

Mona Ryhänen

UUDISTETTU VÄLIYHTEISÖLAKI VERON- KIERTOJA ESTÄVÄNÄ SÄÄDÖKSENÄ

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatin tutkielma
Tammikuu 2022

TIIVISTELMÄ

Mona Ryhänen: Uudistettu väliyhteisölaki veronkiertoa estävänä säädöksenä
Kandidaatin tutkielma
Tampereen yliopisto
Yritysjuridiikka ja vero-oikeus
Tammikuu 2022

Asuinvaltion verotuksen vältteleminen ja tulojen ohjaaminen matalamman verotuksen valtioihin väliyhteisöra-kenteita hyödyntämällä on kansainvälinen, veropohjia rappeuttava ongelma. Ongelman ytimessä on globaalisti pirstaloitunut yritysverojärjestelmä, joka tarjoaa mahdollisuuksia yritysra-kenteiden järjestelemiseen kansainvä-lisessä liiketoiminnassa verointressit pääasiallisena kannustimena. Tämä sotii niin Euroopan unionin, kuin usean sen jäsenvaltion kansallisen tason verolainsäädännön periaatteita. Ongelmaa on pyritty ratkaisemaan jäsenvaltioissa kansallisen lainsäädännön tasolla, mikä on oikeastaan johtanut yritysverojärjestelmien entistä laajempaan värikyyteen. Ongelman globaalien luonteen vuoksi ongelmaa on kuitenkin pyritty ratkaisemaan myös kansainvälisemmällä tasolla, josta osoituksena ovat esimerkiksi OECD:n BEPS-hanke ja sen poikima 12. heinäkuuta 2016 annettu Neuvoston direktiivi, niin kutsuttu ATAD-direktiivi.

Kotimaisessa lainsäädännössä ongelmaa on pyritty kitkemään väliyhteisölainsäädännöllä, joka mahdollistaa poikkeamisen realisoituneiden tulojen verottamisen periaatteesta ja väliyhteisön tulon verottamisen suoraan sen omistajan tulona. Kotimainen sääntely on peräisin vuodelta 1994, mutta sitä on sittemmin uudistettu muun muassa EUT ratkaisukäytännön mukaisesti. Viimeisin uudistus kansalliseen lainsäädäntöömme tehtiin vuonna 2019, jolloin edellä mainittu ATAD-direktiivi implementoitiin kansalliseen sääntelyyn. Kotimainen lain-säädäntö on kuitenkin kerännyt uudistuksen jälkeen kritiikkiä, jonka mukaan lain sisältämät poikkeukset kaventavat lain soveltumisalaa merkittävästi. Tämän kandidaatin tutkielman tarkoituksena on selvittää, mitkä tekijät erityisesti heikentävät kotimaisen sääntelyn tehoa. Jotta olisi mahdollista päästä kritiikin ytimeen, on tutkielmassa ensin käyty läpi kotimaisen väliyhteisölainsäädännön taustat sekä nyky-sääntelyn peruspiirteet. Vä-liyhteisösääntelyn kansainvälisen ulottuvuuden vuoksi tutkielmassa perehdytään myös Euroopan unionin vä-liyhteisöjä koskevaan sääntelyyn, sekä oikeuskäytäntöön. Kansallista lainsäädäntöä pohditaan myös suhteessa esimerkiksi EU perusvapauksiin. Kun nämä lainsäädännön taustoihin liittyvät seikat on käsitelty, esitellään työssä lainsäädännön osakseen saama kritiikki, jota tutkitaan myös oikeustapausten valossa. Kritiikin syvä-liseksi ymmärtämiseksi työssä pohditaan myös verosuunnittelun ja veronkierron välistä rajanvetoa.

Tutkielman tarkoituksena on myös esittää ratkaisukeinoja kansallisen lainsäädännön tehostamiseksi kritisoi-duilta osilta. Tätä varten tutkimuksessa on perehdytty päällisin puolin myös Tanskan ja Ruotsin väliyhteisösään-telyyn oikeusvertailevin ottein. Tarkoituksena on selvittää, millaisia eroja eri valtioiden väliyhteisösääntelyssä on. Lisäksi pohditaan sitä, olisiko toisissa jäsenvaltioissa käytössä olevia sääntelymalleja mahdollista tuoda kansalliseen lainsäädäntöömme. Lopuksi työssä luodaan katsaus väliyhteisölainsäädännön tulevaisuuteen.

Avainsanat: Väliyhteisölaki, väliyhteisö, veronkierto, verosuunnittelu, kansainvälinen verotus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

LÄHDELUETTELO.....	III
OIKEUSTAPAUSTRUETTELO.....	VII
LYHENNELUETTELO	VIII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimusaiheen kuvaus ja kysymyksen asettelu	1
1.2 Tutkimuskohteen rajaus	2
1.3 Tutkimusmetodi	3
1.4 Tutkimuksen rakenne	4
2 VÄLIYHTEISÖLAKI SUOMESSA.....	5
2.1 Sääntelyn tausta.....	5
2.2 Kansallinen lainsäädäntö.....	6
2.3 Poikkeukset lain soveltumisesta.....	8
2.4 Väliyhteisölainsäädännön vaikutukset.....	9
3 VÄLIYHTEISÖLAKI EUROOPAN UNIONISSA.....	11
3.1 Euroopan unionin säädökset	11
3.2 Perusvapauksien suhde väliyhteisölainsäädäntöön.....	12
3.3 Euroopan unionin oikeuskäytäntö.....	14
3.4 ATAD-direktiivi.....	17
3.5 Yleiskatsaus direktiivin implementointiin EU-alueella	18
3.6 Ruotsin sääntelymalli.....	19
3.7 Tanskan sääntelymalli.....	22
4 VÄLIYHTEISÖLAKI VERONKIERTOJA ESTÄVÄNÄ SÄÄDÖKSENÄ.....	26
4.1 Näkökulma: kansallisen lainsäädännön heikkoudet	26
4.2 Oikeuskäytäntö.....	29
4.3 Sääntelyn tiukentamisen mahdollisuudet.....	30
4.4 Sääntelyn tulevaisuus	33
5 YHTEENVETO	36

LÄHDELUETTELO

Baerentzen 2021

Baerenzen, Susi, Denmark finally implements ATAD amendments to CFC regime, *MNE Tax Multinational Group Tax & Transfer Pricing news*, published 19.6.2021, <
<https://mnetax.com/denmark-finally-implements-atad-amendments-to-cfc-regime-45131>>, haettu 13.1.2022

Elinkeinoverotus 2020

Engblom, Ari, Frände, Joakim, Holla, Jyrki, Järvinen, Jussi, Kokko, Aki, Lepistö, Markku, Nieminen, Kati, Noras Janette, Paronen, Vesa, Sandelin, Eric & Torkkel, Timo & Äimä, Kristiina (2020), Elinkeinoverotus 2020, 1. painos 2020, Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy, Edia Publishing Oy.

Euroopan komission ehdotus 2021

Euroopan komission ehdotus neuvoston direktiiviksi, laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU, Bryssel 22.12.2021

European commission – questions and answers 2021

European commission – questions and answers, published 22.12.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_6968, haettu 13.1.2022

EU Publications 2020

EU Publications, Tax policies in the European Union, 2020 survey, 28.01.2020

Gajewski 2013

Gajewski, Dominik, The Holding Company as an Instrument of Companies' Tax-Financial Policy Formation, *Contemporary Economics*, Vol 7, No.1, s. 75-82, 2013

HE 155/1994 vp

1994 vp – HE 155, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta

HE 74/2008

HE 74/2008 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta annetun lain muuttamisesta

HE 218/2018 vp

HE 218/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta annetun lain muuttamisesta

Knuutinen 2015

Knuutinen, Reijo, Mitä on ns, aggressiivinen verosuunnittelu?, *Verotus 1/2015*, s. 5-19

Ljungdahl, Lowden 2020

Ljungdahl, Carl, Lowden, Ida: Sweden: Corporate Tax Comparative Guide, 07.12.2020, <https://www.mondaq.com/tax/1007418/corporate-tax-comparative-guide>

Locher 2021

Locher, Thomas, CFC Rules in Europe, 8.5.2021, <https://taxfoundation.org/controlled-foreign-corporation-cfc-rules-europe-2021/>, haettu 5.11.2021

Lammi 2019

Lammi, Vilho, Väliyhteisölaki ja pääomien vapaa liikkuvuus suhteessa kolmansiin maihin, *Verotus 7/2019*, s. 468–474

Multinational profits

Tørsløv, Thomas, Wier Ludvig, Zucman Gabriel, *Missing profits of nations*, 2015, <<https://missingprofits.world/>>, haettu 13.1.2022

Myrsky 2007

Myrsky, Matti: Ennakkotieto- ja ennakkoratkaisumenettelystä verosuunnittelun apukeinona, *Defensor Legis N:o 5/2007*, s.733–742

Myrsky 2013

Myrsky, Matti: Kansainvälisen verokilpailun kysymyksiä, *Defensor Legis N:o 3/2013*

Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164

Euroopan unionin virallinen lehti L 193/1, Neuvoston direktiivi 2016/1164 annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta

Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021

Tokola, Antti; Martikainen, Tomi, Väliyhteisölain ongelmakohdat – oikeusvertaileva selvitys lain toimivuudesta ja lakimuutosten vaikutuksista, Verohallinnon harmaantalouden selvitysyksikkö, 16.3.2021

Silvestri 2017

Silvestri, Anrea Holding Companies in the BEPS Era, Intertax, Volume 45, Issue 6/7, 2017, s. 482-288

Urpilainen 2008

Urpilainen, Matti, Puhtaasti keinotekoiset järjestely eurooppaver-oikeudessa, Verotus 5/2008, s. 536-549

VM 2021,

Valtiovarainministeriön selvitys valtiovarainkunnalle OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta, 6.5.2021

Van Horen, et al. 2018

Van Horen, Antoine; Skoglund, Susanne; Maser, Nikole; Hultman, Erik; Ström, Rikard Sweden Proposes Amendments to CFC Legislation, Journal of International Taxation; Boston vol. 29. lss. 6, 2018, s. 13-14, <https://www.proquest.com/docview/2083619081?pq-origsite=primo&accountid=14242>

Verohallinnon ohje 2021,

Verohallinnon ohje, Väliyhteisötulon verotus Suomessa, VH/5275/00.01.00/202, antopäivä 20.12.2021

Verohallinnon ohjeet 2019

Verohallinnon ohje, Laki ulkomaisen väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta, valkoinen lista, antopäivä 14.1.2019, voimassa toistaiseksi

Viherkenttä 2014

Viherkenttä, Timo 2014, Väliyhteisösäännöt meillä ja muualla – missä mennään? Artikkelit, versio 1.0, julkaistu 26.5.2015, www.edilex.fi/artikkelit/13439

VYL

Laki ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta 16.12.1994/1217

Schmidt et al, 2021

Schmidt, Peter Koerver, Kleist David, Lindgren, Juha, Sweden/Finland/Denmark – Implementation of the ATAD Rules on Controlled Foreign Companies – A Nordic Member State Perspective, Issue: European Taxation 2021 (Volume 61), No. 10, published online 24.9.2021

Westberg 2020, Schmitd 2020

Kofler, Georg; Lang, Michael; Owens, Jeffrey, Controlled Foreign Company Legislation, IBFD Publications USA, Incorporated, 2020

OIKEUSTAPPAUSLUETTELO

Helsingin HAO 11.04.2014 14/0365/4

KVL:2019/35

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio C-196/04 Cadbury Schweppes

LYHENNELUETTELO

ATAD	Anti-Tax Avoidance Directive
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
KVL	Keskusverolautakunta
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SEUT	Euroopan unionin perustamissopimus
VYL	Väliyhteisölaki

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen kuvaus ja kysymyksen asettelu

Alati kiihtyvä kansainvälistymiskehitys sekä avotaloudet vauhdittavat kansainvälisen kaupan kasvua, sekä pääomien liikettä yli valtioiden rajojen. Valtioiden välinen kilpailu pääomista, sekä verotuloista ja toisaalta suuryritysten sekä varakkaiden yksityishenkilöiden halukkuus minimoida verotaakkansa ovat tarjonneet verokilpailulle otollisen maaperän kehittyä. Valtioiden välisen verokilpailun tyypillisin muoto on tuotannollisen pääoman houkuttelemisen yritysveroasteen laskemisella. Yhden julkisyhteisön aloittaessa kilpailun, syntyy muille valtioille painetta vastata kilpailuun turvatakseen paikallisen tuotannon säilyminen. Kärjistetyimmässä muodossaan verokilpailu ilmenee niin kutsutuissa veroparatiiseissa, joissa verotuksen taso on erittäin alhainen tai verotus on tyystin vältettävissä. Useimmiten veroparatiisien houkuttelevuutta lisää ulkomaisille sijoittajille tarjottu anonymiteettisuoja.¹

Yritysten sekä yksityishenkilöiden intresseissä on ryhtyä verosuunnitteluun, jonka tarkoituksena on muun muassa minimoida itselle kohdistuvaa verotaakkaa, sekä karttaa veroriskejä, joita voi koitua esimerkiksi lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta.² Erityisesti kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavat konsernit voivat pyrkiä verorasituksen minimoimiseen sijoittelemalla yritystoimintaansa verotuksellisesti edullisiin valtioihin. Kansainväliselle sijoittautumiselle on lukuisia muitakin liiketaloudellisia syitä, kuin veroeduista hyötyminen, ja erityisesti tuotantotoiminnan ollessa kyseessä verotuksellinen edullisuus on harvoin merkittävin sijaintivaltion valintaperuste. Lähtökohtaisesti verosuunnittelu on laillista toimintaa.³ Ongelmalliseksi tilanne kuitenkin muodostuu, kun veroetuuksia pyritään hyödyntämään keinoitekoisin, tai yksinomaan veron välttämistarkoituksessa tehdyin ratkaisuin, joiden tarkoituksena on ohjata muualla tuotettuja tuloja verotuksellisesti edulliseen valtioon ja näin hyötyä valtioiden välisistä verotuksellisista eroista. Tällaisia, myös pienemmille yhtiöille ja yksityishenkilöille mahdollisia ratkaisuja pidetään niin sanotuinä väliyhteisöinä.⁴

Valtioiden välisen verokilpailun synnyttämän verovälttelyn mahdollisuuden lopputuloksena korkeamman yhteisöveroprosentin omaavien valtioiden verotettavat tulot

¹ Myrsky 2013, s.400

² Myrsky 2007, s. 733

³ Knuutinen 2015, s. 7–8

⁴ Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, s. 17

vähentyvät, mikä rapauttaa näiden veropohjaa. Keinotekojen tulojen ohjaaminen muihin valtioihin on myös vastoin verotusvallan jakamisen periaatetta, jonka mukaan tulojen verotusoikeus kuuluu valtiolle, jossa ne ovat syntyneet. LÄHDE. Ongelman syntymisen ovat osittain aiheuttaneet kansainvälisellä tasolla pirstaloitunut verolainsäädäntö, sekä Euroopan unionin oikeus, joka takaa kansalaisilleen sijoitautumisvapauden, sekä kansainvälisesti pääomien vapaan liikkuvuuden. LÄHDE. Ongelman ollessa kansainvälinen, on loogista, että ratkaisuehdotuksetkin tehdään kansainvälisellä tasolla. Väliyhteisöitä koskevaa sääntelyä onkin sisällytetty niin OECD:n BEPS-hankkeeseen, kuin osittain sen pohjalta annettuun EU:n direktiiviin 2016/1164, eli niin kutsuttuun veronkiertämisen estämisestä koskevaan direktiiviin (ATAD). Kansallisessa lainsäädännössä veropohjan rappeutumista kuvatus kaltaisten tilanteiden vuoksi on pyritty ehkäisemään lailla ulkomaisten väliyhteisöjen verotuksesta (16.12.1994/1217, myöh. väliyhteisölaki tai VYL), jota on päivitetty edellä mainitun direktiivin pohjalta viimeisimmän kerran vuonna 2019.

Vaikka verovälttelyä ehkäisevää lainsäädäntöä on pyritty sekä yhdenmukaistamaan, että kiristämään niin kansallisella, kuin kansainväliselläkin tasolla, on kansallista väliyhteisölainsäädäntöä kritisoitu sen osalta, täyttääkö se laille asetetut tavoitteet. Erityisen ongelmalliseksi lain tehokkaan soveltumisen kannalta on koettu siihen sisällytetyt poikkeukset.⁵ Tämän kandidaatin tutkielman tarkoituksena onkin tarkastella ja pyrkiä vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. *Millaisia ongelmia kansallisessa väliyhteisölaissa on?*
2. *Miten väliyhteisölaista on säädetty verrokkivaltioissa, Ruotsissa ja Tanskassa?*
3. *Miten kansallista lainsäädäntöä voitaisiin pyrkiä kiristämään ja voimaa tässä hyödyntää verrokkivaltioiden lainsäädäntömalleja?*

1.2 Tutkimuskohteen rajaus

Tutkielman tarkoituksena on ensin tutustua kotimaiseen väliyhteisölainsäädäntöön sen tunnistamiseksi, mikä nykymuotoisessa sääntelyssä häiritsee lain tarkoituksen tehokasta toteutumista.

Tämän ohella tarkoituksena on tutustua verrokkivaltioiden, Ruotsin ja Tanskan, väliyhteisölainsäädäntöihin. Valtioiden lainsäädäntöihin on tutustuttu pääosin

⁵ Harmaantalouden selvitysyksikkö 2021, MIKÄÄÄ

englannin kielelle käännettyjen materiaalien perusteella. Kielitaitoon liittyvistä syistä niin sanottu suorien lähteiden käyttäminen ei ole kaikissa tutkimuksen osissa ollut mahdollista, joten lähteenä on osin käytetty englanninkielistä materiaalia, jonka lähteenä on ollut kohdevaltion virallinen säädös. Tutkimusta ei ole sen laajuuden vuoksi ulotettu syvällisemmin valittujen verrokkivaltioiden yhteisöverojärjestelmään kokonaisuudessaan, mikä voi vaikuttaa myöhemmin tehtäviin johtopäätöksiin. Tanska on valittu vertailuvaltioksi Suomen lainsäädännöstä osittain poikkeavan toteutusmallin vuoksi. Siihen, miten väliyhteisölaki on kansallisesti mielekästä järjestää vaikuttavat esimerkiksi olemassa oleva verojärjestelmä, elinkeinorakenne, sekä keskeiset vientialat. Tästä syystä toiseksi verrokkikohteeksi on valittu Ruotsi, jonka voidaan ainakin osittain katsoa vastaavan Suomea.

Kansainvälisen ulottuvuuden ja kansallisen lainsäädännön direktiivisidonnaisuuden vuoksi oleellista on tarkastella myös EU-tasoista lainsäädäntöä sekä oikeuskäytäntöä. Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty ne, esimerkiksi EU:n direktiivien osat, jotka eivät koske suoranaisesti väliyhteisöjä.

Pääsääntöisesti tutkielmassa on tarkoitus perehtyä väliyhteisölakiin sisällytettyjen poikkeusten soveltamisedellytyksiin. Lisäksi huomiota on kiinnitetty siihen, miten kyseiset poikkeukset vaikuttavat väliyhteisölainsäädännön soveltumiseen, toisin sanoen, missä laajuudessa lainsäädännön soveltumisesta on mahdollista vapautua poikkeuksiin vedoten. Tästä syystä väliyhteisölain 4–6§:t ovat jääneet vähempään arvoon tarkastelussa.

Tutkimuksen tarkoituksena on pohtia, voitaisiinko väliyhteisösääntelyä tiukentaa kansallisella tasolla ja jos niin miten. Väliyhteisölaki on osin harmonisoitu EU-valtioissa, mutta jäsenvaltioille on myös jätetty vapauksia sääntelyn kiristämiseen. Näin ollen suomalaista väliyhteisölakia kritisoidessa ja parempia toimintatapoja etsiessä on perusteltua tutustua siihen, miten toisissa jäsenvaltiossa väliyhteisösääntely on toteutettu ja voitaisiinko näitä malleja hyödyntää myös kotimaisessa sääntelyssä. Tutkielman lopussa on luotu katsaus väliyhteisölain kansainvälisiin kehityssuuntiin.

1.3 Tutkimusmetodi

Tutkimuksessa on tarkoitus tutustua kahden muun valtion kansalliseen lainsäädäntöön, sekä verrata sitä sekä eroavaisuuksien, että mahdollisen sovellettavuuden osalta kotimaiseen. Näin ollen tutkimus on osittain oikeusvertaileva.

Tämän lisäksi sekä kansallista lainsäädäntöä, että Euroopan unionin lainsäädäntöä tutkitaan lainopillisesta näkökulmasta. Tarkoituksena on tarkastella lainsäätäjän tarkoitusta ja tavoitteita säädösten ja niiden valmisteluaineistojen pohjalta.

Lähdeaineistona tutkimuksessa on tarkoituksena hyödyntää sekä lakia, lainvalmisteluaineistoa, EU:n direktiivejä sekä valmisteluasiakirjoja. Lisäksi tutkielmassa on hyödynnetty näkökulmien tutkailemiseksi aiheesta ja sen ympäriltä kirjoitettuja artikkeleja sekä kirjoja. Kansainvälisen ulottuvuuden vuoksi työssä on hyödynnetty joitain internetlähteitä.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus koostuu johdannosta, kolmesta pääluvusta, sekä yhteen vetävistä johtopäätöksistä. Virallinen tutkimus alkaa johdannon jälkeisestä luvusta, jossa on tarkoitus käydä pääpiirteittäin läpi kansallinen lainsäädäntö tutkimuksen kannalta oleellisilta osin. Lisäksi kappaleessa tutkaillaan nykylainsäädännön vaikutuksia.

Seuraavassa luvussa tarkastellaan väliyhteisölainsäädäntöä Euroopan unionin tasolla. Kappaleessa tutkitaan kansalliseen lainsäädäntöön vaikuttaneita direktiivejä, sekä perusoikeuksien suhdetta sääntelyyn. Kappaleessa on myös esitelty keskeinen oikeustapaus. Kappaleessa luodaan yleiskatsaus ATAD-direktiivin vaikutuksiin EU-alueella. Tässä kappaleessa myös tarkastellaan verrokkivaltioiden väliyhteisölainsäädäntöä.

Kolmannessa varsinaisessa luvussa tarkastellaan väliyhteisön osakseen saamaa kritisointia kansallisessa viitekehyksessä. Tämän jälkeen esitellään kaksi oikeustapausta, joiden tavoitteena on havainnollistaa lain soveltumista kansallisissa tilanteissa. Tämän jälkeen tutkitaan kansallisen lainsäädännön tiukentamisen mahdollisuuksia verrokkimaiden lainsäädäntöjen ominaisuuksien näkökulmasta. Lopuksi luodaan lyhyt katsaus sääntelyn kehitykseen kansainvälisellä tasolla.

Viimeisessä kappaleessa on tarkoitus koota yhteen tutkielman päätelmiä.

2 VÄLIYHTEISÖLAKI SUOMESSA

2.1 Sääntelyn tausta

Kotimainen väliyhteisölaki on säädetty alun perin vuonna 1994. Väliyhteisölain perimmäinen tavoite on ollut veropohjan säilymisen turvaaminen ja Suomen veropohjan rapautumisen estäminen. Lain tarkoituksena on estää toisten valtioiden avulla tapahtuva Suomen verotuksen välttäminen ohjaamalla tuloja matalan verorasituksen valtioihin perustettuihin yhteisöihin. Sittemmin alkuperäisen lain säätämisen jälkeen lain tarkoitusta on kansainvälisen yhteistyön myötä tarkennettu kohdistamaan pääsääntöisesti muiden, kuin verosopimusvaltioiden avulla tapahtuvaan verotuksen välttelyyn. Väliyhteisölaki toteuttaa tarkoitustaan mahdollistamalla soveltuessaan poikkeamisen kahdesta yleisestä pääsäännöstä: yhtiön ja tämän omistajan erillisestä verovelvollisuudesta, sekä vain realisoituneen tulon verottamisesta.

Alkuperäinen kansallinen säännös on säädetty vastaamaan kiihtyvään kansainvälistymiskehitykseen, sekä tämän johdosta tapahtuvaan valtioiden väliseen verokilpailuun ja ulkomaisen pääoman houkutteluun verohelpotuksin sekä -vapauksin.⁶ Kansainvälistymiskehitys on lähimenneisyydessä vain kiihtynyt, joka on myös kiihdyttänyt sen myötä syntyneiden lieveilmiöiden ilmentymistä. Sinänsä siis alkuperäisen säädöksen perimmäinen tarkoitus ei ole ajansaatossa vanhentunut. Alkuperäiseen säädökseen on kuitenkin tehty lukuisia muutoksia sen historian aikana. Muutokset heijastavat kansainvälistymiskehityksen tuomia vivahteita sekä siltä osin, että lainsäädännön kattavuutta on ollut syytä tarkistaa, toisaalta on myös ollut oleellista varmistaa, ettei väliyhteisölainsäädännöllä estetä tehokasta kansainvälistä liiketoimintaa tai se ei muodostu EU-oikeuden vastaiseksi. Myös Suomen talousyhteisökytkökset Euroopan Unioniin ovat vaikuttaneet siihen, millaiseksi kansallinen lainsäädäntö on tänä päivänä muovautunut.

Tämän tutkielman pääpaino kohdistuu viimeisimpään, vuonna 2019 voimaan tulleeseen lakiuudistukseen, jonka tavoite oli muun muassa toimeenpanna ATAD-direktiivin mukaiset säännökset siltä osin, kun ne koskevat väliyhtiöitä. Mainitun direktiivin pääasiallisena tavoitteena on yhtiöveropohjan turvaaminen jäsenvaltioissa ehkäisemällä järjestelyjä, joilla pyritään välttämään verovelvolliselle kuuluvien tulojen verottaminen asuinvaltiossa.⁷ Kuten esitettyä, kansallisen lainsäädännön tavoitteet ovat pitkälti yhteneväiset direktiivin tavoitteiden kanssa. Ilman

⁶ HE 155/1994 vp, mm. kohdat 1 ja 3

⁷ HE 218/2018 vp, kappale 3.1

kansainvälistä yhteistyötä, vain yksittäisen jäsenvaltion tasolla toteutettuna ponnistelut veropohjan turvaamiseksi jäisivät helposti hampaattomiksi. Seuraavassa on tarkoitus perehtyä siihen, miten direktiivi on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön.

2.2 Kansallinen lainsäädäntö

Kansallisen lainsäädännön ajantasaisessa versiossa on säädetty, että tiettyjen edellytysten täytyessä matalan verorasituksen valtion perustetun väliyhteisön tulo voi tulla kokonaisuudessaan verotettavaksi suoraan sen omistajan tulona, vaikka väliyhteisö ei jakaisi voittoa omistajilleen. Kuten sanottua, väliyhteisölainsäädännöllä poiketaan siis realisoituneen tulon verottamisen periaatteesta. Laki soveltuu tilanteissa, joissa Suomessa yleisesti verovelvollinen oikeushenkilö tai yksityishenkilö on määräysvallassa ulkomaisessa, matalan verorasituksen valtiossa sijaitsevassa yhteisössä. Yleisesti verovelvollisten lisäksi lain soveltamisala ulottuu sen 1 §:n mukaisesti myös rajoitetusti verovelvollisiin siltä osin, kun väliyhteisötulo liittyy rajoitetusti verovelvollisen kiinteään toimipaikkaan Suomessa.⁸

Suomen kansallisessa lainsäädännössä väliyhteisölain mukaisena verovelvollisena voidaan pitää niin yksityishenkilö, kuin yhteisöäkin. Tämä on kotimaisen lainsäädännön erityispiirre, joka poikkeaa ATAD-direktiivin ohjeistuksesta, sekä näin ollen myös joidenkin toisten jäsenvaltioiden väliyhteisösääntelystä siten, että direktiivi kattaa vain yhteisöiden tekemät verosuunnittelujärjestelyt, eikä määrää yksityishenkilöiden väliyhteisöomistuksista. Viimeisemmän lakiuudistuksen yhteydessä kotimaisen lainsäädännön termistöä muutettiin direktiivin mukaisesti koskemaan yhteisöverovelvollisten osalta yhteisön sijasta ”yksiköitä”, tarkoituksena korostaa, ettei ulkomaisen yksikön oikeudellisella muodolla ole merkitystä tulkittaessa väliyhteisösääntelyn soveltumista.⁹

Edellytykset lain soveltamiselle ulkomaiseen yksikköön on säädetty lain 2 §:ssä. Ulkomaisena väliyhteisönä pidetään yksikköä seuraavien edellytysten täytyessä:

1. Verovelvollisella yksin tai yhdessä etuyhteydessä olevien henkilöiden tai yhteisöjen kanssa on suoraan tai välillisesti 25 prosenttia yksikön äänioikeuksista, 25 prosenttia omistuksista tai oikeus saada vähintään 25 prosenttia yksikön voitosta tai varallisuuden tuotosta

⁸ VYL

⁹ HE 218/2018 vp, yleisperustelut

2. Yksikön verotuksen tosiasiallinen taso verotuksellisen kotipaikan mukaisella lainkäyttöalueella on alempi, kuin 3/5 Suomessa asuvan yhteisön verotuksesta Suomessa¹⁰

Väliyhteisölaki soveltuu myös ulkomaisten yksiköiden kiinteisiin toimipaikkoihin, jotka itsenäisinä yksikköinä täyttäisivät lain soveltamisen edellytykset. Lisäedellytyksenä on, että kiinteä toimipaikka sijaitsee eri lainkäyttöalueella, kuin ulkomainen yksikkö, ja se ettei siihen liittyvää tuloa ole verotettu yksikön lainkäyttöalueella.¹¹

Lain määräysvaltaa koskeva säännös on yksi niistä muutoksista, joita viimeisimmän lakiuudistuksen myötä on kotimaiseen lainsäädäntöön tullut, määräysvallan rajan ennen lakiuudistusta ollessa 50 %:a. Lisäksi samalla päivitettiin linjausta siitä, että määräysvaltaa tutkiessa huomioidaan myös etuyhteydessä olevien omistukset. Etuyhteyden toiseen yksikköön katsotaan muodostuvan tilanteessa, jossa henkilö tai yritys suoraan tai välillisesti omistaa vähintään 25 % äänioikeuksista tai pääomasta tai saa vähintään 25 % yksikön voitosta. Myös tämä määritelmä lisättiin kotimaiseen lainsäädäntöön.¹² Määräysvallan tarkastelemisen kannalta pääsääntönä on pidetty ulkomaisen yhtiön tilikauden päättymishetken tilannetta.¹³

Verotuksen matalaa tasoa tarkastellessa huomioitavaksi otetaan vain tulon perusteella määräytyvät verot. Verotuksen tasona huomioidaan väliyhteisön todellinen verorasitus, efektiivinen verokanta. Verrattaessa tätä verokantaa Suomen verokantaan, käytetään sitä veron määrää, jonka väliyhteisö olisi maksanut Suomessa ollessaan yleisesti verovelvollinen täällä.¹⁴

Kansallinen lainsäädäntö perustuu niin sanotulle entity-pohjaiselle sääntelylle, jossa väliyhteisölain soveltuessa verotettavaksi tulee väliyhteisön tulo kokonaisuudessaan.¹⁵ Vaihtoehtoisesti väliyhteisötuloksi voitaisiin katsoa vain tietyt, erikseen luetellut pääsääntöisesti passiivisuonteiset tulot.¹⁶

¹⁰ VYL 2.1§

¹¹ VYL 2.3§

¹² HE 218/2018 kappale 3.3

¹³ Elinkeinoverotus 2020, s. 703-704

¹⁴ Elinkeinoverotus 2020, s.706

¹⁵ HE 218/2018 kohta 3.3.4

¹⁶ VYL 4 §, tuloon ei kuitenkaan katsota niitä tuloja, joista rajoitetusti verovelvollinen on velvollinen maksamaan veroa TVL 10§ mukaisesti. Pykälä sisältää myös muita rajoituksia tilanteisiin, joissa rajoitetusti verovelvollinen tytäryhtiö on suorittanut tulostaan tällaista veroa.

2.3 Poikkeukset lain soveltumisesta

Väliyhteisölain tarkoituksena ei ole estää tai hankaloittaa tosiasiallisista liiketaloudellisista syistä tapahtuvaa kansainvälistä liiketoimintaa. Näin ollen väliyhteisölaikiin on myös säädetty poikkeuksia, joiden soveltuessa ulkomaista yksikköä ei kohdella väliyhteisönä, vaikka edellä mainitut edellytykset täyttyisivät. Nämä poikkeukset sisältyvät väliyhteisölain 3 §:ään.¹⁷

Ensimmäinen poikkeus on taloudellisen toiminnan poikkeus, eli niin kutsuttu substanssipoikkeus. Substanssipoikkeuksella lain soveltamisesta voidaan poiketa tilanteessa, jossa ulkomaisen yksikön kotipaikka sijaitsee ETA-alueella, ja joka on tosiasiallisesti sijoittunut asuinvaltioon ja harjoittaa siellä taloudellista toimintaa. Lain 3.3§:ssä on tarkemmin määritelty kriteerit, joiden avulla tosiasiallista sijoittumista ja taloudellisen toiminnan harjoittamista arvioidaan. Ensiksi yksiköllä tulee olla käytettävissään sijaitsemallaan lainkäyttöalueella toiminnan harjoittamisen kannalta tarpeelliset toimitilat, kalusto ja varoja. Toiseksi lainkäyttöalueella tulee olla riittävä, itsenäisesti toimivaltainen henkilökunta, joka kolmantena edellytyksenä tekee itsenäisesti yksikön päivittäistä toimintaa koskevat päätökset.¹⁸

Tämän lisäksi väliyhteisölain soveltumisesta voidaan poiketa lain 3.3§:n mukaisesti myös ETA-alueen ulkopuolelle sijoittautuneeseen yksikköön, mikäli tätä lainkäyttöaluetta ei ole lueteltu Euroopan unionin neuvoston hyväksymissä päätelmissä veroasioissa yhteistyöhaluttomaksi verovuoden tai edeltävän verovuoden päättyessä. Lisäksi edellytyksenä on, että sijoittautumisvaltion kanssa on sovittu viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta veroasioissa mahdollistaen väliyhteisölain soveltamisen kannalta riittävän tietojenvaihdon ja tämä tietojen vaihto tosiasiallisesti toteutuu. Kolmantena edellytyksenä poikkeuksen soveltumiseen ETA-alueen ulkopuolelle sijoittautuneeseen yksikköön on, että yksikön tulon on selvitetty pääasiallisesti kertyneen ”*yksikön lainkäyttöalueellaan harjoittamasta teollisesta tuotantotoiminnasta, siihen verrattavista muusta tuotanto- tai palvelutoiminnasta tai laivanvarustustoiminnasta taikka siellä harjoitetusta myynti- tai markkinointitoiminnasta, joka välittömästi palvelee teollista tuotantotoimintaa, siihen verrattavia muuta tuotanto- tai palvelutoimintaa tai laivanvarustustoimintaa harjoittavaa yksikköä, taikka suorituksista, joiden maksaja on sillä lainkäyttöalueella asuva ja siellä mainitunlaista toimintaa harjoittava, samaan osakeyhtiölain (624/2006) 8 luvun 12 §:ssä tarkoitettuun konserniin kuuluva yksikkö*”. ETA-alueen ulkopuolisiin valtioihin sijoittautuneisiin yksiköihin ei siis voida soveltaa substanssipoikkeamaa, joka vapauttaisi

¹⁷ HE 218/2018, kohta 3.4.1

¹⁸ VYL 3§

yksikön väliyhteisölain soveltumisesta yksinomaan taloudellisen toiminnan perusteella. Väliyhteisölain pääsäännöstä poikkeaminen on kuitenkin mahdollista myös kolmansien maiden yksiköille edellä kuvatun toimialapoiikkeaman mukaisesti, kun yksikön toiminta keskittyy näille toimialoille.¹⁹

ETA-alueen substanssipoikkeama direktiiviin kirjattu pakottava minimisäännös. Kolmansien maiden osalta jäsenvaltioille on kuitenkin jätetty optio soveltaa taloudellisen toiminnan poikkeusta. Ennen lakiuudistusta kansallisessa lainsäädännössä sovellettiin yleistä toimialapoiikkeamaa riippumatta yksikön sijoittautumisvaltiosta. Taloudellisen toiminnan poikkeus taas soveltui vain ETA-valtioihin tai tiettyihin verosopimusvaltioihin. Direktiivin pakottavan luonteen vuoksi kansallista lainsäädäntöä siis muutettiin.

2.4 Väliyhteisölainsäädännön vaikutukset

Kotimaisen väliyhteisölainsäädännön euromääräisistä vaikutuksista tai lain soveltuvuuden frekvenssistä on erityisesti ennen lakiuudistusta ollut vain vähän koottua tietoa. Tämä ei sinänsä ole erikoista tai ongelmallista, kun huomioidaan etteivät lain ensisijaiset tavoitteet ole fiskaalisia. Osittain numeerisen tiedon puute on selitettävissä väliyhteisöomistusten vähäisellä ilmoittamisella. Hallituksen esityksessä on mainittu Verohallinnon ilmoitustietojen mukaisesti suomalaisten yhtiöiden omistaneen noin 70 väliyhteisöä verovuosina 2013–2014. Mielestäni voidaan kuitenkin väitellä siitä, onko samassa yhteydessä esitetty johtopäätös siitä, että ilmoitettujen väliyhteisöomistusten vähäinen määrä osoittaisi sääntelyn toimivuuden, kuitenkin paikkansa pitävä.²⁰

Tuoreemman Verohallinnon tiedon mukaan vuonna 2018 ilmoitettuja väliyhteisöjä oli suomalaisilla yhteisöillä ja yksityishenkilöillä noin 50. Verohallinnon tiedon mukaan ilmoitetut väliyhteisöt ovat tyypillisesti olleet aidoista liiketaloudellisista syistä perustettuja. Väliyhteisöomistuksen ilmoittaminen Verohallinnolle saattaa väliyhteisötulot verotettavaksi lain mukaisella tavalla omistajansa tulona tilanteissa, joissa lakiin sisällytetyt poikkeukset eivät sovellu väliyhteisön toimintaan. Näin ollen lienee loogista, ettei oma-aloitteisesti ilmoitettuja väliyhteisöjä ole lähitökohtaisesti perustettu puhtaasti verohyödyn hankkimistarkoituksessa. Virallinen tieto suomalaisomisteisista väliyhteisöistä perustuu siis näihin muutamaan kymmeneen ilmoitettuun väliyhteisöön. Näin ollen lain fiskaalisia vaikutuksia ei voida

¹⁹ VYL 3§

²⁰ HE 218/2018 kappale 2.4

vertailukelpoisesti tarkastella esimerkiksi eri vuosien välillä lakiuudistusten vaikutusten todentamiseksi. Muutokset yksittäisten toimijoiden tuloksessa tai suhdannevaihtelussa voivat vaikuttaa radikaalisti näiden väliyhteisöjen tuloksen kokonaismäärään, joka vähentää, ellei jopa poista, tällaisen vertailun mielekkyyden.²¹ Harmaan talouden selvitysyksikön näkemyksen mukaisesti väliyhteisöiden ilmoittamisen vähäiseen määrään on voinut osaltaan vaikuttaa lakiuudistuksen mukainen taloudellisen toiminnan poikkeama, jolloin yhtiöt jättävät väliyhteisönsä ilmoittamatta, mikäli katsovat substanssipoikkeaman soveltuvan.²²

Liiketaloudellisia perusteita tytäryhtiön perustamiseen verotuksellisesti edullisempaan valtioon voi olla useita. Niin kutsuttuihin veroparatiiseihin perustetut tytäryhtiöt ovat tyypillisesti vakuutustoimintaa, arvopaperikauppaa tai rahastojen hallintointia harjoittavia, jolloin esimerkiksi emoyhtiön sijaintivaltiota kevyempi sääntelyn taso voi toimia pääasiallisena kannusteena liiketoiminnan järjestämiselle tytäryhtiön kautta. Sijoittautumisen perusteena voi olla myös esimerkiksi asiakaskunnan tai raaka-aineiden sijoittautuminen kyseiselle alueelle. Väliyhteisöomistus voi myös muodostua yrityskaupan seurauksena.

Ilmoitettujen väliyhteisöiden lisäksi väliyhteisörakenteita paljastuu verotarkastuksissa. Verohallinnon tietojen mukaan pääosa verotarkastuksissa paljastuneista väliyhteisötapauksista liittyy yksityishenkilöiden omistamiin väliyhteisöihin, kun taas ilmoitetut väliyhteisöt ovat pääsääntöisesti toisten yhteisöiden omistuksessa.²³ Vuodesta 2014 alkaen verotarkastuksia väliyhteisöihin liittyen on tehty Suomessa muutamia kymmeniä, edelleenkin siis joukon pienuudesta johtuen ei voida suoraan vetää johtopäätöksiä siitä, millaisia euromääräisiä hyötyjä yritykset saavat väliyhteisöiden kautta, tai kääntäen, paljonko veroeuroja jää saamatta vuosittaisella tasolla. Huomionarvoista on kuitenkin se, että Harmaan talouden selvitysyksikkö nimeää yksityishenkilöiden väliyhteisöomistusten paljastumisen kannalta merkittävimmäksi tekijäksi kansainvälisen tietojenvaihdon lisääntymisen vuonna 2010, jota ennen yksityishenkilöiden ulkomaille suuntautuvat verosuunnitteluratkaisut jäivät pitkälti täydelliseen pimentoon.²⁴

Toisaalta problematiikkaa on havaittavissa siinä, että kuten lakia valmistelleessa hallituksen esityksessäkin on todettu, on lakimuutoksen taloudellisia vaikutuksia näin ollen haastavaa tarkastella.²⁵

²¹ Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, s. 43–45

²² Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, s. 17

²³ Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, s. 17

²⁴ Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, s. 46–47

²⁵ HE 218/2018 kappale 4.1

3 VÄLIYHTEISÖLAKI EUROOPAN UNIONISSA

3.1 Euroopan unionin säädökset

Globalisoitumiskehityksen myötä yleistynyt valtioiden välinen verokilpailu pääomien houkuttelemisen keinona rapauttaa veropohjia korkeamman verokannan valtioissa kansainvälisesti. Yksittäisen valtion keinot taistella itsenäisesti tätä kehitystä vastaan muutoin, kuin omaa verotasoaan laskemalla ovat rajalliset. Näin ollen on luonnollista, että ongelmaa on pyritty ratkaisemaan valtioiden välisellä yhteistyöllä. Pääsääntöisesti kansalliset yritysverojärjestelmät ovat olleen valtioiden oman lainsäädäntävallan alaisia, mikä on helposti perusteltavissa eriävillä talousrakenteilla sekä oikeusjärjestelmillä. Verokilpailun voidaan kuitenkin katsoa häiritsevän merkittävästi sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa siinä laajuudessa, että EU:n on perusteltua puuttua tähän kansalliseen vapauteen.²⁶

Harppaus kohti yhtenäisempiä verotuksellisia toimintatapoja tapahtui vuonna 2015, kun OECD:n BEPS-hanke julkaistiin. Hankkeen tarkoituksena on rajoittaa aggressiivista verosuunnittelua, sekä ehkäistä niin yritysten, kuin yksityishenkilöidenkin mahdollisuuksia päästä hyötymään valtioiden kansallisten verolainsäädäntöjen eroista.²⁷ BEPS-hanke esitti perusteita, jolle kansallisten verolakien tulisi perustua. Nämä sääntelysuositukset otettiin käyttöön useassa OECD:n jäsenmaassa. Pian tämän jälkeen EU julkaisi 12. heinäkuuta 2016 annetun Neuvoston direktiivin 2016/1164, ATAD-direktiivin. Direktiivi ei sinänsä pyri harmonisoimaan verojärjestelmiä, mutta asettaa minimivaateet, joiden tasolla jäsenvaltioiden tulee kansalliset lainsäädäntönsä järjestää direktiivissä erikseen eriteltyjen, veronkiertämisen ehkäisyyn tähtäävien ratkaisuiden osalta.²⁸

Kuten mainittua, Euroopan unionin perustehtäviin kuuluu sisämarkkinoiden taloudellisen kehityksen turvaaminen, koheesion lisääminen, sekä jäsenvaltioidensa edun valvominen. Kääntäen Unionin perustehtävinä voidaan nähdä myös sisämarkkinoiden kehitystä häiritsevien esteiden poistaminen, jota voidaan toteuttaa muun muassa toimintatapoja ja lainsäädäntöjä yhdenmukaistamalla. Tällaisena sisämarkkinoiden kehitystä häiritsevänä tekijänä voidaan nähdä aiemmin mainitut kansalliset, toisistaan poikkeavat verojärjestelmät. Direktiivin taustalla on ajatus

²⁶ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, ensimmäinen osa, I osasto, 2 artikla

²⁷ HE 218/2018

²⁸ Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, yleisperustelut

sisämarkkinoiden toiminnan parantamisesta ympäristössä, jossa sisämarkkinoiden taloudet ovat pitkälti yhdentyneet, mutta markkinat ovat joltain osin pirstoutuneet valtioiden välisten yksilöllisten erojen vuoksi. Onkin katsottu, että vain yhteisillä raameilla voidaan poistaa kansallisista eroavaisuuksista johtuvat vääristymät markkinoilla. Samalla direktiivissä on pyritty vahvistamaan kansainvälisen verotuksen kehitystä suuntaan, jossa verotusoikeuden tulee kuulua sille lainkäyttöalueelle, jolla arvonlisäys syntyy.²⁹ Voidaan siis katsoa, että direktiivin tarkoituksena on yhtäältä suojata sisämarkkinoihin kuuluvien valtioiden veropohjaa asettamalla yhdenmukaiset minimivaateet koskien tiettyjä veronkiertomahdollisuuksiin liittyviä ratkaisuja ja näin ehkäistä sekä aggressiivista verosuunnittelua, että haitallista verokilpailua, jotka rapauttavat veropohjaa kansainvälisesti. Toisaalta on myös pyritty takaamaan, että se lainkäyttöalue, jolle verotusoikeus kuuluu, saa verotulonsa. Jäsenvaltioiden yhteisöverojärjestelmien eroista johtuen on perusteltua, ettei direktiivi aseta suoria määräyksiä kansalliseen lainsäädäntöön implementoitavaksi, vaan jäsenvaltioille on jätetty optioita sovittaa direktiivi sääntelyynsä. Tästä johtuen kuitenkin voidaan huomata, ettei sääntelyn pirstoutumista edes sisämarkkinoiden osalta ole pystytty täysin ehkäisemään.

3.2 Perusvapauksien suhde väliyhteisölainsäädäntöön

Euroopan unionin tulee siis sisämarkkinoita turvatessaan huomioida sen jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat taloudelliset rakenteet, sekä tämän vaikutus kansallisten verojärjestelmien muodostumiseen. Toisaalta sekä Euroopan unionin, että sen jäsenmaiden lainsäädäntöelinten tulee huomioida toiminnassaan EU-oikeuden primääri asema ja pidättäytyä säätämästä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Erityisesti väliyhteisölainsäädännön näkökulmasta olennaisiksi kysymyksiksi nousevat EU:n perustamissopimukseen kirjatut artikkelit sijoittautumisvapauksista ja pääomien vapaasta liikkuvuudesta.

SEUT 49 artiklan mukaisesti kiellettyjä ovat rajoitukset, jotka liittyvät jäsenvaltion kansalaisen vapautteen sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Tämä koskettaa rajoituksia, jotka estävät muun muassa sivuliikkeiden ja tytäryhtiöiden perustamisen. 54 artiklan mukaisesti myös sääntömääräistä kotipaikkaa, keskushallintoa tai päätoimipaikkaa unionin alueella pitävät, jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustetut yhtiöt rinnastetaan SEUT 2 luvun mukaisessa tarkoituksessa jäsenvaltion kansalaisiksi.³⁰

²⁹ Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, yleisperustelut

³⁰ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, 49 art. ja 54 art.

63 artiklassa on säädetty kielletyksi kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä tai jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä. Toisaalta 65 artiklassa on kuitenkin säädetty, etteivät 63 artiklan määräykset estä jäsenvaltiota soveltamasta sellaisia verolain säännöksiä, joiden mukaan verovelvollisia kohdellaan eri tavoin heidän asuinpaikkansa tai pääomansa sijaintipaikan mukaisesti. Kuten eivät myöskään jäsenvaltion oikeutta toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä verotuksen ja rahalaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien lakien rikkomisen estämiseksi. 64 artikla mahdollistaa myös 63 artiklan määräyksistä poikkeamisen säätämishetkellä voimassa olleiden EU:n sopimusten laajuudessa.³¹

Perusvapauksia voidaan kuitenkin rajoittaa artikloihin sijoitettujen poikkeusten lisäksi myös hyväksyttävän oikeuttamisperusteen nojalla, kun rajoitukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Tällaisina perusteina voidaan pitää verovalvontaa, veronkannon tehokkuuden turvaamista ja veronkierron estämistä.³² Väliyhteisölainsäädäntöä tarkastellessa ei voida täysin yksiselitteisesti todeta, rajoitetaanko kansallisella sääntelyllä oikeutta pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, vai sijoittautumisvapauteen. Rajanvedon tekeminen on merkityksellistä, esimerkiksi siitä syystä, että vain pääoman vapaan liikkuvuuden rajoittamisen kieltoa sovelletaan suhteessa kolmansiin maihin, sijoittautumisvapauden ulottuessa vain toisiin jäsenvaltioihin. Tällöin lainsäätäjällä voi rajoittaa kolmansiin maihin kohdistuvaa sijoittautumisvapautta, mikäli rajoitus ei samanaikaisesti koske pääomien vapaata liikkuvuutta.³³ Kuten jäljempänä käsitellään, Euroopan tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä on havaittavissa, rajanvedon katsotaan asettuvan siihen, antavatko ulkomaisesta yhtiöstä hankitut omistukset omistajalleen todellisen vaikutusvallan yhtiön päätöksiin. Lainsäätäjän näkökulmasta rajanvedon tulkintaan vaikuttaa myös se, onko kansallisessa lainsäädännössä tehty eroa suorien sijoitusten ja portfoliosijoitusten välillä. Mikäli tällaista eroa ei ole tehty, soveltuu pääomien vapaan liikkuvuuden periaate omistusosuuksien määrästä huolimatta.³⁴

EU-oikeuden valossa jäsenvaltioiden kansallisen tason lainsäädäntää ajatellen olennaista on varmistaa, ettei väliyhteisölainsäädännön soveltumisen piiriin saateta vähemmistöosakkaita, jolloin kyseessä olisi pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus. Myös Suomen kansallinen lainsäädäntö on pyrkinyt siihen, ettei se yhtäältä saattaisi

³¹ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto 2012, kolmas osa, IV osasto

³² C-196/04, kohta 46

³³ Lammi 2019, s. 468

³⁴ Lammi 2019, s. 469

vähemmistösjoiittajia riskiin raportointivelvoitteiden realisoitumisesta tai väliyh-teisöläinsäädännön soveltumisesta, tai toisaalta rajoittaisi liiaksi osakkaan mahdol-lisuuksia sijoittaa pääomaa yhteisöön.³⁵ Kun kuitenkin otetaan huomioon, että kan-sallisessa väliyh-teisösäätelyssä vähemmistöomistuksen rajaa ei ole asetettu vä-liyh-teisöläin soveltumiselle on olemassa vähintään teorettinen mahdollisuus, että etuyh-teyssäännökseen yhdistettynä tämä voisi aiheuttaa tilanteen, jossa vähemmis-töomistajan omistusosuus tulisi väliyh-teisöverotuksen alaiseksi, joka puolestaan voitaisiin tulkita pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitukseksi.³⁶

3.3 Euroopan unionin oikeuskäytäntö

Yhtenä väliyh-teisöläin muovautumisen kannalta kansainvälisesti merkittävänä ta-pauksena voidaan mainita EUT ennakkoratkaisu C-196/04 Cadbury Schweppes, jonka ratkaisussa on tarkennettu pitkälle raameja kansallisen lainsäädännön mah-dollisuuksiin rajoittaa perusvapauksia. Ennakkoratkaisussa pyydettiin tulkintaa sil-loisen Yhdistyneiden kuningaskuntien väliyh-teisöläinsäädännön EU-oikeuden mu-kaisuudesta suhteessa nykyisiin SEUT artikloihin 49 sijoittautumisvapaus, 56 va-paus tarjota palveluita unionissa ja 63 pääomien vapaa liikkuvuus.³⁷

Tapauksessa oli kyse Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneen, kansainvä-lisen konsernin emoyhtiön Cadbury Schweppesin Irlantiin sijoittautuneiden tytär-yhtiöiden verotuksesta ja väliyh-teisöläin soveltumisesta emoyhtiön kotivaltiossa. Emoyhtiö oli sijoittanut Irlantiin kaksi tytäryhtiötä, joiden toiminta muodostui va-rojen hankkimisesta ja niiden antamisesta konsernin muiden tytäryhtiöiden käyt-töön. Kyseessä olevien tytäryhtiöiden perustamisella Irlantiin oli kolme tavoitetta: ratkaista emoyhtiön kanadalaisten omistajien kohtaamat vero-ongelmat, välttää tarve pyytää Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisen lupaa ulkomaille kohdis-tuvaan lainanantoon, sekä alentaa konsernin sisäisistä osingonmaksuista kannetta-vaa lähdeveroa.

Iso-Britannian tapahtuma-aikana voimassa olleen kansallisen lainsäädännön mu-kaisesti kotimainen yhtiö on yhteisöverovelvollinen maailmanlaajuisista voitois-taan, kattaen valtion rajojen ulkopuolella sijaitsevien sivuliikkeiden ja tytäryhtiöi-den voitot. Puhtaasti kotimaisissa tilanteissa tytäryhtiöiden voittoja ei veroteta niiden toteutuessa, kuten myöskään tytäryhtiöiden jakamia osinkoja ei liioin veroteta.

³⁵ HE 74/2008, kohta 3.3.2

³⁶ Lammi 2019, s. 472

³⁷ C-197/04, kohta 30

Ulkomaisen tytäryhtiön maksamat osingot verotetaan emoyhtiön verotuksessa. Ulkomaisiin tytäryhtiöihin kohdistuva väliyhteisölainsäädäntö poikkeaa säännöstä, jonka mukaan tytäryhtiöiden voittoa ei veroteta niiden toteutumishetkellä.

Väliyhteisölakia sovellettiin tilanteissa, joissa kotimaisen yhtiön omistusosuus ulkomaisesta tytäryhtiöstä on vähintään 50% ja tytäryhtiö on sijoittunut valtioon, jossa sovelletaan veroa, joka on pienempi kuin kolme neljäsosaa siitä veron määrästä, joka tytäryhtiön olisi pitänyt maksaa YK:ssa verotettavista voitoista. Nämä edellytykset täyttyivät Cadbury Schweppesin tytäryhtiöiden osalta. Silloiseen lainsäädäntöön sisällytetyt nimenomaiset poikkeukset eivät soveltuneet yhtiön toimintaan. Väliyhteisölain soveltumisesta oli kuitenkin mahdollista vapautua myös ”motiivitestin” läpäisemisellä, edellyttäen, että emoyhtiö pystyy osoittamaan, ettei verotaakan pienentäminen ollut siihen johtaneiden liiketoimien pääasiallinen, tai yksi pääasiallisista tavoitteista. Esitettyjen tosiseikkojen valossa Yhdistyneet kuningaskunnat vaativat tytäryhtiöiden voittoa väliyhteisölainsäädännön mukaisesti verotettavaksi emoyhtiön tulona.

Kantajan mielestä vaatimus rikkoi yllä mainittuja SEUT artikloja. Kansallinen tuomioistuin pohti asiassa muun muassa sitä, voidaanko kantajan katsoa käyttävän väärin EY:n perustamissopimuksella perustettuja vapauksia ja mikäli ei, voidaanko kansallisen väliyhteisölainsäädännön katsoa rajoittavan näiden vapauksien käyttämistä. Ja mikäli kansallinen väliyhteisölainsäädäntö on syrjivä tai sijoittautumisvapautta rajoittava, voidaanko tätä rajoittavuutta perustella veronkierron estämisellä ja pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena, kun huomioidaan, että lainsäädäntö ei ulotu yhteisöihin, jotka onnistuvat motiivitestin avulla osoittamaan niiden toiminnan tarkoituksen olevan muu, kuin veronkierto.

EUT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittamisvapauden soveltamisalaan kuuluvat ne kansalliset säännökset, joita sovelletaan, kun jäsenvaltion kansalainen omistaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneesta yhtiöstä selvän vaikutusvallan antavan osuuden. EUT katsoi, etteivät jäsenvaltioiden kansalaiset saa yrittää väärinkäyttää perussopimuksen tarjoamia vapauksia, mutta yksinomaan sijoittautuminen toiseen valtioon tarkoituksena hyödytä tämän lainsäädännöstä, ei osoita, että sijoittumisvapautta olisi käytetty väärin.³⁸

Väliyhteisölainsäädännölle tyypillinen piirre on se, että yritysten verokohtelu vaihtelee sen perusteella, mille lainkäyttöalueelle niiden määräysvallassa olevat yhtiöt

³⁸ C-196/04 kohdat 31 ja 34 - 37

ovat sijoittautuneet. Tällainen eriävä kohtelu sinänsä haittaa sijoittumisvapauden toteutumista. Perusvapauksia koskevat rajoitukset voidaan kuitenkin hyväksyä, jos niitä voidaan pitää perusteltuina yleisen edun kannalta ja niiden voidaan katsoa sekä toteuttavan tavoitettaan, että olevan oikeasuhtaisia tavoitteensa saavuttamiseksi.³⁹ Verotulojen vähentymistä tuomioistuimien ei kuitenkaan pitänyt tällaisena yleisen edun mukaisena pakottavana syynä. Puhtaasti keinotekoisissa tilanteissa tapahtuva sijoittamisvapauden rajoittaminen kuitenkin voidaan katsoa perustelluksi.⁴⁰

EUT tulkitsi asiaa siten, että jotta sijoittautumisvapautteen voidaan vedota perusoikeutena, tulee siihen vetoavan olla tosiasiallisesti asettautunut toiseen valtioon. Tällaista tosiasiallista sijoittumista tulkitaan fyysisten olosuhteiden sekä todellisen taloudellisen toiminnan harjoittamisen perusteella, samoin edellytyksin, kun aiemmin kotimaista lainsäädäntöä käsittelevässä kappaleessa esitettiin.⁴¹ Tämän lisäksi sijoittautumisvapauden säätämisen tavoitteista on voitu johtaa, että näiden edellytysten lisäksi toiminnan sijoittumisvaltiossa tulisi olla ainakin jossain määrin pysyvää.⁴² Sijoittumisvapautta voidaan lähtökohtaisesti rajata vain puhtaasti keinotekoiseksi katsotuissa järjestelyissä. Keinotekoisuutta tulee tutkia sekä subjektiivisesti, että objektiivisesti, mikä tarkoittaa sitä, ettei järjestelyä voida tulkita keinotekoiseksi vain siksi, että sen pääasiallisena tarkoituksena on ollut pyrkimys verotaa-kan keventämiseen, vaan huomiota on kiinnitettävä myös siihen, onko järjestelyllä taloudellinen todellisuus pohja.⁴³

Ratkaisussaan EUT päätyi siihen lopputulokseen, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö on EY 43 ja EY 48 artikloiden (nyk. SEUT 49 artikla ja 54 artikla) vastainen estäessään sijoittautumisvapauden toteutumisen verotustoimenpiteillään, jotka kohdistuvat muihin, kuin puhtaasti keinotekoisiiin järjestelyihin.⁴⁴

Ratkaisun seuraukset jäsenvaltioiden väliylhteisölainsäädäntöön olivat laajat. Myös Suomen kansallista lainsäädäntöä mukautettiin vastaamaan tuomioistuimen linjaa hallituksen esityksellä 74/2008. Suurimpana vaikutuksena oli taloudellista

³⁹ ks. Urpilainen 2008, s. 538, joka on päätynt samoihin johtopäätöksiin.

⁴⁰ C-196/04 kohdat 47, 49, 51

⁴¹ C-196/04 kohta 54

⁴² Urpilainen 2008, s. 541, sekä C-196/04 kohta 53, jossa sijoittautumisvapauden päämääräksi on mainittu ”... tehdä jäsenvaltion kansalaiselle mahdolliseksi perustaa sivutoimipaikka toiseen jäsenvaltioon toiminnan harjoittamiseksi siellä ja siten edistää taloudellista ja sosiaalista vuorovaikutusta yhteisössä itsenäisen ammatin harjoittamisen aloilla ... Sijoittautumisvapaudella pyritään tässä tarkoituksessa mahdollistamaan se, että yhteisön kansalainen voi osallistua pysyvästi ja jatkuvasti muun kuin sen jäsenvaltion taloudelliseen elämään, josta hän on peräisin, ja hyötyä tästä osallistumisesta”, sekä kohta 54

⁴³ C-196/04 kohta 55 ja 63–65

⁴⁴ C-196/04 kohta 74–75

toimintaa koskevan poikkeaman säätäminen ETA-alueella sijaitseville yksiköille.⁴⁵ Lainsäädännöllisten vaikutusten lisäksi ratkaisun vaikutuksena väliyhteisölain soveltamisala on kaventunut merkittävästi, joka on osaltaan lisännyt esimerkiksi passiivisia investointeja ETA-alueen matalan verotason valtioihin.⁴⁶

3.4 ATAD-direktiivi

Tuorein muutos kansalliseen väliyhteisölainsäädäntöön tehtiin ATAD-direktiivin myötä. Direktiivissä on säädetty laajemmassa kokonaisuudessa tyypillisesti veronkiertämiseen liittyvien mahdollisuuksien ennaltaehkäisemisestä. Tutkielman kannalta oleellista on keskittyä vain väliyhteisölainsäädäntöä koskeviin osiin. Direktiivissä on asetettu minimitaso, jolle jäsenvaltioiden tulee kansallinen väliyhteisösääntelynsä saattaa. Jäsenvaltioille on kuitenkin jätetty mahdollisuus säätää tätä tasoa tiukemmin kansallisella tasolla.

Ensin direktiivissä on yleisellä tasolla säädetty 1 luvun 1 artiklassa, että direktiiviä sovelletaan kaikkiin yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa yhteisöverovelvollisiin, mukaan lukien tällaisten yksiköiden kolmannessa maassa sijaitsevat kiinteät toimipaikat.⁴⁷

Tarkemmin ulkomaisille väliyhteisöille on omistettu 7 artikla. Ensiksi on määriteltä, että väliyhteisönä tulee kohdella yksikköä, jossa verovelvollisella on yksin tai etuyhteydessä olevien kanssa suoraan tai välillisesti yli 50 % äänioikeuksista, 50 % pääomasta tai oikeus saada yli 50 % yksikön voitosta. Lisäksi yksikön tai kiinteän toimipaikan voitostaan maksama tosiasiallinen yhteisövero tulee olla alempi, kuin verovelvollisen jäsenvaltiossa sovellettavan yhteisöveron ja väliyhteisöksi tulkittavan yksikön maksaman veron erotus.

Toisena artiklassa 7 on säädetty siitä, mitkä tulot on vähimmäismääräyksenä sisällytettävä veropohjaan, mikäli yksikkö tulkitaan edellä mainittujen ehtojen täyttyessä väliyhteisöksi. Tämä kohta jättää jäsenvaltioille kaksi optiota. Joko väliyhteisötuloksi voidaan lukea yksikön jakamattomat tulot, jotka koostuvat erikseen luetelluista passiivisista tuloluokista. Tätä alakohtaa ei kuitenkaan sovelleta, mikäli ulkomainen väliyhtiö harjoittaa merkittävää taloudellista toimintaa, johon liittyy henkilöstöä, laitteita, varoja ja tiloja, poikkeuksena tilanteet, joissa väliyhtiön

⁴⁵ HE 74/2008, esityksen pääasiallinen sisältö

⁴⁶ Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, s. 95

⁴⁷ Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, 1 luku 1 art.

kotipaikka on ETA-alueen ulkopuolella, jolloin jäsenvaltiolle jää mahdollisuus yhä pitää näitä väliyhtiötuloina. Mikäli jäsenvaltio päättää järjestää väliyhteisötulon laskeamisen tämän kohdan mukaan, jää valtiolle vapaus olla tulkitsematta yksikköä väliyhteisöksi, mikäli alle kolmasosa yksikön tuloista koostuu aiemmin mainituista passiivisluontoisista tuloista. Samoin tämän vaihtoehdon valinneet jäsenvaltiot voivat päättää jättää kohtelematta rahoitusalan yrityksiä väliyhteisöinä, jos enintään kolmas näistä passiivisluontoisista tuloista on peräisin liiketoimista verovelvollisen tai etuyhteydessä olevien yritysten kanssa.

Toisena vaihtoehtona on katsoa väliyhteisötuloksi ne yksikön tai kiinteän toimipaikan jakamattomat tulot, jotka ovat syntyneet epäaidoista järjestelyistä, joiden keskeinen tarkoitus on ollut veroedun saaminen. Järjestelyä pidetään epäaitona siltä osin, kun yksikkö tai kiinteä toimipaikka ei omistaisi varoja tai ei ottaisi niitä riskejä, joista se saa tulonsa kokonaan tai osittain, ellei se olisi sellaisen yhtiön määräysvallassa, jossa suoritetaan avainhenkilötoiminnot, jotka ovat olennaisia näiden varojen ja riskien kannalta, sekä välttämättömiä väliyhtiön tulon muodostukselle. Tätä vaihtoehtoa sovellettaessa väliyhteisösääntelyn ulkopuolelle voidaan jättää yksiköt, joiden kirjanpidollinen voitto on enintään 750.000 euroa tai enintään 10 % yksikön toimintakustannuksista verokaudella. Edellytyksenä on, etteivät toimintakustannukset sisällä niiden tavaroiden kustannuksia, jotka on myyty sen maan ulkopuolelle, jossa yksikön verotuksellinen kotipaikka on.⁴⁸

3.5 Yleiskatsaus direktiivin implementointiin EU-alueella

Kuten edellä todettiin, ATAD-direktiiviin on jätetty jäsenvaltioille liikkumavaraa sen suhteen, miten väliyhteisösääntely halutaan kansalliseen lainsäädäntöön sulauttaa. Tämä on osaltaan aiheuttanut väliyhteisölainsäädännön osittaisen värikyyden jäsenvaltioiden välillä. ETA-alueella eroja löytyy esimerkiksi siitä, millaiset tulot kussakin valtiossa luetaan väliyhteisötuloksi. Jakauma sen suhteen, katsovatko valtiot väliyhteisötuloksi passiiviset, keinotekoiset vai kaikki tulot, on kohtalaisen tasainen. Euroopan alueella suurimpana poikkeuksena on Sveitsi, jossa väliyhteisölainsäädäntöä ei ole lainkaan.

Lisäksi erilaisia variaatioita esiintyy siitä, minkälaisia poikkeuksia kansalliseen lainsäädäntöön on otettu. Useat EU-maat ovat rajanneet, ettei väliyhteisöksi katsota toiseen EU-valtioon sijoittautunutta yksikköä. Lisäksi Suomen tavoin tyypillisiä

⁴⁸ Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, 7 artikla

poikkeuksia ovat taloudellisen toiminnan poikkeus, sekä tiettyjä, kyseisen valtion taloudellisen rakenteen kannalta oleellisia toimialoja koskevat poikkeukset. Lisäksi joidenkin valtioiden lainsäädäntöihin on sisällytetty erilaisia raja-arvoja yksikön saamien voittojen tai passiivisten tulojen suhteeseen joko yksikön pääomaan tai kokonaisvoittoihin. Toisissa valtioissa ylläpidetään poikkeuksen alaisten valtioiden osalta niin kutsuttuja valkoisia listoja, joissa sijaitseviin yksiköihin ei sovelleta väliyhteisölainsäädäntöä. Vaihtoehtoisesti poikkeamat väliyhteisölainsäädännön soveltumiseen on voitu myös sisällyttää kahdenvälisiin verosopimuksiin.⁴⁹

EU-valtioiden erilaisten säännösvariaatioiden pohjalta voidaan todeta ainakin kaksi asiaa. Kukin valtio on luonut omista lähtökohdistaan väliyhteisölakisysteemin, jolla katsoo parhaiten veropohjansa tulevan turvatuksi. Eri valtiot ovat asettaneet erilaisia arvoja sille, minkälaisesta yritystoiminnasta suurimpien veropohjaa uhkaavien riskien koetaan koostuvan ja minkälaisilla rajauksilla tai toisaalta poikkeuksilla näitä voidaan parhaiten välttää. Toisaalta tästä erilaisesta arvotuksesta johtuen voidaan havaita, ettei EU:n sisäinen väliyhteisösäännöstö ole kovinkaan yhdenmukainen. Näistä lähtökohdista voidaan esittää kysymys, edistääkö jokseenkin pirstaloitunut sääntely sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa, vai voidaanko katsoa, että toisistaan poikkeavat tavat toteuttaa ATAD-direktiiviä luovat elleivät esteitä, mutta vähintään hidasteita sisämarkkinoiden tehokkaalle toiminnalle kansainvälisen yritystoiminnan näkökulmasta.

Seuraavassa tarkastelemme hieman tarkemmin vaihtoehtoisia tapoja väliyhteisölainsäädännön järjestämiseksi.

3.6 Ruotsin sääntelymalli

Ruotsin väliyhteisölainsäädännön juuret juontavat vuoteen 1990, mutta voimassa oleva lainsäädäntö on pitkälti seurausta vuonna 2003 alkuperäiseen sääntelyyn tehdyistä uudistuksista. Uudistusten taustalla vaikuttivat yhtiöverojärjestelmään tehdyt lakiuudistukset, joiden myötä säädettiin uusia verovapauksia osinkoverotukseen, sekä muihin yhtiöiden pääomatuloihin. Näiden uudistusten tavoitteena oli pienentää riskiä arbitraasin, eli niin sanotun riskittömän voiton, mahdollisuuden syntyisestä korkojen vähennysoikeuden myötä. Taustavaikuttajana uudistuksessa tapaus C-196/04 Cadbury Schweppes.⁵⁰ Sittenmin Ruotsin väliyhteisölainsäädäntöä on uudistettu Suomen tavoin ATAD-direktiivin pohjalta vuonna 2018.

⁴⁹ Locher 2021

⁵⁰ Westberg 2020, s. 727

Ruotsin väliyhteisölainsäädäntöä sovelletaan sekä yleisesti verovelvollisiin luonnollisiin ja oikeushenkilöihin, että rajoitetusti verovelvollisiin henkilöihin, jotka omistavat osakkeita ruotsalaisen kiinteän toimipaikan kautta. Väliyhteisölainsäädännön soveltuessa, osakasta voidaan verottaa tämän osuudesta ulkomaisen väliyhteisön koko tuottoon riippumatta siitä, jakaako väliyhteisö voittoa osakkailleen. Väliyhteisötuloksi katsotaan siis kaikki yhtiön saamat tulot, eikä tältä osin ole tehty erottelua passiivisten ja aktiivisten tuloluokkien välillä. Kuten Suomessa, Ruotsissa yleisesti verovelvollisia yhteisöitä verotetaan niiden maailmanlaajuisista tuloista, joten tämä ei tule esteeksi väliyhteisötulon verottamisessa yhtiön verotuksessa. Myös ulkomaisen kiinteän toimipaikan tulot voivat tulla verotetuiksi väliyhteisölainsäädännön mukaisesti, mikäli kiinteän toimipaikan voitot eivät ole lainkäyttöalueellaan veronalaisia tai niihin kohdistuu verohuojennuksia. Kiinteän toimipaikan tulon verottamisesta on kuitenkin voitu sopia toisin valtioiden välisellä verosopimuksella.⁵¹

Alun perin Ruotsin lainsäädäntö mahdollisti toiselle lainkäyttöalueelle perustetun yhteisön tulon verotuksen sen omistajan tulona tilanteissa, joissa henkilö hallitsi vähintään 50 %:a yhteisön äänioikeuksista tai pääomasta. Tuoreimman uudistuksen jälkeen väliyhteisötulona omistajansa verotuksessa verotettavaksi voi tulla matalan verotason valtioon perustetun yhteisön tulot henkilön hallitessa suoraan tai välillisesti 25 %:a yhteisön äänioikeuksista tai pääomasta. Omistusosuuksia tai äänivaltaa tutkittaessa myös Ruotsissa huomioidaan niin oikeushenkilön, kuin yksityishenkilön lähipiirin, sekä etuyhteydessä olevien henkilöiden tai yhteisöiden omistukset. Etuyhteyden rajaksi vuonna 2018 tehdyssä muutoksessa esitettiin 25 % omistusosuus toisessa yhtiössä. Yritysten väliseksi etuyhteydeksi katsotaan myös tilanne, jossa sama henkilö omistaa useammasta yrityksestä 25 % osuuden.⁵² Väliyhteisölainsäädännön pyrkimyksenä on ehkäistä verosuunnittelun toteuttamista matalan verotuksen valtioihin asettautuneiden yhtiöiden kautta. Näin ollen omistusosuuksille säädetyn rajan lisäksi väliyhteisölainsäädännön soveltuminen edellyttää myös, että yhteisö toimii lainkäyttöalueella, jonka verotuksen taso on matalampi, kuin vastaavan yhtiön vero olisi Ruotsissa. Alhaisen verotuksen tason rajana pidetään tilanteita, joissa todellinen veroprosentti on alle 55 %:a Ruotsin yhteisöveron tasta. Vuonna 2021 tämä tarkoittaa 11,3 %a.⁵³

⁵¹ Westberg 2020, s.728

⁵² HE 218/2018

⁵³ Ljungdahl, Lowden 2020

Poikkeuksena Ruotsin väliyhteisölainsäädäntöön on säädetty niin kutsutut valkoisen listan valtioihin sijoittuneet yhteisöt, joita ei katsota väliyhteisöiksi, vaikka edellä mainitut lain soveltamisen edellytykset täyttyisivät. Lisäksi väliyhteisösääntelyn ulkopuolelle on jätetty ETA-alueella sijaitsevat yhtiöt, mikäli kyseessä ei ole keinotekoisin järjestelyin saatuja tuloja.⁵⁴ Kolmannet valtiot on jaoteltu kolmeen kategoriaan sen suhteen, voidaanko niihin soveltaa valkoisen listan poikkeusta. Jaottelun perusteena on käytetty arviota siitä, millainen yritysverotusjärjestelmä valtiossa on ja voidaanko verojärjestelmää pitää hyväksyttävänä väliyhteisölainsäädännön näkökulmasta. Niin kutsutulle ensisijaiselle valkoiselle listalle on sisällytetty ne lainkäyttöalueet, joilla yritysverojärjestelmä on tavanomainen. Niin sanottu toissijaisella valkoisella listalla ovat lainkäyttöalueet, jossa yritysten tuloverosysteemi on sinänsä tavanomainen, mutta yritysverojärjestelmä sisältää muilta osin poikkeuksellisia veroetuja tai -helpotuksia. Toissijaisen valkoisen listan maiden yrityksiin voidaan soveltaa poikkeusta tiettyjen liiketoimien tai tuloluokkien osalta, mutta yhtiön tulot voivat tulla myös osittain verotetuksi väliyhteisötulona. Muut lainkäyttöalueet on jätetty valkoisen listan ulkopuolelle, eikä niihin sovelleta poikkeusta miltään osin. Direktiivin pohjalta tehdyn viimeisimmän lakiuudistuksen myötä myös valkoisen listan lainkäyttöalueita tarkasteltiin niiden voimassa olevan verolainsäädännön perusteella. Listalta poistettiin valtioita, kuten EU:n jäsenvaltio Malta, ja joillekin valtioille asetettiin rajoituksia poikkeuksen soveltumisen osalta perustuen verolainsäädännön tilaan, joka mahdollistaa perusteettomien veroetujen tavoittelun tai verovälttelyn.⁵⁵

Näiden poikkeamien lisäksi myös Ruotsissa sovelletaan ETA-maiden osalta substanssipoikkeamaa. Toisin sanoen väliyhteisölainsäädäntöä ei sovelleta, mikäli ulkomaille sijoittuneen tytäryhtiön tulo koostuu tosiasiallisesti tällä lainkäyttöalueella harjoitetusta liiketoiminnasta. Tosiasiallisen liiketoiminnan edellytysten täyttymistä arvioidaan tutuin perustein, kuten riittävien toimitilojen, kaluston ja toimivaltaisen henkilöstön perusteella. Ruotsissa sovelletaan myös toimialapoikkeamaa, joka tosin on rajattu koskemaan vain kansainvälistä laivanvarustustoimintaa, tilanteissa, joissa yhtiön omistaja tai osaomistaja on yleisesti verovelvollinen ETA-alueella. Tällaiset laivanvarustustoiminnan tulot jätetään myös väliyhteisötulojen ulkopuolelle, mikäli väliyhteisölainsäädännön soveltuessa osa yksikön tuloista

⁵⁴ Ljungdahl, Lowden 2020, sekä Westberg 2020, s. 727–728, edellä mainittujen kanssa yhteneväiset tiedot Ruotsin lainsäädännöstä löytyy myös HE 218/2018, jonka kohdassa 2.3 on tarkasteltu ulkomaista lainsäädäntöä

⁵⁵ Van Horen et al. 2018, sekä Westberg 2020, s. 732-733

koostuisi laivanvarustustoiminnasta. Lisäksi väliyhteisölaista on voitu poiketa kahdenkeskisissä verosopimuksissa.⁵⁶

3.7 Tanskan sääntelymalli

Tanskassa alkuperäinen väliyhteisösääntely juontaa juurensa vuoteen 1995. Lainsäädännön taustalla vaikutti kotimaiseen tapaan pyrkimys estää tanskalaisia yhtiöitä siirtämästä verotuloja matalan verotuksen maihin perustettuihin tytäryhtiöihin. Alkuperäistä lainsäädäntöä on päivitetty sen säätämisen jälkeen useampaan otteeseen. Vuonna 2002 lakia muutettiin väliyhteisölainsäädännön soveltumisen arvioimisen helpottamiseksi. Suurimmat muutokset lainsäädäntöön tehtiin vuonna 2007 Euroopan Unionin tuomioistuimen päätöksen C-196/04 Cadbury Schweppes jälkeen. Tällöin väliyhteisölainsäädännön soveltumisen ehdoista poistettiin vaatimus tytäryhtiön sijoittumisesta matalan verotuksen valtioon, sekä laajennettiin lainsäädäntöä koskemaan myös kokonaan tanskalaisia tilanteita. Huomion arvoista on, että Tanska siis Euroopan yleisestä linjasta poiketen vastasi oikeustapauksen vaatimiin lakiuudistuksiin kiristämällä kansallista sääntelyään ja laajentamalla sen soveltumiskiiriä. Samalla siirryttiin niin sanottuun entiteettimalliin väliyhteisötulojen laskemisessa tarkoittaen, että koko väliyhteisön tulo katsottaisiin jatkossa emoyhtiön tuloksi, kun aiemmin väliyhteisötulona oli pidetty vain niin sanottuja ”pilaantuneita” tuloja, eli passiivisia väliyhteisötuloja. Näiden muutosten jälkeen tanskalaiseen väliyhteisölainsäädäntöön on tehty vain pieniä teknisiä muutoksia.⁵⁷

ATAD-direktiivi implementoitiin Tanskan lainsäädäntöön vasta 3. kesäkuuta 2021 hyväksytyllä lailla. Väliyhteisölainsäädännön uudistaminen oli Tanskassa pitkäkestoinen, noin kolmivuotinen, projekti. Yksi kynnyskysymyksistä lakiuudistusta valmistellessa oli se, miten kansallisen lainsäädännön väliyhteisötulon käsitettä saadaan laajennettua, kun samalla huomioidaan lain soveltuvan sekä kotimaisiin, että rajat ylittäviin tilanteisiin, ilman että lain soveltamisala muuttuu tarkoituksettoman laajaksi.⁵⁸

Väliyhteisölainsäädäntö soveltuu Tanskassa yleisesti verovelvollisiin yhteisöihin ja yhdistyksiin, sekä Tanskassa sijaitseviin kiinteisiin toimipaikkoihin. Tuoreimman lakiuudistuksen myötä myös Tanskassa laajennettiin tätä yhteisöiden määritelmää

⁵⁶ Westberg 2020, s. 734-735, myös toimialapoikkeukset on lueteltu HE 218/2018 kohdassa 2.3 alaotsikon ”Ruotsi” kohdalla.

⁵⁷ Schmidt 2020, s. 235–236, ks. myös Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, s. 101-105

⁵⁸ Schmidt et al. 2021, kohta 2.4., kappale 3

käsittämään tietyn tyyppiset trustit ja säätiöt. Lain soveltamisalan ulkopuolelle on siis jätetty yksityishenkilöiden omistuksissa oleva väliyhteisöt, joita varten on oma lainsäädäntönsä, jota ei käsitellä tässä tutkielmassa. Jotta väliyhteisölaki soveltuu, tulee edellä mainitun oikeushenkilön suoraan tai epäsuorasti omata päätäntävalta väliyhteisöksi katsottavassa tytäryhteisössä. Ennen direktiivin implementoimista kansallisessa lainsäädännössä päätäntävällän raja oli asetettu ”tosiasialliseen mahdollisuuteen vaikuttaa yrityksen operatiiviseen ja taloudelliseen päätöksentekoon”, laki saattoi siis tulla sovellettavaksi myös vähäisemmällä, kuin 50 % omistusosuudella. Lakiuudistuksen myötä päätäntävällän rajan tarkennettiin täyttyvän, mikäli verovelvollinen suoraan tai epäsuorasti omistaa yli 50 % äänioikeuksista, yli 50 % pääomasta tai on oikeutettu saamaan yli 50 % yhtiön voitosta.⁵⁹ Äänioikeuksien määrää tutkiessa huomioidaan myös yksittäisten osakkaiden, sekä heidän lähipiirinsä omistukset.

Väliyhteisölain soveltuessa emoyhtiötä voidaan verottaa sen osuudesta koko väliyhtiön tuottoon riippumatta siitä, jakaako väliyhtiö voittoa osakkailleen. Tuloksi huomioidaan se osuus, mikä on syntynyt sinä aikana, kun emoyhtiö on ollut määrävässä asemassa väliyhtiössä. Mikäli emoyhtiö ei omista väliyhteisöä kokonaan, verotetaan tulosta omistusosuuden, äänioikeuden tai voitonmaksuoikeuden suhteessa.⁶⁰ Väliyhteisösääntelyä ei kuitenkaan sovelleta, mikäli konsernia verotetaan Tanskan verojärjestelmän mukaisessa konsernin yhteisverotuksessa.⁶¹ Uudistuksen myötä tanskalaisella emoyhtiöllä on kuitenkin mahdollisuus valita sisällyttävänsä verotettavaan väliyhteisötuloon vain väliyhteisön passiivisista tuloluokista koostuvat väliyhteisötulon määritelmän mukaiset tulot. Hyödyntääkseen tämän oikeuden yhtiön tulee ilmoittaa tästä valinnasta Tanskan veroviranomaiselle, sekä sitoutua menettelyyn kaikkien väliyhteisöidensä osalta viiden vuoden ajaksi.⁶²

Toinen Tanskan lainsäädännön merkittävistä eroavaisuuksista aiemmin esiteltyihin on siinä, ettei Tanskassa väliyhteisölainsäädännön soveltumisen edellytyksenä vaadita sijoittautumista matalan verotason valtioon, vaan väliyhteisölain soveltumisen edellytyksenä on yhteisön saamien tulojen laatu. Väliyhteisölakia voidaan näin ollen soveltaa myös puhtaasti kotimaisissa tilanteissa. Tanskalaisessa väliyhteisölainsäädännössä väliyhteisötulojen määritelmä kattaa alleen useita passiivisluonteisia tuloja, kuten muun muassa vuokrat, kurssivoitot, rojaltit ja rahoitusleasingtulot.⁶³ Aiemmin väliyhteisölainsäädännön soveltumisen edellytyksenä oli se, että yli 50

⁵⁹ Schmidt et al. 2021 kohta 2.4, kappale 5

⁶⁰ Schmidt et al, 2021 kohta 2.4 kappale 11 ja Schmitd 2020, s. 241–245

⁶¹ Schmitd 2020, s- 235–236 ja 238-239

⁶² Schmidt et al. 2021, kohta 2.4 kappale 13

⁶³ Schmitd 2020, s. 237–238 täydennetty tiedoilla HE 218/2018

%:a yhteisön tulosta koostui rahoitustuotoista ja yli 10 %:a yhtiön varallisuudesta koostui rahoitusvarallisuudesta, jolla voidaan tuottaa erilaisia väliyhteisötuloiksi katsottuja passiivisia tuloja. Uudistuksen myötä rajoja laskettiin siten, että väliyhteisöverotuksen välttääkseen yhtiön tuloista enintään kolmasosa saa kertyä väliyhteisötuloiksi katsottuista tuloluokista. Pääomavaateesta luovuttiin kokonaan.⁶⁴ Lisäksi väliyhteisötulojen käsitettä laajennettiin siten, että yritysraakenteiden sisäisten niin sanottujen ”laskutusyhtiöiden”, joiden tulo koostuu konsernin sisäisistä myynneistä ja palveluista, jotka tuottavat vähäisesti tai eivät lainkaan taloudellista arvoa, tulo katsotaan väliyhteisötuloksi. Tämän lisäksi myös aineettomista oikeuksista saadut kaikenlaiset tulot lisättiin väliyhteisötulojen käsitteeseen.⁶⁵

Myös Tanskassa väliyhteisölain soveltumiseen on säädetty poikkeuksia. Osittain implementointiprosessin pitkäkestoisuuden taustalla oli tanskalaisen lainsäätäjän halu pitää kiinni kansallisista erikoisuuksista, kuten siitä ettei väliyhteisölainsäädännön soveltumiseksi edellytetä sijoittumisvaltion matalaa verotuksen tasoa, jolloin lainsäädäntö soveltuisi edelleen myös puhtaasti kotimaisiin tilanteisiin. Lainsäätäjän tavoitteena oli myös pitäytyä sääntelyssä, josta on jätetty pois substanssipoikkeama, jonka käyttöön ottamisen pelättiin tekevän koko väliyhteisösääntely hampaattomaksi.⁶⁶ Kuten mainittua, edellä esitettyjen väliyhteisölain soveltumista laajentavien tekijöiden valossa riski siitä, että väliyhteisölainsäädäntö muodostuisi liian rajoittavaksi oli olemassa. Näin ollen lakiin sisällytettiin osittainen substanssipoikkeama, jonka mukaan aineettomista oikeuksista kertyviä tuloja ei katsota väliyhteisötuloksi, mikäli tytäryhtiöllä on substanssipoikkeaman edellytysten mukaista taloudellista toimintaa näihin aineettomiin oikeuksiin liittyen.⁶⁷ Osittaista poikkeamaa ei kuitenkaan sovelleta, mikäli tytäryhtiö omistaa aineelliset oikeudet ja huolehtii niihin liittyvistä myynti- ja jakelutoiminnoista, mutta muut aineettomiin oikeuksiin liittyvät olennaiset toiminnot suoritetaan lainkäyttöalueella, johon tytäryhtiö on asettunut.⁶⁸ Poikkeamaa ei myöskään sovelleta väliyhteisöihin, jotka ovat asettuneet valtioihin, joiden kanssa Tanskalla ei ole tietojenvaihtosopimusta, elleivät aineettomat oikeudet ole nimenomaisesti tämän tytäryhtiön tai sen kanssa samassa valtiossa sijaitsevien yhtiöiden kehittämiä. Substanssipoikkeamaa hyödyn-tääkseen tanskalaisen emoyhtiön tulee ilmoittaa veroviranomaiselle aikomuksestaan hyödyntää poikkeamaa, sekä osoittaa kirjallisesti, että tytäryhtiö täyttää poikkeaman vaatimukset.⁶⁹

⁶⁴ Schmidt et al. 2021, kohta 2.4 kappale 4

⁶⁵ Schmidt et al. 2021, kohta 2.4 kappale 7 ja Baerentzen 2021

⁶⁶ Schmidt 2020, s. 244 ja s. 255

⁶⁷ Schmidt et al. 2021, kohta 2.4 kappale 9

⁶⁸ Baerentzen 2021

⁶⁹ Schmid et al. 2021, kohta 2.4 kappale 10

Aiemmassa väliyhteisösääntelyssä finanssialan toimijoille oli jätetty mahdollisuus hakea poikkeusta väliyhteisölainsäädännön soveltumisesta ulkomaisiin tytäryhtiöihin.⁷⁰ Uudisuuden myötä lakiin kuitenkin säädettiin ATAD-direktiivin mukainen poikkeama, joka mahdollistaa väliyhteisösääntelystä vapautumisen myös finanssialan yrityksille, mikäli alle kolmannes väliyhteisön tulosta koostuu emoyhtiön tai muiden konsernin yhtiöiden kanssa tehdyistä liiketoimista.⁷¹

⁷⁰ Schmitd 2020, s.240

⁷¹ Baerentzen 2021

4 VÄLIYHTEISÖLAKI VERONKIERTOJA ESTÄVÄNÄ SÄÄDÖKSENÄ

4.1 Näkökulma: kansallisen lainsäädännön heikkoudet

Verohallinnon Harmaantalouden selvitysyksikkö on laatinut selvityksen siitä, miten tehokkaasti kansallinen väliyhteisölainsäädäntö toteuttaa tarkoitustaan verovälttelyn ehkäisijänä ja veropohjan rappeuman estäjänä. Selvityksessä on paneuduttu muun muassa vuoden 2019 lakiuudistuksen tuomiin muutoksiin lain soveltamisessa ja erityisesti sen tehokkuudessa. Sinänsä Harmaan talouden selvitysyksikön pyrkimys arvioida lakimuutoksen tuomia vaikutuksia ei ole yksinkertainen, huomioiden ettei johtopäätöksiä voida tehdä esimerkiksi fiskaalisten vaikutusten pohjalta. Lakiuudistuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön on tarkasteltu jo edellä, joten voimme kiinnittää huomiomme nykyllä lainsäädännön osakseen saamaan kritiikkiin.

Suuremmilta osin selvitysyksikön esiin nostamat ongelmat liittyvät ETA-alueen sisäiseen kotivaltion verovälttelyyn väliyhteisöjen avulla. Erityisesti selvityksen mukaan Suomen väliyhteisölainsäädännön tehokasta soveltumista heikentää yksikköpohjaisen verotuksen ja lain soveltumista koskevien poikkeusten yhdistelmä. Siinä, missä yksikköpohjaisen verotuksen etuna ovat sen hallinnollinen yksinkertaisuus, sekä ennakoitavuus, kun väliyhteisötuloksi katsotaan lain soveltuessa yksikön kaikki tulo, se myös avaa mahdollisuuden tavoitella perusteettomia veroetuja. Yhtäältä veroeduista voidaan hyötyä siirtämällä passiivisluontoisia, helposti siirrettävissä olevia tuloja, yritysraakenteen sisällä jo valmiiksi toimialapoikkeuksen, tai minkä tahansa muun poikkeuksen, nojalla väliyhteisölain soveltumisesta vapautettuun yhteisöön. Lisäksi veroa voidaan kiertää myös siirtämällä riittävä määrä taloudellista toimintaa ETA-alueella sijaitsevaan yhtiöön, jolloin tämän yksikön tulo kokonaisuudessaan vapautuu väliyhteisölain soveltumisesta.⁷² On olemassa myös tätä tulkintaa tukevia tutkimuksia, joiden mukaan valtaosa Suomesta ulkomaille ohjatuista tuloista on ohjattu EU-alueen sisäisiin valtioihin.⁷³

Väliyhteisölainsäädäntöön liittyvien tulkintatilanteiden näkökulmasta tyypillisimpiä rajanvetotilanteita ovat passiivisten tuloluokkien hallinnointia varten perustetut yhteisöt, jotka ovat usein holding-yhtiöitä, sekä muut toiminnan ulkoistamiseen tähtäävät järjestelyt esimerkiksi rahoitus- ja vakuutusalailla tai yhtiön hallinnollisten

⁷² Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, s.29 ja 78

⁷³ Multinational profits

elimien osalta. Holding-yhtiöiden perustamiselle on olemassa myös aidosti liiketaloudellisia perusteita, kuten yhtiön kasvun mahdollistaminen hallinnon keskittämisellä erilliseen yhtiöön tai tiettyjen riskien eriyttäminen muusta liiketoiminnasta. Verotaakan keventäminen on kuitenkin yksi tunnetuista, ja yhtiön tarkoituksen kannalta merkittävistä, holding-rakenteen käyttämisen eduista.⁷⁴ Pääsääntöisesti holding-yhtiöitä, sekä muita veroeduista hyötymiseen tähtääviä yritysjärjestelyjä, pyritään perustamaan valtioihin, joiden verotuksen taso on alhainen ja tiettyjä toimialoja koskeva sääntely kevyttä. ETA-alueen sisällä holding-yhtiöitä sekä muita mahdollisesti verovälttelyyn tähtääviä järjestelyjä pyritään perustamaan valtioihin, joihin soveltuu mahdollisimman edullinen verosopimus, ja jossa yhtiön on mahdollista hyötyä emo-tytäryhtiödirektiivistä.⁷⁵

Nykymuotoinen väliyhteisölainsäädäntö aiheuttaa epävarmuutta lain soveltumiselle erityisesti holding-yhtiöiden ja toiminnan ulkoistamisen tilanteissa. Tällaisten yritysjärjestelyjen toimintaperiaatteen näkökulmasta kriittistä on useimmiten se, ettei tällaiseen ulkomaiseen yksikköön sovelleta väliyhteisölainsäädäntöä, joka toisi yksikön tulot verotettavaksi suoraan omistajansa tulona. Tällä perusteella on esitetty näkemys, jonka mukaan ATAD-direktiivin implementoimisen jälkeinen väliyhteisölainsäädäntö vähentäisi mainittujen yritysjärjestelyjen houkuttelevuutta.⁷⁶ Myös Harmaantalouden selvitysyksikkö tunnistaa taloudellisen toiminnan poikkeuksen aiheuttamat, oikeusvarmuutta heikentävät ongelmat. Poikkeuksellista epävarmuutta nimenomaisesti näiden yhtiömuotojen kohdalla aiheuttaa taloudellisen toiminnan poikkeaman soveltumisen sitominen ”*toimintansa harjoittamisen kannalta tarpeellisten*” tilojen, kaluston ja henkilöstön käsitteeseen.⁷⁷

Kansallisella tasolla selkeä raja on vedetty vain toimitilojen osalta; väliyhteisöllä tulee olla käytössään ja hallinnassaan toimitilat, eikä esimerkiksi pelkän postilokeron omaamista katsota tosiasialliseksi sijoittumiseksi.⁷⁸ Muutoin toiminnan laatuun ja laajuuteen suhteutettu määritelmä on erityisen tulkinnanvarainen yhtiömuodoille, joiden taloudellinen toiminta on luonteeltaan niin vähäistä, ettei se vaadi esimerkiksi tiloja tai kalustoa. Ongelma korostuu erityisesti holding-yhtiöiden osalta, joita ei ole huomioitu väliyhteisölainsäädännössä erityisesti vaan niihin sovelletaan samoja säännöksiä, kuin muihinkin ulkomaisiin yksiköihin. Suuremmaksi ongelmaksi voidaan kuitenkin, ainakin veronsaajan näkökulmasta, katsoa mahdollisuus

⁷⁴ Gajewski 2013, s. 77

⁷⁵ Silvestri 2017, s. 482

⁷⁶ Silvestri 2017, s. 488

⁷⁷ VYL 3.3§

⁷⁸ Verohallinnon ohje 2021, kohta 4.2

hyötyä poikkeuksesta siirtämällä toimintaa hyvin vähäisesti sijoittautumisvaltioon.
79

Toisena lain mahdollisista ongelmakohtista on mainittu ETA-alueen ulkopuolisiin valtioihin kohdistuva toimialapoikkeus, jonka piiriin viimeisimmässä lakiuudistuksessa sisällytettiin myös palvelutoiminta. Palvelutoiminnan ulkopuolelle on kuitenkin rajattu muun muassa yksityishenkilöiden sijoitusten hallinnointiin liittyvä toiminta, sekä aineettoman omaisuuden omistamiseen ja oikeuksien luovuttamiseen liittyvä toiminta, kuten myös konsernin sisäiseen rahoittamiseen ja vakuuttamiseen liittyvät toiminnot ja ulkomaisen väliyhteisön hallinnointi-, johto- ja valvontatoiminnot. Näin ollen toimialapoikkeuksen soveltamiseen ei liity edellä kuvattua tulkinnanvaraisuutta. Lisäksi toiminnan tulojen tulee pääosin koostua yksikön lainkäyttöalueellaan harjoittamasta toiminnasta.⁸⁰ Veronsaajan näkökulmasta riski kuitenkin muodostuu konsernirakenteista, joiden avulla hyödynnetään sekä toimialapoikkeaman, edullisten verosopimusten, sekä ETA-alueen substanssipoikkeaman yhdistelmää sijoittelemalla eri toimintoja eri lainkäyttöalueille ja kierrättämällä konsernin tuloja näiden kautta.⁸¹

Näiden itse väliyhteisölakiin liittyvien tekijöiden ohella haasteellinen tulkintakysymys liittyy sallitun verosuunnittelun, aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kierroksen välisen rajanvedon tekemiseen. Ongelmallista on osin se, ettei veron kierrolle tai aggressiiviselle verosuunnittelulle voida antaa yksiselitteisiä, oikeudellisesti sitovia raja-arvoja. Tämä jättää tilaa tulkinnalle siitä, että se mikä ei ole rikosoikeudellisesti tulkittavissa veronkiertämiseksi on oikeudellisesti hyväksyttävää, mikä häivyttää verosuunnittelun ja aggressiivisen verosuunnittelun rajaa.⁸² Ongelmaa ilmentää myös EUT ratkaisukäytännössä esiintynyt vaatimus ”*puhtaasti keinotekoisesta järjestelystä*”, jonka raja on oikeustapausten valossa siirretty järjestelyyn ryhtymisen perusteista järjestelyn ulkoisiin tunnusmerkkeihin. Ratkaisukäytännössä esiintynyt tulkinta siitä, ettei perusvapauksien, kuten sijoittautumisvapaus, hyödyntäminen sinänsä ole oikeuksien väärinkäyttöä, on omiaan hälventämään tätä rajantekoa.⁸³ Tämä avaa mahdollisuuksia veron kiertämistä estävien säännösten⁸⁴ soveltumisen välttämisen liittämällä riittävän määrän taloudellista toimintaa puhtaasti veron välttämiseen tähtääviin järjestelyihin.⁸⁵

⁷⁹ Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, s. 31–32

⁸⁰ HE 218/2018 s. 48–49, Verohallinnon ohje 2021, kohdat 4.4.1 ja 4.4.4

⁸¹ esimerkkejä erilaisista yritysrakenteista on esitetty ansiokkaasti Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, kappale 6.3

⁸² Knuutinen 2015, s. 7–8

⁸³ Urpilainen 2008, s. 546–548, ks. myös Knuutinen 2015, s. 15

⁸⁴ tässä kontekstissa sekä suorat veronkiertosäännökset kansallisella ja kansainvälisellä tasolla, sekä väliyhteisölain säännökset

⁸⁵ Knuutinen 2015, s.9

4.2 Oikeuskäytäntö

Havainnollistavana esimerkkinä edellä esitetystä problematiikasta toimintojen ulkoistamisen, sekä holding-yhtiörakenteiden näkökulmasta voidaan tarkastella kahta oikeustapausta.

Ennakkotapauksessa KVL 35/2019 A Oy omisti kokonaisuudessaan Luxemburgiin sijoittautuneen B S.á.r.l. osakeyhtiön, jonka liiketoiminta koostui sijoitustoiminnasta ja sijoitusvarojen hallinnoinnista. Verotuksen taso yhtiön sijoittautumisvaltiossa oli alle 3/5 Suomen verotuksen tasosta. Yhtiöllä ei ollut Luxemburgissa toimintiloja, kalustoa tai itsenäisesti toimivaltaista henkilöstöä. Sijoitustoimeksiantoja tehtiin muutamia vuodessa, eikä yrityksen toiminta siis sikäli ollut aktiivista. Hallituksen kokoukset pidettiin tytäryhtiön sijoittumisvaltiossa. KVL katsoi, että vaikka kuvatus kaltaiselle liiketoiminnalle on tyypillistä, että toiminta on vähäistä, eikä vaadi suuria taloudellisia panostuksia, ei VYL 3 §:n mukaiset poikkeamisen edellytykset täyttyneet ja näin ollen yhtiön verotukseen voitiin soveltaa väliyhteisölainsäädäntöä.⁸⁶

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 14/0365/4 vuodelta 2014 ratkaistavana oli tapaus, jossa suomalainen emoyhtiö omisti kaksi Irlantiin rekisteröityä vakuutusyhtiötä, jotka harjoittivat konsernin sisäistä jälleenvakuutustoimintaa. Näiden irlantilaisien yhtiöiden toiminta oli ulkoistettu irlantilaiselle vakuutusalan yritykselle. Yhtiöiden perustamisen ja sijoittamisen perusteina kustannustehokkaan ja riittävän toiminnan takaaminen, sekä Dublinissa tarjolla ollut asiantuntemus vakuutustoiminnasta. Irlannissa sijaitsevilla yhtiöillä ei ollut omia toimitiloja tai henkilökuntaa ja päivittäiset asiat hallinnoitiin ulkoistuksen kautta toisen palveluntarjoajan toimesta. Ulkoistamisen perusteena oli kustannussyyt sekä toiminnan vähäisyys, josta johtuen vakituisten työntekijöiden palkkaaminen olisi ollut kannattamatonta. Toiminnan tosiasiallisesti vuosittain vaatima työmäärä oli noin 2500–2800 tuntia, joka vastasi noin kahden täysipäiväisen työntekijän panosta. Yhtiöitä koskevat hallinnolliset ja strategiset päätökset tehtiin vähintään kahdesti vuodessa Irlannissa pidettävissä kokouksissa. Kysymys asiassa oli siitä, onko sijoittautumisoikeutta koskevat SEUT 43 ja 48 artikkelit esteenä väliyhteisölainsäädännön soveltamiselle tapauksessa.

⁸⁶ KVL:2019/35

Tapauksen ratkaisussa painoarvoa annettiin sille, että vaikka tytäryhtiöiden rekisteröidyt osoitteet olivat Irlannissa, ei yhtiöllä ollut sijoittautumisvaltiossa ulkoistamisesta johtuen lainkaan omaa toimintaa. Näin ollen painoarvoa ei voitu antaa sille, että emoyhtiön näkemyksen mukaisesti vakuutustoiminnan riski oli sillä, eikä yhtiöllä jolle toiminta oli ulkoistettu. Myöskään järjestelyn perusteille ei voitu antaa merkitystä tilanteessa, jossa emoyhtiöllä ei katsottu olevan toimintaa sijoittumisvaltiossa.⁸⁷

Tapauksista voidaan päätellä, että veronsaajan näkökulmasta tapausten ratkaisu on yksiselitteistä tilanteissa, joissa verovelvollisen tytäryhtiöllä ei ole sijaintivaltiossa omia toimitiloja. Verovelvollisen näkökulmasta tilanne näyttäytyy pulmallisena sen osalta, miten paljon taloudellista toimintaa tulisi sijoittaa, kun valtioon sijoitetaan toimintoja, jotka eivät vaadi erityisiä fyysisiä olosuhteita toimiakseen.

4.3 Sääntelyn tiukentamisen mahdollisuudet

On siis todettua, ettei kansallisen väliyhteisölainsäädännön tarkoitus toteudu tilanteissa, joissa hyödynnetään ETA-alueella sijaitsevia matalan verotuksen valtioita, tai tilanteissa, joissa ETA-alueen ulkopuolinen yksikkö voi hyödyntää toimialapoikkeusta.⁸⁸ Ratkaisuiden löytämiseksi tutkielmassa on tarkasteltu Ruotsin ja Tanskan väliyhteisölainsäädäntöjä, sekä tarkasteltu EU-oikeudellisia näkökulmia. Poikkeavista talousrakenteistaan sekä yhtiöverojärjestelmistä johtuen toisten lainkäyttöalueiden sääntely ei sellaisenaan ole siirrettävissä suoraan Suomen lakiin. Tässä kappaleessa on kuitenkin tarkoitus nostaa esiin ehdotuksia siitä, millaisin keinoin kotimaista sääntelyä voitaisiin ohjata vastaamaan paremmin lainsäätäjän tarkoitusta.

Jos verrataan Ruotsin sääntelyn keskeisiä eroja kotimaiseen, voidaan esiin nostaa niin sanotun valkoisen listan ylläpitäminen. Erityisesti Ruotsin mallissa, jossa valkoiseen listan poikkeuksen soveltamiseen on asetettu erilaisia tasoja ja kriteereitä, joilla lainkäyttöalueita jaotellaan näille tasoille, on järjestelmän ylläpitäminen hallinnollisesti raskasta. Sen lisäksi, että tällaisen sääntelyjärjestelmän ylläpitäminen vaatisi toisten valtioiden lainsäädännön läpikäymistä olennaisilta osin, tulisi listaa myös aika-ajoin tarkastaa. Väliyhteisölainsäädäntö muuttuisi tällaisessa tilanteessa

⁸⁷ Helsingin HAO 14/0365/4

⁸⁸ ks. tarkemmin Harmaan talouden selvitysyksikkö, kuvat 4 ja 6

myös verovelvollisen kannalta vaikeaselkoiseksi.⁸⁹ Valkoisen listan käsite ei ole kansallisessa lainsäädännössämme vieras. Suomessa valkoista listaa ylläpidetään niiden ETA-alueen ulkopuolisten maiden osalta, joiden kanssa on solmittu tietojenvaihtosopimus, joka täyttää VYL 3 §:n 2 momentin 2 kohdan edellytykset.⁹⁰ Ruotsalaisen lainsäädännön kaltaisista listoista on kuitenkin haluttu nimenomaisesti päästä eroon kotimaisessa sääntelyssä.⁹¹

Toinen ero ruotsalaisen ja kotimaisen lainsäädännön välillä on toimialapoikkeuksen soveltamisalassa. Ruotsissa toimialapoikkeus on rajattu koskemaan vain laivanvarustustoimintaa. Tämä osaltaan auttaisi pääsemään eroon aiemmin mainittuun ongelmaan konsernirakenteiden järjestämisestä siten, että mahdollisimman monta verolomaa, verohelpotusta ja edullista verosopimusta pystytään hyödyntämään. Kotimaista lainsäädäntöä on kuitenkin pyritty pitämään ajantasaisena siten, että se huomioi elinkeinoelämän kehityksen, eikä tarpeetta estä tehokkaan kansainvälisen liiketoiminnan järjestämistä. Viimeisimpänä uudistuksena toimialapoikkeuksen soveltamisalaa laajennettiin koskettamaan myös palvelutoimintaa.⁹² Näin ollen ei ole odotettavissa, että kotimaisen toimialapoikkeaman soveltamisalaa kavennettaisiin.

Sekä Suomen, että Ruotsin lainsäädännöt sisältävät substanssipoikkeaman. Tätä voidaan verrata Tanskan tilanteeseen, jossa oikeusvarmuus- tai tulkintakysymyksiä ei tältä osin synny, kun substanssipoikkeamaa ei sovelleta kuin erikseen mainituissa tilanteissa. EU-oikeudellisesta näkökulmasta substanssipoikkeamasta luopuminen asettaisi kansalliset tilanteet eriarvoiseen asemaan rajat ylittävien kanssa, joka on perusvapauksien vastaista.⁹³ Tanskan mallissa EU-oikeuden asettamista rajoitteista on vapauduttu poistamalla väliyhteisölainsäädännön soveltumisedellytyksistä sijoittautumisvaltion matalan verotuksen taso, jolloin verokohtelu on tasapuolinen kotimaisten ja rajat ylittävien tilanteiden osalta. Suomen nykylainsäädäntöön tällainen muutos ei olisi sellaisenaan mahdollinen, vaan se edellyttäisi muita muutoksia väliyhteisölainsäädännön soveltumisedellytyksiin. Substanssipoikkeaman poistamisen rinnalla lienisi siis tarkoituksen mukaista sisällyttää väliyhteisölainsäädäntöön aktiivisten ja passiivisten tuloluokkien käsite, sekä sitoa Tanskan malliin lain soveltuminen passiivisten tulojen suhteelliseen osuuteen. Vaikka muutos poistaisi substanssipoikkeamaan liittyvät tulkintakysymykset, sekä efektiivisen verokannan laskemiseen liittyvän hallinnollisen raskauden, voisi uutta hallinnollista taakkaa

⁸⁹ HE 218/2018 vp, kohta 2.4

⁹⁰ Verohallinnon ohjeet 2019

⁹¹ HE 281/2018 vp, kohta 2.4

⁹² HE 281/2018 vp, kohta 3.4.1

⁹³ SEUT 49 art.

sekä tulkinnallista epäselvyyttä liittyä passiivisten tuloluokkien käsitteen määrittelymiseen.⁹⁴ Tämä kuitenkin saataisi olla pienempi taakka, kuin edellä mainitut.

Kun huomioidaan Tanskan lainsäädännön kohtaamat muutospainet, sekä kiivas keskustelu sen soveltumisalan laajuudesta, voidaan vetää johtopäätöksiä, ettei tällainen lainsäädäntöuudistus olisi sellaisenaan hyväksyttävä.⁹⁵ Näin ollen Tanskan nykysäädännön mukainen osittainen substanssipoikkeama voisi olla tarpeellinen soveltumistilanteiden keventämiseksi. Mikäli lainsäädännön soveltuminen olisi sidonnainen tytäryhtiön passiivisten tulojen osuuteen kokonaistulosta, jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle EUT ratkaisukäytännössä nimetyn tarkoituksen mukaisesti aidosti taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt.

Väliyhteisölain soveltumisen ulottaminen myös kotimaisiin tilanteisiin passiivisen tulojen suhteellisen osuuden perusteella voisi sellaisenaan olla Suomen nykymuotoista verojärjestelmää ajatellen liian raskas ratkaisu. Huomiota on annettava esimerkiksi sille seikalle, ettei tanskalainen väliyhteisölainsäädäntö kosketa yksityishenkilöiden omistuksia, toisin kuin Suomessa. Tämä vaatisi siis väliyhteisösääntelyn perusteellista uudistamista.

Yksinkertaisempuna ratkaisuna kansallisen lainsäädännön kiristämiseen näyttäytyisi siis substanssipoikkeaman edellytysten tiukentaminen. Kuten aiemmin todettu, pääasialliset ongelmat lain soveltumisessa liittyvät nimenomaisesti yritysra-kenteisiin, joiden osana hyödynnetään substanssipoikkeaman nojalla väliyhteisösääntelystä vapautuvia yhtiöitä. Tällä hetkellä substanssipoikkeaman soveltumisen ainoana tarkkana kriteerinä on tosiasiallinen sijoittautuminen. Kriteerien tiukentaminen muodostuu ongelmalliseksi, sillä muiden soveltumisperusteiden suhteuttaminen liiketoiminnan tasoon on perusteltua, ei ole yksiselitteisiä määreitä, joita tähän voitaisiin asettaa. Rajaamisen mahdollisuuksiksi jäisi siis esimerkiksi tiettyjen yhteisömuotojen tai toimialojen rajaaminen substanssipoikkeaman ulkopuolelle. Tällainen automaattinen oletama veronkierrosta, ilman verovelvollisen mahdollisuutta osoittaa toisin, on kuitenkin EU tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan kielletty.⁹⁶ Sanamuodon mukaisella tulkinnalla EUT käytännön ei kuitenkaan pitäisi estää tilanteita, joissa todistustaakka substanssipoikkeaman soveltumisesta asetetaan verovelvolliselle. Tällainen malli tuli käyttöön Tanskassa uuden sääntelyn myötä, kun osittaisen substanssipoikkeaman soveltumisen edellytykseksi

⁹⁴ Viherkenttä 2014, s.423-424, vaikka artikkeli on kirjoitettu ennen nykymuotoisen lainsäädännön voimaantulusta, on siinä tunnistettu tässä kappaleessa osoitettuja haasteita Suomen lainsäädäntömallissa

⁹⁵ Baerentzen 2021

⁹⁶ C-196/04, kohta 50

asetettiin verovelvollisen tekemä ilmoitus aikomuksesta hyödyntää poikkeamaa, sekä sen osoittaminen, että poikkeaman edellytykset täyttyvät.

Kuten aiemmin todettiin, yksi ongelma Suomen väliyhteisölain vaikutusten tarkkailemisessa on se, että vain vähäinen määrä väliyhteisöitä ilmoitetaan, osittain siitä syystä, etteivät verovelvolliset ilmoita omistuksia, joihin kokevat jonkin poikkeamista.⁹⁷ Mikäli poikkeusten soveltumisen edellytyksenä olisi verovelvollisen velvoite osoittaa poikkeaman soveltumisedellytysten täyttyminen, tämä todennäköisesti lisäisi ilmoitettujen väliyhteisöjen määrää. Näin ainakin voisi perustellusti olettaa, sillä yksi verosuunnittelun pääasiallisista tehtävistä on veroriskien kartoittaminen.⁹⁸ Ilmoittamisen lisääntyminen toki lisäisi hallinnollista taakkaa, mutta se voisi samalla lisätä ennakkoratkaisuiden ja oikeuskäytännön määrää, joka pidemmässä juoksussa tarkentaisi taloudellisen poikkeaman täyttymiskriteeristön määritelmiä.

4.4 Sääntelyn tulevaisuus

Kansainvälisellä lainsäädäntökentällä on esillä useita, väliyhteisölain soveltamisalaa koskettavia uudistuksia, joista osa tulee toteutuessaan vaikuttamaan verolainsäädäntöjen harmonisoimiseen laajemmin, kuin aiemmin ETA-alueella käytössä olleet sääntelyt.

Yksi globaalisti kiinnostava uudistus on OECD:n BEPS 2.0 -hanke, jonka tarkoituksena on vastata digitaalisen talouden verotuksellisiin haasteisiin ja taata periaatetta, verotusvallan oikeudenmukaisesta jakautumisesta. Hanke sisältää kaksi sääntelykokonaisuutta, pilari I koskee verotusoikeuden uudelleen allokoointia ja pilari II globaalia minimiverotusta.⁹⁹ Pilari I:n tavoitteena on kohdistaa verotusta enemmän valtiolle, jossa kansainvälisesti toimivan yrityksen myynti ja käyttäjät ovat.¹⁰⁰ Väliyhteisölainsäädännön tyypillisimpien ongelmatilanteiden kannalta tätä mielenkiintoisempi on pilari II, jonka tarkoituksena on paikata pilari I:n mahdollisesti jättämiä aukkoja ja varmistaa, että kansainväliset suuryritykset maksavat toiminnastaan tietyn vähimmäismäärän veroa. Käytännössä pilari II ei edellyttäisi valtioilta määrätyn verotason asettamista, mutta se mahdollistaisi kansainvälisissä yritysraenteissa paikallisen verotason ja globaalin minimiverotason välisen erotuksen

⁹⁷ VYL 7§, ja Elinkeinoverotus 2020, s. 724

⁹⁸ Myrsky 2007, s. 733

⁹⁹ VM 2021, s. 3

¹⁰⁰ VM 2021, s. 4

verottamisen toisessa valtiossa.¹⁰¹ Todellisuudessa pilarin II vaikutukset jäisivät kuitenkin vähäisiksi, sääntely soveltuisi tilanteissa, joissa yritysryhmän vuotuinen yhteenlaskettu liikevaihto on vähintään 750 miljoonaa.¹⁰²

Useat tulkinnanvaraiset kysymyksen väliyhteislain soveltumisen kannalta liittyvä holdingyhtiöiden käyttöön, sekä siihen, millä laajuudella rajoittavia toimenpiteitä voidaan kohdistaa tämän kaltaisiin yhtiöihin. Euroopan komission 22.12.2021 antaman direktiiviehdotuksen tarkoituksena on puuttua nimenomaan pöytälaatikkoyhtiöiden käyttämiseen aggressiivisen verosuunnittelun keinona. Ehdotetun direktiivin tarkoituksena on paikata ATAD-direktiiviin jääneitä puutteita, jotka mahdollistavat verovälttelyn matalan verotuksen valtioiden kautta yhtiöillä, joilla ei ole lainkaan tosiasiallista liiketoimintaa.¹⁰³ Tarkoituksena on myös täydentää BEPS 2.0 pilari 2:n minimiverosäännöstä, joka koskettaa vain suuria monikansallisia yhtiöitä.¹⁰⁴

Direktiivin tiivistettynä sisältönä on edellyttää jäsenvaltioissa asuvia yhtiöitä, joiden tulot koostuvat pääosin passiivisista tuloluokista tai finanssisektorin tuloista, ja joilla on rajat ylittävää toimintaa direktiivin määrittelemissä rajoissa, raportoimaan toiminnastaan paikalliselle veroviranomaiselle ja osoittaa täyttävänsä direktiivin 7 artiklan edellytykset, joiden myötä direktiivin soveltumisesta voidaan poiketa. Raportoimisvelvollisuuden rikkominen voidaan sanktioida.¹⁰⁵ Direktiivissä poikkeaman soveltumisen edellytykseksi on esitetty toimitilojen, sekä vähintään yhden, yhtiön omissa nimissä olevan, EU-alueella olevan aktiivisen pankkitilin omaaminen. Lisäksi edellytyksiä on esitetty yrityksen johdon ja työntekijöiden osalta.¹⁰⁶

Mikäli edellytyksiä poikkeuksen soveltumiselle ei osoiteta, voidaan 11 artiklan mukaisesti direktiivissä erikseen määritelty ”*relevant income*” verottaa yhtiön osakkeenomistajien tulona osakkeenomistajien kotivaltion lainsäädännön mukaisesti.¹⁰⁷ Lisäksi mikäli poikkeusedellytyksiä ei osoiteta täytetyksi, on niin sanotun pöytälaatikkoyhtiön sijoittumisvaltiolla oikeus evätä yhtiöltä asuinvaltiotodistuksen saaminen tässä valtiossa, jolloin yhtiö ei voi hyötyä esimerkiksi sijoittumisvaltionsa verosopimusetuuksista.¹⁰⁸ Tarkoituksena on, että direktiivi astuisi voimaan vuodesta 2024 alkaen. Euroopan komission on tarkoitus antaa ehdotus samankaltaisen

¹⁰¹ VM 2021, s. 9

¹⁰² VM 2021, s.10

¹⁰³ Euroopan komission ehdotus 2021, s.1

¹⁰⁴ Euroopan komission ehdotus 2021, s. 2

¹⁰⁵ Euroopan komission ehdotus 2021 s. 25–27

¹⁰⁶ Euroopan komission ehdotus 2021, s. 29

¹⁰⁷ Euroopan komission ehdotus 2021, s. 31

¹⁰⁸ Euroopan komission ehdotus 2021, s. 32

pöytälaatikkoyhtiöihin kohdistuvasta direktiivistä myös kolmansiin maihin vuoden 2022 aikana.¹⁰⁹

¹⁰⁹ European commission – questions and answers 2021

5 YHTEENVETO

Valtioiden välisten verojärjestelmien eroavaisuudet aiheuttavat globaalien ongelmien verotulojen valumisesta pois niiltä lainkäyttöalueilta, joille verotusoikeus yleisten periaatteiden mukaisesti kuuluisi. Osittain ongelman syynä, että ratkaisemisen haasteena on valtioiden väliset talous- ja verojärjestelmien erot, jotka ovat omiaan lisäämään kansainvälisen verojärjestelmän pirstaleisuutta. Kansallisella tasolla tehokkaan ongelmanratkaisun haittana on paitsi se, ettei globaaleita ongelmia voida tehokkaasti ratkaista yhden valtion tasolla, myös EU-oikeuden tuomat rajoitteet, jotka estävät jäsenvaltioita säätämästä lakeja, jotka voisivat asettua perusvapauksien kanssa poikkitelein.

Ongelmana näyttäisi ilmenevän myös se, että vaikka veronkierron estäminen on tavoitteena niin kansallisella tasolla, OECD:ssä, kuin EU:ssakin, ei veronkierrolle ole onnistuttu antamaan sellaista yksiselitteistä määritelmää, jonka avulla olisi helppoa tehdä rajanvetoa luvallisen verosuunnittelun ja veronkierron välille. Tämä tulokintaongelma aiheuttaa sen, että jopa EUT ratkaisukäytännössä on tehty kannanottoja, jotka tuntuvat olevan veronkierron estämisen tavoitteen kanssa ristiriidassa. Toisaalta voidaan myös ajatella, ettei tällaista ristiriitaa synny, vaan veronkierron raja on vedetty vain puhtaasti keinotekoisiiin tapauksiin, vaikka tämä ei tunnu tehokkaimmalta mahdolliselta rajanvedolta, mikäli tavoitteena on estää veropohjan rapautumista ja jakaa verotusvalta oikeudenmukaisesti.

EU:n tasolla on annettu direktiivien muodossa ohjenuoria, minimisääntelyvaatimuksia, jäsenvaltioille. Tästä huolimatta väliyhteisösääntely on jäsenvaltioiden kesken värikästä, mikä toki on selitettävissä kansallisilla eroavaisuuksilla talousrakenteen ja verojärjestelmien osalta. Vaikka jäsenvaltiot voisivat teoriassa ottaa oppia toisistaan väliyhteisösääntelyn järjestämisessä, on tämä käytännön tasolla haastavaa toteuttaa, ilman perustavanlaatuisia uudisuuksia koko verojärjestelmään, edellä esitetyistä syistä.

Mahdollisesti ainoana tehokkaana keinona estää veronkiertäminen väliyhteisöjen avulla näyttäytyy olevan verojärjestelmien laajempi harmonisointi. On perusteltua, että globaali minimiverotus koskee vain monikansallisia suuryrityksiä. On kuitenkin hyvä, että EU:n tasolla kansainvälisiä tilanteita koskevia verotuskäytäntöjä pyritään yhdenmukaistamaan myös pienemmässä mittakaavassa. Tämä osoittaa, että väliyhteisösääntelyn ongelmat on tunnistettu unionin tasolla.