaraisuus on voinut myös olla taustalla, ettei moni jäsenvaltio ole halunnut ulottaa sääntelyä myös kansallisiin tilanteisiin. Sääntely on vielä uutta, joten voi olla parempi katsoa miten sääntelyn soveltaminen todellisuudessa toimii. Koetaanko mahdollisen aggressiivisen verosuunnittelun uhkaa kansallisissa tilanteissa ja kuinka suuri uhka oikeasti on. Tällä hetkellä voi olla parempi keskittää resurssit rajat ylittäviin tapauksiin, joissa aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisy on todistetusti tarpeellista. On myös mielenkiintoista huomata, kuinka useat jäsenvaltiot harkitsivat sääntelyn ulottamista myös kansallisiin tapauksiin, vaikka direktiivi kuitenkin käsittelee vain rajat ylittäviä

¹²⁶ HE 69/2019 vp, s. 12

¹²⁷ Casi-Eberhard ym. 2021, s. 5–6.

tapauksia. Mutta se on lopulta ymmärrettävää, ettei kansallista sääntelyä haluttu ottaa tässä kohtaa mukaan jäsenvaltioiden luodessa uutta sääntelyä, paria poikkeustapausta lukuun ottamatta.

Osa jäsenvaltioista on myös kokenut tarpeelliseksi muodostaa direktiivissä määriteltyjen tunnusmerkkien lisäksi omia kansallisia tunnusmerkkejä. Esimerkiksi Itävalta, Saksa, Puola, Portugali, Ruotsi ja Iso-Britannia ovat muuttaneet direktiivissä annettuja tunnusmerkkejä. Osa muutoksista on ollut pieniä, esimerkiksi Itävallassa, Saksassa ja Ruotsissa, joissa muutokset liittyivät lähinnä kielellisiin seikkoihin. Puolassa soveltamisalaa laajennettiin vain kansallisia tilanteita koskeviin tunnusmerkkeihin ja Portugalissa puolestaan laajennettiin kansallisiin sekä rajat ylittäviin tunnusmerkkeihin. Tunnusmerkkien lisäksi osa jäsenvaltioista muokkasi pääasiallista hyötyä mittaavan testin kriteerejä. Esimerkiksi Alankomaiden veroviranomaiset antoivat lausunnon, että pääasiallista hyötyä mittaavan testin kriteerit täyttyvät, jos keinotekoisia elementtejä olisi lisätty veroedun saavuttamiseksi tai järjestely ei toteutuisi ilman veroetua.¹²⁸

Direktiivi antaa minimisääntelyä, joten jäsenvaltioiden kansallista sääntelyä voidaan tiukentaa omien tunnusmerkkien avulla. Direktiivin sääntely on myös tulkinnanvaraista, joten osa jäsenvaltioista on halunnut tarkentaa sääntelyn tulkintaa ja tehnyt omia tulkintoja ja kannanottoja. Olennaista on, että direktiivin tavoitteet edelleen täyttyvät, vaikka direktiivin sääntely sisällytetään annettua laajemmin kansalliseen sääntelyyn. Tunnusmerkkien määrittämisessä kansalliseen sääntelyyn olisi voinut odottaa suurempaa vaihtelua jäsenvaltioiden välillä. EU:n jäsenvaltiot eroavat toisistaan, vaikka samankaltaisuuksiakin löytyy. Jäsenvaltiot muodostivat odotettua vähemmän uusia tunnusmerkkejä kansalliseen sääntelyyn direktiivissä annettujen lisäksi, jotka olisivat tuoneet enemmän jäsenvaltion ominaispiirteitä esiin. Toisaalta direktiivissä annetut tunnusmerkit ovat riittävän kattavia nostaakseen esiin erilaiset aggressiivisia verosuunnittelun piirteitä omaavat järjestelyt, jotka täyttävät raportointivelvollisuuden edellytykset. Liian tarkka määrittely voisi johtaa vääränlaisiin tuloksiin, ja järjestelyjä voisi jäädä raportoimatta, mutta toisaalta sääntely voisi olla paikoittain tarkempaa.

¹²⁸ Casi-Eberhard ym. 2021, s. 7.

Rajat ylittävissä järjestelyissä on usein palvelun tarjoaja, joka järjestelyä hoitaa. Direktiivissä on käsitelty verovelvollisen ja välittäjän raportointivelvollisuutta, mutta palvelun tarjoajan määritelmä on erittäin laaja direktiivissä. Palvelun tarjoajia voivat olla esimerkiksi veroneuvojat, kirjanpitäjät, lakimiehet, konsultit ja pankkiirit. Jos palvelun tarjoajalla on ammattisalassapitovelvollisuus, raportointivelvollisuus siirtyy verovelvolliselle direktiivin mukaan. Useat jäsenvaltiot rajaavat ammattisalassapitovelvollisuuden koskemaan ainoastaan asianajajia ja lakitoimistoja, mutta osa jäsenvaltioista on sisällyttänyt siihen myös veroneuvojat ja kirjanpitäjät. Esimerkiksi Itävalta, Ranska ja Malta ovat laajentaneet ammattisalassapitovelvollisuuden koskemaan myös rahoitusalan instituutioita. Portugalissa ja Liettuassa on otettu tiukempi linja käyttöön ja siellä on pakko raportoida ammattisalassapitovelvollisuudesta huolimatta, jos verovelvollinen epäonnistuu raportoinnissa. Direktiivin tarkoituksena on, että salassapitovelvollisuuden hyväksyminen ei poista raportointivelvollisuutta, vaan siirtää velvollisuuden verovelvolliselle. Tämän avulla halutaan varmistaa, että raportointivelvolliset järjestelyt raportoidaan, etteivät ne jäisi muutoseikkojen takia ilmoittamatta.¹²⁹

Erot jäsenvaltioiden välillä direktiivin implementoimisen suhteen voivat olla merkittäviäkin. Suurin osa jäsenvaltioista kuitenkin implementoi direktiivin minimisääntelyn sellaisenaan. Tässä luvussa käytettiin eri jäsenvaltioita esimerkkinä, miten eri jäsenvaltioiden sääntely eroaa annetusta direktiivin sääntelystä. Seuraavaksi perehdytään tarkemmin Suomen, Alankomaiden ja Portugalin sääntelyyn ja sen ominaisuuksiin sekä eroavaisuuksiin. Edellä mainitut valtiot on valittu tarkempaan tarkasteluun siksi, että kyseisien valtioiden kansalliset sääntelyt eroavat toisistaan ja tarjoavat erilaisia näkökulmia sääntelyn taustalla, mikä on tutkielman näkökulmasta mielenkiintoista.

4.2 Suomi

Suomi pani direktiivin täytäntöön direktiivin tarkoituksen mukaisesti,

¹²⁹ Casi-Eberhard ym. 2021, s. 9–10.

laajentamatta sitä kansallisiin tilanteiseen. Verotusmenettelylakiin lisättiin uusia säännöksiä, jotka koskevat tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuutta sekä palvelun tarjoajan erityistä tiedonantovelvollisuutta. Lisäksi annettiin uusi laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla, jossa säädetään tarkemmin raportoitavista järjestelyistä, järjestelyn ilmoittamisesta ja menettelyistä.¹³⁰

Hallituksen esitysluonnoksesta annettiin useita lausuntoja, joissa osassa lausunnoista katsottiin hyväksi asiaksi, ettei direktiivin sääntelyä ulotettaisi koskemaan kansallisia tilanteita, mutta osassa lausuntoja puolestaan katsottiin, että raportointivelvollisuus olisi hyvä ulottaa myös tiettyihin kansallisiin järjestelyihin.¹³¹ Kansalliset tilanteet haluttiin kuitenkin jättää Suomessa sääntelyn ulkopuolelle, koska kansalliset järjestelyt poikkeavat merkittävästi rajat ylittävistä järjestelyistä, erityisesti rajat ylittävän piirteen vuoksi. Kaikki tunnusmerkit eivät sellaisenaan toimisi myös kansallisiin tilanteeseen, joko rajat ylittävän ominaisuuden puuttumisen vuoksi tai muusta syystä. Tämän vuoksi pitäisi selvittää tarkasti direktiivin tunnusmerkit, jotka kävisivät suoraan myös kansallisiin tilanteisiin, ja mitkä olisivat kansallisten tilanteiden osalta tarkoituksenmukaisia raportoida. Lisäksi järjestelyt, jotka eivät täyttäisi raportointivelvollisuudella tavoiteltavia hyötyjä, voisi nousta raportointivelvollisuuden piiriin, jos direktiivin sääntely ulotettaisiin myös kansallisiin järjestelyihin. Direktiivin mukaisen sääntelyn ulottamista kansallisiin tilanteisiin ei ole kuitenkaan kokonaan suljettu pois. Raportointivelvollisuutta kansallisten järjestelyjen kohdalla voidaan tarkastella myöhemmin erikseen, jolloin voidaan selvittää tarkemmin sääntelyn hyödyt ja haitat. Verohallinto on esimerkiksi antamassaan lausunnossaan nostanut esiin, että sääntely olisi mahdollista rajata koskemaan tunnusmerkkejä, jotka sisältävät vain sellaisia järjestelyjä, joissa on välittäjä mukana.¹³² Kansallisten tilanteiden ulottaminen sääntelyyn mukaan vaatisi paljon valmistelua ja lisätyötä. Direktiivi tuli panna nopealla aikataululla täytäntöön, joten sen kannalta on parempi, ettei kansallisia tilanteita yritetty väkisin sisällyttää mukaan.

¹³⁰ Kurikka 2020, s. 54.

¹³¹ HE 69/2019 vp, s. 17.

¹³² HE 69/2019 vp, s. 12.

Direktiivissä ei ole määritelty järjestelyn käsitettä, eikä sitä määritellä myöskään Suomen sääntelyssä, ettei sääntelyä voisi kiertää muotoseikoin. Järjestelyt määntyvät tunnusmerkkien kautta, jotka kuvaavat järjestelyjen ominaispiirrettä tai osatekijää. Järjestely katsotaan rajat ylittäväksi direktiivin mukaisesti silloin, kun se koskee yhtä useampaa unionin jäsenvaltiota tai yhtä unionin jäsenvaltiota ja kolmatta maata tai lainkäyttöaluetta. Esimerkiksi järjestely, jossa kaikkien osapuolien verotuksellinen kotipaikka on samassa valtiossa, välittäjää lukuun ottamatta, ei järjestelyä pidetä rajat ylittävänä. Jos välittäjällä olisi järjestelyssä lisäksi muu rooli, voitaisiin se katsoa rajat ylittäväksi järjestelyksi.¹³³

Laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 2 § säättää keskeisistä käsitteistä, mitkä ovat suurimmaksi osaksi määritelty jo direktiivissä. 2 §:n 1 momentin 2 kohta määrittää tunnusmerkin, jolla tarkoitetaan järjestelyn ominaispiirrettä tai osatekijää. 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa määritetään pääasiallista hyötyä mittaava testi, millä tarkoitetaan *”sen selvittämistä, tavoitellaanko järjestelyllä veroetua”*. Suomi on pannut sääntelyn täytäntöön direktiivin mukaisesti, että järjestelyllä tavoitellaan veroetua, jos veroedun saaminen on kaikki asiaankuuluvat toiseikat ja olosuhteet huomioon ottaen se pääasiallinen hyöty tai yksi pääasiallisista hyödyistä, jonka henkilö voi odottaa järjestelystä saavansa. Tämän tarkoituksena on rajata sääntelyn ulkopuolelle ne järjestelyt, joista ei ole odotettavissa veroetua ollenkaan tai se on hyvin vähäistä. Lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavan testin perusteella katsotun veroedun tulisi liittyä virka-apudirektiivin soveltamisalaan kuuluvaan veroon. Esimerkiksi arvonlisävero, tulli ja valmistevero on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle.¹³⁴

Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään hallituksen esitysluonnoksesta todennut, että pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset täytyvät, *”kun järjestelyssä on kyse verosuunnittelukeinoista, jotka ovat ristiriidassa verojärjestelmän tarkoituksen kanssa”* tai *”jotka ovat ristiriidassa järjestelyssä sovellettavan lain tarkoituksen tai menettelyä koskevien säännösten tarkoituksen kanssa.”* Vastavasti pääasiallista hyötyä mittaava testi ei sovellu, kun on kyse

¹³³ HE 69/2019 vp, s. 18.

¹³⁴ HE 69/2019 vp, s. 19.

verolainsäädännön mukaisista menon vähennyksistä. Jokainen järjestely on kuitenkin erilainen ja jokaista tilannetta tulee tarkastella erikseen, ottaen huomioon kaikki asiaankuuluvat tosiseikat ja olosuhteet. Jos huomataan, että järjestelyyn liittyy keinotekoisia piirteitä tai toiselle verovelvolliselle kuuluva menon vähennys, valiokunta katsoo järjestelyssä olevan kyse veroedusta, joka täyttää pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset. Direktiivin tarkoituksena on puuttua myös sellaisiin tilanteisiin, joissa verolainsäädäntö ei toimi tarkoituksenmukaisesti, eikä pelkästään lainvastaisiin tai epäselviin tilanteisiin. Direktiivin tarkoituksen mukaista ei kuitenkaan ole selkeiden tilanteiden raportointi, joissa on kyse esimerkiksi verovelvollisen asuinvaltion lainsäädännön mukaisesta edullisemmasta verokohdelusta kyseistä järjestelyä kohtaan. Lainsäädäntö edellyttää, että epäselvät ja lain tarkoituksen vastaiset tilanteet tulee raportoida.¹³⁵

Myös Suomessa palvelun tarjoaja on ensisijainen raportointivelvollinen. Laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa määritetään palvelun tarjoaja samalla tavalla kuin direktiivissä. Lisäksi 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa määritetään suomalainen palvelun tarjoaja, jolla on 4 kohdassa tarkoitettu yhteys Suomeen, esimerkiksi kotipaikka tai kiinteä toimipaikka Suomessa. Palvelun tarjoajan tiedonantovelvollisuudesta säädetään lain 5 §:ssä. Pykälä koskee nimenomaisesti suomalaista palvelun tarjoajaa.

Palvelun tarjoaja on esimerkiksi henkilö, joka vastaa järjestelyn suunnittelusta tai markkinoinnista. Markkinointina pidetään sellaista, että palvelun tarjoaja ehdottaa, suosittelee tai rohkaisee muita mukaan järjestelyyn, mikä täyttää vähintään yhden tunnusmerkin edellytykset. Palvelun tarjoajana pidetään myös henkilöä, joka vaikuttaa jollakin tavalla aktiivisesti järjestelyn toteuttamiseen tai tuo järjestelyn saataville toteuttamista varten. Palvelun tarjoajia voivat olla esimerkiksi asianajajat, tilintarkastajat, taloudelliset neuvojat ja konsultit, jotka tarjoavat raportoitavia järjestelyjä koskevia palveluita osana liiketoimintaansa.¹³⁶

Ammattisalassapitovelvollisuuden osalta valtiovarainvaliokunta on mietinnössään hallituksen esitysluonnoksesta todennut, että asianajajien, luvan saaneiden

¹³⁵ VaVM 19/2019 vp – HE 69/2019 vp, s. 8–9.

¹³⁶ HE 69/2019 vp, s. 20–21.

oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tiedonantovelvollisuus ei tulisi koskea oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 3 momentin asemesta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyjä todistamiskieltoja. Muilta osin asianajajien, oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tulisi antaa 4 ja 5 §:ssä säädettyt tiedot, koska niiden ei pääsääntöisesti katsota loukkaavan asianajosalaisuutta. Jos kuitenkin voidaan osoittaa, että tietojen antaminen loukkaisi asianajosalaisuutta, ei tietoja tulisi näiltä osin antaa. Valiokunnan mukaan tällöin sääntely vastaisi direktiivin tavoitteita ja olisi mahdollisimman tasapuolinen eri palvelun tarjoajia kohtaan huomioiden asianajosalaisuuden.¹³⁷

Palvelun tarjoajat, jotka on vapautettu raportointivelvollisuudesta, voidaan Suomessa kuitenkin valtuuttaa verovelvollisen toimesta raportoimaan kaikki tiedot järjestelystä välttäen näin oman raportointivelvollisuutensa. Vastaava toiminta on puolestaan Luxemburgissa kielletty, ettei verovelvollinen voi vierittää raportointivelvollisuutta siitä vapautetulle palvelun tarjoajalle. Aiheesta on myös tehty ensimmäinen ennakkoratkaisupyyntö (Asia C-694/20) Euroopan unionin tuomioistuimelle siitä, että onko direktiivi yhteensopiva Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan ja 47 artiklan kanssa siltä osin, kun palvelun tarjoajana toimiva asianajaja joutuu raportoimaan ammattisalassapitovelvollisuudesta huolimatta.¹³⁸

Tunnusmerkkien soveltaminen voi olla erilaista eri jäsenvaltioiden välillä riippuen kansallisista säännöksistä. Esimerkiksi tunnusmerkki B.1, joka liittyy tappioiden käyttämiseen, soveltuu harvoin Suomessa, koska tuloverolain (TVL) 122 § rajoittaa jo keinotekoisia tilanteita, jotka hyödyntävät tappioita omistajanvaihdon yhteydessä. Tässä täytyy kuitenkin huomioida, että jäsenvaltioiden välillä voi olla merkittäviä eroja säännöksen tulkinnassa, minkä vuoksi suomalaiskonsernin tulisi selvittää järjestelyyn osallistuvien valtioiden sääntelyn tulkinta.¹³⁹

Myös esimerkiksi B.3 tunnusmerkin, joka liittyy varojen kierrättämiseen, sääntely eroaa Suomen ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välillä. Jotkin jäsenvaltiot

¹³⁷ VaVM 19/2019 vp – HE 69/2019 vp, s. 5.

¹³⁸ Laine 2022, s. 48.

¹³⁹ Laine 2022, s. 53.

edellyttävät, että varojen kierrättämisessä varat palaisivat takaisin samaan yhtiöön, mutta Suomen sääntely ei välttämättä edellytä sitä. Konsernien kohdalla tunnusmerkki voi aiheuttaa haasteita sen tulkinnassa eri jäsenvaltioiden välillä. Esimerkiksi osassa jäsenvaltioissa tunnusmerkin edellytykset täyttyvät, jos emoyhtiö tarjoaa tytäryhtiölleen rahoitusta ja tytäryhtiö jakaa emoyhtiölleen osinkoa takaisin. Tunnusmerkki B.3 kuitenkin vaatii lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymisen, joten esimerkiksi konsernille tavanomaiset tilanteet, joissa ei tavoitella veroetua ei tule raportoitavaksi.¹⁴⁰

4.3 Alankomaat

Alankomaat päätti käyttää direktiivissä käytettyjä ilmaisuja, jotka olivat hyvin laajakäsitteisiä. Näin vältyttiin siltä, ettei käsitteitä olisi implementoitu direktiivin mukaisesti. Tätä pidettiin myös ongelmallisena, koska käsitteet eivät antaneet riittäviä suuntaviivoja tulkinnanvaraisuudellaan. Alankomaiden valtiovarainministeri kuitenkin esitti, että niiden tulisi antaa esimerkkejä ja omia tulkintoja direktiivin standardeihin.¹⁴¹ Alankomaat julkaisi ensimmäisen versionsa raportoitavien rajat ylittävien järjestelyjen ohjeesta 30.07.2020. Ohjeesta löytyy tällä hetkellä 24 esimerkkiä, jotka voivat olla raportoitavia tai ei-raportoitavia järjestelyjä tunnusmerkien mukaan. Ohjeet ovat eläviä eli ne muuttuvat ja täydentyvät jatkuvasti uusien tarkennuksien ja esimerkkien avulla. Lisäksi järjestelyn raportoitavuus riippuu monesta tekijästä, faktoista ja olosuhteista, joten tyhjentävää ja kaikenkattavaa listaa ei ole edes mahdollista tehdä. Esimerkkien tarkoituksena on olla suuntaa antavia, eikä niiden avulla voida tehdä yleisiä päätelmiä, koska pidetään lähes mahdottomana kuvata raportoitavia järjestelyjä yleisellä tasolla.¹⁴²

Alankomaiden tekemä esimerkkitapaustilasto auttaa myös muiden jäsenvaltioiden yrityksiä. Kyseessä on kuitenkin kansainväliset rajat ylittävät järjestelyt, joten vaikka lista ei ole lähellekään täydellinen ja kaiken kattava, voi sieltä löytää

¹⁴⁰ Laine 2022, s. 54.

¹⁴¹ Korving 2020, s. 2.

¹⁴² Korving 2020, s. 5.

itselleen tarpeellisia esimerkitapauksia. Alankomaat on ottanut myös mielenkiintoisen linjan siinä, että esimerkkiluetteloon on otettu myös järjestelyjä, jotka eivät ole raportointivelvollisia. Tämä auttaa mahdollisesti vähentämään hallinnollista taakkaa, ettei verovelvolliset tai palvelun tarjoajat ilmoita sellaisia järjestelyjä varmuuden vuoksi, jotka eivät kuulu raportoinnin alle. Esimerkit ei-raportointivelvollisista järjestelyistä on siinäkin mielessä hyvä asia, koska direktiivin sääntely on osittain kovin tulkinnanvaraista, joten ei ole täysin selvää, milloin järjestely ei olisikaan raportoitava.

Useimmat jäsenvaltiot päättivät antaa palvelun tarjoajien käyttää raportoinnissa sen valtion virallista kieltä, mutta osa jäsenvaltioista on hyväksynyt myös, että raportointi tehdään joko sen valtion virallisella kielellä tai englanniksi. Alankomaat on tässä kuitenkin poikkeustapaus. Alankomaat hyväksyy raportoinnin ainoastaan, jos se on tehty täysin englanniksi, vaikka valtion pääasiallinen kieli on hollanti. Alankomaat kuitenkin tarjoaa palvelun tarjoajille viralliset ohjeet englanniksi helpottaakseen heidän raportointivelvollisuuksiensa.¹⁴³ Vain englannin kielellä hyväksyttävä raportointi on perusteltavissa sillä, että se on isossa mittakaavassa selkeämpi. Sääntely koskee rajat ylittäviä järjestelyjä, mikä tarkoittaa, että tilanne koskee yhtä useampaa valtiota, joissa todennäköisesti puhutaan eri kieltä. Tällöin englannin kieli on parempi vaihtoehto raportoinnille, jos järjestelyyn osallistuvien valtioiden välillä ei ole yhteistä kieltä. Yksi raportointikieli myös voi helpottaa hallinnollista taakkaa, eikä kielellisiä tulkintaeroja järjestelyjen välillä tule välttämättä yhtä helposti.

Alankomaat jätti kansalliset tilanteet sääntelyn ulkopuolelle, joten raportoitavia järjestelyjä ovat ainoastaan rajat ylittävät järjestelyt. Direktiivin määritelmät ja annetut tunnusmerkit jätettiin riittävän laajakäsitteisiksi, jotta niitä ei pystyttäisi kiertämään liian helposti, joten Alankomaat teki oman esimerkkilistansa. Sen lisäksi Alankomaat on järjestänyt mahdollisuuden pyytää selvitystä nimettömästi, tietyn järjestelyn raportointivelvollisuudesta, jos verovelvollisella tai välittäjällä on epävarmuus asiasta ja he tarvitsevat neuvoa DAC6 direktiiviin liittyen. Alankomaiden verohallinnolla on tätä varten oma DAC6 tiimi, joka antaa tulkinnan palvelun

¹⁴³ Bianco 2021, s.22.

tarjoajan tai verovelvollisen tapauksesta, ja mahdollisesti lisää sen heidän ohjeisiinsa esimerkkinä.¹⁴⁴

Palvelun tarjoajat ovat olleet tyytyväisiä ohjeiden julkisuuteen, koska ohjeiden tarkoituksena on selventää verohallinnon tulkintaa ja näkökulmaa liittyen tunnusmerkkeihin ja raportoitaviin järjestelyihin. Ohjeet ovat aiheuttaneet myös väittelyä siitä, onko ohjeissa esitetyt päätelmät ja ratkaisut toimivia. Alankomaiden valtiovarainministeri on ilmaissut, että raportointia ei vaadita, jos voidaan perustella, ettei järjestely täytä yhden tai useamman tunnusmerkin edellytyksiä ollakseen raportoitava. Tämän avulla voidaan välttää sakkoriski raportoimatta jättämisestä tai myöhässä raportoimisesta. Tässä tulisi huomioida, että esimerkit ovat verohallinnon tulkintaa avoimista standardeista, jolloin myös muut tulkinnat ovat mahdollisia. Tämän vuoksi on toivottavaa, että ohjeiden seuraavassa versiossa osoitettaisiin, että annettujen esimerkkien lisäksi myös muut tulkinnat ovat mahdollisia, vaikka ne poikkeaisivat veroviranomaisten näkökulmasta. Silloin verovelvolliselle ja palvelun tarjoajalle jää mahdollisuus valita käyttävätkö he verohallinnon tulkintoja vai ei.¹⁴⁵

Alankomaat ei lähtenyt lisäämään omia tunnusmerkkejä sääntelyyn, vaan sisällytti direktiivissä esitetyt tunnusmerkkiluokat lainsäädäntöönsä¹⁴⁶. Osa tunnusmerkeistä vaatii pääasiallista hyötyä mittaavan testin kriteerien täyttymisen. Alankomaiden valtiovarainministeri ehdotti pääasiallista hyötyä mittaavan testin selventämistä, erityisesti veroedun osalta, joka perustuu Euroopan komission suositukseen 6.12.2012. Sen mukaan veroetu voi realisoitua viidessä eri tilanteessa, jotka ovat määrä, joka ei sisälly veropohjaan, veronmaksaja hyötyy vähennyksestä, syntyy verotuksellinen tappio, lähdevero ei peritä tai ulkomaista veroa hyvitetään. Tästä nousi esiin kysymys käsittääkö veroedun saaminen samaa, kuin verohaitan välttäminen. Ministeri totesi neuvotteluasiakirjassa, ettei pääasiallista hyötyä mittaavan testin kriteerit täyty silloin, kun verohaitta on vältetty.

¹⁴⁴ Korving 2020, s. 7.

¹⁴⁵ Korving 2020, s. 7–8.

¹⁴⁶ Casi-Eberhard ym. 2021, s. 7.

Ministeri totesi myös, ettei kaksinkertaisen verotuksen välttäminen täyttäisi testin kriteerejä automaattisesti.¹⁴⁷

Tunnusmerkki A.3 soveltuu, jos järjestelyssä käytetään vakioasiakirjoja. Esimerkiksi markkinavalmiit järjestelyt, jotka eivät vaadi olennaisia muutoksia ennen käyttöönottoa, kuten tuotteet, jotka tulee rekisteröidä vain nimellä, täyttää tunnusmerkin kriteerit. Tunnusmerkin edellytykset eivät kuitenkaan usein täyty veroneuvojen kohdalla, koska siinä yleensä tarvitaan lisäneuvoja niin sanotun standarditilanteen mukauttamiseen asiakkaan tarpeiden mukaan. Alankomaiden valtiosihteri on vahvistanut, ettei edellä mainittu tilanne täytä tunnusmerkin edellytyksiä.¹⁴⁸ Seuraava esimerkki on järjestelystä, joka ei ole raportointivelvollinen Alankomaiden ohjeiden mukaan.

Alankomaalainen yritys myöntää lainan ulkomaiselle konserniyhtiölle. Kyseisen lainan ehdot ovat linjassa kolmansien riippumattomien osapuolten välillä sovellettavien ehtojen kanssa. Kaikki tämän konsernin sisäiset lainat on tehty samalla vakiolainasopimuksella. Siitä huolimatta, että vakiomuotoiset asiakirjat voivat päteä vakiomuotoiseen lainasopimukseen, useimmissa tapauksissa lainan myöntäminen ei täytä pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytyksiä.¹⁴⁹

B.2 tunnusmerkin mukaan tulot ovat muutettava pääomaksi, lahjoiksi tai muiksi tuloluokiksi, jotka on verotettu alemmalla tasolla tai jotka on vapautettu verosta. Alankomaat on antanut useita esimerkkejä järjestelyistä, jotka täyttävät tunnusmerkin edellytykset ja ovat raportoitavia sekä yhden esimerkin järjestelystä, joka ei olisi tunnusmerkin perusteella raportoitava. Seuraava esimerkki on raportointivelvollisesta järjestelystä.

Alankomaissa asuva luonnollinen henkilö on osakas yhtiössä. Välittäjä uskoo, että verorasitusta voidaan alentaa, kun luonnollinen henkilö siirtää tämän koron ulkomaiselle oikeushenkilölle joko alankomaalaiseen säätiöön tai säätiön kaltaiseen yhteisöön verrattavan toimen kautta. Tämän seurauksena alkuperäiset

¹⁴⁷ Korving – Verbaarschot 2019, s. 4.

¹⁴⁸ Korving – Verbaarschot 2019, s. 6.

¹⁴⁹ Alankomaiden ohjeet 2020, kirjoittajan vapaa suomennos esimerkistä 3.

osingot muunnetaan esimerkiksi lahjoituksiksi. Esimerkki sisältää tilanteen, jossa eri toimenpiteisiin ryhdytään alankomaalaisen yrityksen ja luonnollisen henkilön välisen siteen katkaisemiseksi, samalla kun luonnollinen henkilö säilyttää intressinsä aineellisesta näkökulmasta.¹⁵⁰

Tunnusmerkkiluokasta C, vain osa tunnusmerkeistä vaati tunnusmerkin kriteerien täyttymisen lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavan testin. C.1 tunnusmerkki liittyy järjestelyihin, joihin liittyy vähennyskelpoisia rajat ylittäviä maksuja kahden tai useamman etuyhteydessä olevan yrityksen välillä, jos tietyt ehdot täyttyvät. Näistä tunnusmerkin ehdoista C.1 (b) (i) kohta, sekä (c) ja (d) kohdat vaativat lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavan testin, jotta raportointivelvollisuus voi syntyä. Kaksi seuraavaa esimerkkiä on raportointivelvollisista järjestelyistä, jotka täyttävät C.1 (b) (i) tunnusmerkin edellytykset.

Alankomaalaisella yrityksellä on emoyhtiö toisella lainkäyttöalueella. Emoyhtiö myöntää lainaa alankomaalaiselle yritykselle saadakseen veroetua. Alankomaalainen yritys maksaa korkoa emoyhtiölle. Korkotulo verotetaan emoyhtiöllä, mutta voittoja verotetaan nollan verokannalla. Emoyhtiöllä ei ole käytännössä mitään toimintaa. Korkotulo on CFC¹⁵¹-säädännön perusteella osa emoyhtiön osakkeenomistajan veropohjaa.¹⁵² Esimerkissä verotettavan yhtiön verokanta on nolla, joka täyttää tunnusmerkin edellytykset sekä pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset.

Alankomaalaisen yhtiön osakkeet omistaa yhteisö, joka on sijoittautunut sellaiselle lainkäyttöalueelle, joka perii veroa rahalähetyksperusteesta¹⁵³. Tämä tarkoittaa, että tietyt tulot verotetaan vain, jos ne ovat todellisesti saatu kyseisessä valtiossa, joka perii veroa rahalähetyksen perusteella. Alankomaalainen yritys on

¹⁵⁰ Alankomaiden ohjeet 2020, kirjoittajan vapaa suomennos esimerkistä 6.

¹⁵¹ CFC-rules: Ulkomaisia väliyhteisöjä koskevien sääntöjen pääasiallisenä tavoitteena on estää se, että maassa asuvat yhtiöt kiertävät kotimaan veroja siirtämällä tulojaan alhaisen verotuksen maissa toimiville tytäryhtiöilleen. 2015 BEPS Action 3 report.

¹⁵² Alankomaiden ohjeet 2020, kirjoittajan vapaa suomennos esimerkistä 13.

¹⁵³ Rahalähetyksperuste tarkoittaa sitä, että verovelvollinen, jota verotetaan rahalähetyksen perusteella, ei ole velvollinen maksamaan veroa ulkomaisista tuloista ja voitoista, jos niitä ei tosiasiassa siirretä kyseiseen valtioon, jossa rahalähetyksperuste on käytössä. Eli verotus tapahtuu vain, jos varoja on siirretty sellaiseen valtioon, jossa on rahalähetyksperusteinen verotus käytössä. Esimerkiksi edellä mainittu sääntely on käytössä Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

ottanut lainaa kyseiseltä ulkomaalaiselta taholta ja maksaa sen jälkeen vähennyskelpoisia korkoja. Tämä yhteisö ylläpitää pankkitiliä toisella lainkäyttöalueella, jolle vähennyskelpoinen maksu suoritetaan. Lainasopimuksesta seurannut koronmaksu ei siten sisälly ulkomaisen yhteisön veropohjaan sijoittautumisvaltiossa, jossa on rahalähetysperuste käytössä, eikä lainkäyttöalueella, jossa pankkitili on.¹⁵⁴

Tunnusmerkin C.1 (b) (i) tarkoituksena on puuttua tilanteisiin, joissa vastaanottajan lainkäyttöalueella ei yksinkertaisesti peritä yhteisöveroa. Alankomaiden ohjeissa esitetyt esimerkit tunnusmerkkiluokasta C.1 kuvaavat yleisesti tunnusmerkin raportoitavia järjestelyjä, ilman tarkennusta mitä tunnusmerkin kohtaa kyseinen esimerkki kuvaa. Edellä esitetyt esimerkit C.1 tunnusmerkin mukaisista järjestelyistä kuitenkin täyttävät parhaiten C.1 (b) (i) tunnusmerkin edellytykset.¹⁵⁵

Alankomaat päätti rajoittaa pääasiallista hyötyä mittaavan testin määritelmää, koska Alankomaiden lainsäädännössä viitataan, ettei keinotekoisien elementtien olemassaolo ole erillinen arviointiehto. Tarkemmin sanottuna, Alankomaiden veroviranomaisten ohjeissa todetaan, että pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset täyttyvät vain, jos järjestely ei toteutuisi ilman veroetua tai jos veroedun saavuttamiseksi lisättäisiin keinotekoisia elementtejä.¹⁵⁶

Alankomaiden raportoitavien rajat ylittävien järjestelyjen ohjeissa on esitetty hypoteettinen esimerkki, jossa pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset täyttyisivät. Esimerkissä alankomaalainen konserniyhtiö, joka on mukana kansainvälisessä konsernissa, siirtää tutkimuksen ja kehittämisen osaston toiselle lainkäyttöalueelle, koska siellä on Patent Box -järjestelmä¹⁵⁷ käytössä. Ilman tätä suotuisampaa Patent Box -järjestelmää, siirtoa ei tapahtuisi. Tässä esimerkissä pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset täyttyvät, koska järjestely olisi toteutettu ainoastaan Patent Box -järjestelmästä saatavan veroedun vuoksi, eikä

¹⁵⁴ Alankomaiden ohjeet 2020, kirjoittajan vapaa suomennos esimerkistä 14.

¹⁵⁵ Polanska 2020, s. 438.

¹⁵⁶ Casi-Eberhard ym. 2021, s. 7.

¹⁵⁷ Patent Box -järjestelmä, ks. s. 37 alaviite.

sillä olisi ollut mitään liiketaloudellista perustetta siirrolle. Esimerkki on kuitenkin hyvin yksinkertaistettu ja usein järjestelyihin liittyy muitakin elementtejä.¹⁵⁸

Palvelun tarjoajat ovat pääasiallisia raportointivelvollisia, mutta direktiivi sallii poikkeuksen, kun on kyse ammattisalassapitovelvollisuudesta. Sääntelyn tarkempi soveltaminen on jätetty jäsenvaltioille, miten kukin valtio määrittää ammattisalassapitovelvollisuuden. Jäsenvaltioiden välillä on isoja eroja siinä, miten palvelun tarjoajat on määriteltä ja kuka lasketaan ammattisalassapitovelvollisuuden piiriin. Alankomaat on ottanut tiukan linjan ja sääntely koskee vain asianajajia.¹⁵⁹ Palvelun tarjoajan ammattisalassapitovelvollisuus ei muuta heidän identiteettiänsä, mutta se vaikuttaa heidän todellisiin velvollisuuksiinsa. Ammattisalassapitovelvollisuus ei poista raportointivelvollisuutta, vaan siirtää sen verovelvolliselle.¹⁶⁰

4.4 Portugali

Portugali sääti kumotun lain 15.05.2008, joka sai innoituksen Yhdysvaltojen, Kanadan ja Iso-Britannian pakollisesta tietojenvaihtosopimuksesta. Lain sääntely ulottui sekä kansallisiin että rajat ylittäviin järjestelyihin. Pääasiallinen raportointivelvollisuus oli välittäjällä, mutta jos järjestelyllä ei ollut välittäjää, siirtyi ilmoitusvelvollisuus verovelvolliselle. Lain mukaan asianajajat ja kirjanpitäjät eivät olleet raportointivelvollisia ammattisalassapitovelvollisuuden vuoksi.¹⁶¹

Kumotussa laissa oli paljon samoja piirteitä nykyiseen DAC6-direktiiviin verrattuna, mutta sääntelyn tulokset olivat kuitenkin heikkoja. Vuoteen 2010 mennessä, yli 12 vuoden aikana, ainoastaan 13 tapausta oli julkistettu, eikä yhtään tapausta sen jälkeen. Vaikka tilastot eivät olleet julkisia, Portugalin veroviranomaiset ovat myöntäneet, että vain muutama tapaus oli raportoitu vuoteen 2011 mennessä, mutta sen jälkeen ei ole raportoitu lähes yhtään tapausta. Mahdollisina syinä

¹⁵⁸ Korving 2020, s. 8.

¹⁵⁹ Resenig 2020, s. 529–530.

¹⁶⁰ Casi-Eberhard ym. 2021, s. 10.

¹⁶¹ Ochôa 2021, s. 1.

raportoinnin heikoille tuloksille on pidetty järjestelmän monimutkaisuutta, tai sitten Portugalin veroviranomaiset olivat suorittaneet verotarkastuksia joko liian vähän tai ei ollenkaan arvioidakseen välittäjien käyttämää hallintotapaa. Myös välittäjien yksilöintiä pidettiin lähes mahdottomana sellaisten välittäjien osalta, jotka eivät olleet rekisteröityneet mihinkään ammattilaisjärjestöön. Myös laaja tulkinnanvaraisuus siitä oliko henkilö välittäjä vai ei tai ongelmat ammatissalassapitovelvollisuuden kanssa ja sen perustuslailliset lähtökohdat voivat olla syitä kumotun sääntelyn heikkojen tulosten takana. Lisäksi on todettu, että GAARin (General Anti-Avoidance Rules) sääntelyä alettiin soveltamaan vakiintuneemmin vasta viime vuosina, mikä osaltaan on voinut vaikuttaa tuloksiin.¹⁶²

28.05.2019 Portugali antoi luonnoksen DAC6-direktiivin implementoimisesta. Lakiluonnos oli sekoitus aiemmin kumottua lakia, sekä DAC6-direktiivin säännöksiä, johon oli lisätty vielä tunnusmerkkejä, jotka eivät sisältyneet aiempaan lakiin tai direktiiviin. Lakia muotoiltiin vielä enemmän vastaamaan direktiivin sääntelyä ja ylimääräiset tunnusmerkit, jotka eivät olleet direktiivissä mainittuja, jätettiin sääntelystä kokonaan pois.¹⁶³

Portugali oli yksi harvoista jäsenvaltioista, joka ulotti direktiivin sääntelyn koskemaan rajat ylittävien tilanteiden lisäksi myös kansallisia tilanteita. Kansallinen järjestely on kuvailtu siten, että se toteutetaan kokonaan tai osittain Portugalissa ja järjestelyä ei pidetä rajat ylittävänä. Kansalliset järjestelyt, jotka täyttävät tunnusmerkkiryhmän A kriteerit, on kuitenkin jätetty raportointivelvollisuuden ulkopuolelle.¹⁶⁴ DAC6-direktiivin kanssa samanlaista pakollista tietojenvaihtoa koskevaa sääntelyä on ollut EU:ssa aiemmin Irlannissa, Portugalissa ja Isossa-Britanniassa¹⁶⁵. Portugali kuuluu tähän harvaan joukkoon, joilla on ollut direktiivin kaltaista sääntelyä jo ennestään. Portugalin direktiivissä määritetyt minimistandardeja selkeästi laajempi tulkinta verrattuna muihin jäsenvaltioihin voi osittain tulla

¹⁶² Ochôa 2021, s. 2.

¹⁶³ Ochôa 2021, s. 2.

¹⁶⁴ Ochôa 2021, s. 7.

¹⁶⁵ Cachia 2018, s. 214.

aiemmasta sääntelystä, koska uusi laki on sekoitus vanhaa kumottua lakia sekä DAC6-direktiivin sääntelyä.

Täytäntöönpanolaki soveltuu raportoitaviin järjestelyihin, jotka koskevat kaikkia veroja, jotka peritään jäsenvaltion toimesta tai puolesta, tai jäsenvaltion alueellisen tai hallinnollisen osa-alueen puolesta, paikallisviranomaiset mukaan luetuna. Soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty tullit ja valmisteverot, jotka kuuluvat muiden jäsenvaltioiden välistä hallinnollista yhteistyötä koskevaan EU:n lainsäädäntöön, eikä sitä sovelleta pakollisiin sosiaaliturvamaksuihin. Portugali on kuitenkin päättänyt ulottaa sääntelyn kansallisissa tilanteissa myös arvonlisäveron alaisiin järjestelyihin.¹⁶⁶ Sääntelyn laajentamista arvonlisäveroon on kritisoitu siitä, ettei se johtaisi odotettuun lopputulokseen. Pidetään mahdollisena, että tavarantoimittajat eivät täyttäisi verovelvoitteitaan, joko tahattomasti järjestelmän monimutkaisuuden vuoksi tai tarkoituksellisesti saadakseen laittomia etuja. Kyseessä olisi veropetos kummassakin tapauksessa, joka jäisi tällöin raportoimatta.¹⁶⁷

Portugalin veroviranomaiset julkaisivat ohjeet¹⁶⁸, joissa selvennetään pääasiallista hyötyä mittaavan testin soveltamista käytännössä, sekä eräitä siihen liittyviä tunnusmerkkejä¹⁶⁹. Jatkossa tekstissä esiintyvällä ohjeella viitataan edellä mainittuun. Myös Portugalin sääntelystä löytyvät tunnusmerkkiluokat A-E, mutta tunnusmerkkejä päätettiin muokata direktiivissä annettuihin, sekä kansallisten että rajat ylittävien järjestelyjen osalta¹⁷⁰.

Kategoriaan A kuuluu yleiset tunnusmerkit, jotka vaativat myös pääasiallista hyötyä mittaavan testin. Tunnusmerkkeihin sisältyy luottamuksellisuuslauseke (A1), välittäjämaksu (A2) ja vakionuotoiset asiakirjat (A3). Nämä tunnusmerkit koskevat vain rajat ylittäviä järjestelyjä.¹⁷¹ Kategoriaan B kuuluu erityiset tunnusmerkit, jotka vaativat myös pääasiallista hyötyä mittaavan testin. Näitä tunnusmerkkejä

¹⁶⁶ Ochôa 2021, s. 8.

¹⁶⁷ Casi-Eberhard 2021, s. 5.

¹⁶⁸ Finanças, Portaria No. 304/2020, julkaistu 29.12.2020, <https://dre.pt/application/conteudo/152422623>.

¹⁶⁹ Offersmann – Botelho Moniz 2021, s. 22.

¹⁷⁰ Casi-Eberhard 2021, s. 7.

¹⁷¹ Ochôa 2021, s. 8.

ovat keinotekoiset toimet, kuten tappiollisen yrityksen hankinta (B1), tulon muuntaminen (B2) ja varojen kierrättäminen (B3). Kategorian C ensimmäinen tunnusmerkki liittyy osittain pääasiallista hyötyä mittaavaan testiin. Tunnusmerkin kriteerit täyttyvät, jos järjestelyyn sisältyy vähennyskelpoisia rajat ylittäviä maksuja, jotka suoritetaan kahden tai useamman etuyhteydessä olevan yrityksen välillä, jos vastaanottaja asuu verotuksellisesti sellaisella lainkäyttöalueella, jossa ei määrätä yhteisöveroa tai yhteisöverokanta on alle 1 %. Kriteerit täyttyvät myös, jos maksu on vapautettu kokonaan verosta tai maksu hyötyy edullisemmasta verojärjestelmästä vastaanottajan verotuksellisen kotipaikan lainkäyttöalueella (C1). Täytäntöönpanolaki laajentaa direktiivin määritelmää tunnusmerkin C1 kohdalla siten, että se viittaa siinä edullisempaan verojärjestelyyn, eikä vain etuoikeutettuun järjestelyyn.¹⁷²

Ohjeissa mainitaan B.1 tunnusmerkistä, että siinä mainitulla liiketoiminnalla tarkoitetaan yhtiön harjoittamaa olennaista toimintaa verotuksessa kirjatusta taloudellisen toiminnan luokittelusta riippumatta, ja että kyseinen toiminta on yhtiön pääasiallista, ottaen huomioon keskimääräinen liikevaihto kolmen viimeksi kuluksen vuoden aikana. Lisäksi B.2 tunnusmerkkiin liittyen halutaan selventää, että siinä ilmaistu ”muut tuloluokat” termillä ei tarkoiteta Portugalin verolainsäädännössä yksilöityjä tuloluokkia, vaan ainoastaan minkä tahansa muun tyyppisiä tuloja, joihin sovellettavassa verokehyksessä säädetään edullisemmasta verotuksesta, verovapaudesta tai siitä, ettei ole verovelvollinen ylipäänsä.¹⁷³

Portugalin pääasiallista hyötyä mittaavassa testissä on ”kohtuullisen epäilyn” testi. Lain mukaan pääasiallista hyötyä mittaavan testin kriteerit täyttyvät, jos voidaan osoittaa ilman kohtuullista epäilyä, että järjestelyn pääasiallinen hyöty tai yksi pääasiallisista hyödyistä on veroedun saaminen, kun huomioidaan kaikki asiaankuuluvat tosiseikat ja olosuhteet. Portugali määrittää uudessa sääntelyssään veroedun kumotun lain mukaisesti. Veroetua ovat sääntelyn mukaan veron alentaminen, poistaminen tai lykkääminen, johon sisältyy myös verotuksellisten tappioiden hyödyntäminen tai veroedun saaminen, jota ei olisi saatu joko kokonaan

¹⁷² Ochôa 2021, s. 9.

¹⁷³ Offermanns – Botelho Moniz 2021, s. 23.

tai osittain ilman järjestelyn toteuttamista. Portugalin ohjeissa kuitenkin selvennetään, että veroedun saaminen järjestelystä ei automaattisesti tarkoita, että pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset täyttyvät. Edellytysten täyttymiseksi täytyy pystyä määrittämään ilman perusteltua epäilystä, että veroedun saaminen on yksi pääasiallisista hyödyistä.¹⁷⁴

Veroedun määritelmä siitä, ettei etua olisi saatu joko kokonaan tai osittain ilman järjestelyn toteuttamista on aiheuttanut myös kyseenalaistusta, koska laki myöntää veroetuja verovelvollisen toiminnan edistämiseksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että verovelvollinen ei ryhtyisi näihin toimiin ilman mainittua etua, myöskään veroetua ei myönnetä ilman veronmaksajan positiivisia toimia. Veroedun tulkitseminen sen kirjallisessa merkityksessä johtaisi tilanteisiin, jossa raportointivelvollisuus täytyisi, vaikka kyseessä olisi lainsäätäjän rohkaisema tilanne, jossa riskiä veron välttämiseen ei todellisuudessa olisi. Veronmaksajan saama veroetu voi olla jopa pienempi, kuin hänelle aiheutuneet kustannukset järjestelystä. Tämä huomioiden lain näkökulmasta veroetuna pidetään sellaista etua, joka on keinotekoisin järjestelyin saatu tai hyödyntäen veronkierron työkaluja.¹⁷⁵

Portugalin ohjeissa myös tarkennetaan, että pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset eivät täyty, jos veroetu on johdettu suoraan verolainsäädännöstä ja sen tavoitteista ilman, että se olisi kokonaan tai osittain järjestelyn objektiivinen tavoite. Lisäksi järjestelyn tulee täyttää vähintään yhden testiin kuuluvan tunnusmerkin edellytykset, jotta järjestely olisi raportoitava.¹⁷⁶

Myös Portugalissa järjestelyjen raportointivelvollisuus on palvelun tarjoajalla ensisijaisesti. Portugalin lainsäädäntö ei myönnä vapautusta raportointivelvollisuudesta palvelun tarjoajalle, joka kuuluu asianajajien ammattisalassapitovelvollisuuden piiriin. Portugali kehitti tätä ongelmaa varten järjestelmän, jonka mukaan palvelun tarjoajilla, joihin ammattisalassapitovelvollisuus soveltuu, on toissijainen raportointivelvollisuus. Tämä tarkoittaa sitä, että palvelun tarjoajan, joka kuuluu ammattisalassapitovelvollisuuden piiriin, tulee ilmoittaa asianomaiselle

¹⁷⁴ Ochôa 2021, s. 10 ja Offermanns – Botelho Moniz 2021, s. 22.

¹⁷⁵ Ochôa 2021, s. 10.

¹⁷⁶ Offermann – Botelho Moniz 2021, s. 22.

verovelvolliselle, että hänellä on ilmoitusvelvollisuus olemassa olevasta järjestelystä Portugalin veroviranomaisille. Mutta verovelvollisen raportointivelvollisuuden laiminlyönti eli järjestelystä ilmoittamatta jättäminen, siirtää velvollisuuden palvelun tarjoajalle takaisin, jonka tulee tämän jälkeen toimittaa asiaankuuluvat tiedot Portugalin veroviranomaisille, mikä syrjäyttää heidän ammattisalassapitovelvollisuutensa. Portugalin asianajajaliitto yritti vastustaa asiaa, ettei pelkkä ilmoitusvelvollisuus voi rikkoa salassapitovelvollisuutta asianajajan ja hänen asiakkaansa välillä. Portugali kuitenkin päätti laajentaa DAC6-direktiivissä annettua sääntelyä estääkseen mahdollisen riskin veron kiertämiseen.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Almeida Andrade 2021, s. 21.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Euroopan unioni on tehnyt jo vuosia töitä aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemiseksi. Vuonna 2011 annetun virka-apudirektiivin tarkoituksena on lisätä Euroopan unionin jäsenvaltioiden veroviranomaisten yhteistyötä rajat ylittävissä järjestelyissä vähentääkseen ja ehkäistäkseen veropetoksia ja veron kiertämistä. Verotuksen avoimuuden ja veroviranomaisten mahdollisuuksia puuttua aggressiiviseen verosuunnitteluun koettiin kuitenkin edelleen tarpeelliseksi lisätä, minkä vuoksi DAC6-direktiivimuutos tehtiin. Usein järjestelyt, joissa on mahdollisia aggressiivisen verosuunnittelun piirteitä, koskevat yhtä useampaa lainkäyttöaluetta eli järjestelyt ovat rajat ylittäviä. Näin ollen jäsenvaltioiden välisen keskinäisen tiedonvaihdon voidaan katsoa tuovan lisähyötyä, koska viranomaisten on mahdollista puuttua nopeammin haitallisiin verotuskäytäntöihin, kun heillä on kattavat ja asianmukaiset tiedot järjestelyistä.

DAC6-sääntely on paikoittain tulkinnanvaraista, mutta siitä on haluttu tehdä riittävän kattava, ettei sääntelyn ulkopuolelle jäisi muutoseikoin potentiaalisia aggressiivisen verosuunnittelun piirteitä sisältäviä järjestelyjä. Järjestely voi olla raportoitava täyttäessään vaadittavat edellytykset, vaikka siihen ei edes ryhdyttäisi, mikä jo osaltaan vähentää potentiaalisia veronkiertoa tai veron välttämiseen liittyviä järjestelyjä. Erityisesti, jos järjestelyllä on suuri riski siitä, että sitä pidettäisiin aggressiivisena, ei siihen välttämättä ryhdytä. DAC6-sääntely auttaa direktiivin tarkoituksen mukaisesti vähentämään ja estämään aggressiivisen verosuunnittelun piirteitä sisältäviä järjestelyjä.

Järjestelyt kuitenkin muuttuvat ja mukautuvat jatkuvasti uusien säännösten ja veroviranomaisten vastatoimien seurauksena, tämän vuoksi Euroopan unionin toimet aggressiivista verosuunnittelua vastaan ja sen ehkäisemisessä ovat edelleen ajankohtaisia. Sääntelyn pitää pysyä ajan tasalla ja kehittyä mukana. Virka-apudirektiivin ja DAC6-direktiivin tavoite on parantaa veroviranomaisten keinoja aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemisessä. DAC6-direktiivi on vähentänyt mahdollisia aggressiivisia verosuunnittelun piirteitä sisältäviä järjestelyjä, mutta

virka-apudirektiiviin on jo tekeillä seuraavat DAC7- ja DAC8-direktiivimuutokset. Tavoite on saada mahdollisia aggressiivisen verosuunnittelun piirteitä sisältävät järjestelyt kiinni riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta niihin voidaan puuttua. Tavoitteessaan DAC6-direktiivi on osittain onnistunut, mutta se jättää edelleen tulkintaongelmia, eikä sääntely ole täysin aukotonta. Sääntely on myös vielä uutta ja todellisia raportoitavia tapauksia siitä ei ole ehtinyt kertyä vielä riittävästi. Virka-apudirektiiviä kehitetään jatkuvasti ja samalla aikaisempi sääntely vakiintuu. Jatkossa, kun saadaan mahdollisia oikeustapauksia lisää ja tietoa eri jäsenvaltioiden raportoiduista järjestelyistä enemmän, sääntely vakiintuu ja selkeytyy, mikä ennestään parantaa edellytyksiä ehkäistä aggressiivista verosuunnittelua.

DAC6-direktiivin mukaista sääntelyä on ollut jo aikaisemmin, esimerkiksi veronkiertodirektiivissä, PPT-määräyksessä sekä OECD:n BEPS-hankkeessa, jotka ovat olleet osana kehittämässä toimia aggressiivista verosuunnittelua vastaan. DAC6-direktiivin yksi merkittävimmistä muutoksista on ollut pääasiallista hyötyä mittaava testi, jota täysin vastaavaa sääntelyä ei ole aikaisemmin ollut. Pääasiallista hyötyä mittaavan testin avulla tutkitaan, onko järjestelyn pääasiallinen tai yksi pääasiallisista tarkoituksista veroedun saaminen, kun kaikki asiaankuuluvat tosiseikat ja olosuhteet otetaan huomioon. Etenkin osan direktiivissä esitettyjen tunnusmerkkien kohdalla, testi on todella tarpeellinen, koska ei ole tarkoituksen mukaista raportoida järjestelyjä, jotka eivät todellisuudessa kuulu raportoinnin piiriin eli ne eivät todellisuudessa sisällä aggressiivisen verosuunnittelun piirteitä ja lainvastaista verohyötyä. Pääasiallista hyötyä mittaava testi auttaa tunnistamaan sellaiset järjestelyt, joiden ainoa tarkoitus on veroedun saaminen ilman mitään liiketaloudellista perustetta. Lisäksi testin avulla voidaan rajata sellaiset järjestelyt pois, joista ei ole odotettavissa veroetua ollenkaan tai veroetu olisi vähäistä.

DAC6-direktiivissä ei ole kuitenkaan määritelty mitä veroedulla tarkoitetaan. Tämä aiheuttaa tulkintaongelmia, milloin järjestelystä mahdollisesti saavutetaan veroetua. Sillä ei myöskään ole merkitystä saavutetaanko järjestelyllä tosiasiasa veroetua, koska edellytykset täyttyvät, jos järjestelystä on mahdollista saada veroetua. Tämä osaltaan todennäköisesti vähentää raportoitavia järjestelyjä, koska jos järjestely on raportoitava mahdollisen veroedun saamisen takia, vaikka sitä ei

järjestelyllä tosiasiasa tavoiteltaisi, se saattaa johtaa siihen, ettei verovelvollinen ryhdy järjestelyyn.

Aiempaa sääntelyä tulkittaessa, esimerkiksi veronkiertodirektiiviä, veroedun saaminen katsotaan järjestelyn pääasialliseksi eduksi, jos järjestelyllä ei ole mitään liiketaloudellista perustetta. Veroedun saamisen arvioinnissa voi myös käyttää sellaista tulkintaa, jos järjestelyä ei pidetä aitona tai kyseessä on keinotekoinen järjestely, voidaan veroetua pitää järjestelyn pääasiallisena tarkoituksena. Veroedun selvittämisessä tulee myös ottaa huomioon kohdemaan sääntely. Jos järjestelystä saadaan lain tarkoituksenmukaista veroetua, ei se välttämättä ole raportoitava, jos muita aggressiivisen verosuunnittelun piirteitä ei ole. Järjestelystä saatavana veroetuna voidaan pitää esimerkiksi veron palautusta, veron alennusta, lisääntyneitä tappiontasauksen siirtoja tai tilannetta, jossa tulo tai sen osa ei sisälly veropohjaan, veronmaksaja hyötyy vähennyksestä, syntyy verotuksellinen tappio tai lähdevero ei tarvitse maksaa. Olennaista on se, että veroetu on selkeästi järjestelyn pääasiallinen tai yksi pääasiallisista hyödyistä. Kuitenkaan kaiken kattavaa tai selkeää listausta ei ole mahdollista tehdä, milloin veroedun saaminen katsotaan olevan järjestelyn pääasiallinen tarkoitus. Erot jäsenvaltioiden sääntelyiden välillä aiheuttaa myös haasteita sen tulkinnassa.

Jäsenvaltioiden sääntelyiden välillä on merkittäviäkin eroja, osa on tulkinnut direktiivissä annettuja standardeja laajemmin ja tehnyt omia määritelmiä ja tulkintoja kansalliseen sääntelyyn. Direktiivi on paikoin hyvin tulkinnanvarainen, joten sääntelyä on tarpeen tarkentaa. Erilaisten määritelmien lisäämisen lisäksi, osa jäsenvaltioista laajensi direktiivin sääntelyn koskemaan myös kansallisia tilanteita rajat ylittävien tilanteiden lisäksi. Direktiivin sääntelyn erilainen tulkinta jäsenvaltioiden välillä voi johtaa epäselviin tilanteisiin. Koska kyse on rajat ylittävistä järjestelyistä, siihen liittyy aina vähintään kaksi valtiota, jolloin esimerkiksi konsernin tulee tietää paikallisen sääntelyn lisäksi myös sijoittautumisvaltionsa sääntely. Palvelun tarjoaja on raportointivelvollinen vain omassa kotivaltiossaan, joten raportointivelvollisuus voi siirtyä myös verovelvolliselle. Tämä voi aiheuttaa tilanteita, joissa verovelvollinen ei ole välttämättä tietoinen raportointivelvollisuudesta ja järjestely jää kokonaan raportoimatta.

Tulkintaongelmista kertoo myös se, että useat jäsenvaltiot ovat antaneet omia ohjeita ja mahdollisia esimerkkitapauksia DAC6-säätelyn mukaisesta noudattamisesta. Pitää kuitenkin muistaa, että täysin aukotonta ja yleispätevää ohjetta tai malliesimerkkiä ei ole mahdollista antaa. Esimerkiksi Alankomaiden ohjeiden esimerkit ovat verohallinnon tulkintaa avoimista standardeista, jolloin myös muut tulkinnat ovat mahdollisia. Tämä on myös hieman ristiriitaista, että annetaan esimerkkejä raportoitavista ja ei-raportoitavista järjestelyistä, mutta samalla todetaan, että tulkinta järjestelyn raportointivelvollisuudesta voi erota veroviranomaisen antaman esimerkin näkökulmasta. Mutta toisaalta tällä myös suojellaan mahdollisia aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyviä järjestelyjä, jotka saattaisivat jonkun esimerkin perusteella olla ei-raportoitavia. Jokainen järjestely tulee arvioida erikseen omana tapauksenaan huomioiden kaikki asiaankuuluvat olosuhteet ja tosiseikat, ja verovelvollinen tai palvelun tarjoaja voi kysyä myös tulkinta-apua Alankomaiden veroviranomaiselta, jos tarvitsee varmuutta oman tapauksen kanssa. Alankomaiden ohjeet ovat päivittyviä ja mahdolliset esimerkkitapaukset tulevat lisääntymään, mikä auttaa verovelvollisia ja palvelun tarjoajia myös Alankomaiden ulkopuolella.

Erityisesti ammattisalassapitovelvollisuus herättää keskustelua, koska siinä jäsenvaltioiden väliset erot säätelyssä korostuivat. Asiasta oli paljon erilaisia kannanottoja ja tulkintoja. Esimerkiksi Portugali otti yllättävänkin tiukan linjan, jossa asianajajille annettiin mahdollisuus siirtää raportointivelvollisuus verovelvolliselle, kun kyseessä oli ammattisalassapitovelvollisuuden alaista tietoa, mutta lopulta raportointivelvollisuus lankesi silti asianajajalle, mikäli verovelvollinen epäonnistui raportoinnissa. Käytännössä asianajajien raportointivelvollisuudesta vapautuminen ei Portugalissa täysin toteudu. Säännös tuntuu enemmänkin muotoiseikalta, että annetaan verovelvolliselle mahdollisuus raportointiin, mutta tosiasiasa asianajaja, joka toimii palvelun tarjoajana, on raportointivelvollinen. Jäsenvaltiot ovat antaneet erilaisia määritelmiä palvelun tarjoajista, jotka ovat ammattisalassapitovelvollisuuden alaisia, esimerkiksi Alankomaissa siihen kuuluu ainoastaan asianajajat, mutta Suomessa sen alle kuuluu myös luvansaaneet oikeudenkäyntiavustajat sekä julkiset oikeusavustajat, asianajajien lisäksi.

Sääntely on kuitenkin vielä varsin uutta, joten mitä enemmän kokemusta ja todellisia esimerkkitapauksia siitä saadaan, sitä helpompi sääntelyä on tulkita ja antaa kannanottoja. On myös mielenkiintoista nähdä miten jäsenvaltioiden sääntely tulee muuttumaan vai jääkö se nykyiseen muotoon. Esimerkiksi useat jäsenvaltiot harkitsivat sääntelyn ulottamista myös kansallisiin tapauksiin ja muun muassa Suomi piti mahdollisena laajentaa sääntelyä myöhemmin, kun on ensin selvitetty sen hyödyt ja haitat tarkemmin. Nyt on jo ensimmäinen ennakkoratkaisuhakemus vireillä Euroopan unionin tuomioistuimessa siitä, että loukkaako raportointivelvollisuus ammattisalassapitovelvollisuutta. Sääntelyn tulkinnanvaraisuuden takia uusia tapauksia on myös odotettavissa lisää tulevaisuudessa. Jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä tulisi lisätä, jotta sääntely olisi yhdenmukaisempaa ja verovelvollisen näkökulmasta ymmärrettävämpää. Erilaiset ohjeet ja esimerkkitapaukset, joita jo useampi jäsenvaltio on esittänyt, tulee todennäköisesti lisääntymään. Sääntelyn tulkinnanvaraisuuden takia, erilaiset ohjeet ja kannanotot auttavat verovelvollisia ja palvelun tarjoajia raportoimaan asianmukaisesti vaadittavat tiedot.