

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi koskien pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä verotuksessa**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 22 päivänä joulukuuta 2021 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi koskien pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä verotuksessa sekä hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin (EU) 2011/16 muuttamisesta, COM(2021) 565 final ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Direktiiviehdotuksen suomen- tai ruotsinkielinen käännös ei ole vielä valmistunut ja tästä johtuen direktiiviehdotus lähetetään tiedoksi englanninkielisenä versiona. Komission antamien tietojen mukaan käännösten on tarkoitus valmistua helmikuun 2022 alkupuolella.

Helsingissä 10.2.2022

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Erityisasiantuntija Meeri Karlsson

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO  
10.2.2022

EU/2021/1466

## **EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI KOSKIEN PÖYTÄLAATIKKOYHTIÖIDEN VÄÄRINKÄYTÖN ESTÄMISTÄ VEROTUKSESSA**

### **1 Tausta ja tavoitteet**

Euroopan komissio antoi 22 päivänä joulukuuta 2021 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi koskien pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä verotuksessa sekä hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin (EU) 2011/16 muuttamisesta (COM(2021) 565), jäljempänä *pöytälaatikkoyhtiöiden verotusta koskeva direktiiviehdotus* tai *direktiiviehdotus*. Ehdotukseen liittyy myös direktiiviehdotusta koskeva vaikutusarvio SWD (2021) 578 final sekä tiivistelmä vaikutusten arvioinnista SWD(2021) 579 final.

Komission direktiiviehdotus on osa komission toimenpidepakettia, jonka tarkoituksena on torjua verotukseen liittyviä väärinkäytöksiä. Samanaikaisesti pöytälaatikkoyhtiöiden verotusta koskevan direktiiviehdotuksen antamisen kanssa komissio esitti, että monikansallisten yritysten vähimmäisverotusta koskeva kansainvälinen sopimus saatetaan nopeasti osaksi kansallisia lainsäädäntöjä (ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalin verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa).

Pöytälaatikkoyhtiöiden verotusta koskevassa direktiiviehdotuksessa ehdotetaan uusia raportointivelvoitteita pöytälaatikkoyhtiöiden käyttöön liittyen, jotta veroviranomaiset voisivat helpommin tutkia niihin mahdollisesti liittyviä väärinkäytöksiä. Soveltamisedellytysten täyttyessä yksiköltä evätään verosopimisedut ja yksikön tekemiä ja saamia suorituksia kohdellaan verotuksessa kuoriyhtiö sivuuttaen. Ehdotus sisältää myös säännöksiä esimerkiksi automaattisesta tietojenvaihdosta jäsenvaltioiden välillä sekä veronkorotuksista.

Ehdotettujen säännösten tavoitteena on pienentää verotulojen menetyksiä, jotka aiheutuvat kuoriyhtiöiden hyödyntämisestä verotuksen välttelyssä.

Ehdotettu sääntely kohdistuu jäsenvaltioissa asuviin yksiköihin laajasti niiden yhtiömuodosta riippumatta sekä niiden osuuden omistajiin (jäljempänä näistä osuuden omistajista käytetään yksinkertaisuuden vuoksi yksikön yhtiömuodosta riippumatta termiä *osakas*). Direktiiviehdotuksen mukaan tällaisia osakkaita voivat olla luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, joilla on suoraan tai välillisesti toisen yksikön kautta oikeus osuuteen yksiköstä. Direktiiviehdotuksen raportointivelvoitteet on kohdistettu niihin yksiköihin, joiden liikevaihto koostuu pääosin passiivisista tuloista ja joiden varoihin tai tuloihin liittyy rajat ylittävä ulottuvuus ja jonka päivittäiset toiminnot ja päätöksentekeminen on ulkoistettu. Direktiiviehdotuksen mukaan tietyt rahoitusalan toimijat on vapautettu sääntelystä.

### **2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**

#### **2.1 Direktiivin kohde ja soveltamisala**

Direktiiviä sovellettaisiin lähtökohtaisesti laajasti kaikkiin taloudellista toimintaa harjoittaviin yksiköihin, joiden verotuksellinen asuinvaltio on jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Se

soveltuisi siten yhtiömuotoisten toimijoiden lisäksi muihinkin yksiköihin, joiden katsotaan verotuksellisesti asuvan jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa.

Direktiivin soveltamisen ulkopuolelle ehdotetaan kuitenkin rajattavan tiettyjä toimijoita, joihin ei direktiiviehdotuksen mukaan nähdä liittyvän merkittävää riskiä direktiiviehdotuksen sääntelyn näkökulmasta. Näitä toimijoita ovat (i) yksiköt, joiden arvopaperit ovat julkisen kaupan käynnin kohteena, (ii) yksiköt, joiden asuinvaltio on samassa valtiossa kuin yksikön osakkaiden, tosiasiallisten edunsaajien tai ylimmän emoyhtiön asuinvaltio sekä (iii) yksiköt, joilla on vähintään 5 täysiaikaista työntekijää, jotka hoitavat pelkästään yksikön tulonmuodostumiseen liittyviä tehtäviä.

Lisäksi tietyt säännellyt rahoitusalan yritykset on vapautettu raportointivelvoitteista. Direktiiviehdotus sisältää 19 kohtaisen listan vapautetuista rahoitusalan toimijoista, joiden tarkempi määrittely perustuu kutakin asianomaista yritysmuotoa koskevaan, tässä direktiiviehdotuksessa yksilöityyn direktiiviin. Vapautettuja ovat luottolaitokset, sijoituspalveluyritykset, vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajat, siirtokelpoiseen arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten (yhteissijoitusyritys) rahastoyhtiöt, vakuutus- ja jälleenvakuutusyritykset, lisäeläkelaitokset, eläkelaitokset, jotka hallinnoivat eläkejärjestelmiä, jotka katsotaan olevan sosiaaliturvajärjestelmiä sekä oikeushenkilöt, jotka on perustettu tällaisten järjestelmien sijoituksia varten, AIFM-direktiivissä tarkoitetut vaihtoehtorahastot ja UCITS-direktiivissä tarkoitetut sijoitusrahastot, keskusvastapuolet, arvopaperikeskukset, vakuutus- ja jälleenvakuutusriskeistä vastaavat erillisyhtiöt, arvopaperistamista varten perustetut erillisyhtiöt, vakuutus- ja sekä vakuutushallintayhtiöt, maksulaitokset, sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitokset, joukkorahoituspalvelun tarjoajat ja kryptovarapalvelun tarjoajat.

## **2.2 Pöytälaatikkoyhtiöiden tunnistaminen ja niille asetettu raportointivelvollisuus**

Direktiiviehdotuksen toinen luku sisältää säännökset siitä, miten pöytälaatikkoyhtiöt voidaan tunnistaa. Ehdotus sisältää moniportaisen säännösten, jonka ensimmäisenä vaiheena on tunnistaa korkean riskin yksiköt, joille asetetaan velvollisuus antaa tarkempia tietoja toiminnastaan toimivaltaiselle viranomaiselle. Seuraavaksi direktiiviehdotus esittää ns. minimisubstanssivaatimukset, jotka yksikön pitäisi täyttää, jotta siihen ei sovellettaisi direktiivin mukaisia veroseuraamuksia. Lopuksi direktiiviehdotuksessa esitetään periaatteet, joiden nojalla yksikkö, joka ei täytä direktiivin mukaisia minimisubstanssivaatimuksia, voisi vielä erikseen vapautua direktiivin mukaisista veroseuraamuksista.

### *Raportointivelvollisten yksiköiden tunnistaminen*

Direktiiviehdotuksen mukaan yksikköön sovellettaisiin direktiivin mukaisia veroraportointivelvollisuuksia, jos se täyttää seuraavat edellytykset:

- a) yli 75 prosenttia yksikön tulosta kahden edellisen verovuoden aikana muodostuu direktiivin tarkoittamista passiivisista tuloista;
- b) yksikkö harjoittaa rajat ylittävää toimintaa direktiiviehdotuksessa tarkoitetulla tavalla; ja
- c) yksikkö on ulkoistanut päivittäisen toimintojen hallinnoimisen ja merkittäviin toimiin liittyvän päätöksenteon kahden edeltävän vuoden aikana.

Direktiiviehdotuksen tarkoittamia passiivisia tuloja ovat muun muassa korkotulot ja muut rahoitusomaisuuden tuottamat tulot, rojaltit ja muut aineettoman omaisuuden tuottamat tulot,

osingot ja osakkeiden luovutusvoitot, rahoitusleasingin perusteella saadut tulot, kiinteän omaisuuden ja yksityiskäytössä olevan irtaimen omaisuuden (jonka arvo on yli miljoona euroa) tuottamat tulot, vakuutus-, pankki- ja rahoitustoiminnan tuottamat tulot sekä lähiyhtiöille ulkoistettujen palveluiden tuottama tulo. Jos yhtiö omistaa direktiiviehdotuksen tarkoittamaa kiinteää omaisuutta ja yksityiskäytössä olevaa irtainta omaisuutta, passiivisia tuloja koskeva kriteeri täyttyisi, vaikka omaisuus ei kerryttäisikään tuloa, jos yksikön omaisuudesta yli 75 prosenttia on tällaista omaisuutta.

Yksikkö harjoittaa rajat ylittävää toimintaa direktiiviehdotuksen tarkoittamalla tavalla, jos yli 60 prosenttia sen omaisuudesta on kiinteää omaisuutta tai yksityiskäytössä olevaa irtainta omaisuutta, joka sijaitsee toisessa valtiossa kuin yksikön asuinvaltio tai jos yli 60 prosenttia yksikön passiivisista tuloista muodostuu rajat ylittävistä liiketoimista.

#### *Raportointivelvollisuuden sisältö ja minimisubstanssivaatimus*

Jos yksikkö täyttää yllä kuvatut edellytykset, on sen raportoitava vuosittain veroilmoituksellaan täyttääkö se direktiivissä asetetut indikaattorit riittävästä verotuksellista substanssista (ns. minimisubstanssivaatimukset). Täyttääkseen direktiivissä asetetut minimisubstanssivaatimukset (i) yksikkö omistaa jäsenvaltiossa toimitilat tai sillä on toimitilat sen yksinomaisessa käytössä, (ii) yksiköllä on oltava vähintään yksi oma ja aktiivinen pankkitili unionin alueella sekä (iii) vähintään yksi johtohenkilö asuu samassa jäsenvaltiossa kuin yksikkö tai riittävän lähellä tehtävien hoitamiseksi ja tällä henkilöllä on riittävä pätevyys ja valtuudet yksikön tuloa tuottavien toimintojen hoitamiseen eikä henkilö ole työsuhteessa konsernin ulkopuoliseen yritykseen eikä toimi muun yrityksen johdossa tai vaihtoehtoisesti suurin osa yksikön henkilökunnasta asuu samassa jäsenvaltiossa kuin yksikkö tai riittävän lähellä yksikköä ja tällä henkilöstöllä on riittävä pätevyys yksikön tuloa tuottavien toimintojen hoitamiseen.

Yksikön olisi liitettävä veroilmoituksella annettavaan ilmoitukseensa kirjallista näyttöä, jonka perusteella minimisubstanssivaatimuksen täyttyminen voidaan varmistaa. Direktiiviehdotuksen mukaan selvitystä tulisi toimittaa yksikön toimitiloihin, yksikön tuloihin ja kuluihin, yhtiön harjoittamaan toimintaan, yhtiön johtajiin ja työntekijöihin, ulkoistettuihin toimintoihin ja pankkitiliin liittyen.

Direktiiviehdotuksen mukaan yksiköllä oletetaan olevan riittävä verotuksellinen substanssi, jos yksikkö raportoi täyttävänsä kaikki minimisubstanssin indikaattorit, ja se toimittaa riittävää kirjallista näyttöä tämän johtopäätöksen tueksi. Jos taas yksikkö raportoi, että se ei täytä jotakin direktiivin indikaattoreista, tai se ei toimita riittävää lisäselvitystä substanssista, oletuksena on, että yksiköllä ei ole riittävää verotuksellista substanssia vaan se on direktiivin tarkoittama pöytälaatikkoyhtiö.

#### *Pöytälaatikkoyhtiöolettaman kumoaminen ja poikkeus minimisubstanssivaatimuksista*

Yksikkö, joka ei täytä direktiivin mukaisia indikaattoreita minimisubstanssista, voi vapautua direktiivin mukaisten veroseuraamusten soveltumisesta joko kumoamalla olettaman siitä, että yksiköllä ei ole riittävää verotuksellista substanssia, tai täyttämällä edellytykset poikkeuksen myöntämiselle.

Direktiiviehdotuksen mukaan yksikölle on varattava mahdollisuus kumota oletttama siitä, että sillä ei ole riittävää verotuksellista substanssia. Yksikkö voi kumota tämän olettaman toimittamalla tarkempaa todistusaineistoa sen harjoittamasta toiminnasta. Tämän todistusaineiston tulee sisältää dokumentaatiota, jonka perusteella voidaan varmistaa liiketaloudelliset perusteet yksikön perustamiselle, yksityiskohtaiset tiedot yksikön työntekijöiden osaamisesta, kokemuksesta,

työsopimuksista ja työsuhteen kestosta sekä konkreettista todistusaineistoa siitä, että yhtiön tulonmuodostumista koskeva päätöksenteko tapahtuu yksikön asuinvaltiossa. Yhtiön katsotaan kumonneen oletama verotuksellisen substanssin puuttumisesta, jos sen toimittama lisäselvitys osoittaa, että yksikkö on itsenäisesti vastannut sen tulonmuodostuksen kannalta keskeisistä riskeistä ja päätöksenteosta. Tätä oletettaman kumoamaa voidaan soveltaa kyseiseltä verovuodelta ja sitä seuraavalta viideltä vuodelta, jos yksikön toiminnassa ei tapahdu muutoksia.

Direktiiviehdotuksen mukaan yksikölle on myös varattava mahdollisuus pyytää poikkeusta direktiivin mukaisten veroseuraamusten soveltumisesta, vaikka sillä ei olisikaan riittävää verotuksellista substanssia. Tämän poikkeuksen myöntäminen edellyttää, että yksikön olemassaolosta ei seuraa verotuksellista etua yksikön tosiasiallisille edunsaajille tai sille konsernille, johon yksikkö kuuluu. Poikkeus voidaan myöntää kyseiselle verovuodelle ja sitä seuraavalle viidelle vuodelle, jos yhtiön toiminnassa ei tänä aikana tapahdu muutoksia.

### **2.3 Verotuksen toimittaminen**

Direktiiviehdotuksen kolmannessa luvussa esitetään säännökset siitä, kuinka yksiköitä, joilla ei ole riittävää verotuksellista substanssia, tulee käsitellä verotuksen toimittamisen yhteydessä. Kappaleessa käsitellään erikseen yksikön verotusta sen asuinvaltiossa, verotusta yksikön osakkaiden asuinvaltiossa sekä verotusta yksikön saaman tulon lähdevaltiossa.

Direktiivillä ei ole tarkoitus vaikuttaa yksikön asuinvaltion oikeuteen verottaa yksikön tuloa. Yksikköä voidaan edelleen pitää verovelvollisena asuinvaltiossaan, ja sen tuloja ja varoja voidaan verottaa kyseisen jäsenvaltion kansallisten verosäännösten mukaisesti. Yksikön asuinvaltio ei kuitenkaan saisi myöntää yksikölle verotuksellista asuinpaikkatodistusta tai vaihtoehtoisesti asuinvaltion tulisi tehdä myönnettyyn asuinpaikkatodistukseen merkintä siitä, että yksikkö ei ole oikeutettu verosopimusten tai emo-tytäryhtiödirektiivin ja korko-rojaltidirektiivin mukaisiin etuuksiin.

Direktiiviehdotuksen mukaan yksikön osakkaiden asuinvaltiossa yksikkö sivuutettaisiin ja yksikön tulo verotettaisiin suoraan sen osakkaiden tulona osakkaiden asuinvaltion verolainsäädännön mukaisesti. Osakkaiden asuinvaltiossa määrättävästä verosta voidaan kuitenkin vaatia vähennettäväksi yksikön asuinvaltiossa mahdollisesti määrätty vero.

Myös yksikön saaman tulon lähdevaltiossa yksikkö sivuutettaisiin maksajan verotuksessa ja yksikön saaman tulon katsottaisiin kertyvän suoraan yksikön osakkaille. Tällöin esimerkiksi rojaltit voisivat tulla lähdevaltiossa verotuksen piiriin, mikäli yksikön osakkaat asuvat Euroopan unionin ulkopuolella eikä korko-rojaltidirektiivi soveltuisi näihin suorituksiin pöytälaatikoyhtiön sivuuttamisen johdosta.

### **2.4 Tietojenvaihto**

Ehdotuksen neljäs luku sisältää veloitteen jäsenvaltioille vaihtaa tietoja ehdotetun direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluvista yksiköistä. Tietoja vaihdettaisiin raportointivelvollisten yksiköiden toiminnan laajuudesta ja luonteesta, osakkeenomistajista ja tosiasiallisista edunsaajista sekä henkilöistä, joihin yksiköiden raportointi todennäköisesti vaikuttaisi. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi vaihdettava tieto yksikön pöytälaatikkoyhtiöoletettaman kumoamisesta sekä yksikölle myönnetystä poikkeuksesta olla soveltamatta siihen direktiivin mukaisia veroseuraamuksia. Tiedot olisi vaihdettava 30 päivän kuluessa niiden saamisesta.

Tietojenvaihto tapahtuisi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin 2011/16/EU, jäljempänä *virka-apudirektiivi*, perusteella. Ehdotuksessa muutettaisiin virka-apudirektiiviä siten, että pakollinen automaattinen tietojenvaihto kattaisi myös edellä kuvatut direktiiviehdotuksen tarkoittamat tilanteet ja tiedot.

Automaattisella tietojenvaihdolla tiedotetaan säännöllisesti veroviranomaisia toimista, jotka ulottuvat yhden lainkäyttöalueen ulkopuolelle. Automaattisen tietojenvaihdon piiriin kuuluvat tällä hetkellä eräät erikseen mainitut tulo- ja pääomalajit. Lisäksi pakolliseen automaattiseen tietojenvaihtoon kuuluu finanssitilejä koskevat tiedot, tiedot rajat ylittäviä tilanteita varten annettavista ennakkopäätöksistä sekä ennakkohinnoittelusopimuksista, verotuksen maakohtaisen raportin tiedot, raportoitavat rajat ylittävät järjestelyt ja vuodesta 2023 alkaen digitaalisten alustaooperaattoreiden ilmoittamat tiedot.

## 2.5 Toimeenpano

Direktiiviehdotuksen viidennessä luvussa esitetään järjestelmään liittyviä hallinnollisia menettely- ja sanktiosäännöksiä. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöönsä säännökset direktiivin mukaisten velvollisuuksien laiminlyönnin seurauksista. Erityisesti jäsenvaltioiden tulee säätää ainakin hallinnollisesta seuraamusmaksusta, joka tulee yksikön maksettavaksi, jos se ei täytä direktiivin mukaista raportointivelvollisuutta oikea-aikaisesti tai antaa tätä velvollisuutta täyttäessään virheellisiä tietoja. Hallinnollisen seuraamusmaksun olisi ehdotuksen mukaan oltava vähintään 5 prosenttia yksikön vuosittaisesta liikevaihdosta.

Esityksen mukaan jäsenvaltion viranomaisella olisi oikeus pyytää yksikön asuinvaltion viranomaisia aloittamaan yksikköön verotarkastus, jos se epäilee, että yksikkö ei ole täyttänyt direktiivin mukaisia velvoitteitaan. Asuinvaltion viranomaisten olisi aloitettava verotarkastus viimeistään kuukauden kuluessa saamastaan tarkastuspyynnöstä ja raportoitava tarkastuksen lopputulemasta tarkastusta pyytäneelle jäsenvaltiolle kuukauden kuluessa tarkastuksen valmistumisesta.

Direktiiviehdotuksen viides luku sisältää myös säännökset tiedoista, joita jäsenvaltioiden olisi toimitettava komissiolle muun muassa direktiivin soveltamisalaan kuuluvista yksiköistä, direktiivin perusteella määrätyistä sanktioista ja direktiiviin perustuvista valvontatoimenpiteistä. Nämä tiedot tulisi raportoida komissiolle joka toinen vuosi.

## 2.6 Loppusäännökset

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava direktiivin noudattamisen edellyttävät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2023. Niiden on sovellettava säännöksiä 1 päivästä tammikuuta 2024.

## 3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Direktiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 115 artiklaan, joten ehdotuksen hyväksyminen edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu oikeusperusta on asianmukainen.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan mukaan unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii muilla kuin sen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla ainoastaan, jos

suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla kuin kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Toiminnan sisältö ja muoto eivät saa kuitenkaan ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimuksissa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi (suhteellisuusperiaate).

Komissio perustelee ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta sillä, että direktiiviehdotuksen säännökset tähtäävät rajat ylittävän veronkiertämisen sekä veronvälttelyyn tähtäävien järjestelyiden kitkemiseen. Tarkoituksena on tarjota yhteinen kehys näiden säännösten implementoimiseen jäsenvaltioissa koordinoitusti. Näitä tavoitteita ei komission mukaan voida saavuttaa tyydyttävällä tavalla, mikäli jäsenvaltiot ryhtyisivät toimenpiteisiin kukin erikseen.

Komission mukaan toiminta ei tyypillisesti rajoitu vain yhden jäsenvaltion alueelle hyödynnettäessä substanssia vailla olevia yksiköitä tai järjestelyitä veronvälttelytarkoituksessa. Näille järjestelyille on tyypillistä, että niihin liittyy useamman kuin yhden jäsenvaltion verojärjestelmä samanaikaisesti. Järjestelyllä, jossa kuoriyhtiö sijaitsee yhdessä jäsenvaltiossa, voi näin ollen olla vaikutus useampaan jäsenvaltioon.

Komission mukaan pöytälaatikkoyhtiöiden huomioiminen jäsenvaltioiden lainsäädännössä on tällä hetkellä hyvin hajanaista. Joissakin jäsenvaltioissa on implementoitu nimenomaisia kohdennettuja sääntöjä kuten substanssivaatimuksia, mutta komission mukaan suurimmassa osassa jäsenvaltioita ei ole tällä hetkellä säännöksiä, joilla nimenomaan puututtaisiin pöytälaatikkoyhtiöiden hyödyntämiseen verotuksessa. Niissäkin valtioissa, joissa on implementoitu nimenomaisia sääntöjä, sääntöjen sisältö heijastaa enemmänkin kansallisia prioriteetteja kuin ottaisi huomioon sisämarkkinoiden näkökulman kokonaisuudessaan.

Komission mukaan sääntöjen pirstoutuminen voisi lisääntyä, jos jokainen jäsenvaltio puuttuisi pöytälaatikkoyhtiöiden hyödyntämiseen itsenäisesti. Unionin tason koordinoitulla aloitteella voidaan komission mukaan tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ottaa käyttöön keinoja, jotka toimivat koko sisämarkkinan näkökulmasta ja parantavat mahdollisuuksia puuttua useaan jäsenvaltioon vaikuttavaan veronkiertoon ja veron välttelyyn tähtääviin toimenpiteisiin. Koska suunniteltuihin sääntöihin liittyy vahva rajat ylittävä elementti ja koska pöytälaatikkoyhtiöitä hyödyntävät järjestelyt pyrkivät yleensä eri valtion kuin pöytälaatikkoyhtiön sijaintivaltion veropohjan rapauttamiseen, on tärkeää, että sääntelyssä huomioidaan tasapainoisesti jäsenvaltioiden eriävät intressit ja pyritään löytämään yhteiset tavoitteet ja ratkaisut. Tämä voidaan komission mukaan saavuttaa vain keskitetyllä ratkaisulla. Keskitetty ratkaisu lisää komission mukaan myös oikeusvarmuutta ja vähentää hallinnollista taakkaa. Näillä perusteilla komissio pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Komission arvion mukaan suunnitellut toimenpiteet eivät mene pidemmälle kuin mitä sisämarkkinoiden tarpeellisen suojan varmistaminen vaatii. Sen vuoksi direktiivissä ei säädetä täydellisesti yhdenmukaistamisesta, vaan pelkästään toimenpiteistä, jotka tarvitaan jäsenvaltioiden yhteisöverojärjestelmien suojaamiseksi. Tarkemmin ottaen direktiivi säätää testistä, joka mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat koordinoitusti tunnistaa verotuksellisiin tarkoituksiin hyödynnettyjä pöytälaatikkoyhtiöitä ja kansallisia säännöksiä voidaan edelleen soveltaa tunnistettaessa direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle mahdollisesti jääviä pöytälaatikkoyhtiöitä. Direktiivi mahdollistaa myös näiden mahdollisten kansallisten säännösten tehokkaamman soveltamisen, sillä direktiivin seurauksena jäsenvaltiot saavat käyttöönsä laajemmin tietoja pöytälaatikkoyhtiöistä. Komission mukaan direktiivillä pyritään saavuttamaan vain se, mikä on olennaista pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön kitkemiseksi. Tässä mielessä ehdotus ei siis mene pidemmälle kuin on tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi, minkä vuoksi se noudattaa suhteellisuusperiaatetta.

Arvioitaessa nyt tarkastelun kohteena olevaa direktiiviehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kannalta on arvioitava ovatko ehdotetut toimet verotukseen liittyvien väärinkäytösten ehkäisemisen kannalta tarpeen ja oikeasuhtaisia. Direktiiviehdotuksen mukaisesti sen keskeisenä tavoitteena on kitkeä pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäyttöä verotuksellisiin tarkoituksiin unionin alueella ja ehdotuksen keskeisenä osana olevan raportointivelvollisuuden ja tietojenvaihdon tarkoituksena mahdollistaa, että jäsenvaltioiden verohallinnot pystyvät helpommin ja tehokkaammin tunnistamaan pöytälaatikkoyhtiöihin mahdollisesti liittyviä väärinkäytöksiä. Ottaen huomioon näihin järjestelyihin tyypillisesti liittyvä rajat ylittävä elementti, voidaan komission näkemystä siitä, että tavoite voidaan saavuttaa tehokkaimmin keskitetyllä ratkaisulla, pitää oikeana. Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltuna.

Arvioitaessa direktiiviehdotukseen sisältyviä osakkaan verotusta ja tulon lähdevaltion verotusta koskevia ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen kannalta tulee huomioida myös erityisesti veronkierron estämistä koskeva direktiivi (Anti-Tax Avoidance Directive, ATAD) sekä direktiiviehdotuksen kanssa samanaikaisesti annettu ehdotus direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalin verotuksen vähimmäistason varmistamisesta. Koska näiden säädösten soveltamisalat ovat erilaisia on mahdollista, että ATAD-direktiivi ja globaalia minimiveroa koskeva direktiiviehdotus eivät kata kaikkia pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytöstilanteita.

Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta on huomioitava, että direktiiviehdotuksen raportointivelvollisuuden soveltamisala, tai ainakin niiden yhtiöiden joukko, joiden tulee arvioida sääntelyn soveltumista, on laaja. Vaikkakin soveltumisan ulkopuolelle on rajattu tiettyjä yksiköitä (esim. julkisen kaupankäynnin kohteena olevat yksiköt, säännelty rahoitusyritykset ja yksiköt, joilla on vähintään viisi työntekijää), soveltamisala kattaa mahdollisesti myös paljon muita yhtiöitä kuin sellaisia pöytälaatikkoyhtiöitä, joihin liittyy riski veroetujen väärinkäytöstä. Direktiiviehdotukseen ei sisälly myöskään mitään yksikön kokoa (esim. liikevaihto) koskevia soveltamisalan rajoituksia. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus vaikuttaa olevan Suomen näkökulmasta suhteellisuusperiaatteen mukainen. Jatkovalmistelussa on kuitenkin pyrittävä varmistamaan, ettei sääntely aiheuta kohtuutonta hallinnollista raskautta verovelvollisille tai verohallinnolle myös EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate huomioiden.

## **4 Ehdotuksen vaikutukset**

### **4.1 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön**

Direktiiviehdotuksen hyväksyminen edellyttäisi kansallista lainsäädäntöä direktiivin voimaansaattamiseksi. Lainsäädäntöön tulisi sisällyttää säännökset raportoinnista, yksikön statuksen tutkimisesta ja näytön esittämisestä sekä pöytälaatikkoyhtiön, osakkaan ja suorituksen maksajan verotuksen toimittamisesta. Lisäksi tietojenvaihdon mahdollistava virka-apudirektiivin muutos edellyttäisi muutoksia kansalliseen veroalan hallinnollista yhteistyötä koskevaan sääntelyyn.

Direktiiviehdotus sisältää ehdotuksen hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Ehdotuksen mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun suuruus olisi vähintään 5 prosenttia yksikön vuosittaisesta liikevaihdosta ja se olisi määrättävä, jos yksikkö ei täytä ehdotuksen mukaista raportointivelvollisuutta sille säädettyssä määräajassa tai antaa tätä velvollisuutta täyttäessään virheellisiä tietoja. Direktiiviehdotuksen sisältämä ehdotus liikevaihdon suuruuden perustella määritettävästä hallinnollisesta seuraamusmaksusta poikkeaa Suomessa verotuksen alalla voimassa olevista hallinnollisista seuraamusmaksuista.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan lainvastaisesta teosta määrätävä maksu ei ole perustuslain 81 §:n mukainen vero tai maksu vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen rahamääräisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (katso esimerkiksi PeVL 12/2019 vp, s. 8, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 2/2017 vp, s. 4-5, PeVL 14/2013 vp ja PeVL 17/2012 vp). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädetty perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Laissa on valiokunnan mukaan täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista ja oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista a (katso esimerkiksi PeVL 12/2019 vp, s. 8, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp ja PeVL 9/2012 vp, s. 2/I). Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (katso esimerkiksi PeVL 28/2014 vp ja PeVL 15/2014 vp).

Hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota myös perustuslain 21 §:n syyttömyysolettamaan. Perustuslakivaliokunta on arvioinut veronkorotuksen määräämisen sitomista tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen veronkorotusta koskevan VML 32 §:n uudistamisen yhteydessä (PeVL 39/2017 vp). Perustuslakivaliokunta piti sinänsä mahdollisena sitoa veronkorotuksen määräämiseen tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen mutta kiinnitti huomiota siihen, että kynnys seuraamuksen määräämättä jättämiselle ei saa muodostua sääntelyn perusteella liian korkeaksi ja viranomaisen harkinnan on oltava tältä osin sidottua. Direktiiviehdotuksen mukainen hallinnollinen sanktio ei ehdotetun sanamuotonsa mukaan näyttäisi sisältävän mahdollisuutta seuraamuksen määräämättä jättämiselle. Perustuslakivaliokunnan lausunto kattoi tältä osin myös tilanteita, jossa veronkorotus voidaan määrätä myös luonnollisille henkilöille. Direktiiviehdotuksen mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä vain direktiivissä tarkoitetulle raportointivelvolliselle yksikölle.

Jatkokäsittelyssä on arvioitava tarkemmin ehdotettuja hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä Suomen kansallisen lainsäädännön, erityisesti perustuslain ja perusoikeuksien hallinnollisille seuraamusmaksuille asettamien reunaehtojen kannalta.

#### **4.2 Hallinnolliset vaikutukset**

Ehdotettu sääntely on monivaiheinen kokonaisuus, jonka eri vaiheisiin liittyy erilaisia velvoitteita niin verovelvollisille kuin Verohallinnollekin.

Direktiiviehdotukseen liittyvässä vaikutusarviossa komissio arvioi, että verovelvollisille aiheutuva hallinnollisen taakan lisääntyminen on maltillista. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvien verovelvollisten täsmällistä lukumäärää ei tiedetä, mutta komissio on yritystason tilastoaineistojen perusteella karkeasti arvioinut, että direktiiviehdotuksen soveltamisalaan kuuluisi vain alle 0,3 prosenttia EU:n alueen yksiköistä. On kuitenkin huomattava, että kaikkien EU:n jäsenvaltioissa asuvien yksiköiden on arvioitava, ovatko ne raportointivelvoitteen piiriin kuuluvia korkean riskin toimijoita. Lisäksi raportointivelvoitteet kohdistuvat huomattavasti laajempaan joukkoon kuin niihin yksiköihin joiden osalta tutkinnan lopputulos on pöytälaatikkoyhtiöstatus.

Verovelvollisille aiheutuu ehdotetusta sääntelystä hallinnollisen taakan kasvua, sillä niiden on tunnettava ehdotetun sääntelyn sisältö ja edellytysten täyttyessä noudatettava siitä seuraavia raportointivelvoitteita. Taakan kasvua rajaa raportointivelvollisten osalta se, että komission mukaan raportoitavat tiedot ovat sellaisia, jotka ovat jo tällä hetkellä yksikön käytettävissä.

Verohallinnolle aiheutuu kustannusten ja resurssitarpeiden lisääntymistä ehdotetun sääntelyn käyttöönottovaiheessa. Sääntely vaikuttaisi Verohallinnossa muun muassa verovalvontaan, tietojärjestelmiin, tietovirtoihin, ilmoittamismenettelyyn, tietojenvaihtoon sekä ohjeistukseen. Sääntelyn soveltamisesta tulisi myös antaa neuvontaa ja mahdollisesti ennakkollisia kannanottoja.

Täysin uusi sääntely vaatii myös Verohallinnolta ja verovelvollisilta uuden sääntelykokonaisuuden haltuunottoa. Ehdotettuun sääntelyyn liittyvä ohjaus, valvonta, kansainvälinen koordinaatio, analytiikka ja riskienhallinta tulevat vaatimaan huomattavasti resursseja ja erityisosaamista myös jatkossa. Täsmälliset vaikutukset hallinnolliseen taakkaan riippuvat sääntelyn lopullisesta sisällöstä, sääntelyn piiriin kuuluvien verovelvollisten määrästä sekä esimerkiksi sääntelyn aiheuttaman neuvonta-, raportointi- ja valvontatarpeen määrästä. Näin ollen tarkkaa arviota sääntelyn aiheuttamasta resurssitarpeesta ei voida tässä vaiheessa antaa.

#### **4.3 Taloudelliset vaikutukset**

##### *Taloudelliset vaikutukset EU-alueella*

Direktiiviehdotukseen liittyvässä vaikutusarviossa on arvioitu ehdotettujen muutosten taloudellisia vaikutuksia vain hyvin yleisellä tasolla. Vaikutusarvion mukaan pöytälaatikkoyhtiöiden käyttöä koskevien huomattavien tietopuutteiden vuoksi ei ole mahdollista tuottaa tarkkaa arviota siitä, kuinka paljon veromenetyksiä pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytöksistä EU-alueella aiheutuu, mutta joitakin arvioita voidaan antaa USA:ssa tehdyn tutkimuksen perusteella. Tässä tutkimuksessa on arvioitu, että ns. SPE-yhtiöiden (Special Purpose Entities) käytöstä aiheutuvat verosäästöt vastaavat noin 6 prosenttia USA:n liittovaltion yhteisöverotuotosta. Jos tätä prosenttia sovelletaan EU-jäsenvaltioiden yhdistettyyn yhteisöverotuottoon vuonna 2019, puhuttaisiin noin 23 miljardin euron vuosittaisista verotuotoista. Vaikutusarviossa korostetaan, että lähimainkaan kaikki SPE-yhtiöt eivät ole kuoriyhtiöitä.

Vaikutusarviossa ei ole nimenomaisesti arvioitu ehdotettujen muutosten taloudellisia vaikutuksia EU-alueella. Vaikutusarvion mukaan, jos kokonaisveromenetykset arvioidaan noin 23 miljardiin, aiheuttaisi 10 prosentin vähennys kuoriyhtiöihin liittyvissä väärinkäytöksissä 2,3 miljardin euron verotuottojen lisäykset EU-alueella kokonaisuudessaan. Kuoriyhtiöihin liittyvät väärinkäytökset eivät kuitenkaan poistuisi kokonaan käyttäytymisvaikutusten vuoksi, koska osa kuoriyhtiöistä mahdollisesti siirtyisi EU:n ulkopuolelle tai pyrkisi pääsemään sääntelyn ulkopuolelle esimerkiksi vahvistamalla substanssiaan. Oletus 10 prosentin vähennyksestä kuoriyhtiöihin liittyvissä väärinkäytöksissä ei perustu mihinkään aineistoon, joten siihen on syytä suhtautua kriittisesti.

##### *Vaikutukset Suomessa*

Direktiiviehdotuksen toimien arvioidaan toteutuessaan lisäävän verotuottoja Suomessa. Direktiiviehdotukseen sisältyvässä vaikutusarviossa ei ole kuitenkaan arvioitu ehdotettujen muutosten taloudellisia vaikutuksia jäsenvaltiokohtaisesti.

Kuten edellä on todettu, komissio arvioi, että pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäyttöön liittyvät verotulojen menetykset ovat EU-tasolla vuosittain noin 23 miljardia euroa. Komissio ei kuitenkaan esitä tarkempaa arviota, minkä suuruinen osuus tästä veronmenetyksestä mahdollisesti saadaan verotuksen piiriin vaan tyytyy toteamaan, että jo 10 prosentin johtaisi huomattavaan verotulokertymään. Jäsenvaltiokohtaista verotuoton kasvun arvioimista hankaloittaa se, että direktiiviehdotuksessa tarkoitettujen pöytälaatikkoyhtiöiden, niiden omistajien sekä suoritusten maksajien määrät oletettavasti vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain. Myös verokannat

vaihtelevat jäsenvaltioittain. Lisäksi direktiiviehdotuksen säännöksiin sisältyy vielä jonkin verran avoimia kysymyksiä, mikä osaltaan hankaloittaa verotuottovaikutusten jäsenvaltiokohtaista arvioimista. Näin ollen ei tässä vaiheessa voida esittää tarkkaa arviota siitä, kuinka suuri verotuoton kasvu Suomen osalta voisi olla.

Pöytälaatikkoyhtiön sijaitessa toisessa jäsenvaltiossa Suomen verotulot pääsääntöisesti kasvavat täältä pöytälaatikkoyhtiölle maksettavien suoritusten osalta lähdeverotusoikeuden laajentumassa ja tyypillisesti myös osakkaiden osalta, kun niiden pöytälaatikkoyhtiöstä saama tulo verotetaan kuin se olisi suoraan lähdevaltiosta saatu. Direktiiviehdotuksen mukaan osakkaan jäsenvaltion tulee direktiiviehdotuksen edellytysten täyttyessä vähentää pöytälaatikkoyhtiön tulosta määrättävästä verosta samasta tulosta pöytälaatikkoyhtiön asuinvaltiossa määrätty vero, mikä osaltaan pienentää verokertymää Suomessa.

Kun suomalainen yhtiö katsotaan direktiiviehdotuksessa tarkoitetuksi pöytälaatikkoyhtiöksi, voidaan sitä edelleen verottaa kansallisen verolainsäädännön mukaan kuten tälläkin hetkellä. Asuinvaltiona Suomella olisi ilmeisesti jatkossakin velvollisuus hyvittää pöytälaatikkoyhtiölle ulkomailla maksettuja lähdeveroja. Direktiiviehdotuksen mukaan pöytälaatikkoyhtiöille maksetuista suorituksista voidaan lähdevaltioissa pidättää lähdeveroa laajemmin kuin muiden yhtiöiden osalta. Pöytälaatikkoyhtiöiksi katsottavien yksiköiden osalta asuinvaltion velvollisuus hyvittää lähdeveroa voi muodostua euromääräisesti suuremmaksi kuin mitä se on sellaisen yhtiön osalta, jota ei katsota pöytälaatikkoyhtiöksi ja tämän voidaan olettaa jonkin verran pienentävän verotuottojen kasvua.

## **5 Ahvenanmaan toimivalta**

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 5 kohdan mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kunnalle tulevaa veroa. Ahvenanmaalle rekisteröidyt yhteisöt maksavat valtakunnalle yhteisöveron valtionosuuden, mutta kuntien osuuden suuruudesta säättää maakuntapäivät.

Koska direktiiviehdotus koskee veropohjan tiivistämistä siltä osin kuin kyse on pöytälaatikkoyhtiöiden hyödyntämisestä verosuunnittelun välineenä eikä sisällä verokantoja koskevia säännöksiä, ehdotuksella ei olisi välitöntä vaikutusta Ahvenanmaan asemaan. Veropohjan tiivistämisestä koskevilla säännöksillä saattaisi kuitenkin olla vaikutusta Ahvenanmaan verotuottoihin niitä kasvattavasti.

## **6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa**

Direktiiviehdotus lähetettiin lausuntokierrokselle. Lausunnon antoivat Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Finanssivalvonta, Verohallinto, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry, Finanssiala ry, Finnwatch ry, Keskuskauppakamari, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen yrittäjät ry, Veronmaksajain Keskusliitto ry, professori Juha Lindgren, professori Reijo Knuutinen, professori Marianne Malmgren, professori Pekka Nykänen ja työelämäprofessori Timo Viherkenttä. Työ- ja elinkeinoministeriö, Suomen Kuntaliitto ry, Työeläkevakuuttajat TELA ry ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa ehdotukseen.

Lausunnoissa on yleisesti kannatettu direktiiviehdotuksen tavoitetta ja pidetty tärkeänä aggressiivisen verosuunnittelun vastaisia toimenpiteitä. Näkemykset direktiiviehdotuksen tarpeellisuudesta vaihtelivat lausunnonantajasta riippuen. Useassa lausunnossa on pidetty kyseenalaisena, onko ehdotettu direktiivi tarpeellinen tai oikea keino pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämiseksi. Pääosassa lausuntoja on kiinnitetty huomiota direktiiviehdotuksen päällekkäisyyksiin jo olemassa olevien kansallisten ja kansainvälisten verosäännösten kanssa, ja viimeisen

vuosikymmenen aikana muun muassa EU- ja OECD -tasolla toteutetut hankkeet ja toimenpiteet ovat laajasti lisänneet mahdollisuuksia puuttua aggressiiviseen verosuunnitteluun mukaan lukien pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäyttö. Lausuntojen mukaan olisi ensin tärkeä arvioida näiden jo tehtyjen toimenpiteiden riittävyttä pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön torjumiseen, ennen kuin asiasta annetaan uutta sääntelyä. Toisaalta lausunnoissa on myös kannatettu direktiiviä ja katsottu, että se voisi auttaa tukemaan nykyistä laajemmin pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäyttötilanteita erityisesti tehostamalla verohallinnon tiedonsaantia.

Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että direktiiviehdotus poikkeaa lainsäädäntötekniisesti monilta osin Suomessa käytössä olevista lainsäädäntömalleista. Direktiiviehdotuksessa verovelvolliselta edellytetään selvitysvelvollisuutta direktiivin soveltamisalan kannalta keskeisistä seikoista. Direktiiviehdotuksen sisältämien yksityiskohtaisten ilmoitusvelvollisuuteen liittyvien sääntöjen on katsottu istuvan huonosti jäsenvaltioissa sovellettaviin menettelyihin.

Useassa launnossa direktiiviehdotusta on kritisoitu epäselvänä ja sen osumatarkkuutta on pidetty huonona. Sen katsottu lisäävään suhteellisen merkittävästi sekä verovelvollisten että verohallinnon hallinnollista taakkaa. Lausunnoissa on pidetty tärkeänä, että jatkovalmistelun yhteydessä pyritään löytämään keinoja sääntelyn selkeyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi sekä hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Lausunnoissa on kommentoitu säännelyjen rahoitusalan yritysten (ml. eläkelaitokset) rajaamista sääntelyn ulkopuolelle ja pidetty tätä kannatettavana. Myös ehdotettuun sääntelyyn sisältyvää mahdollisuutta kumota pöytälaatikkoyhtiöolettama on pidetty tärkeänä ja lausunnoissa on katsottu, että tämän menettelyn pitäisi olla hallinnollisesti mahdollisimman kevyt, jotta se on tosiasiallisesti verovelvollisten käytössä.

Lisäksi lausunnoissa on kommentoitu mm. sääntelyn suhdetta verosopimukseen, sanktioiden ankaruutta, sääntelyn voimaantulon aikataulua ja tuotu esille teknisiä kommentteja huomioitavaksi direktiiviä koskeissa neuvotteluissa ja säännösten kansallisessa implementoinnissa.

Muistiolounnos direktiiviehdotuksesta on ollut kirjallisessa menettelyssä 21.–24.1.2022 EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa 9 – Verot.

Komissio esitteli direktiiviehdotuksen neuvoston korkean tason verotyöryhmässä 6 päivänä tammikuuta 2022. Asian käsittely työryhmissä ei ole vielä alkanut.

## **7 Valtioneuvoston kanta**

Hallitusohjelman mukaisesti Suomen tulee edistää sellaisia kansallisia ja kansainvälisiä ratkaisuja, jotka turvaavat ja vahvistavat Suomen veropohjaa globaalisti kestäväällä tavalla. On tärkeää kansainvälisesti minimoida monikansallisten suur yritysten mahdollisuudet aggressiiviseen verosuunnitteluun sekä ehkäistä valtioiden välistä haitallista verokilpailua.

Valtioneuvosto pitää pöytälaatikkoyhtiöiden verotusta koskevan direktiiviehdotuksen tavoitteita kannatettavina. Veropohjan tiivistäminen, haitallisen verokilpailun ehkäisy ja pöytälaatikkoyhtiöiden hyödyntämiseen liittyvän aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen estäminen on tärkeää kansainvälisellä ja Euroopan unionin tasolla. Direktiiviehdotuksen lähestymistapa sääntelykohteeseen on kattava ja valtioneuvosto pitää valittua lähestymistapaa kannatettavana. Ehdotukseen sisältyy kuitenkin edelleen avoimia kysymyksiä erityisesti verotuksen teknisen toteuttamisen osalta, joita tulee selvittää ja selkiyttää jatkovalmistelussa. Erityisesti on selkiytettävä, miten kuluvan verovuoden ja aikaisempien verovuosien tappiot huomioidaan ja

missä tilanteissa direktiiviehdotuksessa määritelty veronkorotus on tarkoituksenmukaista määrätä. Tulisi myös varmistaa tehokas tiedonsaanti toisissa maissa tehdyistä ehdotuksen mukaisista verotarkastuksista.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimet kohdistuvat tarkoituksenmukaisesti tilanteisiin, joissa veroja pyritään välttämään pöytälaatikkoyhtiöjärjestelyllä, samoin kuin, ettei sääntely aiheuta kohtuutonta hallinnollista rasitusta verovelvollisille tai verohallinnolle myös EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Jatkovalmistelussa tulisi myös pyrkiä löytämään tapoja keventää raportointitaakkaa. Myös direktiiviehdotuksen suhdetta muihin EU:n veronkiertämisen estämiseen tähtääviin direktiiveihin tulisi selkiyttää.

Jatkovalmistelussa olisi pyrittävä saamaan tarkempi taloudellinen vaikutusarvio direktiiviehdotuksesta, jotta taloudelliset vaikutukset voidaan arvioida jäsenvaltioiden tasolla.

Lisäksi jatkovalmistelussa on otettava huomioon, miten direktiivisäätelyllä kyetään toteuttamaan muuttuvien verosuunnittelurakenteiden edellyttämät sääntelyn muutokset. Tämä on tärkeää, koska direktiiviehdotus pyrkii rajoittamaan aggressiivista verosuunnittelua, jonka muodot ovat alati muuttuvia.

Suomen kantaa tarkistetaan tarvittaessa jatkovalmistelun yhteydessä.