

Valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi siirtohinnoittelusta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi siirtohinnoittelusta (U 63/2023 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- erityisasiantuntija Anna Lehtimäki, valtiovarainministeriö
- veroasiantuntija Tiia Hyysalo, valtiovarainministeriö
- johtava asiantuntija Lauri Luukkonen, Verohallinto
- verojohtaja Anita Isomaa, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- veroasiantuntija Jarno Laaksonen, Suomen Veroasiantuntijat ry
- veroasiantuntija Jukka-Pekka Hellman, Suomen Yrittäjät ry
- OTT, dosentti Marianne Malmgrén
- apulaisprofessori Moritz Scherleitner

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finanssiala ry
- Finnwatch ry
- Keskuskauppakamari
- Metsäteollisuus ry
- Teknologiateollisuus ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission direktiiviehdotuksen COM(2023) 529 final tavoitteena on poistaa yritysten riskiä joutua oikeusriitoihin ja kaksinkertaisen verotuksen kohteeksi ja siten parantaa yritysten oikeusvarmuutta ja toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla.

Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan markkinaehtoperiaatteen sisällyttämistä unionin oikeuteen, keskeisimpien siirtohinnoittelusäännösten harmonisointia, OECD:n siirtohinnoitteluohjeiden (OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations) aseman selventämistä ja sitä, että täytäntöönpanosäädöksillä voitaisiin luoda yhteisiä sitovia siirtohinnoittelusääntöjä tietyn tyyppisille liiketoimille OECD:n siirtohinnoitteluohjeiden puitteissa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksen tavoitetta tärkeänä ja kannattaa pyrkimystä edistää markkinaehtoperiaatteen soveltamisen yhdenmukaistamista EU:n alueella. Valtioneuvosto katsoo, että verotuottojen jakautumisessa kansainvälisesti keskeistä pitäisi jatkossakin olla se, missä on arvoa luovaa, innovatiivisuuteen sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan perustuvaa liiketoimintaa. Valtioneuvosto pitää myös direktiiviehdotuksen tavoitteita turhien oikeusriitojen välttämisestä ja keskinäisen sopimusmenettelyn sujuvuuden edistämisestä ja niiden keston lyhentämisestä kannatettavina Euroopan unionin tasolla sekä globaalilla tasolla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiiviehdotus seuraisi tarkasti OECD:n siirtohinnoitteluohjeita, jotta vältetään tulkintakäytäntöjen eriytyminen ja sitä kautta aiheutuvat lisäkustannukset kahden erilaisen, vaikkakin läheisesti toisiaan muistuttavan sääntelyn noudattamisesta. Valtioneuvosto katsoo, että direktiivin sisällön yhdenmukaisuutta OECD:n siirtohinnoitteluohjeiden kanssa olisi pyrittävä edistämään direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa. Valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa tulee pyrkiä varmistumaan myös siitä, ettei Verohallinnolle aiheudu kohtuuttomia vaatimuksia liian tiukoista aikarajoista uudessa nopeutetussa menettelyssä.

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksessa valittua lähestymistapaa suhteessa sääntelykohteeseen pääosin kannatettavana. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että OECD:n siirtohinnoitteluohjeisiin viittaamisen tapaa tulee pyrkiä arvioimaan myös legaliteettiperiaatteen näkökulmasta jatkokäsittelyssä.

Hallitusohjelman mukaan verotustoimivallan tulee jatkossakin säilyä pääasiassa kansallisella tasolla. Tästä syystä valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkokäsittelyssä pyritään selvittämään unionissa muodostettavan yhteisen kannan tarkoituksenmukaisuutta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Suomi saa jatkossakin käyttää itsenäisesti puheoikeuttaan kansainvälisissä järjestöissä.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksessa komissiolle esitettyä valtaa antaa delegoituja säädöksiä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, jotta ehdotettu sääntely toimisi tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Toisaalta, erilliset dokumentointivaatimukset voisivat olla omiaan ai-

Valiokunnan lausunto VaVL 9/2023 vp

heuttamaan lisää hallinnollista taakkaa veroviranomaisille ja verovelvollisille. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että direktiivi muodostaa sääntelykehiksen, jonka ulottuvuutta on mahdollista merkittävästikin muuttaa täytäntöönpanosäädösten avulla ja etenkin neuvostolle ehdotetut valtuudet antaa täytäntöönpanosäädöksiä voisivat johtaa sisällöllisesti merkittäviinkin muutoksiin siirtohinnoittelusääntöjen osalta. Valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa on huolehdittava, että komissiolle ja neuvostolle annettavat valtuudet ovat oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia, selkeitä ja tarkasti rajattuja eivätkä aiheuta kohtuutonta hallinnollista taakkaa sekä arvioitava, ovatko etenkin neuvostolle ehdotettavat täytäntöönpanosäädösvaltuudet perusteltuja.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sääntely ei aiheuta kohtuutonta hallinnollista raskautta verovelvollisille tai Verohallinnolle. Valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa olisi pyrittävä saamaan tarkemmat hallinnolliset ja taloudelliset vaikutusarviot erityisesti direktiiviehdotuksen perusteella annettavista säädöksistä.

Valtioneuvosto tarkentaa tarvittaessa kantojaan ehdotuksen käsittelyn edetessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on poistaa yritysten riskiä joutua oikeusriitoihin ja kaksinkertaisen verotuksen kohteeksi ja siten parantaa yritysten oikeusvarmuutta ja toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla.

Ehdotuksen mukaan direktiivissä vahvistettaisiin säännöt jäsenvaltioiden siirtohinnoittelusääntöjen yhdenmukaistamiseksi ja markkinaehtoperiaatteen yhtenäisen soveltamisen varmistamiseksi unionissa. Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan markkinaehtoperiaatteen sisällyttämistä unionin oikeuteen, keskeisimpien siirtohinnoittelusäännösten harmonisointia, OECD:n siirtohinnoitteluohjeiden (OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations) aseman selventämistä ja sitä, että täytäntöönpanosäädöksillä voitaisiin luoda yhteisiä sitovia siirtohinnoittelusääntöjä tietyn tyyppisille liiketoimille OECD:n siirtohinnoitteluohjeiden puitteissa.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston kannassa esitetyin tavoin, että direktiivin tavoitteet ovat kannatettavia. Ehdotus sisältää kuitenkin useita jatkovalmistelussa huomioon otettavia seikkoja, mikä on otettu huomioon myös valtioneuvoston kannassa. Myös valiokunnan asiantuntijakuulemisissa moni piti kannatettavina ehdotuksen tavoitteita pyrkiä siirtohinnoittelua koskevien vero-riitojen vähentämiseen ja verovarmuuden lisäämiseen. Eräät kuultavat kuitenkin kyseenalaistivat, voidaanko ehdotuksella saavuttaa näitä tavoitteita, ja suhtautuivat ehdotukseen varauksellisesti tai katsoivat, että ehdotusta ei tulisi edistää.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa korostui näkemys siitä, että direktiiviehdotuksen tulisi seurata tarkoin OECD:n siirtohinnoitteluohjeita, jotta välttyttäisiin tulkintakäytäntöjen eriytymiseltä. Riskinä nähtiin muun muassa markkinaehtoperiaatteen tulkintaan liittyvien epäselvyyksien lisääntyminen, oikeusvarmuuden heikkeneminen ja hallinnollisen taakan lisääntyminen. Kuulemisissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että merkittävä osa siirtohinnoitteluriidoista aiheutuu suhteessa muihin kuin EU-valtioihin, joita EU:n markkinaehtoperiaate ei joka tapauksessa sitoi-

Valiokunnan lausunto VaVL 9/2023 vp

si. Valiokunta yhtyy tältä osin asiantuntijakuulemisessa esitettyihin huoliin ja pitää valtioneuvoston kannassa esitetyn tavoin tärkeänä, että direktiiviehdotus seuraisi tarkasti OECD:n siirtohinnoitteluohjeita. Direktiivin sisällön yhdenmukaisuutta OECD:n siirtohinnoitteluohjeiden kanssa olisi pyrittävä edistämään direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa. Myös siitä näkökulmasta, joutuvatko yritykset ja veroviranomaiset käytännössä noudattamaan eri sisältöisiä ohjeita suhteessa kolmansiin maihin vai ei, olisi tärkeää, että direktiivin sisältö ei poikkeaisi OECD:n siirtohinnoitteluohjeista.

Hallitusohjelman mukaan verotustoimivallan tulee jatkossakin säilyä pääasiassa kansallisella tasolla. Valtioneuvoston kannan mukaisesti myös valiokunta pitää tärkeänä, että jatkokäsittelyssä pyritään selvittämään unionissa muodostettavan yhteisen kannan tarkoituksenmukaisuutta. Valiokunta pitää vastaavasti tärkeänä, että Suomi saa jatkossakin käyttää itsenäisesti puheoikeuttaan kansainvälisissä järjestöissä.

Kuulemisessa nostettiin esille myös direktiiviehdotuksessa esitetty etuyhteysmääritelmä, jossa merkityksellisenä omistusrajana pidettäisiin 25 prosenttia. Tämän nähtiin lisäävän hallinnollista työtä ja kustannuksia sekä verovelvollisille että Verohallinnolle, koska ehdotettu määritelmä laajentaisi siirtohinnoittelun ja siirtohinnoitteludokumentaatian piirissä olevien toimijoiden joukkoa. Toisaalta yhdessä lausunnossa etuyhteysmääritelmän yhtenäistäminen direktiivissä nähtiin hyvänä asiana. Valiokunta katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida etuyhteysmääritelmän tarpeellisuutta, ottaen myös huomioon erilaisesta määritelmästä aiheutuva hallinnollinen taakka.

Valiokunta pitää tärkeänä, että sääntely ei aiheuta kohtuutonta hallinnollista rasitusta verovelvollisille tai Verohallinnolle. Jatkovalmistelussa olisi pyrittävä saamaan tarkemmat hallinnolliset ja taloudelliset vaikutusarviot. Erityisesti tämä koskee direktiiviehdotuksen perusteella annettavia säädöksiä.

Kuulemisessa nostettiin esille, että OECD:n siirtohinnoitteluohjeet sisältyvät jo nykyisellään varsin monen jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön, jolloin EU-tasoinen sääntely ei välttämättä toisi lisäarvoa. Lisäksi kyseenalaistettiin direktiivin tarpeellisuutta, koska siirtohinnoitteluriidat eivät johdu siitä, että siirtohinnoitteluohjeiden asemasta olisi epäselvyyttä, vaan siitä, että niitä tulkitaan eri tavoin yksittäisissä tapauksissa. Tältä osin on huomattava, että unionin alueella on valtioita, joissa OECD:n siirtohinnoitteluohjeiden asema tulkintalähteenä ei ole yhtä vakiintunut.

Asiantuntijakuulemisissa nostettiin esille kysymyksiä OECD:n siirtohinnoitteluohjeiden asemasta suhteessa legaliteettiperiaatteeseen. Tältä osin valiokunta toteaa, että OECD:n siirtohinnoitteluohjeisiin viittaamisen osalta legaliteettiperiaatteen mukaisuuden varmistaminen on keskeinen asia direktiivin jatkovalmistelussa. Tämä on tuotu esille myös valtioneuvoston kannassa, jonka mukaan OECD:n siirtohinnoitteluohjeisiin viittamisen tapaa tulee pyrkiä arvioimaan myös legaliteettiperiaatteen näkökulmasta jatkokäsittelyssä.

Valiokunnan kuulemisissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että direktiivin myötä tulkintakysymykset ratkottaisiin jatkossa Euroopan unionin tuomioistuimessa, mikä voisi etenkin alkuvaiheessa pitkittää oikeudellista epävarmuutta pahimmillaan jopa vuosia. Toisaalta eräät näkivät myös hyvänä sen, että Euroopan unionin tuomioistuimen toimivalta voisi pitkällä aikavälillä yhdenmukaistaa tulkintakäytäntöä. Tältä osin valiokunta toteaa, että direktiivin seurauksena Euroo-

Valiokunnan lausunto VaVL 9/2023 vp

pan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön merkitys siirtohinnoitteluasioissa todennäköisesti kasvaisi huomattavasti. Sillä kuinka yhdenmukaista sääntely olisi OECD:n siirtohinnoitteluohjeiden kanssa, olisi vaikutusta myös oikeuskäytännön ennakoitavuuteen. Valiokunta pitää tärkeänä, että huolet Euroopan unionin tuomioistuimen roolin merkityksen kasvusta voidaan ottaa riittävästi huomioon jatkovalmistelussa.

U-kirjelmässä tuodaan esille, että direktiivi muodostaa sääntelykehyksen, jonka ulottuvuutta on mahdollista merkittävästikin muuttaa täytäntöönpanosäädösten avulla ja etenkin neuvostolle ehdotetut valtuudet antaa täytäntöönpanosäädöksiä voisivat johtaa sisällöllisesti merkittäviinkin muutoksiin siirtohinnoittelusääntöjen osalta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että jatkovalmistelussa on huolehdittava, että komissiolle ja neuvostolle annettavat valtuudet ovat oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia, selkeitä ja tarkasti rajattuja eivätkä aiheuta kohtuutonta hallinnollista taakkaa sekä arvioitava, ovatko etenkin neuvostolle ehdotettavat täytäntöönpanosäädösvaltuudet perusteltuja.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti Suomen kantoja on tarvittaessa tarkennettava ehdotuksen käsittelyn edetessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto VaVL 9/2023 vp

Helsingissä 8.12.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Markus Lohi kesk
varapuheenjohtaja Saara Hyrkkö vihr
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Timo Vornanen ps
varajäsen Janne Jukkola kok
varajäsen Mikko Lundén ps
varajäsen Lauri Lyly sd
varajäsen Jaana Strandman ps
varajäsen Henrik Wickström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tarja Järvinen