

**Suomen exit-verotuksen suhde EU-oikeuteen EVL 52 e.3 §:ään liittyvissä
yritysjärjestelyissä**

Essi Niitynpää 509955

Pro gradu -tutkielma

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

Finanssioikeus

Elokuu 2019

TIIVISTELMÄ

TURUN YLIOPISTO Oikeustieteellinen tiedekunta

ESSI NIITYNPÄÄ: Suomen exit-verotuksen suhde EU-oikeuteen EVL 52 e.3 §:ään liittyvissä yritysjärjestelyissä

Pro gradu -tutkielma, 77 s.

Finanssioikeus

Elokuu 2019

Turun yliopiston laaturjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check –järjestelmällä.

Tutkielmassa tarkastellaan sulautumista, jakautumista ja liiketoimintasiirtoa koskevaa elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (EVL, 24.61968/360) 52 e.3 §:n exit-verosäännöstä sekä sen suhdetta Euroopan unionin (EU) oikeuteen. Exit-verotus mahdollistaa rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä realisoitumattomien arvonnousujen verotuksen sillä hetkellä, kun verovelvollisen kiinteään toimipaikkaan kuuluvat varat siirtyvät yritysjärjestelyn seurauksena EU:n alueella. Realisoitumattomien arvonnousujen verotukseen perustuva exit-verosääntely on luonteeltaan erityissääntelyä kansallisiin yritysjärjestelyihin nähden, jonka vuoksi EU-oikeudellinen ulottuvuus korostuu exit-verotuksessa.

Tutkielmalla pyritään oikeusdogmaattisen tutkimusmetodin avulla löytämään vastaus siihen, millä oikeusperusteilla säännöksen perusteella maksuunpantava exit-vero on hyväksyttävää EU-oikeuden näkökulmasta. Tutkielmassa tarkastellaan yritysjärjestelydirektiivin (2009/133/EY) säännöksiin pohjautuvan EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöksen hyväksyttävyyden ulottavuutta sekä punnitaan Suomen verotusvallan turvaamista suhteessa EU:n perusvapauksiin. Tutkielmassa tarkastellaan vero-oikeudellisina kysymyksinä lisäksi tulon realisoitumista sekä exit-verotuksessa realisoituvan veron maksuunpanon ajankohtaa. Tutkielman keskeisen osan muodostavat Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisut. Suhteellisen tuoreessa unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisussa C-292/16, *A Oy* tutkittiin EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöksen suhdetta SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapauteen. Euroopan unionin tuomioistuin antoi asiassa C-292/16, *A Oy* merkittävän ennakkoratkaisun EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöksen kannalta, jossa se totesi säännöksen olevan SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapauden vastainen siltä osin kuin säännös ei mahdollista exit-veron maksun myöhempää ajankohtaa.

Ratkaisun myötä EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöstä ei sen nyky muodossa voida soveltaa sen EU-oikeuden vastaisuuden vuoksi. Tutkielmassa lopussa arvioidaan säännöksen muutostarpeita sekä mahdollisia ratkaisuehdotuksia sen EU-oikeuden vastaisuuteen veronkiertodirektiivin (2016/1164/EU) maastapoistumisverotusta koskevien säännösten sekä tuoreen hallituksen esityksen luonnoksen yritysten maastapoistumisverotuksen muuttamisesta (VM079:00/2019) avulla. Vaikka yritysten maastapoistumisverotusta koskeva lainmuutoshanke onkin vielä alkuvaiheessa, näyttäisivät suunnitellut lainmuutokset niiden astuessa voimaan poistavan EU-oikeuden näkökulmasta keskeisimmät ongelmat EVL 52 e.3 §:n soveltamisessa.

Asiasanat: verotus, yritysverotus, elinkeinotulon verotus, exit-verotus, eu-vero-oikeus, sijoittautumisvapaus

SISÄLLYS

Sisällys.....	III
Lähteet	V
Lyhenteet	X
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimuksen kohde ja sen rajaus.....	4
1.3 Tutkimuksen rakenne ja suhde aiempiin tutkimuksiin.....	6
1.4 Tutkimusmenetelmät ja lähteet	8
2 EXIT-VEROTUS YRITYSJÄRJESTELYISSÄ	9
2.1 Yritysjärjestelyiden verotuksen pääpiirteitä	9
2.1.1 Rajat ylittävät yritysjärjestelyt.....	9
2.1.2 Jatkuvuusperiaate	10
2.2 Exit-vero	12
2.2.1 Exit-veron määrittely ja siihen liittyvät verotustilanteet	12
2.2.2 Exit-veron merkitys Suomen verotusvallan kannalta	14
2.3 Verotus EVL 52 e.3 §:ään liittyvissä yritysjärjestelyissä	16
2.3.1 Yritysjärjestelydirektiivi.....	16
2.3.2 EVL 52 e.3 §:n soveltamisala	19
2.3.3 EVL 52 e.3 §:n yritysjärjestelyitä koskeva exit-verosäännös.....	22
2.3.4 Tulon realisoituminen verotuksessa pääsääntöisesti ja EVL 52 e.3 §:n perusteella	25
3 EU-VERO-OIKEUS JA EU:N PERUSVAPAUDET RAJAT YLITTÄVISSÄ YRITYSJÄRJESTELYISSÄ.....	27
3.1 EU-vero-oikeus	27
3.1.1 EU-vero-oikeuden suhde kansalliseen vero-oikeuteen.....	27
3.1.2 Kaksinkertaisen verotuksen poistaminen EU-vero-oikeudessa.....	31
3.1.3 Syrjintäkielto ja rule of reason -periaate	32
3.2 EU:n perusvapauksien asema EU-vero-oikeudessa	35
3.3 EU-oikeudellisen suhteellisuusperiaate ja perusvapaudet yritysjärjestelyissä	36
3.3.1 EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate	36
3.3.2 Sijoittautumisvapaus.....	38
3.3.3 Pääomien vapaa liikkuvuus	41
4 EVL 52 E.3 §:N EXIT-VEROSÄÄNNÖS OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ.....	42
4.1 Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu C 292/16, A Oy	42
4.1.1 Asian käsittely kansallisissa tuomioistuimissa	42
4.1.2 Asian käsittely unionin tuomioistuimessa.....	45
4.1.3 Helsingin HaO:n ratkaisu ja valitus KHO:een	48
4.1.4 Ratkaisun C-292/16, A Oy merkitys	50
4.2 KHO vuosikirjaratkaisu 2018:59 ja sen merkitys.....	51
5 VERONKIERTODIREKTIIVI JA HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOS EXIT-VEROTUKSEN MUUTTAMISESTA	55
5.1 Veronkiertodirektiivi	55

5.2	Veron maksamisen lykkääminen	57
5.3	Verotettavan tulon määrittäminen	61
5.4	Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta	63
5.4.1	<i>Luonnoksen keskeinen sisältö EVL 52 e.3 §:n kannalta</i>	63
5.4.2	<i>Vastaukset valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön</i>	67
6	YHTEENVETO	73

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria – yleisen oikeustieteenoppikirja. Werner Söderström Osakeyhtiö. Juva 1989.
- Andersson, Edward - Linnakangas, Esko: Tuloverotus. Talentum. Helsinki 2006.
- Andersson, Edward - Penttilä, Seppo: Elinkeinoverolain kommentaari. 14. uudistettu painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2014.
- Dahlberg, Mattias: Räntä eller kapitalvinst. Grundproblem i kapitalinkomstbeskattningen - särskilt vad gäller finansiella instrument i gränslandet mellan lånekapital och eget kapital. Iustus Förlag. Uppsala 2011.
- Helminen, Marjaana: EU-Vero-oikeus. 3. uudistettu painos. Talentum Media Oy 2016.
- Helminen, Marjaana: Kansainvälinen verotus. Talentum Pro. Helsinki 2016.
- Honkamäki, Tuomas – Kujanpää, Emmiliina – Pennanen, Matti: Yritysjärjestelyiden käsikirja – Kirjanpito, verotus ja yhtiöoikeus. 2. uudistettu painos. Alma Talent Oy 2018.
- Husa, Jaakko: Oikeusvertailu. Viro 2013.
- Immonen, Raimo: Yritysjärjestelyt. 6. uudistettu painos. Talentum Media Oy 2014.
- Immonen, Raimo – Ossa, Jaakko – Villa, Seppo: Osakeyhtiön pääoman hallinta. Helsinki 2011.
- Järvenoja, Markku: Yritysjärjestelyiden verotus. 2. uudistettu painos. WSOY. Juva 2007.
- Kukkonen, Matti – Walden, Risto: Elinkeinoverolaki käytännössä. 3. uudistettu painos. Alma Talent Oy 2015.
- Malmgrén, Marianne: Oikeushenkilön asuinvaltio verotuksessa ja yrityksen kansainvälistyminen. Edita. Helsinki 2008.
- Mehtonen, Pekka: Liiketoimintasiirto tuloverotuksessa ja konsernirakenteen muokkaamisessa. Oy Edita Ab. Helsinki 2001.
- Myrsky, Matti – Linnakangas, Esko: Kansainvälinen henkilö- ja yritysverotus. 2. uudistettu painos. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu 2009.
- Myrsky, Matti - Malmgrén, Marianne: Elinkeinotulon verotus. 4. uudistettu painos. Alma Talent Oy 2014.
- Myrsky, Matti - Svensk, Niko: Vero-oikeuden oppikirja. Alma Talent Oy 2016.
- Mähönen, Jukka – Villa, Seppo: Osakeyhtiöoikeus käytännössä. Sanoma Pro Oy 2013.
- Määttä, Kalle: Vero-oikeuden perusteet. Helsingin Kauppakamari Oy 2017.
- Nykänen, Pekka: Rajoitetusta verovelvollisen tulon verotus. Talentum Media Oy 2015.

- Ossa, Jaakko: Yritystoiminnan verotus. Hämeenlinna 2011.
- Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. 3. uudistettu painos. Alma Talent Oy 2013.
- Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus. Alma Talent Oy 2016.
- Rosas, Allan – Armati, Lorna: EU Constitutional Law – An Introduction. Second Revised Edition. Oxford and Portland. Oregon 2012.
- Urpilainen, Matti: Vapaa liikkuvuus ja verosuvereniteetti Euroopan unionin sisämarkkinoilla. Lakimiesliiton kustannus 2012.
- Vapaavuori, Ahti: Eurooppaoikeus ja kansainvälinen verotus - EY:n primäärioikeudellisten normien vaikutuksesta kansainvälisen vero-oikeuden perusperiaatteiden alalla. Talentum Media Oy. Helsinki 2003.
- Wikström, Kauko - Ossa, Jaakko - Urpilainen, Matti: Vero-oikeuden yleiset opit. Helsingin Kauppakamari Oy 2015.
- Äimä, Kristiina: EY-oikeuden vaikutukset välittömään verotukseen. Talentum Media Oy. Helsinki 2003.
- Äimä, Kristiina - Kujanpää, Emmiliina: Kasvuyrityksen kansainvälinen tuloverotus. Lakimiesliiton Kustannus 2013.

Virallislähteet

- Euroopan unionin neuvosto - Välittömän verotuksen koordinointi - maastapoistumisverotusta (exit taxation) koskevat järjestelyt, Neuvoston päätöslauselma 16412/08. 26.11.2008.
- COM (2006) 825 final, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Exit taxation and the need for co-ordination of the Member States' Tax Policies. 19.12.2006.
- COM (2016) 26 final, Proposal for a council directive laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market. 28.1.2016.
- KOM (2008) 492 lopullinen, Ehdotus neuvoston direktiiviksi eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, osittaisjakautumisiin, varojensiirtoihin ja osakkeidenvaihtoihin sekä eurooppayhtiön (SE) tai eurooppaosuuskunnan (SCE) sääntömääräisen kotipaikan siirtoon jäsenvaltioiden välillä sovellettavasta verojärjestelmästä. 29.7.2008.
- HE 177/1995 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle yritysjärjestelyjä koskevien elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja eräiden muiden lakien säännösten muuttamisesta.
- HE 193/2005 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta.

- VaVM 49/1995 vp, Valtiovarainvaliokunnan mietintö - Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta.
- VM079:00/2019, Valtiovarainministeriön luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- VM/1140/03.01.00/2019, Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM079:00/2019 luonnoksesta hallituksen esitykseksi.
- VM079:00/2019, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta. 8.8.2019.
- VM079:00/2019, Finanssiala ry:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta. 8.8.2019.
- VM079:00/2019, Finnwatch ry:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta. 8.8.2019.
- VM079:00/2019, Juha Lindgrenin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta. 8.8.2019.
- VM079:00/2019, Reijo Knuutisen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta. 9.8.2019.
- VM079:00/2019, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta. 8.8.2019.
- VM079:00/2019, Suomen Asianajajaliiton lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta. 6.8.2019.
- VM079:00/2019, Suomen Veroasiantuntijat ry:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta. 8.8.2019.
- VM079:00/2019, Suomen Yrittäjien lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta. 8.8.2019.
- VM079:00/2019, Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta. 8.8.2019.
- VM079:00/2019, Verohallinnon lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta. 8.8.2019.
- VM079:00/2019, Veronmaksajain keskusliiton lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta. 8.8.2019.

Internetlähteet

Andersson, Edward: EU:n komission viimeaikaiset yritysverotuksen yhtenäistämisperuskymykset. Verotus-lehti 4/2009, s. 344-354.

- Immonen, Raimo: Varojen arvostaminen yritysjärjestelyissä ja vaikutuksen omaan pääomaan sekä varojen jakamiseen. *Verotus-lehti* 3/2012, s. 236-248.
- Kananoja, Visa: Maastapoistumisverotus kiinteän toimipaikan lakatessa - elinkeinoverolain kehittämistarpeet Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta (referee-artikkeli). *Verotus-lehti* 4/2015, s. 422-440.
- Kananoja, Visa: Maastapoistumisverotus ja sen harmonisointi - EU-oikeuden vastaisten säännösten muutostarpeet veronkiertodirektiivin ja EUT:n ratkaisun A Oy (C-292/16) myötä. *Verotus-lehti* 3/2018, s. 336-353.
- Lang, Michael: The Marks & Spencer Case - The Open Issues Following the ECJ's Final Word. *European Taxation* 2/2006, s. 54-67 (<https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/i/taxlaw/institute/staff/publications/langibfdeurop eantaxationfebruary2006s54ff.pdf>). Luettu 23.7.2019).
- Lindgren, Juha: The International Challenges and Finnish Corporate Taxation. *Nordic Tax Journal* 2/2014, s. 142-148. (<https://content.sciendo.com/view/journals/ntaxj/2014/2/article-p132.xml>). Luettu 31.7.2019).
- Nykänen, Pekka: Kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta erityisesti luovutusvoiton verotuksen näkökulmasta. *Oikeustiede-Jurisprudentia* 2012:XLV, s. 143-196 (<https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/oikeustiede/11034.pdf>). Luettu 23.7.2019).
- Nykänen, Pekka: Unionin tuomioistuin piti liiketoimintasiirron yhteydessä maksuunpantua exit-veroa eu-oikeuden vastaisena – C 292 / 16, A Oy, edilex, julkaistu 27.4.2018 (<https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/artikkelit/18716.pdf>). Luettu 10.10.2018).
- Penttilä, Seppo: EU-oikeudelliset näkökohdat elinkeinoverolain yritysjärjestelysäännösten tulkinnassa. *Verotus-lehti* 1/2012, s. 29-40.
- Viitala, Tomi: EU:n veronkiertodirektiivi. *Verotus-lehti* 4/2016, s. 336-348.
- Weckström, Jouni: Veron kiertämisen tunnistaminen osa III: EU-oikeus. *Verotus-lehti* 2/2016, s. 175-185.

Oikeustapaukset

- Asia 8/55 *Fédéchar*. EU:C:1956:11.
- Asia 26/62 *Van Gend & Loos*. EU:C:1963:1.
- Asia 6/64 *Costa v ENEL*. EU:C:1964:66.
- Asia 106/77 *Simmenthal*. EU:C:1978:49.
- Asia 8/81 *Becker*. EU:C:1982:7.
- Asia 66/82 *Fromançais v FORMA*. EU:C:1983:42.

Asia C-270/83 *Komissio v Ranska*. EU:C:1986:37.

Asia 81/87 *Daily Mail*. EU:C:1988:456.

Asia C-9/90 *Francovich*. EU:C:1991:428.

Asia C-221/89 *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*.
EU:C:1991:113.

Asia C-415/93 *Bosman*. EU:C:1995:463.

Asia C-279/93 *Schumacker*. EU:C:1995:31.

Asia C-484/93 *Svensson and Gustavsson v Ministre du Logement and de l'Urbanisme*.
EU:C:1995:379.

Asia C-80/94 *Wielockx v Inspecteur der directe belastingen*. EU:C:1995:271.

Asia C-107/94 *Asscher v Staatssecretaris van Financiën*. EU:C:1996:251.

Asia C-250/95 *Futura Participations and Singer v Administration des contributions*.
EU:C:1997:239.

Asia C-336/96 *Gilly v Directeur des services fiscaux du Bas-Rhin*. EU:C:1998:221.

Asia C-311/97 *Royal Bank of Scotland*. EU:C:1999:216.

Asia C-307/97 *Saint-Gobain ZN*. EU:C:1999:438.

Asia C-43/00 *Andersen og Jensen ApS*. EU:C:2002:15.

Asia C-62/00 *Marks & Spencer*. EU:C:2002:435.

Asia C-9/02 *Lasteyrie du Saillant*. EU:C:2004:138.

Asia C-446/03 *Marks & Spencer*. EU:C:2005:763.

Asia C-411/03 *SEVIC Systems*. EU:C:2005:762.

Asia C-470/04 *N*. EU:C:2006:525.

Asia C-436/06 *Grønfelt*. EU:C:2007:820.

Asia C-318/05 *Komissio v Saksa*. EU:C:2007:495.

Asia C-76/05 *Schwarz*. EU:C:2007:492.

Asia C-128/08 *Damseaux*. EU:C:2009:471.

Asia C-314/08 *Filipiak*. EU:C:2009:719.

Asia C-406/07 *Komissio v Kreikka*. EU:C:2009:251.

Asia C-30/10 *Komissio v Portugali*. EU:C:2011:66.

Asia C-371/10 *National Grid Indus*. EU:C:2011:785.

Asia C-48/11 *A Oy*. EU:C:2012:485.

Asia C-380/11 *DI. VI. Finanziaria di Diego della Valle & C. SapA v. Administration des contributions en matière d'impôts*. EU:C:2012:552.

Asia C-18/11 *The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs v. Philips Electronics, UK Ltd*. EU:C:2012:532.

Asia C-38/10 *Komissio v Portugali*. EU:C:2012:521.

Asia C-64/11 *Komissio v Espanja*. EU:C:2013:264.

Asia C-261/11 *Komissio v Tanska*. EU:C:2013:480.

Asia C-181/12 *Welte*, EU:C:2013:662.

Asia C-164/12 *DMC Beteiligungsgesellschaft mbH v Finanzamt Hamburg-Mitte*. EU:C:2014:20.

Asia C-48/13 *Nordea Bank Danmark A/S*. EU:C:2014:2087.

Asia C-591/13 *Komissio v Saksa*. EU:C:2015:230.

Asia C-657/13 *Verder LabTec*. EU:C:2015:331.

Asia C-292/16 *A Oy*. EU:C:2017:888.

Asia C-292/16 *A Oy*, Julkisasiamiehen ennakkoratkaisu 13.7.2017 (1). EU:C:2017:888.

KHO 1998:26.

KHO 2012:93.

KHO 2018:59.

Helsingin HaO16/0611/04 (ei julkinen).

KVL 2016/27.

LYHENTEET

EFTA	Euroopan vapaakauppa-alue
Emo-tytäryhtiödirektiivi	Neuvoston direktiivi 2011/96/EU eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä

EVL	Laki elinkeinotulon verottamisesta (24.6.1968/360)
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
HaO	Hallinto-oikeus
Ibid.	Ibidem (sama lähde)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KVL	Keskusverolautakunta
MVL	Maatilatalouden tuloverolaki (15.12.1967/543)
SEU	Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto
TVL	Tuloverolaki (31.12.1992/1535)
Unionin tuomioistuin	Euroopan unionin tuomioistuin
Veronkiertodirektiivi	Neuvoston direktiivi 2016/1164/EU sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta
VML	Laki verotusmenettelystä (18.12.1995/1558)
Yritysjärjestelydirektiivi	Neuvoston direktiivi 2009/133/EY eri jäsenvaltioissa olevia yhtiötä koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, osittaisjakautumisiin, varojensiirtoihin ja osakkeiden vaihtoihin sekä eurooppayhtiön (SE) tai eurooppaosuuskunnan (SCE) sääntömääräisen kotipaikan siirtoon jäsenvaltioiden välillä sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Yritysjärjestelyt ovat yksi yritysten yleisimmistä tavoista uudelleenjärjestää liiketoimintaansa. Yritysjärjestelyiden verotusta koskevat keskeisimmät kansalliset oikeussäännökset löytyvät laista elinkeinotulon verottamisesta (EVL, 24.6.1968/360). Suomen sisällä tapahtuvien yritysjärjestelyiden verotuksen lähtökohtana on neutraalisuus, joka tarkoittaa sitä, ettei yritysjärjestely aiheuta välittömiä veroseuraamuksia siinä osallisena oleville yrityksille jatkuvuusperiaatteen mukaisesti. Jatkuvuusperiaatteen mukaan poistamatta olevat hankintamenot siirtyvät sellaisenaan vastaanottavan yhtiön hankintamenoksi eikä syntynyt arvonnousu realisoidu verotettavaksi tuloksi yritysjärjestelyn yhteydessä. EVL:n yritysjärjestelyitä koskevat säännökset mahdollistavat yritysjärjestelyn toteuttamisen jatkuvuusperiaatetta noudattaen.¹

Suomen liittyttyä Euroopan unioniin (EU) vuonna 1995 myös rajat ylittävät yritysjärjestelyt ovat yleistyneet. Rajat ylittävien yritysjärjestelyiden yleistymisen voidaan katsoa olevan seurausta ennen kaikkea EU-oikeudellisista periaatteista pääomien vapaasta liikkuvuudesta ja sijoittautumisvapaudesta. Periaatteilla on haluttu mahdollistaa EU:ssa toimiville yrityksille yritystoiminnan joustavampi ja vapaampi harjoittaminen EU:n jäsenvaltioiden välillä samoilla edellytyksillä kuin kyseiset tahot voisivat harjoittaa toimintaansa tai tehdä yritysjärjestelyitä omassa kotimaassaan.² Rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä järjestelyjä koskevat verokysymykset nousevat kuitenkin herkästi pinnalle ristiriidassa olevien intressien, sekä toisinaan, ristiriidassa olevien lainsäädösten vuoksi.

Rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä Suomen verotusvallan ulottuvuus ja käytettävissä olevat keinot ovat keskeisessä asemassa. Suomen verotuksen tarkoituksena on turvata Suomen verotusvalta myös rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä. EU:n alueella tapahtuvissa rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä on kuitenkin samanaikaisesti noudatettava EU-vero-oikeuden säännöksiä ja EU:n perusvapauksia. Vaikka Suomi sekä muut EU:n jäsenvaltiot nauttivat

¹ Andersson - Penttilä 2014, s. 241.

² Kananoja 2015, s. 424.

suvereniteetista vero-oikeuden alueella välittömistä veroista päätettäessä, on Suomen noudatettava EU:n perussopimuksia sekä niiden normeista johdettuja velvoitteita. EU-vero-oikeuden vaikutus kansalliseen verolainsäädäntöön rajoittuu kuitenkin vain siihen määrään saakka, joka on tarpeen EU:n sisämarkkinoiden toteutumisen ja toiminnan kannalta.³ Suomen vero-oikeuden ja EU:n perussopimusten välillä on kuitenkin erilaisia kannustimia ja tavoitteita, jotka toisinaan aiheuttavat haasteita niin lainsäätäjälle kuin lainkäyttäjällekin niiden implementoidessa ja tulkitessa EU:n direktiivejä vero-oikeuden alalla.

Suomessa rajat ylittävien yritysjärjestelyiden verotuksen keskeinen elementti on niin kutsuttu exit-vero. Exit-verolla tarkoitetaan niin kutsuttua maastapoistumisveroa tai jäähyväisveroa. Tässä tutkielmassa käytetään pääasiassa käsitettä exit-vero pois lukien tilanteet, joissa viitataan sellaisiin lainsäädäntöaineistoihin, joissa käytettäväksi käsitteeksi on valikoitunut maastapoistumisvero. Exit-vero ei ole luonteeltaan oma verolajinsa, vaan se kyse on tuloverotuksesta, jossa verovelvollisen veronalaiseen tuloon lisätään lähtökohtaisesti maastapoistumisen kohteena olevien varojen käypä arvo vähennettynä niiden hankintamenolla.⁴ Exit-verotusta koskevissa verosäädöksissä on EU-vero-oikeuden näkökulmasta otettava huomioon ennen kaikkea EU-oikeudelliset periaatteet kuten Euroopan unionin tuomioistuimen (jäljempänä unionin tuomioistuin) suojaamat EU:n perusvapaudet.⁵ EU:n perusvapauksista exit-vero-säännöksiä EU-oikeuden mukaisuus on ollut toistuvasti etenkin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 49 artiklan sijoittautumisvapauden näkökulmasta unionin tuomioistuimen arvioitavana. SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapaus eli asuinvaltiosta poismuuttoa sekä vapaata liikkuvuutta koskeva perusoikeus, on yksi EU:n sisämarkkinoiden tehokkuutta turvaavista oikeuksista.⁶

Kun suomalainen yhtiö tekee rajat ylittäviä yritysjärjestelyjä toisessa EU-valtiossa asuvan yhteisön kanssa, voi myös yrityksen toisessa EU-valtiossa olevaan kiinteään toimipaikkaan liittyvät varat siirtyä järjestelyn seurauksena. Exit-verotus mahdollistaa lähtövaltiolle rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä realisoitumattomien arvonnousujen verotuksen sillä hetkellä, kun

³ Helminen 2016, s. 25-26.

⁴ VM079:00/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta 14.6.2019, s. 19.

⁵ Helminen 2016, s. 72-73.

⁶ Ibid.

verovelvollinen siirtää kiinteään toimipaikkaan kuuluvia varojaan Euroopan talousalueella (ETA-alue).⁷ Tavallisesti omaisuuden luovutusvoitot ovat veronalaisia sinä verovuonna, jolloin luovutus on tapahtunut.⁸ Exit-verotuksessa verotettavat realisoitumattomat arvonnousut verotetaan poismuuttotilanteessa kertyneen arvonnousun perusteella⁹, jonka yhtenä tarkoituksena on turvata lähtövaltion verotusvaltaa.

Exit-verotuksen kiinteän toimipaikan varojen realisoitumattomien arvonnousujen osalta mahdollistaa Neuvoston direktiivi 2009/133/EY eri jäsenvaltioissa olevia yhtiötä koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, osittaisjakautumisiin, varojensirtoihin ja osakkeiden vaihtoihin sekä eurooppayhtiön (SE) tai eurooppaosuuskunnan (SCE) sääntömääräisen kotipaikan siirtoon jäsenvaltioiden välillä sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä (yritysjärjestelydirektiivi). Yritysjärjestelydirektiivin lähtökohtana yritysjärjestelyissä on kansallisen verolainsäädännön tavoin verotuksen neutraalisuus. Yritysjärjestelydirektiivin 10 artiklan 2 kohta sisältää kuitenkin erityissäännöksen kiinteän toimipaikan realisoitumattomien arvonnousujen verottamisesta, joka on implementoitu osaksi Suomen verolainsäädäntöä. Suomen verolainsäädäntö ei sisällä yleistä exit-verosäännöstä, mutta esimerkiksi EVL 52 e.3 § sisältää erityissäännöksen, joka koskee kiinteän toimipaikan varojen siirron verottamista rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä. Säännöksen mukaan yritysjärjestelyn seurauksena Suomen verotusvallan ulkopuolelle siirtyvän kiinteän toimipaikan varoja voidaan verottaa viimeisen kerran ennen kuin kyseiset varat siirtyvät pois Suomen verotusvallasta ja verotettava tulo määräytyy tällöin poikkeuksellisesti realisoitumattomien arvonnousujen verotuksesta sekä vähentämättä olevista varauksista.¹⁰

Kiinteä toimipaikka on määritelty tuloverolain (TVL, 31.12.1992/1535) 13 a §:ssä. Kiinteällä toimipaikalla tarkoitetaan lyhyesti ilmaistuna toimipaikkaa, jossa elinkeinon pysyvää harjoittamista varten on erityinen liikepaikka tai jossa on ryhdytty erityisiin järjestelyihin. Kiinteä toimipaikka voi kyseisen lainkohdan mukaan olla muun muassa liikkeen johto, sivuliike, toimisto, teollisuuslaitos, tuotantolaitos työpaja tai myymälä taikka myy pysyvä osto

⁷ Äimä - Kujanpää 2013, s. 290.

⁸ Dahlberg 2011, s. 52.

⁹ C-30/10 *Komissio v Portugal* ja C-64/11 *Komissio v Espanja*.

¹⁰ Andersson - Penttilä 2014, s. 775-776.

tai myyntipaikka. Lisäksi muun muassa erilaiset kaivokset sekä muut löydökset luetaan kiinteäksi toimipaikaksi tuloverolain kiinteää toimipaikkaa koskevan säädöksen mukaisesti. Rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä kiinteän toimipaikan kannalta merkityksellistä verotuksessa on se, liittyykö siirtyvä omaisuus toisessa jäsenvaltiossa olevaan kiinteään toimipaikkaan.¹¹

Vaikka EVL 52 e.3 §:n erityissäännös pohjautuu yritysjärjestelydirektiiviin, ei säännöksen EU-oikeudenmukaisuus ole kuitenkaan yksiselitteistä. EVL 52 e.3 §:n EU-oikeuden mukaisuutta on arvioitu myös tuoreessa unionin tuomioistuimen antamassa ennakkoratkaisussa C-292/16, *A Oy*. Ratkaisun myötä voidaan todeta, kuten jäljempänä tutkielmassa osoitetaan, että yritysjärjestelydirektiiviin pohjautuva EVL 52 e.3 § on nykymuodossaan ongelmallinen ja EU-oikeuden vastainen SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapauden näkökulmasta. Vaikka Suomella onkin suvereniteetti vero-oikeuden alueella, on tilanne kestävä, jos lainsäädännös on ristiriidassa EU-oikeuden perustamissopimusten normien ja velvoitteiden kanssa. Toimivan lainsäädännön kannalta on ehdottoman tärkeää muuttaa Suomen verolakeja siten, että ne eivät ole ristiriidassa EU-oikeuden kanssa tehokkaan lainsäädännön turvaamiseksi.

Lainmuutostöihin onkin tutkielman kirjoittamisen aikana ryhdytty, mikä johtuu unionin tuomioistuimen ratkaisun C-292/16, *A Oy* ohella etenkin sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta annetusta Euroopan unionin neuvoston direktiivistä (2016/1164/EU, veronkiertodirektiivi) ja sen maastapoistumisverotusta koskevista säännöksistä. Veronkiertodirektiivin kansalliseksi voimaan saattamiseksi hallitus antoi 14. kesäkuuta 2019 luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Luonnoksen tarkoituksena on lisätä EVL:iin säännökset maastapoistumisverotuksesta.¹²

1.2 Tutkimuksen kohde ja sen rajaus

Tutkielman kohteena on sulautumista, jakautumista ja liiketoimintasiirtoa koskeva EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännös sekä säännöksen suhde EU-vero-oikeuteen. Tutkielmalla pyritään

¹¹ Ossa 2011, s. 111-112.

¹² VM079:00/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta 14.6.2019, s. 1.

löytämään vastaus siihen, millä oikeusperusteilla säännöksen perusteella maksuunpantava exit-vero on hyväksyttyä ja mitä ongelmia EU:n perusvapauksien näkökulmasta säännökseen liittyy. Tutkielmassa tarkastellaan vero-oikeudellisina kysymyksinä lisäksi ennen kaikkea tulon realisoitumista sekä exit-verotuksessa realisoituvan veron maksuunpanon ajankohtaa.

Tutkielmassa tarkastellaan EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöksen hyväksyttävyyden ulottavuutta sekä punnitaan Suomen verotusvallan turvaamista suhteessa EU:n perusvapauksiin. Exit-verosäännöstä koskeva suhteellisen tuore unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu C 292/16, *A Oy* on tutkielman sisällön ja rakenteen kannalta keskeisessä asemassa. Ratkaisusta ajankohtaisen tekee lisäksi se, että asian käsittely on vielä kesken kansallisissa tuomioistuimissa.

Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisut ovat myös muutoin korostetussa asemassa tutkielmassa niiden tulkintavaikutusten keskeisyyden vuoksi EU-vero-oikeuden alueella. Tutkielmassa viitataan selkeyden vuoksi ainoastaan unionin tuomioistuimen ratkaisuihin siitä riippumatta, onko kyse Euroopan unionin tuomioistuimen (unionin tuomioistuin) taikka tuomioistuimen aiemman virallisen nimen eli Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EYT) aikana annetusta ratkaisusta. Tutkielman loppupuolella arvioidaan lisäksi exit-verosäännöksen asemaa ja tehokkuutta sekä siihen liittyviä muutostarpeita. Näiltä osin tutkielmassa käsitellään myös veronkiertodirektiiviä ja etenkin sen veron maksun lykkäämistä ja verotettavan tulon määräytymistä koskevia säännöksiä. Veronkiertodirektiivin käsitteleminen tutkielmassa rajataan kuitenkin näihin veronkiertodirektiivin säännöksiin, koska ne liittyvät ratkaisun C 292/16, *A Oy* tulkintakysymyksiin.

Tutkielman lopussa tarkastellaan lisäksi tuoretta hallituksen esityksen luonnosta yrityksen maastapoistumisverotuksen muuttamisesta. Koska kyse on vain muutama kuukausi ennen tutkielman palauttamista julkaistusta esityksestä, on lainmuutoshanke vielä alkuvaiheessa. Tutkielmassa käsitellään kuitenkin lisäksi asiantuntijoiden sekä yhdistysten antamia lausuntoja Valtiovarainministeriön esittämään lausuntopyyntöön hallituksen esityksen luonnoksesta, jotka julkaistiin ennen tutkielman valmistumista. Hallituksen esityksen luonnoksen käsitteleminen on niin ikään rajattu tutkielmassa pääasiassa EVL 52 e.3 §:ään liittyviin säädösehdotuksiin.

Tutkielman rajauksen kehyksenä on ratkaisun C 292/16, *A Oy* kannalta keskeiset asiakokonaisuudet ja oikeudelliset kysymykset. Tutkielman sisältö on näin ollen voimakkaasti EU-vero-oikeudellinen, mutta tutkimuksen kohteena on kansallinen vero-oikeus ja sen

yhteensovittaminen EU-vero-oikeuden säännösten ja vaatimusten kanssa. Koska tutkielman kohteena olevan säännöksen EVL 52 e.3 §:n ristiriitaisuudesta EU-vero-oikeuden kanssa on näyttöä jo esimerkiksi ratkaisun C-292/16, *A Oy* myötä, keskitytään tutkielmassa tarkastelemaan sen sijaan sitä, miltä osin säännös on EU-oikeuden vastainen, mitkä EU-oikeudelliset normit rajoittavat kyseisen säännökset käyttöä sekä mikä on säännöksen tarkoitus ja asema kansallisessa vero-oikeudessa. Edellä mainitut tutkimukset kohteet muodostavat näin ollen tutkielman tutkimuskysymykset.

Tutkielman ulkopuolelle on rajattu kiinteän toimipaikan muodostumista koskeva arviointi käsitteen suppeaa määrittelyä lukuun ottamatta, koska kiinteän toimipaikan muodostumisen arviointi ei ole oikeudellisena kysymyksenä keskeinen tutkielman aiheen ja ratkaisun C 292/16, *A Oy* kannalta. Myös veronkiertodirektiivin käsittely on rajattu tutkielmassa edellä mainitulla tavalla maksun lykkäämistä ja verotettavan tulon määräytymistä koskevaan arviointiin. Tutkielman luvussa 2.3.4 tarkastelun kohteena on tulon veronalaisuus sekä etenkin tulon realisoitumisen tarkastelu EVL 52 e.3 §:n näkökulmasta. Tutkielman ulkopuolelta on kuitenkin rajattu elinkeinotoiminnan menojen sekä muiden erien vähennyskelpoisuuden sekä tappioiden vähentämisen tarkastelu siitä huolimatta, että kysymykset liittyvät läheisesti tulon veronalaisuuteen. Tutkielman ulkopuolelle on myös rajattu elinkeinotulojen omaisuuslajeja koskeva tarkastelu tutkielman rajallisen pituuden vuoksi, vaikka kysymys olisikin hedelmällinen myös tutkielman aiheen kannalta. Tutkielmassa puhutaan näin ollen yleisesti elinkeinotuloista ilman eri omaisuuslajeja jaottelemalla.

1.3 Tutkimuksen rakenne ja suhde aiempiin tutkimuksiin

Johdantoluvun lisäksi tutkielma koostuu neljästä pääluvusta ja yhteenvedosta. Ensimmäisessä pääluvussa, luvussa kaksi, tarkastellaan yritysjärjestelyiden verotuksen pääpiirteitä sekä erityisesti rajat ylittäviä yritysjärjestelyitä. Luvussa käsitellään lisäksi exit-vero-oikeuden tarkoitusta ja sen suhdetta muuhun vero-oikeuteen sekä sen liityntää EU-vero-oikeuteen yritysjärjestelydirektiivin näkökulmasta. Luvussa käsitellään yksityiskohtaisemmin myös EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöstä sekä sen soveltamisalaa. Näiden lisäksi luvussa tutkitaan oikeudellisena kysymyksenä myös sitä, milloin tulo realisoituu, joka on tutkielman aiheen kannalta keskeinen vero-oikeudellinen kysymys.

Tutkielman toisessa pääluvussa, luvussa kolme, käsitellään EU-oikeuden asemaa yritysjärjestelyissä ja etenkin EU:n perusvapauksien ja EU-oikeudellisten periaatteiden

suhdetta rajat ylittäviin yritysjärjestelyihin. Luvussa keskeisessä asemassa ovat unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisut, jotka ovat EU-oikeudessa ja etenkin EU:n perusvapauksien tulkinnan kannalta keskeinen oikeuslähde. Luvussa käsitellään myös lyhyesti sitä, milloin EU:n perusvapauksia rajoittava kansallinen lainsäädännös voi olla hyväksyttävä oikeuttamisperusteiden nojalla, joiden lyhyt tarkastelu on aiheellista sen ymmärtämiseksi, että EU-oikeudelliset periaatteiden ja kansallisen lainsäätäjän intressit ovat usein vero-oikeuden alueella ristiriidassa.

Tutkielman kolmannessa pääluvussa, luvussa neljä, syvennetään aikaisemmissa pääluvuissa käsiteltyä ja kohdistetaan tutkimus EVL 52 e.3 §:n EU-oikeuden mukaisuuteen - tai sen vastaisuuteen - oikeuskäytäntöä tarkastelemalla. Luvussa tarkastellaan sitä, miten EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännös on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa sekä käsitellään yksityiskohtaisesti tutkielman kannalta keskeistä unionin tuomioistuimen ratkaisua C-292/16, *A Oy*. Luvussa tarkastellaan unionintuomioistuimen ratkaisun käsittelyä myös kansallisissa tuomioistuimissa ja arvioidaan ratkaisun C 292/16, *A Oy* merkitystä. Lisäksi luvussa käsitellään myös Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) antamaa vuosikirjaratkaisua 2018:59, joka liittyy asian C-292/16, *A Oy* tavoin exit-verotusta koskevan EVL 52 e.3 §:n arviointiin.

Tutkielman neljännessä pääluvussa, luvussa viisi, tarkastellaan veronkiertodirektiiviä sekä sen EVL 52 e.3 §:n sekä luvussa 4 esitettyjen ratkaisujen kannalta keskeisiä direktiivin säännöksiä, jotka toimivat myös ratkaisuehdotuksina EVL 52 e.3 §:n ongelmakohtiin EU-oikeuden näkökulmasta. Luvussa käsitellään lisäksi luonnosta hallituksen esityksestä maastapoistumisverotuksen muuttamiseksi sekä valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön annettuja lausuntoja. Tutkielman viimeisenä lukuna on yhteenveto, jossa esitetään vielä tutkielman johtopäätökset.

Tutkielman aiheesta löytyy jonkin verran aiempaa tutkimusta ja aikaisemmissa tutkimuksissa on myös todettu se, että kansallinen EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännös sekä muut exit-verosäännökset voivat herkästi olla ristiriidassa EU:n perusvapauksien kanssa yritysjärjestelyissä. Muutamia kattavampia artikkeleita lukuun ottamatta, EVL 52 e.3 §:ään liittyvä tutkimus näyttäisi olevan kuitenkin suhteellisen suppeaa oikeuskirjallisuudessa. Lisäksi ratkaisua C 292/16, *A Oy* on arvioitu ennen tutkielman kirjoittamista muutamissa artikkeleissa.

Tutkielma on aiheeltaan kuitenkin hyvin ajankohtainen, jota ilmentää jo itsessään se, että veronkiertodirektiivin maastapoistumisverotusta koskevat säännökset ovat tällä hetkellä

kansallisesti voimaan saatettavina. Tutkielman tavoitteena on koota yhteen EVL 52 e.3 §:n keskeisimmät ongelmakohdat EU-oikeuden kannalta sekä tarjota viitekehys, jonka avulla lukija saa kokonaiskuvan siitä, millainen sääntely sekä mitä oikeusperiaatteita säännöksen sekä EU:n perusoikeuksien taustalla vaikuttaa. Tämän hetkessä muodossaan yritysjärjestelyitä koskeva exit-verosäännös ei saa aikaan sen tarkoitettua vaikutusta, jolloin tarve tutkimukselle syntyy jo pelkästään siitä, että tämän hetkinen tilanne on kestävä ja muutoksen tarpeessa.

1.4 Tutkimusmenetelmät ja lähteet

Tutkimusaihetta on lähestytty oikeusdogmaattisen tutkimusmenetelmän kautta, joka tarkoittaa voimassa olevan oikeuden tulkittamista ja systematisointia.¹³ Oikeusdogmatiikka on valikoitunut tutkielman menetelmäksi, koska tutkielman keskiössä on lainsäädännön ja sen tulkinnan analysointi. Tutkimusaihetta on tarkasteltu oikeusdogmaattisen tutkimusmenetelmän ohella pienissä määrin myös oikeusvertailevan tutkimusmenetelmän avulla. Oikeusvertaileva tutkimus tarkoittaa yksinkertaistetusti kansallisen lainsäädännön ja oikeusjärjestyksen vertailua sekä yhteneväisyyksien ja eroavaisuuksien arviointia kahden tai useamman maan oikeuden ja niiden normien kanssa.¹⁴

Tutkimuksessa on käytetty laajasti kansallisia oikeuslähteitä kuten oikeuskirjallisuutta, artikkeleita ja lainvalmisteluaineistoja. Tutkielmassa tarkastellaan lisäksi muutamia kansallisia oikeuskäytännön ratkaisuja. Tutkielman aiheesta, kuten exit-verotuksesta yleisestikin, on kuitenkin suhteellisen vähäisesti kansallista oikeuskäytäntöä. Kansallinen oikeuskäytäntö aiheesta on kuitenkin tuoretta ja tämän vuoksi tutkielmassa tarkastellaankin yksityiskohtaisesti muutamaa EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännökseen liittyvää ratkaisua. Kansallisen oikeuskäytännön vähäisyyden sekä tutkielman EU-vero-oikeudellisen lähestymistavan vuoksi tutkielmassa tarkastellaan runsaasti unionin tuomioistuimen antamia ennakkoratkaisuja. Unionin tuomioistuimen ratkaisut ovat tutkielman kannalta hyvin keskeinen oikeuslähde ja ratkaisuilla on yleisestikin huomattava merkitys niin EU-oikeudellisessa kuin kansallisessakin laintulkinnassa.

¹³ Aarnio 1989, s. 54-61.

¹⁴ Husa 2013, s. 25.

Tutkielman lähteenä on käytetty myös muita kansainvälisiä lähteitä kuten oikeuskirjallisuutta ja EU-oikeuden lainvalmisteluaineistoja. EU-oikeuden lainvalmisteluaineistot ovat lähteenä keskeisiä, koska ne selkeyttävät EU-oikeuden direktiivien lainvalmistelua ja direktiivien tavoitteita. EU-oikeudellisia direktiivejä sekä niiden lainvalmisteluaineistoja käsitellään tutkielmassa runsaasti kansallisten lakien ja niiden esitöiden ohella. Kansallisista verolaeista laki elinkeinotulonverottamisesta on tutkielman kannalta keskeisin, mutta tutkielmassa viitataan myös muihin kansallisiin lakeihin paikoitellen. EVL 52 e.3 §:ssä on kyse direktiiviin pohjautuvasta säännöksestä, jota sovelletaan rajat ylittäviin yritysjärjestelyihin EU:n alueella, jonka vuoksi EU-oikeus ja sen lähteet ovat kansallisen oikeuden rinnalla keskeisessä asemassa.

2 EXIT-VEROTUS YRITYSJÄRJESTELYISSÄ

2.1 Yritysjärjestelyiden verotuksen pääpiirteitä

2.1.1 Rajat ylittävät yritysjärjestelyt

Rajat ylittävillä yritysjärjestelyillä viitataan tässä tutkielmassa EU:n alueella ja ETA-alueella tapahtuviin yritysjärjestelyihin, jotka koskevat useampaa kuin yhtä alueisiin kuuluvaa valtiota. ETA-alueen koskeva sopimus solmittiin vuonna 1992 ja se astui voimaan 1. tammikuuta 1994. Sopimuksen myötä myös Euroopan vapaakauppa-alueeseen (EFTA) kuuluvat valtiot Norja, Liechtenstein ja Islanti ovat osa EU:n sisämarkkinoita ja näin ollen myös niiden kansalaisia koskevat samat perusvapaudet kuin EU:n kansalaisia.¹⁵ Tässä tutkielmassa rajat ylittävien yritysjärjestelyiden yhteydessä tullaan pääasiassa puhumaan EU:sta sekä sen jäsenvaltioista, mutta selvyys vuoksi voidaan todeta, että kun tutkimuksen kohteena ovat EU:n sisämarkkinat sekä rajat ylittävät yritysjärjestelyt, niin rajat ylittävillä yritysjärjestelyillä viitataan myös ETA-alueen sopimukseen kuuluviin valtioihin sekä näiden kansalaisiin.

Jäljempänä luvussa 2.3.1 käsiteltävä yritysjärjestelydirektiivi on keskeisin rajat ylittäviä yritysjärjestelyjä ja niiden verotusta sääntelevä säädösmateriaali EU:n tasolla. Direktiiviä sovelletaan niin kansallisiin kuin rajat ylittäviin direktiivin 3 artiklan a kohdassa tarkoitettujen yhteisöjen yritysjärjestelyihin, jotka ovat velvollisia suorittamaan yhteisöveroa. Yritysjärjestelydirektiivillä on pyritty edistämään rajat ylittäviä yritysjärjestelyjä sekä

¹⁵ Helminen 2016, s. 47.

vähentämään niihin liittyviä verorasituksia. Rajat ylittäviä yritysjärjestelyjä on yritysjärjestelydirektiivin myötä säädelleet yhtenäiset säännöt, jotka on Suomessa voimaantantu siten, että yritysjärjestelyperusteisia normeja sovelletaan sekä kansallisiin että rajat ylittäviin yritysjärjestelyihin. Rajat ylittäviä yritysjärjestelyitä koskevia säännöksiä on kuitenkin niin EU:n tasolla kuin kansallisestikin muutettu sekä täydennetty säännöllisesti. Kansallisesti ongelmia rajat ylittävien yritysjärjestelyiden toteuttamiseen ovat aiheuttaneet toisinaan muun muassa yhtiölainsäädännön säännökset.¹⁶ Lisäksi yritysjärjestelydirektiivin soveltamisen ulkopuolelle jää edelleen useita yritysjärjestelyjen muotoja.¹⁷

Näin ollen rajat ylittäviä yritysjärjestelyjä koskevat säännöt ovat toisinaan edelleen kansallisestikin sääntelemättömiä, joka aiheuttaa turvattomuutta niin verovelvollisille, veronsaajille kuin EU:n sisämarkkinoillekin. Rajat ylittävät yritysjärjestelyt ovat tämän lisäksi haastavia muun muassa siksi, että useat kansallisissa yritysjärjestelyissä omaksutut periaatteet eivät sovellu rajat ylittäviin yritysjärjestelyihin, mikä aiheuttaa haasteita myös kansallisessa verotuksessa vakiintuneihin käytäntöihin. Tämän voidaan katsoa johtuvan etenkin rajat ylittävien yritysjärjestelyiden kansainvälisestä luonteesta sekä siitä, että rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä korostuu valtioiden näkökulmasta niiden verotusvallan turvaaminen. Seuraavassa luvussa 2.1.2 tarkastellaan tutkielman aiheen kannalta keskeistä periaatetta, jatkuvuusperiaatteita, jota sovelletaan vakiintuneesti kansallisissa yritysjärjestelyissä.

2.1.2 Jatkuvusperiaate

Niin kansallisia kuin rajat ylittäviä yritysjärjestelyitäkin koskee joukko erinäisiä periaatteita, jotka säätelevät yritysjärjestelyjen verokohtelua. Yksi näistä periaatteista on jatkuvuusperiaate, joka on yleinen yritysmuodon muutoksia koskeva periaate. Jatkuvusperiaatteen ymmärtäminen auttaa hahmottamaan tutkielman kohteena olevan exit-verosäännöksen EVL 52 e.3 §:n erityispiirrettä sekä jatkuvuusperiaatteen ideologiaa vero-oikeudellisena periaatteena.

Jatkuvusperiaatteen mukaan yritysmuodon muutos voidaan suorittaa ilman välittömiä veroseuraamuksia. Tällöin voidaan puhua niin kutsutusta veroneutraalista yritysmuodon

¹⁶ Immonen 2014, s. 475-479.

¹⁷ Äimä - Kujanpää 2013, s. 296-297.

muutoksesta. Esimerkiksi sulautumisessa ja jakautumisessa yrityksen ei katsota purkautuvan yritysjärjestelyn seurauksena, vaan yhtiön varat ja velat siirtyvät samoista kirjanpitoarvoista toimintaa jatkavalle yhtiölle.¹⁸

Lain elinkeinotulon verottamisesta 51 c §:n mukaan yritysmuodon muutoksissa noudatetaan TVL 24 §:n säännöksiä. TVL 24 §:n mukaan yritysmuodon muutos ei aiheuta varausten purkautumista eikä muita välittömiä veroseuraamuksia, jos yhtiön kirjanpito noudattaa jatkuvuusperiaatetta ja yritys pysyy muuten samanlaisena. Kirjanpidon jatkuvuudella tarkoitetaan sitä, että toimintaan liittyvät varat ja velat siirtyvät samoista kirjanpitoarvoista toimintaa jatkavalle yritykselle.¹⁹ Tällöin yrityksen identiteetin katsotaan säilyvän ja yritys pysyy olennaisilta osiltaan vastaavanlaisena kuin ennen yritysmuodon muutosta. Yrityksen identiteetin säilymisessä on kyse oikeuskäytännössä syntyneestä periaatteesta eikä laki sisällä asiasta nimenomaisia säännöksiä.²⁰

Puhtaasti kansallisten yritysjärjestelyjen lisäksi myös yritysjärjestelydirektiivin lähtökohtana on, että yritysjärjestely ei aiheuta sulautuvalle, jakautuvalle tai liiketoimintasiirrossa liiketoimintakokonaisuutensa siirtävälle yhtiölle välittömiä veroseuraamuksia. Tämä todetaan nimenomaisesti EVL 52-52 f §:ssä, joiden perusteella verotus tapahtuu yritysjärjestelyä seuraavan omaisuuden luovutuksen hetkellä. Esimerkiksi EVL 52 d.2 §:n mukaan liiketoimintasiirrossa siirtävän yhtiön verotuksessa luovutetun omaisuuden veronalaisena hankintamenona pidetään omaisuuden verotuksessa poistamatonta hankintamenon osaa.²¹

Jatkuvuusperiaatetta sovelletaan EVL 52 e.1 §:n mukaan myös niissä tilanteissa, kun yritysjärjestelyn vastaanottava yhtiö sijaitsee toisessa EU-valtiossa, mutta järjestelyn kohteena olevat varat jäävät tosiasiallisesti liittymään toisessa EU:n jäsenvaltiossa olevan yhtiön Suomeen muodostuvaan kiinteään toimipaikkaan yritysjärjestelystä huolimatta. Kun varat jäävät liittymään Suomessa olevaan kiinteään toimipaikkaan, säilyy Suomella ensisijainen verotusoikeus kiinteän toimipaikan tuloon.²² Säännöksen edellytys siitä, että siirtyvien varojen

¹⁸ Kukkonen – Walden 2015, luku 5.1.

¹⁹ Kukkonen – Walden 2015, luku 5.1.

²⁰ Malmgren - Myrsky 2014, s. 361-365.

²¹ Nykänen 2018, s. 1.

²² Ibid.

on tosiasiallisesti jäätävä Suomeen muodostuvaan kiinteään toimipaikkaan ja liittyvä sen toimintaan on omiaan turvaamaan Suomen verotusvaltaa. Säännös varmistaa varojen verotuksen siinä kohtaa, kun varat luovutetaan edelleen tai ne eivät enää kuulu kiinteään toimipaikan toimintaan.²³ Näin ollen tällaisessa tilanteessa myös rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä noudatetaan jatkuvuusperiaatetta. Jatkuvuusperiaate ei kuitenkaan säännöksen edellyttämässä tilanteissa johda siihen, että Suomi menettäisi verotusoikeutensa siirtyviin varoihin, jonka perusteella voidaan todeta, että jatkuvuusperiaatteen soveltaminen rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä on sidottu ennen kaikkea EU:n jäsenvaltioiden verotusvallan turvaamiseen. Exit-verotukseen verotusvallan kannalta palataan jäljempänä tutkielman luvussa 2.2.2.

2.2 Exit-vero

2.2.1 *Exit-veron määritelmä ja siihen liittyvät verotustilanteet*

Rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä verotettava exit-vero liittyy verotustilanteisiin, joissa valtio menettää verotusoikeutensa omaisuuden arvonnousuun. Valtio voi menettää verotusoikeuden omaisuuden arvonnousuun usean erilaisen tilanteen yhteydessä esimerkiksi, kun omaisuus ei enää kuulu valtiossa olevan yrityksen kiinteään toimipaikkaan tai, jos valtio menettää verotusoikeutensa yhtiön kiinteään toimipaikan varoihin yritysjärjestelyn seurauksena.²⁴ Toisin sanoen exit-verosäännökset johtavat siihen, että luonnolliselle tai oikeushenkilölle saattaa aiheutua exit-verotuksen myötä veroseuraamuksia tämän muuttaessa ulkomaille. Myös sellaiset säännöt, jotka koskevat tilanteita, joissa yritystä verotetaan tämän siirtäessä varojaan ulkomaille, ovat exit-verosäännösten kaltaisia.²⁵ Exit-verotus rajoittaa näin ollen verovelvollisen vapaata poismuuttoa EU:n jäsenvaltiona olevasta asuinvaltiosta toiseen EU:n jäsenvaltioon.²⁶

Exit-verotuksessa on kysymys poikkeuksesta tavalliseen luovutusvoittoverotukseen. Exit-verotuksen onkin katsottu olevan yleisempää ja tarkemmin säänneltyä valtioissa, joiden

²³ HE 177/1995, s. 13-14 ja VaVM 49/1995 vp, s. 1.

²⁴ Nykänen 2018, s. 1.

²⁵ Helminen 2016, s. 74-75.

²⁶ Äimä - Kujanpää 2013, s. 290-291.

verotuksessa on omaksuttu laaja luovutusvoittoverotus, kuten esimerkiksi Suomessa. Päinvastoin valtioissa, joissa luovutusvoittoverotus on aukollisempaa, tarvetta exit-verotukselle sekä sitä koskevalle lainsäädännölle ei ole koettu yhtä tarpeelliseksi.²⁷

Yksi exit-verotuksen keskeisistä poikkeuksista tavalliseen luovutusvoittoverotukseen on se, että exit-verotuksessa ei tavallisesti noudateta realisointiperusteista verotusta. Realisointiperusteinen verotus tarkoittaa sitä, että verovelvollisen asuinvaltio verottaa realisoitumattomia arvonnousuja direktiiveissä ja kansallisissa verolaissa säädetyllä tavalla.²⁸ Tulon realisoitumisen ajankohtaan tavallisissa luovutusvoittoverotuksen tilanteissa sekä tutkimuksen kohteena olevassa EVL 52 e.3 §:n exit-verotuksessa palataan jäljempänä tutkielman luvussa 2.3.4.

Exit-veron tavoitteena on turvata verosaatavat ennen yrityksen tai sen kiinteän toimipaikan poismuuttoa ja tasata tilinsä sekä verosaatavansa toisen EU:n jäsenvaltion kanssa ennen kuin yritys siirtää toimintansa toiseen jäsenvaltioon ja siirtyy tämän verotusvallan alaiseksi.²⁹ Exit-veron poikkeuksellisesta luonteesta johtuneeseen myös se, että lainsäädäntö exit-verotuksen osalta on edelleen monin paikoin tulkinnanvaraista ja avointa niin kansallisesti kuin EU:n tasollakin. Tästä johtuen exit-verotukseen liittyvät kysymykset ovat usein myös olleet unionin tuomioistuimen ratkaistavina. Suuri osa exit-verotukseen liittyvästä unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä koskee luonnollisten henkilöiden exit-verotusta. Komissio on kuitenkin esimerkiksi ratkaisujen *Lasteyrie du Saillant* ja *N* osalta erikseen todennut, että ratkaisujen periaatteita voidaan soveltaa myös yritysverotukseen.³⁰ Tutkielmassa on näin ollen käytetty soveltuvin osin esimerkkeinä myös henkilöverotukseen liittyviä exit-veroratkaisuja. Unionin tuomioistuimen ratkaisuihin palataan myöhemmin tutkielman luvussa 3.

²⁷ Vapaavuori 2002, s. 335.

²⁸ Äimä - Kujanpää 2013, s. 290-291.

²⁹ Ibid.

³⁰ COM (2006) 825 final, s. 5.

2.2.2 Exit-veron merkitys Suomen verotusvallan kannalta

Yritysten kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyminen on lisännyt EU:n jäsenvaltioiden tarvetta turvata omia verosaataviaan.³¹ Rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä verotusvallan turvaamisen keskeinen osa on exit-verotus kuten tutkielmassa on aikaisemmin todettu. Exit-verosäännösten yhtenä päätarkoituksena on jäsenvaltioiden verotusvallan turvaamisen lisäksi samalla varmistaa, että verotusvalta jakautuu tasaisesti EU:n jäsenvaltioiden kesken.³²

EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännökseen perustuvassa direktiivissä eri jäsenvaltioita koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, varojen siirtoihin ja osakkeiden vaihtoihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä (90/434/ETY), jonka voimassa oleva yritysjärjestely direktiivi on vuonna 2009 korvannut, tarkoituksena oli poistaa verotuksellisia esteitä yritysten uudelleenjärjestelyissä EU:n alueella vaarantamatta EU:n jäsenvaltioiden verotuksellisia intressejä.³³ Direktiivin nähtiinkin ennemmin turvaavan EU:n jäsenvaltioiden verotusvaltaa rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä kuin vaarantavan sitä. Samalla kun direktiivin myötä EU:n jäsenvaltiot ovat myöntäneet joitakin direktiivin edellyttämiä veroetuja verovelvollisille, niin direktiivi on antanut EU:n jäsenvaltioille myös mahdollisuuden turvata niiden erilaisia kansallisia intressejä.³⁴

EU:n jäsenvaltiot ovat jo ennen yritysjärjestelydirektiivin säännöksiä pyrkineet turvaamaan verotusoikeuttaan erinäisillä kansainvälisen vero-oikeuden säännöksillä. Yksi esimerkki tällaisesta sääntelystä on markkinaehtoperiaatteeseen perustuva siirtohinnoittelusäännöstö, jota koskeva sääntely löytyy lain verotusmenettelystä (VML 1.12.2006/1041) 31 §:stä. EU:n jäsenvaltioiden verotusintressien mukaista ei kuitenkaan olisi, että niiden alueella tapahtunut arvonnousu tai kertynyt liikevoitto siirrettäisiin toiseen valtioon rajat ylittävän yritysjärjestelyn seurauksena.³⁵ Vaikka Suomella ei ole tällä hetkellä yleistä rajat ylittäviä yritysjärjestelyitä koskevaa exit-verosääntelyä, on Suomen ja muiden EU:n jäsenvaltioiden verotusvaltaa turvattu muutamilla erityissäännöksillä. Exit-verotusta koskeva EVL 52 e §:n säännökset ovatkin hyvä

³¹ Vapaavuori 2002, s. 337.

³² Helminen 2016, s. 116.

³³ VaVM 49/1995 vp, s. 1.

³⁴ Ibid.

³⁵ Andersson - Penttilä 2014, s. 774-775.

esimerkki siitä, miten verotusvaltaa on haluttu säilyttää EU:n jäsenvaltioilla. Säännöksen 1 momentissa veroneutraaliin kohteluun oikeutetussa yritysjärjestelyssä verotusvalta on turvattu sitomalla varat Suomeen jäävään kiinteään toimipaikkaan.³⁶ Säännöksen 3 momentissa exit-verotus taas mahdollistuu sen myötä, että verotusoikeus kiinteän toimipaikan varoihin menetetään lopullisesti.

Yritysjärjestelydirektiivin lisäksi myös veronkiertodirektiivin yhtenä tarkoituksena on turvata jäsenvaltioiden verotusvaltaa maastapoistumistilanteissa. Veronkiertodirektiivin valmisteluaineistoissa on todettu, että verovelvolliset saattavat pyrkiä verojensa pienentämiseen siirtämällä verotuksellisen kotipaikkansa tai varansa toiseen EU:n jäsenvaltioon, jossa on alhaisempi verotus. Kyseiset toimet rappauttavat lähtövaltion veropohjaa ja samalla myös vääristävät markkinoita. Esimerkiksi kiinteän toimipaikan varojen siirrossa lähtövaltio menettää verotusoikeutensa ja ilman exit-verosäännöksiä lähtövaltio menettäisi samalla oikeutensa verottaa jo syntyneitä verovelvollisten tuloja, jotka eivät kuitenkaan ole vielä realisoituneet.³⁷

Exit-veron merkitys kansallisesti onkin merkittävä ja ilman exit-verotusta Suomi menettäisi mahdollisesti huomattavia verotuloja vuosittain. Tuoreesta hallituksen esityksen luonnoksesta yritysten maastapoistumisverotuksen muuttamisesta ilmenee esimerkiksi se, että vuonna 2017 Suomessa sijaitsevien kiinteiden toimipaikkojen varojen yhteenlaskettu määrä oli 157 miljardia euroa. Tämän lisäksi kiinteiden toimipaikkojen määrästä voidaan todeta jo vuosien 2015-2017 lukuja seuraamalla, että kiinteiden toimipaikkojen määrä on kasvanut tasaisesti vuosittain.³⁸

Myös unionin tuomioistuin on ratkaisuihissaan tunnustanut, että EU:n jäsenvaltioiden välisen verotusvallan jaon säilyminen on jäsenvaltioiden oikeutettu tavoite. Oikeus on tunnustettu muun muassa ratkaisussa C-371/10 *National Grid Indus*. Kyseisessä ratkaisussa on lisäksi todettu, että yrityksen tosiasiallisen johdon siirto toiseen jäsenvaltioon, ei voi merkitä sitä, että valtion olisi luovuttava oikeudestaan verottaa arvonnousua, joka on syntynyt ennen kyseistä

³⁶ Immonen 2014, s, 475-477.

³⁷ COM(2016) 26 final, s. 8.

³⁸ VM079:00/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta 14.6.2019, s. 27-28.

siirtoa, jolloin yritys on vielä kuulunut kyseisen lähtövaltion verotusvallan piiriin.³⁹ Exit-verotus onkin näin ollen EU-vero-oikeuden näkökulmasta periaatteellisesti täysin hyväksyttävää ja se muodostaa myös merkittävän osan jäsenvaltioiden verotusta. EU:n jäsenvaltion exit-veron maksamiseen valitsemien keinojen on kuitenkin noudatettava EU-oikeutta, minkä voi todeta lukuisten exit-veroa käsittelevien unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteella olevan haasteellista. Tutkielman luvussa 3 tutkitaan tarkemmin exit-verotustilanteisiin läheisesti liittyviä ja exit-verotusta rajoittavia EU-oikeudellisia periaatteita, jotka voivat olla ristiriidassa exit-verotukseen liittyvien kansallisten lainsäädännösten kanssa.

2.3 Verotus EVL 52 e.3 §:ään liittyvissä yritysjärjestelyissä

2.3.1 Yritysjärjestelydirektiivi

EU:n jäsenvaltioiden välisiin yritysjärjestelyihin sovellettavan yritysjärjestelydirektiivin säännökset ovat exit-verotuksen näkökulmasta keskeisiä. Yritysjärjestelydirektiiviä sovelletaan ainoastaan rajat ylittäviin yritysjärjestelyihin, joten se ei sovellu EU:n jäsenvaltion sisällä tapahtuviin yritysjärjestelyihin.⁴⁰ Ensimmäinen yritysjärjestelyitä koskeva direktiivi 90/434/ETY annettiin vuonna 1990, jonka tavoitteena oli luoda yhteisölle sellaiset olosuhteet, jotka mahdollistivat toimivat sisämarkkinat EU:n sisällä ja joka edesauttaisi kasvavia kilpailuolosuhteita. Voimassa olevalla yritysjärjestelydirektiivillä kodifioitiin direktiivin 90/434/ETY säädökset, joten asiasisällöltään yritysjärjestelydirektiivin säännökset vastaavat vuonna 1990 annettua yritysjärjestelydirektiiviä.⁴¹

Direktiivin 90/434/ETY mukaan jäsenvaltiot eivät saneet ryhtyä sellaisiin lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin toimenpiteisiin, jotka voisivat olla esteenä yritysjärjestelyille. Tällaisina esteinä on kyseisen direktiivin johdannossa mainittu esimerkiksi verosäännösten rajoitukset, epäsuotuisa kohtelu tai muut erityiset vääristymät. Jotta edellä mainituilta esteiltä välttyttäisiin yritysten uudelleenjärjestelyn tilanteissa, on jäsenvaltioiden verosäännösten oltava neutraaleja ja sellaisia, jotka mahdollistavat yritysten edellytykset mukautua vaatimuksiin, lisätä

³⁹ Ks. C-371/10 *National Grid Indus*, kohta 45 ja 46. Ks. myös C-380/11 *DI. VI. Finanziaria di Diego della Valle & C. SapA v. Administration des contributions en matière d'impôts*, kohta 43 ja C-18/11 *The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs v. Philips Electronics, UK Ltd*, kohta 23.

⁴⁰ Järvenoja 2007, s. 31.

⁴¹ KOM (2008) 492, s. 3-4.

tuottavuuttaan sekä kansainvälistä kilpailukykyään.⁴² Direktiivin tavoitteet linkittyvätkin pitkälti yritysten rajat ylittävien yritysjärjestelyiden esteiden poistamisen lisäksi EU:n sisämarkkinoiden toimivuuden kohentamiseen. Yritysjärjestelydirektiiviä voidaankin tämän vuoksi pitää taloudellisten perusvapauksien ilmentymänä.⁴³

Yritysjärjestelydirektiiviä sovelletaan järjestelyihin, jotka toteutuvat niin etuyhteyssuhteessa olevien yritysten välillä kuin riippumattomien yritysten välillä. Etuyhteydellä tarkoitetaan lyhyesti tilannetta, jossa liiketoimen osapuolella tai sen kolmannelle osapuolelle on määräysvaltaa yksin tai yhdessä lähipiirin kanssa VML 31 §:ssä määrättyllä tavalla.⁴⁴ Jäsenvaltioiden on kansallisessa verolainsäädännössään huolehdittava, että siltä osin kuin yritysjärjestelydirektiivi kattaa tietyt yritysten uudelleenjärjestelyt, niin näitä järjestelyjä koskevat veroseuraamukset eivät ole direktiivin säätämää ankarampia. Siltä osin kuin uudelleenjärjestelyt eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan, jäsenvaltiot voivat omien verolakiensa myötä säätää direktiivin kanssa poikkeavasta ja myös ankarammasta verotuksesta.⁴⁵

Yritysjärjestelydirektiivin lähtökohtana on rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä veroneutraalisuus, jolloin sen nojalla toteutetuissa järjestelyissä luovutusvoittoverotus lykkääntyy tulon realisoitumiseen eli vastikkeena saatujen osakkeiden myöhempään luovutukseen.⁴⁶ Yritysjärjestelydirektiivi vastaa näin ollen Suomen verolakien mukaista luovutusvoittoverotusta, jossa verotettava tulo määräytyy, kun yritysjärjestelyssä saadut omaisuuserät luovutetaan eteenpäin.⁴⁷

Yritysjärjestelydirektiivin tavoitteena on kuitenkin taloudellisten esteiden poistamisen lisäksi mahdollistaa jäsenvaltioille verotusoikeus myös rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä. Yritysjärjestelydirektiivi mahdollistaa jäsenvaltioiden verotusvallan turvaamista tällaisissa

⁴² Mehtonen 2001, s. 73-77 ja KOM (2008) 492, s. 3-4.

⁴³ Urpilainen 2012, s. 258-259.

⁴⁴ Äimä - Kujanpää 2013, s. 92 ja 305.

⁴⁵ Immonen 2015, s. 227-228.

⁴⁶ Äimä - Kujanpää 2013, s. 56 ja Nykänen 2015, s. 57.

⁴⁷ Immonen 2014, s. 80-82.

järjestelyissä muun muassa direktiivissä annetun erityissäännöksen nojalla, jonka myötä rajat ylittävä yritysjärjestely ei ole veroneutraali tiettyjen edellytysten täytyessä. Suomen exit-verosäännöksen mahdollistaa yritysjärjestelydirektiivin 10 artiklan 2 kappale, jossa säädetään erityistapauksesta kiinteän toimipaikan siirrossa. Pääsääntöisesti direktiivin 10 artiklan 1 kappaleen 1 kohdan mukaan, jos sulautumisen, jakautumisen, osittaisjakautumisen tai varojensiirron yhteydessä siirrettyihin varoihin kuuluu siirtävän yhtiön kiinteä toimipaikka, joka sijaitsee toisessa jäsenvaltiossa kuin tämä yhtiö, siirtävän yhtiön jäsenvaltioon on luovuttava oikeudestaan verottaa tätä kiinteää toimipaikkaa. Näin ollen direktiivillä on lähtökohtaisesti pyritty välttämään verotusta yritysjärjestelyn tilanteessa, jonka on ajateltu varmistavan ja mahdollistavan siirtävän tai vastaanottavan yhtiön jäsenvaltioiden taloudelliset edut.⁴⁸ Kyseinen direktiivin säännös on implementoitu EVL 52 e.1 §:ään.⁴⁹

Saman artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdasta poiketen, jos siirtävän yhtiön jäsenvaltio kuitenkin soveltaa maailmanlaajuisten voittojen verotuksen järjestelmää, on jäsenvaltiolla oikeus verottaa kaikkia sulautumisen, jakautumisen, osittaisjakautumisen tai varojensiirron seurauksena syntyneitä kiinteän toimipaikan voittoja ja pääomavoittoja. Maailmanlaajuisten voittojen verottaminen tarkoittaa lyhyesti sitä, että yhtiöt ovat verovelvollisia kotimaalleen näiden maailmanlaajuisesti tulostaan.⁵⁰ Yritysjärjestelydirektiivin säännöksen soveltaminen edellyttää, että jäsenvaltio antaa huojennuksen sen veron osalta, joka tämän direktiivin säännösten puuttuessa olisi ollut suoritettava kyseisistä voitosta ja pääomavoitoista siinä jäsenvaltiossa, jossa kyseinen kiinteä toimipaikka sijaitsee. Lisäksi huojennus on säännöksen mukaan annettava samalla tavalla ja samansuuruisena kuin jäsenvaltio olisi tehnyt sen, jos kyseinen vero olisi tosiasiallisesti määrätty ja maksettu. Direktiivin kattamissa tilanteissa suomalaisella yhtiöllä, joka on osa yritysjärjestelyä, on kiinteä toimipaikka toisessa EU:n jäsenvaltiossa. Kiinteän toimipaikan varojen siirtyessä yritysjärjestelyn yhteydessä Suomella on direktiivin mukaan kuitenkin oikeus verottaa siirtyviä varoja.⁵¹ Yritysjärjestelydirektiivin 10 artiklan 2 kohta mahdollistaa näin ollen tutkielman kohteena olevan EVL 52 e.3 §:n exit-

⁴⁸ Järvenoja 2007, s. 32.

⁴⁹ Nykänen 2015, s. 345.

⁵⁰ Ibid., s. 1.

⁵¹ Järvenoja 2002, s. 85-86.

verosäännöksen. Säännöksen soveltamisalaa ja sisältöä tarkastellaan tarkemmin seuraavissa luvuissa 2.3.2 ja 2.3.3.

2.3.2 EVL 52 e.3 §:n soveltamisala

Exit-veroa koskevan EVL 52 e.3 §:n soveltaminen edellyttää EVL 52 §:n (22.12.2005/1137) mukaan ensinnäkin, että kysymyksessä on kotimainen osakeyhtiö. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä on lisäksi, että kotimainen yhtiö sulautuu, jakaantuu tai osallistuu liiketoimintasiirtoon EU:n jäsenvaltiossa olevan kiinteän toimipaikan kanssa, jonka seurauksena varat siirtyvät tähän toisessa jäsenvaltiossa olevaan kiinteään toimipaikkaan.⁵² Soveltamisalaa koskevan 52 §:n mukaan se, mitä säädetään osakeyhtiöstä, osakkeesta, osakepääomasta ja osakkeenomistajasta, koskee tällöin muuta yhteisöä, yhteisön osuutta, osakepääomaa vastaavaa pääomaa ja yhteisön osakasta tai jäsentä.

Sulautumista, jakautumista ja liiketoimintasiirtoa koskevaa EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöstä sovelletaan EVL 52 §:n mukaan, kun edellä mainitut yritysjärjestelyt koskevat eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä sekä eurooppayhtiön (SE) tai eurooppaosuuskunnan (SCE) sääntömääräisen kotipaikan siirtoon jäsenvaltioiden välillä sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä annetun neuvoston direktiivin 90/434/ETY 3 artiklan a kohdassa tarkoitettuja yhteisöjä, jotka ovat velvollisia suorittamaan yhteisöveroa. Lisäksi soveltamisalaan kuuluvilla yhteisöillä ei tule olla mahdollisuutta valita verotuksessaan sovellettavaa verokantaa tai olla verovapaa. Saman lainkohdan mukaan yhtiön katsotaan olevan jäsenvaltiossa, jos sen kotipaikka on jäsen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan tuossa valtiossa eikä sen katsota EU:n jäsenvaltion ja kolmannen valtion välisen kaksikertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen mukaan sijaitseva EU:n ulkopuolella.⁵³

Eurooppayhtiö ja eurooppaosuuskunta lisättiin sovellettavien yhteisöjen alaan yritysjärjestelydirektiivin yhteydessä, koska komissio katsoi yhtiöiden listan olleen soveltamisalaltaan liian rajallinen. Alun perin nämä yhteisöt eivät näin ollen kuuluneet sovellettavien yhteisöjen listaan. Edellä mainitut yhteisöt mukaan lukien,

⁵² Nykänen 2018, s. 2.

⁵³ HE 193/2005, s. 3.

yritysjärjestelydirektiivin liitteen I A osan z-kohdan mukaan direktiivin soveltamisalaan kuuluvia yhteisöjä ovat osakeyhtiö, osuuskunta, säästöpankit ja vakuutusyhtiöt.⁵⁴

Yritysjärjestelyistä EVL 52 e.3 § kattaa säännöksen sanamuodon mukaisesti tilanteet, joissa kotimainen yhtiö sulautuu, jakautuu tai osallistuu liiketoimintasiirtoon EU:n jäsenvaltiossa olevan kiinteän toimipaikan kanssa. Säännös on soveltamisalaltaan rajattu siten vain näihin kolmeen yritysjärjestelyn toteuttamistapaan. Sulautumisen ja jakautumisen osalta rajat ylittävät yritysjärjestelyt ovat olleet mahdollisia vuoden 2007 OYL:n (1415/2007) muutoksesta lähtien.⁵⁵ Näin ollen rajat ylittävät yritysjärjestelyt etenkin sulautumisen ja jakautumisen osalta, ovat olleet OYL:n näkökulmasta mahdollisia suhteellisen vähän aikaa.

Muita yritysjärjestelyjä koskevat omat säädöksensä, joista esimerkiksi osakevaihdosta rajat ylittävissä tilanteissa lisättiin säädökset lakiin elinkeinotulonverottamisesta EVL 52 e.3 §:n säännöksen säätämisen yhteydessä.⁵⁶ Osakevaihtoa koskevasta EVL 52 f §:n (11.5.2012/218) exit-verosäännöksestä voidaan kuitenkin todeta, että säännöstä on muutettu vuonna 2012, koska sen katsottiin olevan ongelmallinen EU-oikeuden näkökulmasta. Osakevaihtoa koskeva exit-verotus eroaa tällä hetkellä näin ollen sulautumista, jakautumista ja liiketoimintasiirtoa koskevasta exit-verotuksesta, koska osakevaihdon exit-veroa ei maksuunpanna sen vuoden tulona, jolloin poismuutto on tapahtunut.⁵⁷

EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöksen kattamista yritysjärjestelyistä sulautumisella tarkoitetaan lyhyesti OYL 16 luvun 1 §:n (21.7.2006/624) mukaan tilannetta, jossa yhtiön varat ja velat siirretään sulautumisen kohteena olevaan vastaanottavaan yhtiöön. Järjestelyn seurauksena sulautuvan yhtiön osakkeenomistajat saavat vastikkeena vastaanottavan yhtiön osakkeita. Vastikkeena voidaan osakkeiden lisäksi tai niiden sijaan antaa myös rahaa, muuta omaisuutta tai sitoumuksia. Sulautuminen voidaan toteuttaa useammalla eri tavalla, joista yleisimpänä lienee niin kutsuttu tytäryhtiösulautuminen.⁵⁸ Tutkielman aiheen kannalta kyseeseen tulee ainoastaan rajat ylittävät sulautumiset, johon liittyvistä ehdoista säädetään OYL 16 luvun 19

⁵⁴ Järvenoja 2007, s. 33

⁵⁵ Andersson - Penttilä 2014, s. 772 - 773.

⁵⁶ HE 177/1995, s. 2.

⁵⁷ Äimä - Kujanpää 2013, s. 249.

⁵⁸ Immonen 2012, s. 237

§:ssä. Rajat ylittävässä sulautumisissa sulautuminen toteutetaan sellaisen yhtiön kanssa, joka ei ole kotimainen.⁵⁹

EVL 52 e. 3 §:n soveltamista koskevana toisena yritysjärjestelyn muotona on jakautuminen, jolla tarkoitetaan OYL 17 luvun 1 §:n mukaan järjestelyä, jossa jakautuvan yhtiön varat ja velat joko osittain tai kokonaan siirtyvät yhdelle tai useammalle vastaanottavalla yhtiöllä. Jakautumisen seurauksena jakautuvan yhtiön osakkeenomistajat saavat vastikkeena vastaanottavan yhtiön osakkeita. Samoin kuin sulautumisessa vastikkeena voidaan antaa myös rahaa, muuta omaisuutta ja sitoumuksia. Jakautuminen voidaan toteuttaa kokonais- tai osittaisjakautumisena ja vastaanottava yhtiö voi olla uusi tai jo toiminnassa oleva yhtiö.⁶⁰ Jakautumista koskeva osakeyhtiölainsäätely onkin pitkälti yhtenevää sulautumista koskevien säännösten kanssa. Jakautuminen voidaan toteuttaa myös siten, että suomalainen yhtiö jakautuu ulkomaiseen yhtiöön. Rajat ylittäviä jakautumisia koskevista edellytyksistä säädetään OYL 17 luvun 19 §:ssä.⁶¹

Aikaisemmin todetun mukaisesti EVL 52 e.3 §:n säädöksiä sovelletaan sulautumisen ja jakautumisen lisäksi myös liiketoimintasiirtoihin, joissa vastaanottava yhtiö sijaitsee toisessa EU:n jäsenvaltiossa. Liiketoimintasiirrolla tarkoitetaan EVL 52 d §:n mukaan yritysjärjestelyä, jossa siirtävä yhtiö luovuttaa joko kaikki tai yhteen tai useampaan liiketoimintakokonaisuuteen kohdistuvat varat, siirtyviin varoihin kohdistuvat velat ja siirtyvään toimintaan kohdistuvat varaukset siirtyvää toimintaa jatkavalle vastaanottavalle yhtiölle. Siirtävä yhtiö saa liiketoimintasiirron vastikkeena vastaanottavan yhtiön liikkeeseen laskemia uusia osakkeita tai sen hallussa olevia omia osakkeita. Liiketoimintasiirto voidaan toteuttaa siten, että kokonaisuus luovutaan jo olemassa olevalle yhtiölle tai tätä varten perustettavalle yhtiölle.⁶² Tutkielmassa myöhemmin luvussa 4.1 käsiteltävässä unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisussa C-292/16, *A Oy:ssä* on kyse nimenomaan liiketoimintasiirrosta. Tutkielman ulkopuolelle ei ole kuitenkaan rajattu muita säännöksen EVL 52 e.3 §:n mukaisia yritysjärjestelyn muotoja, koska säännöksen

⁵⁹ Honkamäki – Kujanpää – Pennanen 2018, s. 121-122 & 135.

⁶⁰ Immonen 2012, s. 242.

⁶¹ Mähönen – Villa 2013, s. 333-340.

⁶² Immonen – Ossa – Villa 2011, s. 124.

kattamien yritysjärjestelyjen muotojen ominaispiirteet eivät vaikuta tutkielman kohteena olevien kysymysten arviointiin.

2.3.3 EVL 52 e.3 §:n yritysjärjestelyitä koskeva exit-verosäännös

Yritysjärjestelydirektiivin tavoitteita poistaa yritysten uudelleenjärjestelyiden esteitä EU:n alueella siten, että jäsenvaltioiden verotukselliset intressit eivät vaaranna, ilmentää EVL:n 52 e §:n sääntely. EVL 52 e.1 §:n tilanteessa, jossa EU:n jäsenvaltion yhtiön varat rajat ylittävän yritysjärjestelyn seurauksena siirtyvät toiseen EU:n jäsenvaltioon, yhtiölle ei aiheudu välittömiä veroseuraamuksia verotuksen lykkääntymisen periaatteen ja jatkuvuusperiaatteen mukaisesti. Verotuksen lykkääntymisen periaatteella tarkoitetaan sitä, että yritysjärjestely ei saa johtaa osakkeenomistajan tulon, voiton tai pääomavoiton verottamiseen.⁶³ Jatkuvuusperiaatetta on käsitelty aiemmin luvussa 2.2.1.

Edellä mainituista periaatteista huolimatta monet valtiot kantavat exit-veroa tilanteessa, jossa valtio menettää verotusoikeutensa kotimaisen yrityksen toisessa EU-valtiossa olevaan kiinteään toimipaikkaan ja sen varoihin yritysjärjestelyn seurauksena. Suomen lainsäädännössä ei ole yleistä exit-verosäännöstä. Lainsäädäntöön sisältyy kuitenkin joitakin erityistilanteita koskevia exit-verosäännöksiä Suomen verotusoikeuden turvaamiseksi omaisuuden arvonnousun tilanteissa.⁶⁴

Ilman EVL 52 e.3 §:n erityissäännöstä Suomi menettäisi lähtökohtaisesti verotusoikeutensa ulkomailla olevan kiinteän toimipaikan arvonnousuun yritysjärjestelyissä sovellettavan jatkuvuusperiaatteen vuoksi, sillä yritysjärjestelydirektiivin mukaisesti siirtävälle yhtiölle ei aiheutuisi välittömiä veroseuraamuksia yritysjärjestelyn johdosta tutkielmassa aikaisemmin käsitellyn mukaisesti.⁶⁵ Edellä käsitelty yritysjärjestelydirektiivin 10 artiklan 2 kappale mahdollistaa kuitenkin sen, että Suomi voi verottaa jatkuvuusperiaatteesta huolimatta kiinteän toimipaikan varojen arvonnousua etukäteisesti. Yritysjärjestelyjä koskevan exit-verosäännöksen, EVL 52 e.3 §:n (29.12.1995/1733) mukaan, jos siirtyvät varat ja velat liittyvät kotimaisen yhteisön toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa olevaan kiinteään toimipaikkaan,

⁶³ Järvenoja 2007, s. 40-42.

⁶⁴ Nykänen 2018, s. 1.

⁶⁵ Ibid.

varojen todennäköinen luovutushinta sekä kiinteän toimipaikan tulosta verotuksessa vähennetyt varaukset luetaan siirtävän yhtiön veronalaiseksi tuloksi. Siirtävän yhtiön veronalaiseksi tuloksi laskettavasta määrästä vähennetään saman pykälän mukaisesti Suomessa suoritettavasta verosta vero, joka olisi suoritettu kiinteän toimipaikan tulosta kiinteän toimipaikan sijaintivaltiossa ilman EVL 52 §:ssä mainitun direktiivin säännöksiä.

Veronalainen tulo määräytyy EVL 52 e.3§:n mukaisissa rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä näin ollen siten, että kiinteän toimipaikan siirtyvät varat arvostetaan niiden todennäköiseen luovutushintaan eli käypään arvoon ja näin määritetty todennäköinen luovutushinta on varoja siirtävän kotimaisen yhtiön veronalaista tuloa. Siirtävän kotimaisen yhtiön tulo on veronalaista Suomessa sinä vuonna, kun järjestely tehdään. Tämän lisäksi siirtävän yhtiön tuloksi luetaan kiinteän toimipaikan tulosta verotuksessa vähennetyt varaukset. Näin määritetystä Suomessa suoritettavasta verosta hyvitetään vielä vero, joka ilman yritysjärjestelydirektiivin säännöksiä olisi verotettu kiinteän toimipaikan sijaintivaltiossa.⁶⁶

Säännöksen mukaisesta kiinteän toimipaikan sijaintivaltiossa normaalitilanteessa suoritettavasta verosta, joka vähennetään verotettavasta exit-verosta, voidaan käyttää nimitystä fiktiivinen vero tai fiktiivisen ulkomaisen veron hyvittäminen.⁶⁷ Tämä johtuu siitä, että kiinteän toimipaikan sijaintivaltio ei voi verottaa yritysjärjestelydirektiivin mukaisesti realisoitumattomia arvonnousuja ja kiinteän toimipaikan sijaintivaltioon maksettava vero on näin ollen puhtaasti laskennallinen. Veron hyvittämisellä pyritään etukäteisesti poistamaan kiinteän toimipaikan varojen arvonnousuun kohdistuva kaksinkertainen verotus.⁶⁸ Menettelyä kutsutaan veronhuojennusperusteiseksi hyvitykseksi, joka tarkoittaa sitä, että EVL 52 e.3 §:n säännöksen soveltamiseksi on laskettava se veron määrä, joka toisessa jäsenvaltiossa olisi suoritettu ilman direktiivin säännöksiä.⁶⁹

Laskennallisen eli fiktiivisen veron laskeminen on kuitenkin ilmeisen haastavaa. Näin on muun muassa siksi, että käytännössä vero lasketaan siten, että kiinteän toimipaikan sijaintivaltiossa ei

⁶⁶ Nykänen 2018, s. 2-3 & HE 177/1995, s. 14.

⁶⁷ VM079:00/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta 14.6.2019, s. 5.

⁶⁸ Nykänen 2018, s. 2-3.

⁶⁹ HE 177/1995, s. 14.

olisi vastaavia yritysjärjestelydirektiiviin perustuvia exit-verosäännöksiä.⁷⁰ Fiktiivisen veron laskemisen jälkeen hyvittämiseen sovelletaan ulkomaisen veron hyvittämistä koskevan lain yleisiä säännöksiä.⁷¹ Käytännössä kiinteän toimipaikan varoista tulee veroa maksettavaksi siinä määrin kuinka paljon kiinteän toimipaikan sijaintivaltion yhteisöverokanta on pienempi kuin Suomen yhteisöverokanta. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että näin määritellyssä exit-verotuksessa tulisi lisäksi huomioida veropohjien erot.⁷²

Sulautumista, jakautumista ja liiketoimintasiirtoa koskevan EVL 52 e.3 §:n tarkoituksena on varmistaa Suomen verotusvallan turvaaminen eli kohdistaa varojen siirtoon verotus, kun varat sekä sulautuvan yhtiön varaukset eivät enää liity kiinteään toimipaikkaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että suomalaisen yhtiön toisessa jäsenvaltiossa olevan kiinteän toimipaikan varat siirtyvät ulkomaisen yhtiön varoiksi ja tämän seurauksena pois Suomen verotusvallasta.⁷³ Poikkeuksena EVL 52 e.3 §:n mukaan määritellystä verosta on tilanteet, joissa edellä kuvatuin määriteltyyn tuloon sovelletaan Suomessa vapautusmenetelmää. Siirtävä yhtiö voi vapautua näin ollen verosta vapautusmenetelmän mukaisesti, jos kiinteän toimipaikan sijaintivaltion ja Suomen välisessä verosopimuksessa on näin sovittu.⁷⁴

Verosopimuksissa niin sovittu lisäksi EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöstä ei myöskään sovelleta, jos on ilmeistä, että tehtyjen järjestelyjen ainoana tai pääasiallisena tarkoituksena on ollut veron kiertäminen. Säännöstä ei sovelleta myöskään, jos järjestelyllä on pyritty veron välttämiseen.⁷⁵ Tutkielmassa tarkastelun ulkopuolelle jätetään kuitenkin säännösten poikkeuksien eli verosopimusten sekä veronkierron ja veron välttämisen tarkempi arviointi EVL 52 e.3 §:ään liittyvissä exit-verotilanteissa, koska säännöksen poikkeukset eivät ole keskeisiä tutkielman aiheen kannalta.

⁷⁰ Andersson - Penttilä 2014, s. 776-777.

⁷¹ Ks. Laki kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta 18.12.1995/1552.

⁷² Järvenoja 2002, s. 86-87.

⁷³ HE 177/1995, s. 14.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ HE 177/1992, s. 18-19.

2.3.4 Tulon realisoituminen verotuksessa pääsääntöisesti ja EVL 52 e.3 §:n perusteella

Kysymykset tulon veronalaisuudesta sekä tulon realisoitumisesta ovat vero-oikeudellisesti keskeisiä niin kansallisissa kuin rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä. Tutkimuksen kohteena olevassa säännöksessä EVL 52 e.3 §:ssä tulon veronalaisuus ja sen realisoituminen määräytyvät pääsäännöstä poikkeavasti. Luvun tarkoituksena on lähestyä tätä säännöksen erityispiirrettä vero-oikeuden yleisten oppien näkökulmasta ja tarkastella tulon veronalaisuutta sekä sen realisoitumista pääpiirteissään.

Lain elinkeinotulon verottamisesta lähtökohtana on, että veronalaisia elinkeinotuloja ovat elinkeinotoiminnassa rahana tai rahanarvoisena etuutena saadut tulot, mikä ilmenee lain 4 §:stä. Lain 6 § sisältää lisäksi poikkeuksia sellaisista eristä, joiden ei katsota kuuluvan veropohjaan, vaikka säännöstä verovapaista tuloista ei pidetä tyhjentävänä. EVL 4 §:n säännös on luonteeltaan yleisluontoinen eikä sen perusteella voida arvioida onko tietty tulo veronalainen vai ei.⁷⁶ Toisin sanoen lain tulokäsitys on laaja ja laki jättää tulon tunnusmerkkeihin tilaa arvioinnille. Tulon perusosana pidetään kuitenkin vastikkeita, joita yritys saa sen tuottamista palveluista, suoritteista ja tavaroista.⁷⁷ Veronalaisen elinkeinotulon katsotaan muodostuvan kolmesta osatekijästä, jotka yhdessä muodostavat lähtökohtaisesti veronalaisen tulon. Veronalainen elinkeinotulo on ensinnäkin ulkopuoliselta talousyksiköltä, kuten toiselta yritykseltä saatua. Toiseksi luovutuksessa saadaan vastineeksi rahavastiketta ja kolmanneksi luovutuksessa saatu rahavastike on realisoitunut.⁷⁸

Edellä mainittu elinkeinotulon veronalaisuuden edellytys siitä, että tulo on ulkopuoliselta talousyksiköltä saatua, rajaa veronalaisten elinkeinotulojen piiriä. Edellytys siitä, että tulo on saatu ulkopuolisesta talousyksiköstä, joka on itsenäinen, johtaa esimerkiksi siihen, että yritysjärjestelyissä sulautumisesta (EVL 51 b §) saatua voittoa ei ole pidetty veronalaisena elinkeinotulona. Vastaava lähestymistapa on omaksuttu myös jakautumista (EVL 52 c §) ja liiketoimintasiirtoa (EVL 52 d §) koskevassa verokohtelussa. Säännösten perusteella voidaan

⁷⁶ Määttä 2017, s. 285.

⁷⁷ Ossa 2011, s. 113.

⁷⁸ Wikström - Ossa - Urpilainen 2015, s. 227-228.

todeta, että kyseisten järjestelyiden verotuksessa lähtökohtana on, että yritysten sisäisistä järjestelyistä ei aiheudu verotettavaa tuloa.⁷⁹

Pääasiassa EVL:n mukaan verotettavina pidetään vain realisoituneita tuloja. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta verotuksen ulkopuolelle jäävät näin ollen vain liikeomaisuuden realisoitumattomat arvonnousut.⁸⁰ Tulon realisoituminen edellyttää, että tulon on pitänyt normaalitilanteessa syntyä lopullisesti ja peruuttamattomasti. Tämän lisäksi tulo on täytynyt syntyä siten, ettei verovelvolliselta edellytetä toimia, kuten luovutusta, sen aikaansaamiseksi.⁸¹ Huomionarvoista realisointivaatimuksen kannalta etenkin exit-verotuksen näkökulmasta on kuitenkin se seikka, että jos verottamisen ehdoksi asetetaan vaatimus tulon realisoitumisesta, on mahdollista, että realisoitumaton arvonnousu ei tulisi koskaan verotettavaksi.⁸² Näin on siksi, että tulon realisoituminen edellyttäisi tällöin seuraavaa luovutusta, jolloin etenkin rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä tulon realisoitumisen verottaminen ei jälkikäteen olisi enää mahdollista, koska verotettava tulo olisi mahdollisesti siirtynyt pois valtion verotusvallasta.

Yritysjärjestelyissä siirtyvään omaisuuteen sovelletaan tavallisesti jatkuvuusperiaatetta, jota on käsitelty aiemmin tutkielman luvussa 2.1.2. Jatkuvuusperiaatteen johdosta yritysjärjestelyissä on kyse tavallisesti veroneutraalista tapahtumasta ja verotus siirtyy tällöin omaisuuden seuraavaan luovutukseen eli tulon realisoitumiseen. Kuten tutkielmassa on aiemmin todettu EVL 52 e.3 §:n käsittelyn yhteydessä, niin EVL 52 e. 3 §:n säännöksessä on kyse erityissäännöksestä yritysjärjestelyissä tavallisesti noudatettavaan jatkuvuusperiaatteeseen. Säännöksen poikkeuksellinen luonne johtuu ennen kaikkea siitä, että yritysjärjestelyiden perussäännösten mukaan yritysjärjestelyn yhteydessä ei realisoidu tuloa. EVL 52 e.3 §:n mukaan siirtävän yhtiön veronalaiseksi tuloksi luetaan kuitenkin realisointivaatimuksen vastaisesti siirtyvien varojen todennäköinen luovutushinta sekä kiinteän toimipaikan tulosta Suomen verotuksessa vähennetyt varaukset. Kun verotus toteutetaan yritysjärjestelyn toteuttamisvuonna eli vuonna, jolloin varat siirtyvät pois Suomen verotusvallasta, on säännöksessä tämän vuoksi lisäksi säädetty siitä, että näin määräytyvästä verotettavasta tulosta

⁷⁹ Wikström - Ossa - Urpilainen 2015, s. 227-228.

⁸⁰ Ossa 2011, s. 113.

⁸¹ Myrsky - Svensk 2016, s. 178

⁸² Myrsky - Malmgren 2014, s. 50-54.

vähennetään vero, joka olisi verotettu kiinteän toimipaikan sijaintivaltiossa, jotta kansallinen säännös olisi yritysjärjestelydirektiivin mukainen.⁸³

Tulon realisoitumista koskeva erityissääntely on yksi keskeisimmistä tunnusmerkeistä EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöksessä. Verotuksen toimittaminen ennen tulon realisoitumista EVL 52 e.3 §:n tilanteissa on yksi pääasiallisista syistä myös siihen, miksi säännöksen EU-oikeuden vastaisuus on ollut unionin tuomioistuimen sekä tosinaan oikeuskirjallisuuden arvioinnin kohteena. Säännöksen EU-oikeuden mukaisuutta sekä siihen vaikuttavia tekijöitä tarkastellaan tarkemmin tutkielman seuraavissa pääluvuissa 3 ja 4.

3 EU-VERO-OIKEUS JA EU:N PERUSVAPAUDET RAJAT YLITTÄVISSÄ YRITYSJÄRJESTELYISSÄ

3.1 EU-vero-oikeus

3.1.1 EU-vero-oikeuden suhde kansalliseen vero-oikeuteen

EU:lla on oma itsenäinen oikeusjärjestyksensä, jota on luonnehdittu myös ylikansalliseksi, koska se eroaa kansallisesta ja kansainvälisestä oikeudesta. EU-vero-oikeus koostuu verotusta koskevista normeista, jotka koskevat lähtökohtaisesti kaikkia EU:n jäsenvaltioita ja niihin liittyviä alueita.⁸⁴ Tämä normikokonaisuus koostuu EU:n perussopimusten määräyksistä, EU:n lainsäädännöstä sekä unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännöstä. EU-vero-oikeus toimii tärkeänä yhdistävänä tekijänä eri EU:n jäsenvaltioiden verojärjestelmien välillä.⁸⁵

Vero-objekteihin ja -subjekteihin, kuten yrityksiin, EU-vero-oikeus vaikuttaa lähinnä niissä tilanteissa, kun esimerkiksi yrityksellä on liittymä Suomen lisäksi johonkin toiseen EU:n jäsenvaltioon. Tästä huolimatta EU:n jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, ovat kuitenkin säilyttäneet suvereniteettinsa vero-oikeuden alueella. Suvereniteetti vero-oikeuden alueella tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot toteuttavat verotusvaltaansa kansallisten verolakien ja säädösten puitteissa ja voivat itsenäisesti määritellä verotusperiaatteiden, kuten esimerkiksi

⁸³ Andersson - Penttilä 2014, s. 775-776.

⁸⁴ SEU 52 artikla ja SEUT 349 ja 355 artiklat.

⁸⁵ Wikström - Ossa - Urpilainen 2015, s. 51.

alueperiaatteen noudattamisesta.⁸⁶ EU:n jäsenvaltioiden on kuitenkin välittömään verotukseen liittyvässä toimivallassaan noudatettava EU:n perussopimuksia ja niistä johdettuja velvoitteita. Velvoite on tunnustettu myös useissa unionin tuomioistuimen ratkaisuissa kuten C-270/83 *Komissio vastaan Ranska*, C-279/93 *Schumacker* ja C-311/97 *Royal Bank of Scotland*.⁸⁷ Tästä huolimatta EU-vero-oikeus on moniin muihin EU-oikeuden aloihin nähden suhteellisen vähän harmonisoitua, joka johtuu muun muassa siitä, että EU-oikeuden tasoiset lainsäädäntötoimet EU-vero-oikeudessa edellyttäisivät EU:n jäsenvaltioiden yksimielisiä päätöksiä.⁸⁸

Suhteellisen vähäisestä harmonisoinnista huolimatta, EU-vero-oikeudella on merkittävä vaikutus myös kansalliseen vero-oikeuteen. EU-vero-oikeuden vaikutusta kansalliseen vero-oikeuteen rajoittaa kuitenkin toissijaisuusperiaate SEUT 3-6 artiklojen sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoidun toisinnon (SEU) 5 artiklan mukaisesti. Toissijaisuusperiaate asettaa EU-vero-oikeudelle velvoitteen, jonka mukaan se voi ohjata kansallista vero-oikeutta vain siihen määrään saakka, mikä on tarpeen sisämarkkinoiden toteutumisen ja toiminnan kannalta.⁸⁹ Edellä mainittu johtuu siitä, että EU-vero-oikeuden tarkoituksena ei ole yhdenmukaistaa EU:n jäsenvaltioiden verolainsäädäntöä kokonaisvaltaisesti. Näin ollen EU puuttuu jäsenvaltioiden veronlainsäädäntöihin ja niiden yhtenäistämiseen SEU 5 artiklan mukaisesti vain, jos kyseinen yhtenäistäminen ei toteudu riittävästi jäsenvaltioiden omien toimien ja verolainsäädäntöjen kautta.⁹⁰

Huomionarvoista on lisäksi se, että välitöntä verotusta koskevat EU-vero-oikeuden säännökset ovat erillisiä kansallisesta verotuksesta. EU:n tarkoituksena ei ole, ainakaan tähän mennessä, kerätä veroja jäsenvaltioilta tai niiden kansalaisilta oman toimintansa järjestämiseen. Jäsenvaltioissa kerättävät verot, joita myös EU-vero-oikeus osittain ohjaa, pohjautuvat puhtaasti kansallisiin verolakeihin ja kansallisten verolakien perusteella kerättävät verot kertyvät kyseessä olevalle jäsenvaltiolle. EU-vero-oikeuden ja kansallisten verolakien lisäksi myös verosopimukset muodostavat yhden osan siitä, miten verotus järjestetään kussakin EU:n

⁸⁶ Helminen 2016, s. 24-25.

⁸⁷ C-270/83 *Komissio v Ranska*, kohta 24, C-279/93 *Schumacker*, kohta 21 ja C-311/97 *Royal Bank of Scotland*, kohta 19.⁸⁷

⁸⁸ Wikström - Ossa - Urpilainen 2015, s. 52.

⁸⁹ Raitio 2013, s. 242-245.

⁹⁰ Helminen 2016, s. 25-26.

jäsenvaltiossa. Näiden kolmen säännöskokonaisuuden yhdenaikainen huomioinen ja noudattaminen aiheuttaa monissa tilanteissa ristiriitoja eri intressien ja säännösten välillä. Ristiriitaisuuksia ratkaistaessa on otettava huomioon ennen kaikkea näiden säännösten keskinäinen suhde sekä etusijajärjestys.⁹¹

EU:n perussopimukset eivät sisällä nimenomaista säännöstä siitä, miten EU-vero-oikeuden ja kansallisten verolakien etusija määritetään tilanteessa, jossa näitä koskevat säännökset ovat ristiriidassa.⁹² Unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että EU-oikeudella on ristiriitatilanteessa etusija, joka on todettu jo 1970-luvussa asiassa 106/77, *Simmenthal*. EU-oikeuden ensisijaisuusperiaatteen kannalta merkitystä ei ole sillä, minkä tasoista EU-säännöksistä tai kansallisista lainsäädännön normeista on kysymys.⁹³ EU-oikeuden etusija ulottaa näin ollen käytännössä kaikkeen EU-oikeuteen ja rajoittaa siten huomattavasti jäsenvaltioiden suvereniteettia vero-oikeuden alueella. Periaatteen vakiintumista ilmentää myös Lissabonin sopimuksen yhteyteen liitetty *Julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta*.⁹⁴ Kansallisten verolakien ollessa EU-vero-oikeuden sekä EU:n perussopimusten mukaisia, ei ensisijaisuusperiaatteella ole kuitenkaan kuin näennäistä merkitystä.

Edellä mainittujen lisäksi, kansalliseen vero-oikeuteen vaikuttavaa myös monet muut EU-oikeuden periaatteet ja säännöt. Näitä ovat muun muassa lievemmän normin periaate, joka tarkoittaa yleensä EU-oikeuden etusijan kannalta sitä, että EU-vero-oikeus syrjäyttää sellaisen verolainsäädännön, joka johtaisi verovelvollisen kannalta lievempään lopputulokseen. Kun kansallinen välitöntä verotusta koskeva normi on EU-vero-oikeutta lievempi, ei vastaavanlaista ristiriitatilannetta yhtä usein muodostu.⁹⁵

⁹¹ Helminen 2016, s. 26-27.

⁹² Euroopan yhteisön (EY) perustamissopimuksen (konsolidoitu toisinto Amsterdam) 293 artikla sisälsi säännöksen verosopimusten solmimisesta moninkertaisen verotuksen välttämiseksi. Vaikka SEU ja SEUT eivät sisällä vastaavaa säännöstä, EU:n jäsenvaltiot voivat edelleen solmia verosopimuksia. Ks. myös Helminen, 2016, s. 27.

⁹³ 6/64 *Costa v ENEL*, C-314/08 *Filipiak*, kohdat 81-85 ja 106/77 *Simmenthal*.

⁹⁴ Raitio 2016, s. 223-225 ja ks. Euroopan unionin virallinen lehti, N:o C 326, 26.10.2012, s. 346.

⁹⁵ Helminen 2016, s. 28.

Lisäksi EU-vero-oikeuden suhdetta kansalliseen vero-oikeuteen määrittää EU-oikeuden suora sovellettavuus sekä sen välitön oikeusvaikutus. EU-oikeuden suora sovellettavuus merkitsee sitä, että EU-oikeus on osa EU:n jäsenvaltioiden oikeutta ilman erityisiä toimia ja se luo suoraan oikeuksia ja velvollisuuksia kansallisille oikeusjärjestelmille. Tämän lisäksi EU-oikeudella on myös välitön oikeusvaikutus, kun sen normit ovat muodoltaan riittävän selviä, ehdottomia ja täsmällisiä.⁹⁶ Tällöin EU-oikeuden välitön oikeusvaikutus tarkoittaa käytännössä sitä, että verovelvollinen voi verotusasiassaan vedota suoraan EU-oikeuden perusteella saamiinsa oikeuksiin. Lähtökohtaisesti EU-oikeuden välitön oikeusvaikutus ei voi vaikuttaa verovelvollisen veroasiaan kuitenkaan siten, että ratkaisu olisi verovelvolliselle kansallisiin säännöksiin nähden epäedullisempi.⁹⁷

EU-oikeuden välitön oikeusvaikutus koskee vero-oikeuden osalta ennen kaikkea SEUT:n syrjintäkielto artiklan⁹⁸ ja perusvapauksia koskevien artiklojen säännöksiä⁹⁹. Näiden lisäksi EU-oikeuden välitön oikeusvaikutus kansallisessa vero-oikeudessa näkyy myös Neuvoston direktiivissä eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä (emo-tytäryhtiödirektiivi, 2011/96/EU) ja yritysjärjestelydirektiivin yksityiskohtaisissa säännöksissä. Direktiivien välitön oikeusvaikutus ilmenee niissä tilanteissa, joissa direktiiviä ei ole implementoitu eli otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä asianmukaisesti.¹⁰⁰ Direktiivin puutteellinen implementointi voi johtaa siihen, että direktiivin säännösten sisältö ja tarkoitus ovat ristiriidassa niihin pohjautuvien kansallisten verolainsäädännösten kanssa. Näiden ristiriitojen tulkitsemiseen syvennyttään jäljempänä tutkielmassa siltä osin kuin on olennaista. Jäljempänä tutkielman luvussa 3.1.2 tarkastellaan syrjintäkieltoa ja siihen liittyviä oikeuttamisperusteita sekä luvussa 3.3 käsitellään tarkemmin erikseen EU:n sisällä tapahtuvissa rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä sekä ennen kaikkea unionin tuomioistuimen exit-verotusta koskevan ratkaisun C-292/16, *A Oy* kannalta keskeisiä EU-oikeudellisia periaatteita ja EU:n perussopimusten mukaisia perusvapauksia.

⁹⁶ Raitio 2016, s. 229-230 ja 26/62, *Van Gend & Loos*.

⁹⁷ Penttilä 2012, s. 30.

⁹⁸ SEUT 18 artikla.

⁹⁹ SEUT 21, 45, 49, 56 ja 63 artiklat.

¹⁰⁰ 8/81 *Becker*, C-6/90, C-9/90 *Francovich*, kohta 11 ja C-62/00 *Marks & Spencer*, kohta 25.

3.1.2 Kaksinkertaisen verotuksen poistaminen EU-vero-oikeudessa

EU-vero-oikeuden yksi keskeisistä tavoitteista on kaksinkertaisen verotuksen poistaminen.¹⁰¹ Tämä johtuu siitä, että kaksinkertainen verotus rajoittaa sisämarkkinoiden toimintaa unionin alueella ja se on esteenä verovelvollisten ja heidän pääomiensa vapaalle liikkuvuudelle.¹⁰² Jäsenvaltioiden väliset toimet kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi eivät kuitenkaan ole EU-vero-oikeudessa säänneltyjä.¹⁰³ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi yritysjärjestelyssä toisella valtiolla ei ole lain tai säännösten perusteella velvollisuutta pidättäytyä verottamasta yritysjärjestelyä kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi. Unionin tuomioistuimen ratkaisujen ja oikeuskirjallisuuden perusteella voidaan kuitenkin todeta, että jäsenvaltioiden on varmistettava verotuksessaan, ettei kaksinkertaista tai moninkertaista verotusta synny sisämarkkinoiden tavoitteiden täyttämiseksi.¹⁰⁴ Muunlaista tulkintaa voitaisiin pitää myös perussopimusten vastaisena menettelynä. Kansallisten verojärjestelmien toimiessa asianmukaisesti ja EU-oikeuden normit huomioiden ei kaksinkertaista verotusta kuitenkaan pitäisi syntyä.¹⁰⁵

Jäsenvaltiot voivat huolehtia kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteella hyödyntämällä erityisiä jakoperusteita. Erityiset jakoperusteet ovat vastaavia, joita käytetään kansainvälisessä verotuksessa kuten OECD:n malliverosopimuksissa.¹⁰⁶ Käytettävissä olevia menetelmiä ovat vapautus- ja hyvitysmenetelmä, joiden väliltä EU:n jäsenvaltio voi valita kumpaa se haluaa käyttää verotuksessaan.¹⁰⁷ Vapautusmenetelmällä tarkoitetaan lyhyesti sitä, että kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi asuinvaltio tai se valtio, jolle yritys on yleisesti verovelvollinen, luopuu verotusoikeudestaan. Vapautusmenetelmän mukaan vain lähdevaltion vero maksuunpannaan. Hyvitysmenetelmä taas tarkoittaa sitä, että ulkomailla maksettu vero

¹⁰¹ EY-sopimuksen 293 artikla ja C-336/96 *Gilly v Directeur des services fiscaux du Bas-Rhin*.

¹⁰² Nykänen 2012, s. 143-144.

¹⁰³ C-128/08 *Damseaux*.

¹⁰⁴ C-470/04 *N*, kohta 49 ja KOM (2006) 825 final s. 4.

¹⁰⁵ Andersson 2009, s. 346.

¹⁰⁶ C-336/96 *Gilly v Directeur des services fiscaux du Bas-Rhin*, kohta 31 ja C-470/04 *N*, kohta 45.

¹⁰⁷ C-336/96 *Gilly v Directeur des services fiscaux du Bas-Rhin*.

hyvitetään siitä verosta, jonka verovelvollinen maksaa samasta tulosta asuinvaltiossaan tai yrityksen sijaintivaltiossa.¹⁰⁸

Suomessa kaksinkertainen verotus poistetaan kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta annetun lain säännösten mukaan (18.12.1995/1552). Lain 2.1 §:n perusteella Suomessa kaksinkertainen verotus poistetaan pääsääntöisesti hyvitysmenetelmällä.¹⁰⁹ Tässä tutkielmassa tutkimuksen kohteena olevassa EVL 52 e.3 §:ssä kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi hyödynnettävänä menetelmänä käytetään niin ikään hyvitysmenetelmää, joka ilmenee myös suoraan säännöksen sanamuodosta. Jäsenvaltion on huolehdittava, että valitun menetelmän soveltaminen tapahtuu siten, että rajat ylittäviä tilanteita ei kohdella verotuksessa syrjivästi kansallisiin tilanteisiin nähden.¹¹⁰ Syrjintäkieltoa käsitellään enemmän seuraavassa luvussa 3.1.2.

Kaksinkertaisen verotuksen poistamiseen ja verotusvallan tasapainoiseen jakautumiseen liittyy läheisesti myös EU-oikeudellinen alueperiaate, joka on noussut esille myös useissa unionin tuomioistuimen exit-verotusta koskevissa ratkaisuista. Alueperiaate on lähtöisin unionin tuomioistuimen välitöntä verotusta koskevasta oikeuskäytännöstä ja periaate oli ensimmäisen kerran esillä ratkaisussa C-250/95 *Futura Participations*.¹¹¹ Alueperiaatteella mukaisesti EU:n jäsenvaltioilla on oikeus verottaa niiden alueella tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Verotus on periaatteen mukaan järjestettävä vapaan sijoittautumisen toteuttamiseksi järjestettävä siten, että vähennyskelpoisten menojen ja veronalaisten tulojen välisen symmetrian on toteuduttava kussakin jäsenvaltiossa.¹¹² Alueperiaate on näin ollen merkittävä myös EU:n jäsenvaltioiden verotusvallan tasaisen jakautumisen kannalta.

3.1.3 Syrjintäkielto ja rule of reason -periaate

Rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä ja niitä koskevassa verolainsäädännössä EU:n jäsenvaltioiden on muiden EU-oikeudellisten normien lisäksi huomioitava verovelvollisten

¹⁰⁸ Vapaavuori 2003, s. 30-32.

¹⁰⁹ Nykänen 2012, s. 147.

¹¹⁰ SEUT 18 artikla ja Helminen 2016, s. 58.

¹¹¹ C-250/95 *Futura Participations*.

¹¹² Urpilainen 2012, s. 125.

yhdenvertainen kohtelu. Unionin kansalaisuuden perusteella EU:n jäsenvaltioiden kansalaisia tulee kohdella yhtäläisesti kansalaisuudestaan riippumatta SEUT:n soveltamisalalla, jollei nimenomaisesti säädetystä poikkeuksista muuta johdu.¹¹³ EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten lisäksi myös sellaiset yhtiöt, jotka ovat perustettu EU:n lakien mukaisesti ja joilla on sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka EU:n alueella, katsotaan EU:n kansalaisiksi SEUT 54 artiklan mukaisesti. Edellä mainitut yhtiöt nauttivat näin ollen myös vastaavaa oikeutta yhtäläiseen kohteluun EU:n alueella.

Syrjintäkieltoa koskeva säännös sisältyy SEUT 18 artiklaan, joka on kaiken syrjinnän kieltävä perussäännös. Säännöksen soveltumisen edellytyksenä on, että kysymyksessä on SEUT:n mukaan sovellettava sekä rajat ylittävä tilanne.¹¹⁴ Yritysjärjestelyiden verotuksessa syrjintäkieltoa koskeva tilanne on käsillä, kun kyse on rajat ylittävästä yritysjärjestelystä ja verovelvollinen käyttää järjestelyssään jotain SEUT:n mukaista perusvapautta, kuten sijoittautumisvapautta.¹¹⁵ Suoran, kansalaisuuteen tai yrityksen sääntömääräiseen kotipaikkaan liittyvän syrjinnän lisäksi syrjintäkielto kattaa myös epäsuoran syrjinnän. Epäsuora syrjintä tulee kysymykseen esimerkiksi silloin, kun verosäännös kohtelee toisen jäsenvaltion kansalaisia tai yrityksiä huonommin ja säännökseen perustuva erilainen kohtelu johtaa tosiasiaissa syrjintään.¹¹⁶

Edellä mainitun lisäksi on huomioitava, että myös sellaiset perusoikeuksien rajoitukset, jotka eivät ole syrjiviä, voivat olla perusoikeuksien vastauksia. Unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteella onkin selvää, että vaikka rajoitus ei olisi syrjivä, on se kuitenkin perusoikeuksien vastainen, jos se on omiaan rajoittamaan vapaata liikkuvuutta.¹¹⁷ Verolainsäännöksen ei näin ollen tarvitse olla itsestään sisällöltään syrjivä. Riittävää syrjintäkiellon näkökulmasta on, että säännöstä soveltaessa se rajoittaa vapaata liikkuvuutta tai voi aiheuttaa sitä.

Syrjintä voi kuitenkin joissakin verotustilanteissa olla oikeutettua *rule of reason* -periaatteen eli niin kutsutun oikeuttamisperusteen mukaan. Perusvapauksia, kuten sijoittautumisvapautta

¹¹³ C-318/05 *Komissio v Saksa*, kohta 125 ja C-76/05 Schwarz, kohta 86.

¹¹⁴ C-107/94 *Asscher v Staatssecretaris van Financiën*, kohta 32.

¹¹⁵ Helminen 2016, s. 65.

¹¹⁶ C-279/93 *Schumacker*, kohta 26.

¹¹⁷ 81/87 *Daily Mail* ja C-415/93 *Bosman*.

rajoittava verotussäännös voi unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteella olla hyväksyttävä myös muilla kuin SEUT:ssa nimenomaisesti mainituilla perusteilla. *Rule of reason* -periaatteesta seuraa, että verosäännös voi olla hyväksyttävä, vaikka se rajoittaisi SEUT:n mukaista perusvapautta, jos verolainsäädäntö pyrkii SEUT:n määräämään sallittuun tavoitteeseen ja rajoittavaa verosäännöstä voidaan perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä.¹¹⁸ Periaatteen soveltumisen edellytyksenä on, että valittu toimenpide soveltuu kyseisen tavoitteen saavuttamiseen sekä se, ettei tarjolla ole vähemmän rajoittavia keinoja tavoitteen saavuttamiseksi. Näin ollen rajoituksen hyväksyttävyyttä arvioidaan ennen kaikkea suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta, jota käsitellään tarkemmin tutkielman luvussa 3.3.1.¹¹⁹

Rule of reason -periaatteen mukaisia hyväksyttäviä syitä perusvapauksien rajoituksille EU-vero-oikeudessa ovat muun muassa verovalvonnan ja veronkannon tehokkuuden turvaaminen, veronkierron estäminen, jäsenvaltioiden välisen verotusvallan tasainen jakautuminen sekä alue- eli territoriaaliperiaate.¹²⁰ Unionin tuomioistuimen antamien useiden ratkaisujen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että *rule of reason* -periaatteeseen vetoaminen on useissa tilanteissa johtanut unionin tuomioistuimen hylkäävään ratkaisuun. Perusteena hylkäämisille on useissa tilanteissa ollut se, ettei perusoikeuksia rajoittavaa säännöstä ole voitu pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.¹²¹ Unionin tuomioistuin ei ole hyväksynyt *rule of reason* -periaatteen nojalla muun muassa syitä, joita on yksinään perusteltu verotulojen vähentymisellä tai muilla valtion talouteen liittyvillä syillä.¹²²

Oikeuttamisperusteiden arviointi on näin ollen usein tapauskohtaista. Vaikka yksi perusteista ei välttämättä itsessään olisi hyväksyttävä, saattavat useat hylätyt syyt yhdessä muodostaa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti hyväksyttävän syyn.¹²³ Tämän lisäksi selvyyttä ei ole

¹¹⁸ Helminen 2016, s. 127.

¹¹⁹ Helminen, 2016, s. 128 ja C-250/95 *Futura Participations and Singer v Administration des contributions*, kohta 26.

¹²⁰ Helminen 2016, s. 128 ja Malmgren 2008, s. 47-51.

¹²¹ C-250/95 *Futura Participations and Singer v Administration des contributions* ja C-80/94 *Wielockx v Inspecteur der directe belastingen*.

¹²² 270/83 *Komissio v Ranska*, kohta 25, C-307/97 *Saint-Gobain ZN*, kohta 51 ja C-484/93 *Svensson and Gustavsson v Ministre du Logement and de l'Urbanisme*, kohta 15.

¹²³ C-446/03 *Marks & Spencer*.

myöskään siitä, voiko unionin tuomioistuimen aikaisemmin hylkäämät syyt muiden perusteiden kanssa muodostaa hyväksyttävän oikeuttamisperusteen yhdessä.¹²⁴ Käytännössä unionin tuomioistuimen tulkintalinja on osittain avoin tältä osin, jonka vuoksi *rule of -reason* -periaatetta ei voi pitää täysin yksiselitteisenä tai ennakoitavana.

3.2 EU:n perusvapauksien asema EU-vero-oikeudessa

Kuten tutkielmassa on aikaisemmin todettu, EU:n jäsenvaltion nauttivat suvereniteettia vero-oikeuden alueella, jota unionin oikeus voi rajoittaa vain siinä määrin, mikä on tarpeen toimivien sisämarkkinoiden kannalta. Sisämarkkinoiden toimivuus ja vapaus on yksi EU:n perussopimusten keskeisistä tavoitteista taloudellisen integraation lisäksi.¹²⁵ Sisämarkkinoiden toimivuus ja perussopimusten asettamat tavoitteet edellyttävät ennen kaikkea sitä, että jäsenvaltioiden välillä ei ole esteitä, jotka rajoittaisivat sijoittautumisvapautta sekä tavaroiden, henkilöiden, palveluiden tai pääomien vapaata liikkuvuutta.¹²⁶ Edellä mainittuja vapauksia kutsutaan EU:n sisämarkkinoiden perusvapauksiksi. Verotuksellisten esteiden poistaminen näiden neljän seikan osalta koskee myös kansallisia verolainsäädäntöjä ja rajat ylittävien yritysjärjestelyiden verotusta.

Verotuksen yhtenäistäminen unionin alueella edellyttää integraatiota, joka voi tapahtua kiellettyjen säännösten ja käytäntöjen poistamisella EU:n alueella tai EU:n toimielinten toimesta tapahtuvan EU:n jäsenvaltioiden verolainsäädäntöjä yhdenmukaistamisella. Esimerkiksi verokilpailu on lähentänyt jäsenvaltioiden verolainsäädäntöjä. Kuitenkin huomattava osa verotuksen integraatiota on seurausta unionin tuomioistuimen ratkaisuksista, jotka ovat koskeneet EU:n perussopimusten ja sen myötä EU:n perusvapauksien tulkintaa.¹²⁷ Unionin tuomioistuimen ratkaisujen myötä EU:n jäsenvaltioiden väärät käytännöt ja lainsäädäntönormit purkautuvat negatiivisen integraation kautta. Vaikka unionin tuomioistuimen ei ole mahdollista tuottaa uutta verolainsäädäntöä veronormien integroimiseksi

¹²⁴ Lang 2006, s. 59-60.

¹²⁵ Vapaavuori 2003, s. 97-98.

¹²⁶ SEUT 18, 21, 45, 49, 56 ja 63 artiklat.

¹²⁷ Helminen 2016, s. 30-32.

EU:n alueella, on unionin tuomioistuimen asema EU:n perusvapauksien sekä oikeudellisten periaatteiden noudattamisen kannalta hyvin keskeinen.¹²⁸

EU:n perusvapauksien tai -oikeuksien asema on vahva, joka ilmenee jo siitä, että perusvapauksia koskevat artiklat sisältyvät EU:n perussopimukseen. Verolainsäädännön kannalta pelkästään se seikka, että EU:n keskeisenä tavoitteena on sisämarkkinoiden esteiden purkaminen, ilmentää sitä, että perusvapauksia rajoittava kansallinen verolainsäädäntö on EU-oikeuden vastainen. Sen lisäksi, että perussopimusten vastaista lainsäädäntöä on mahdollista vaatia kumottavaksi SEUT 263 artiklan nojalla, komissiolla (SEUT 258 artikla) sekä toisella jäsenvaltiolla (SEUT 259 artikla) on mahdollisuus nostaa rikkomuskanne sellaista jäsenvaltiota vastaan, joka on rikkonut EU:n perussopimusten mukaisia velvoitteitaan. Myös yksityinen taho, kuten verovelvollinen, voi tuoda rikkomuksen komission tietoon.¹²⁹ Käytettävistä olevista oikeuskeinoista huolimatta, unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön merkitys EU:n perusvapauksien turvaamisen kannalta näyttää vahvimmalta, jonka vuoksi seuraavassa luvussa 3.3 oikeudellinen arviointi nojaa pitkälti unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, jossa tarkastelun kohteena ovat EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate sekä EU:n perusvapauksista sijoittautumisvapaus sekä pääomien vapaa liikkuvuus.

3.3 EU-oikeudellisen suhteellisuusperiaate ja perusvapaudet yritysjärjestelyissä

3.3.1 EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate

EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate on yksi unionin toimivaltaa sääntelevistä keskeisimmistä periaatteista. Periaate on osa EU-oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita, joita on aikaisemmin käsitelty tutkielman luvussa 3.1.1. Suhteellisuusperiaate on valittu tutkielmassa erikseen tarkastelun kohteeksi, koska se on tutkielman aiheen sekä siihen liittyvän unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisun C-292/16, *A Oy* kannalta keskeinen. Tämän lisäksi jäsenvaltioiden toimenpiteitä tutkittaessa suhteellisuusperiaatteella on ollut suuri merkitys EU:n sisämarkkinavapauksien kannalta. Suhteellisuusperiaatteen, kuten muidenkin EU-oikeuden yleisten periaatteiden asemasta voidaan todeta, että periaatteilla on nykypäivänäkin useita tarkoituksia EU:n oikeusjärjestelmässä. Periaatteiden asemaa kuvastaa lisäksi se, että

¹²⁸ Andersson 2009, s. 344.

¹²⁹ Raitio 2016, s. 143-145.

niiden vastaista lainsäädäntöä voidaan perusvapauksien ohella vaatia kumottavaksi SEUT 263 artiklan nojalla.¹³⁰

Yleisen oikeusperiaateasemansa lisäksi, suhteellisuusperiaate on myös perussopimukseen sisältyvä periaate. Säännökset suhteellisuusperiaatteesta sisältyvät SEU artiklan 5 kohtaan 4. Periaate tarkoittaa sitä, että unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.¹³¹ Suhteellisuusperiaate asettaa lisäksi vaatimuksen siitä, että käytettävien keinojen sekä tavoiteltavien päämäärien on oltava aina oikeassa keskinäisessä suhteessaan.¹³² Suhteellisuusperiaate ei kuitenkaan ole välitöntä oikeutta, mikä tarkoittaa sitä, ettei yksityinen voi vedota siihen suoraan kanneperusteena. Näin on siksi, että periaatteen soveltaminen edellyttää viranomaisille annettavaa harkintavaltaa eri toimenpiteiden välillä, jotka tavallisesti kuitenkin vaikuttavat yksityisten oikeuksiin.¹³³

Suhteellisuusperiaate luo vastavuoroisesti myös jäsenvaltioiden oikeudenkäytölle ja lainsäädännölle rajoituksia. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltiot eivät saa rajoittaa EU:n kansalaisten perusvapauksia enempää kuin on tarpeen. Suhteellisuusperiaate liittyy näin ollen läheisesti myös aikaisemmin käsiteltyyn *rule of reason* -periaatteeseen, jonka perusteella syrjivän tai rajoittavan kohtelun on oltava oikeassa suhteessa suojeltaviin etuihin.¹³⁴ Sama koskee näin ollen myös EU:n jäsenvaltioiden verolainsäädäntöä ja menettelyä veroasioissa. Exit-verosäännösten voidaan sinänsä katsoa olevan perusteltua jäsenvaltioiden verotusvallan turvaamiseksi suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Jäsenvaltioiden verotusvallan turvaamisen kannalta onkin tärkeää, että jäsenvaltiot voivat varmistaa verotusoikeutensa yrityksen realisoitumattomiin tuloihin myös sellaisissa rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä EU:n alueella, joiden myötä lähtövaltio menettää verotusoikeutensa.¹³⁵

¹³⁰ Raitio 2016, s. 257-259.

¹³¹ Rosas – Armata 2012, s. 21.

¹³² 66/82 *Fromançais v FORMA* ja 8/55 *Fédéchar*.

¹³³ Raitio 2016, s. 262-263.

¹³⁴ Helminen 2016, s. 66.

¹³⁵ *Ibid.*, s. 75.

Exit-verosäännösten on kuitenkin katsottu olevan useissa tilanteissa suhteellisuusperiaatteen vastaisia. Suhteellisuusperiaatteen vastaiset ja vähintäänkin suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmalliset exit-verosäännökset johtuvat etenkin siitä, että jokin vähemmän rajoittava menettely olisi mahdollinen. Exit-verosäännösten yksityiskohdat ratkaisivat tällöin sen, onko lainsäädännös suhteellisuusperiaatteen mukainen.¹³⁶ Kuten jäljempänä luvussa 4 käsitellään tarkemmin, EVL 52 e.3 § on suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta todettu useampaan otteeseen ongelmalliseksi niin oikeuskirjallisuudessa kuin oikeuskäytännössäkin. Säännöksen ristiriitaisuutta EU-oikeuden kanssa on perusteltu nimenomaan sillä, että myös vähemmän rajoittavat menettelyt olisivat mahdollisia.

3.3.2 Sijoittautumisvapaus

Sijoittautumisvapaus on yksi EU-oikeuden keskeisimmistä perusvapauksista ja se on osa henkilöiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden perusvapautta. Sijoittautumisvapauden tulkintaan ja ratkaisemiseen liittyvät kysymykset ovat yleisiä myös EU-vero-oikeuteen ja rajat ylittäviin yritysjärjestelyihin liittyvissä tapauksissa. Sijoittautumisvapaudesta säädetään SEUT 49 artiklassa, jonka mukaan rajoitukset, jotka koskevat EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten vapautta sijoittautua toiseen jäsenvaltioon, ovat kiellettyjä. Samaisen artiklan perusteella kiellettyjä ovat myös rajoitukset, jotka estävät EU:n jäsenvaltion alueella sijoittautuneita jäsenvaltioita perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä. Sijoittautumisvapaus kieltää lisäksi yhtiöiden kotipaikoista johtuvan syrjinnän.¹³⁷

SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapaus pitää sisällään myös oikeuden perustaa ja johtaa yrityksiä niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia. Säännös koskee ennen kaikkea yrityksiä, jotka on perustettu jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan ja joiden sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka on unionin alueella.¹³⁸ Sijoittautumisvapautta sovelletaan vastaavasti silloin, kun verovelvollinen siirtää liiketoimintansa EU:n jäsenvaltiosta toiseen. Unionin tuomioistuin on vahvistanut sijoittautumisvapauden soveltamisen tältä osin esimerkiksi ratkaisussaan C-261/11

¹³⁶ Helminen 2016, s. 75.

¹³⁷ SEUT 49 artikla ja Nykänen 2015, s. 67-68.

¹³⁸ SEUT 54 artikla.

Komissio vastaan Tanska.¹³⁹ Näiden lisäksi myös kiinteän toimipaikan välityksellä harjoitettu liiketoiminta kuuluu sijoittautumisvapauden käsitteeseen unionin tuomioistuimen ratkaisun C-221/89 *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* perusteella, koska kyse on myös tällöin pysyväisluonteisesta taloudellisen toiminnan harjoittamisesta.¹⁴⁰

Sijoittautumisvapauden rajoituksia verotuksen näkökulmasta ovat säädökset, jotka voivat vaikuttaa siihen, missä EU:n jäsenvaltiossa yritys harjoittaa toimintaansa tai mihin EU:n jäsenvaltioon yritys siirtää toimintansa. Sijoittautumisvapaus edellyttää, että kotimaisen ja ulkomaisen yrityksen ollessa objektiivisesti arvioiden samassa asema, tulee niitä kohdella myös verotuksessa yhtä edullisesti.¹⁴¹ Kotimaisen ja ulkomaisen yrityksen yhtäläinen asema verotuksellisesti syntyy esimerkiksi kiinteän toimipaikan myötä, jonka unionin tuomioistuin tunnusti ensimmäisessä välitöntä verotusta koskeneessa ratkaisussaan 270/83 *Komissio vastaan Ranska*.¹⁴²

Kuten on todettu edellisessä luvussa suhteellisuusperiaatteesta, myös sijoittautumisvapauden osalta sen vastaiset rajoitukset voivat nousta esille, kun tarkastelun kohteena ovat exit-verosäännökset. Exit-verosäännös voi olla SEUT 49 artiklan mukaisen sijoittautumisvapauden vastainen, kun exit-vero-säännökset soveltuvat toisesta EU:n jäsenvaltiosta muuttavaan tai toisesta EU:n jäsenvaltiosta varoja toiseen valtioon siirtävään luonnolliseen tai juridiseen henkilöön, joka on EU:n kansalainen. Unionin tuomioistuin onkin käsitellyt lukuisissa ratkaisussaan edellä mainitun kaltaisia verotustilanteita sijoittautumisvapauden näkökulmasta.¹⁴³

Unionin tuomioistuin on antanut oikeuskäytäntöä myös exit-verotuksessa keskeisen piirteen eli realisoitumattomien myyntivoittojen verotuksen osalta. Unionin tuomioistuin on todennut muun muassa ratkaisussa C-371/10 *National Grid Indus*, että realisoitumattomien myyntivoittojen verottaminen rajoittaa sijoittautumisvapautta, kun yhtiö siirtää johtopaikkansa

¹³⁹ C-261/11 *Komissio v Tanska*, kohta 28.

¹⁴⁰ C-221/89 *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, kohta 20 ja Äimä 2002 s. 150-151.

¹⁴¹ C-406/07 *Komissio v Kreikka*.

¹⁴² C-270/83 *Komissio v Ranska*.

¹⁴³ C-411/03 *SEVIC Systems* ja C-9/02 *Lasteyrie du Saillant*.

EU:n jäsenvaltiosta toiseen.¹⁴⁴ Tämän lisäksi unionin tuomioistuin on ratkaisussa C-38/10 *Komissio vastaan Portugali* vahvistanut, että realisoitumattomien arvonnousujen verottaminen sillä hetkellä, jolloin yritys siirtää rekisteröintipaikkansa ja johtopaikkansa toiseen EU:n jäsenvaltioon, on sijoittautumisvapauden vastaista, jos verotus ei määräydy samalla tavalla puhtaasti kansallisessa yritysjärjestelyssä. Sijoittautumisvapauden vastaista on saman ratkaisun perusteella myös realisoitumattomien arvonnousujen verotus heti, kun kiinteä toimipaikka siirtää osan tai kaikki varansa toiseen EU:n jäsenvaltioon.¹⁴⁵ Ratkaisussa C-64/11 *Komissio vastaan Espanja* unionin tuomioistuin jatkoi samaa tulkintalinjaansa ja katsoi, että realisoitumattomien myyntivoittojen verottaminen ei ole sijoittautumisvapauden vastaista, kun kiinteä toimipaikka lopettaa toimintansa yritysjärjestelyn seurauksena olettaen, ettei kyse ole rajat ylittävstä yritysjärjestelystä. Verottaminen rajat ylittävässä yritysjärjestelyssä on kuitenkin sijoittautumisvapauden vastaista, jos verottaminen tapahtuu ja vero maksuunpannaan lähtöhetkellä, eikä menettely vastaa kotimaisten yritysjärjestelyiden verottamista vastaavassa tilanteessa.¹⁴⁶

Edellä mainitusta huolimatta exit-verosäännökset eivät yllä mainituissa tilanteissa ole suoraviivaisesti sijoittautumisvapauden vastaisia. Exit-verotus voi olla hyväksyttävää ja oikeutettua EU:n jäsenvaltioiden välisen verotusvallan tasaisen jakautumisen tarpeesta johtuen.¹⁴⁷ Exit-verotuksesta oikeutettua tekee ennen kaikkea se, että valtiolla ei ole enää mahdollisuutta käyttää verotusvaltaansa arvonnousun realisoitumisen jälkeen.¹⁴⁸ Exit-verosäännösten EU-oikeuden mukaisuus sijoittautumisvapauden osalta kytkeytyy näin ollen vahvasti tapauskohtaiseen harkintaan exit-verotuksen harmonisoimattoman lainsäädännön vuoksi, jonka arvioinnissa suhteellisuusperiaatteella on keskeinen asema. Lisäksi on todettava, että luvussa mainitut ratkaisut eivät suoraan koske EVL 52 e.3 §:n soveltamisalaan kuuluvia yritysjärjestelyitä. Unionin tuomioistuimen perustelut noudattavat tästä huolimatta yritysjärjestelyn yksityiskohdista huolimatta samoja tulkintalinjoja. Luvussa 4 tarkastellaan

¹⁴⁴ C-371/10 *National Grid Indus*, kohta 41.

¹⁴⁵ C-38/10 *Komissio v Portugali*.

¹⁴⁶ Helminen 2016, s. 75-75 ja C-64/11 *Komissio v Espanja*.

¹⁴⁷ C-371/10 *National Grid Indus*, kohta 48.

¹⁴⁸ C-164/12 *DMC Beteiligungsgesellschaft mbH v Finanzamt Hamburg-Mitte*, kohta 58.

tarkemmin unionin tuomioistuimen ratkaisua C-292/16, *A Oy*, jossa on kyse nimenomaan EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöksestä.

3.3.3 Pääomien vapaa liikkuvuus

Tutkielmassa aiemmin käsitellyn sijoittautumisvapauden lisäksi myös pääomien vapaata liikkuvuutta koskeva perusvapaus on usein käsillä tapauksissa, joissa kyse on rajat ylittävien yritysjärjestelyiden verotuksesta ja perusvapauksia arvioidaan usein lomittain. Pääomien vapaa liikkuvuus täydentää muiden EU:n perusvapauksien ohella sijoittautumisvapautta. Pääomien vapaata liikkuvuutta koskevasta perusvapaudesta on säännökset SEUT pääomien ja maksuja koskevan luvun 63 artiklassa. Artiklan mukaan perusvapauden vastaisia ovat kaikki rajoitukset, jotka koskeva pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä. Tämän lisäksi kiellettyä ovat artiklan perusteella myös kaikki rajoituksen, jotka koskevat maksuja jäsenvaltioiden taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.¹⁴⁹

Pääomien vapaata liikkuvuutta takaava SEUT artikla takaa pääomien ja maksujen vapaan liikkumisen niin EU:n jäsenvaltioiden välillä kuin EU:n jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolistenkin valtioiden välillä.¹⁵⁰ Näin ollen merkitystä ei ole sillä, onko kysymyksessä EU:n kansalainen vai ei, vaan varojen sijaintivaltiolla ja varojen siirron kohteena oleva valtio ovat määrääviä. Unionin tuomioistuimen ratkaistava on ollut lukuisia pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia tapauksia, jotka liittyvät yritysjärjestelyiden verotukseen. Esimerkiksi tapauksessa C-436/06 *Grønfelt* unionin tuomioistuin ratkaisi, että luovutusvoittoverotusta koskevat verosäännökset ovat pääomien vapaan liikkuvuuden vastaisia, jos luovutusvoittoveroa koskevat säännökset eroavat pääomien sijoittamispaikan perusteella.¹⁵¹

Jäljempänä käsiteltävässä, tutkielman kannalta keskeisessä unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-292/16, *A Oy*, ei ollut kuitenkaan vedottu pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, eikä sitä näin ollen ole myöskään käsitelty ratkaisun perusteluissa. Pääomien vapaata liikkuvuutta koskevan perusvapauden käsittely jää näin ollen suppeammaksi, kuin SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapautta koskevan perusoikeuden käsittely. Pääomien vapaata liikkuvuutta

¹⁴⁹ SEUT 63 artikla ja Raitio 2013, s. 642-644.

¹⁵⁰ C-181/12 *Welte*.

¹⁵¹ C-436/06 *Grønfelt*.

käsitellään kuitenkin useissa unionin tuomioistuimen verotusta koskevissa ratkaisussa, joissa käsittelyn kohteena on myös tutkielman kannalta keskeinen sijoittautumisvapaus, jonka vuoksi pääomien vapaata liikkuvuutta koskevan periaatteen tiivis käsittely on perusteltua ja lisäksi perusvapauksia tulkitaan ja sovelletaan päällekkäin useissa unionin tuomioistuimen ratkaisussa.¹⁵²

4 EVL 52 E.3 §:N EXIT-VEROSÄÄNNÖS OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ

4.1 Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu C 292/16, A Oy

4.1.1 Asian käsittely kansallisissa tuomioistuimissa

Exit-veroa koskevan säännöksen EVL 52 e.3 §:n EU-oikeuden mukaisuutta on toisinaan arvioitu suomalaisessa oikeuskäytännössä. Verrattuna siihen kuinka monia ratkaisuja unionin tuomioistuin on ratkaissut rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä verotettavasta exit-verosta, on kansallinen oikeuskäytäntö kuitenkin suhteellisen vähäistä. Jo tähänastisen oikeuskäytännössä perusteella on kuitenkin selvää, ettei EVL 52 e.3 §:n soveltaminen ole aukotonta, vaan se sisältää ongelmia EU-oikeuden näkökulmasta, jotka vaativat muutosta. Näihin ongelmakohtiin ja ratkaisuehdotuksiin pureudutaan tarkemmin myöhemmin tutkielman luvuissa 4.1.3 ja 5.

Lainvoimaa vailla olevassa EVL 52 e.3 §:ää koskevassa ratkaisussa Helsingin hallinto-oikeus (Helsingin HaO) haki välipäätöksessä 20.5.2016 taltio 16/0611/4 (ei julkinen) ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta SEUT 49 artiklaa koskevan sijoittautumisvapauden tulkinnasta asiassa *A Oy*. Asia tuli Helsingin HaO:n käsittelyyn sen jälkeen, kun verovelvollinen oli hakenut verotuksen oikaisulautakunnalta oikaisua päätökseen, jossa verovelvollinen oli hakenut oikaisua vuonna 2010 tehtyyn oikaisuun, joka oltiin tehty verovelvollisen vahingoksi. Verotuksen oikaisulautakunta hylkäsi *A Oy*:n oikaisuvaatimuksen 16.12.2013, jonka jälkeen *A Oy* valitti päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen ja asia siirtyi sen käsittelyyn.¹⁵³

¹⁵² Helminen 2016, s. 121.

¹⁵³ Helsingin HaO16/0611/04 ja Kananoja 2018, s. 347.

Helsingin HaO:n ratkaistavana olevassa asiassa oli kyse rajat ylittävästä yritysjärjestelystä EU:n alueella. Asiassa *A Oy* oli EVL 52 d §:n mukaisena liiketoimintasiirtona luovuttanut Itävallassa toimivan kiinteän toimipaikkansa tuotantolaitoksen ja siihen kuuluvat varat, velat ja varaukset itävaltalaiselle konserniyhtiölle (jäljempänä *B*) vuonna 2006. Kiinteän toimipaikan luovutuksessa *A Oy* oli saanut vastikkeena uusia osakkeita *B*:ltä. Liiketoimintasiirron jälkeen *A Oy:n* liiketoiminta oli kattanut 30,3 prosentin omistusosuuden *B*:stä sekä sen sisäisten hallintopalveluiden myynnistä.¹⁵⁴

A Oy:n liiketoimintasiirtoa oli verotettu EVL 52 e.3 §:n nojalla ja *A Oy:n* itävaltalaiseen kiinteään toimipaikkaan liittyneet varat arvostettiin niiden todennäköiseen luovutushintaan. Koska yhtiön varat siirtyivät liiketoimintasiirron yhteydessä pois Suomen verotusvallasta, verotettiin *A Oy:tä* rajat ylittävästä liiketoimintasiirrosta varojen todennäköisen luovutushinnan perusteella. Yhtiön varojen todennäköiseksi luovutushinnaksi arviointiin poistamatta olevan hankintamenon vähentämisen jälkeen noin 25,8 miljoonaa euroa vuonna 2006.¹⁵⁵ Tapauksessa mainittu todennäköinen luovutushinta on kuitenkin puhtaasti laskennallinen, sillä EU:n jäsenvaltiot eivät voi yritysjärjestelydirektiivin mukaisesti verottaa realisoitumattomia arvonnousuja.¹⁵⁶ Fiktiivistä luovutushintaa sekä realisoitumattomien arvonnousujen verottamista on käsitelty aikaisemmin luvussa 2.3.4.

Verotuksen oikaisulautakunta oli valituksen alaisen päätöksen perusteluissa todennut, ettei exit-veroa koskevaa EVL 52 e.3 §:n säännöstä voitaisi pitää EU-oikeuden vastaisena, koska säännös pohjautuu yritysjärjestelydirektiivin 10 artiklan 2 kohtaan, jossa säädetään poikkeuksesta kiinteän toimipaikan siirron verotuksessa. Tämän lisäksi Veronsaajien valvontayksikkö on Helsingin hallinto-oikeuden käsittelyssä todennut, ettei sen näkemyksen mukaan EVL 52 e.3 §:n exit-veroa koskevan säännöksen implementoinnissa ole puutteita, jotka tekisivät säännöksestä EU-oikeuden vastaisen, koska Suomea vastaan ei ole käynnissä rikkomismenettelyä. Rikkomismenettely tarkoittaa sitä, että EVL 52 e.3 §:ää koskeva lainsäädäntö olisi ollut komission tutkittava siinä tapauksessa, että säännös ja sen myötä jäsenvaltio olisi laiminlyönyt EU-oikeudelliset velvoitteensa ja esimerkiksi implementoinut

¹⁵⁴ Helsingin HaO16/0611/04 ja Kananoja 2018, s. 347.

¹⁵⁵ Ibid. ja C-292/16, *A Oy*.

¹⁵⁶ HE 177/1995, s. 14 ja C-292/16, *A Oy*.

säännöstä koskevat yritysjärjestelydirektiivin säännökset EU-oikeuden vastaisesti.¹⁵⁷ Vaikka jäsenvaltiota vastaan ei olisi vireillä rikkomismenettelyä, on jäsenvaltioiden kuitenkin huolehdittava siitä, että direktiivin perustuvat säännökset on implementoitu osaksi kansallista lainsäädäntöä EU-oikeuden mukaisesti.¹⁵⁸

Helsingin HaO on välipäätöksessään arvioinut laajasti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä liittyen varojen siirtoon ja exit-verotukseen.¹⁵⁹ Helsingin HaO:n arvioinut etenkin sitä, onko EVL 52 e.3 §:ää koskeva exit-verosäännös yritysjärjestelydirektiivin 10 artiklan 2 kohdan mukainen ja onko säännös implementoitu SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapauden mukaisesti. Helsingin HaO totesi välipäätöksessään, että direktiivin säännös mahdollistaa exit-verotuksen kyseissä tilanteissa, mutta direktiivi ei sisällä säännöksiä siitä, milloin kyseisesti määritelty vero voidaan panna maksuun eli toisin sanoen, mikä on verotuksen toimittamisen ajankohta. *A Oy:n* valituksessa oli sijoittautumisvapautta koskevan SEUT 49 artiklan lisäksi kyse laskennallisesti arvioidun veron määrästä huomioiden Itävallan laskennallisen veron määrä. Helsingin HaO katsoi asiassa aiheelliseksi hakea asiassa ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta EVL 52 e.3 §:ää koskevassa asiassa, koska sen tiedossa ei ollut aikaisempaa ratkaisua vastaavasta tilanteesta sekä varmistaakseen EU-oikeuden oikean tulkinnan *A Oy:n* asiassa.¹⁶⁰

Helsingin HaO:n ennakkoratkaisuhakemus unionin tuomioistuimelle käsitti kolme kysymystä. Unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi tuli seuraavat kysymykset:

- i) *Onko SEUT 49 artikla esteenä Suomen lainsäädännölle, jonka mukaan tilanteessa, jossa kotimainen yhtiö luovuttaa liiketoimintasiirtona toisessa EU-jäsenvaltiossa sijaitsevan kiinteän toimipaikan varoja tässä valtiossa sijaitsevalle yhtiölle ja saa vastikkeeksi tältä uusia osakkeita, varojen siirtoa verotetaan heti siirtämisvuonna, kun taas vastaavassa kotimaisessa tilanteessa vasta realisointihetkellä, ii) Onko kyse epäsuorasta tai suorasta syrjinnästä, kun Suomi verottaa välittömästi*

¹⁵⁷ Raitio 2016, s. 144-146.

¹⁵⁸ Rosas - Armati 2012, s. 61-64.

¹⁵⁹ C-43/00 *Andersen og Jensen ApS*, C-9/02 *De Lasteyrie du Saillant*, C-371/10 *National Grid Indus*, C-38/10 *Komissio v Portugal*, C-261/11 *Komissio v Tanska* ja C-48/13 *Nordea Bank Danmark A/S*. Helsingin HaO 16/011/04, C-292/16 A Oy ja Kananoja, 2018, s. 347-348.

¹⁶⁰ Helsingin HaO 16/011/04, C-292/16 A Oy ja Kananoja 2018, s. 347-348.

liiketoimintasiirtovuonna ennen kuin tulo on realisoitunut ja kotimaisissa tilanteissa vasta realisointihetkellä ja iii) Jos vastaus kysymyksiin 1 ja 2 on myönteinen, voidaanko sijoittautumisoikeuden rajoitusta perustella oikeuttamisperusteilla, kuten yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä tai kansallisen verotusvallan turvaamisella? Onko kielletty rajoitus suhteellisuusperiaatteen mukainen?¹⁶¹

Seuraavassa luvussa käsitellään unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua Helsingin HaO:n esittämiin tulkintakysymyksiin, joilla unionin tuomioistuinta pyydettiin tarkentamaan entisestään oikeuskäytäntöä tilanteissa, joissa EU:n jäsenvaltiot rajoittavat perusvapauksia rajat ylittävässä yritysjärjestelyssä, jossa niiden verotusvalta on päättymässä kiinteään toimipaikkaan ja sen varoihin.¹⁶²

4.1.2 Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

Unionin tuomioistuin on Helsingin HaO:n A Oy:tä koskevassa ennakkoratkaisussa kuullut unionin tuomioistuen julkisasiamiestä Juliane Kokottia ensin saaden tältä ratkaisuehdotuksen asiassa. Unionin tuomioistuin antoi myöhemmin tuomion asiasta 23. marraskuuta 2017. Unionin tuomioistuimen julkisasiamies on ratkaisuehdotuksessaan todennut, että Helsingin HaO:n esittämät ennakkoratkaisukysymykset on tutkittava yhdessä ja myös unionin tuomioistuin on todennut tuomiossaan vastaavasti.¹⁶³

Unionin tuomioistuimen julkisasiamies on lisäksi ratkaisuehdotuksessaan todennut, että A Oy:n exit-verotusta koskeva asia poikkeaa klassisesta exit-verotuksesta. Näin on siksi, että A Oy sai liiketoimintasiirrossa vastineeksi B:n osakkeita ja itävaltalaisen kiinteän toimipaikan varat vaihtuivat tällöin itävaltalaisen yhtiön osakkeisiin. Näin ollen vastaanottavan yhtiön osakkeet kuuluivat kuitenkin edelleen lähtöjäsenvaltin verotusvaltaan ja yritysjärjestelyssä tapahtui käytännössä vain eräänlainen varojen vaihto. Suomen välilliseen verotusvaltaan jää tällöin kiinteän toimipaikan tulevaisuudessa syntyvät piilevät varaukset, koska yritysjärjestelydirektiivin 8 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa sallitaan näin tapahtuva vastaanotettujen arvopapereiden myöhemmästä luovutuksesta johtuvan voiton verottaminen.

¹⁶¹ C-292/16 A Oy, kohta 14.

¹⁶² C-292/16, A Oy, Julkisasiamiehen ennakkoratkaisu.

¹⁶³ Ibid. ja C-292/16 A Oy, kohta 15.

Ulkomailla sijaitsevan yhtiön arvopapereita koskeva verotusvalta poikkeaa kuitenkin julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaan kiinteän toimipaikan verotusvallasta, jolloin oikeus verottaa kiinteän toimipaikan piileviä varauksia menetetään lopullisesti. Näin ollen verotusoikeuden menettäminen antaa lähtövaltiolle oikeutetun intressin verottamiseen julkisasiamiehen mukaan.¹⁶⁴

Unionin tuomioistuin on todennut EVL 52 e.3 §:n exit-veroa koskevasta säännöksestä, että säännöksellä, jolla säädetään arvonnousujen verottamisesta tilanteessa, jossa kiinteä luovutetaan ulkomaiselle yhtiölle ja oikeudesta vähentää vero, joka olisi säännösten puuttuessa tullut verotettavaksi kiinteän toimipaikan sijaintivaltiossa, mahdollistetaan yritysjärjestelydirektiivin 10 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille tarjoava verotusmahdollisuus. Jäsenvaltioiden on annettava kyseiset säännökset unionin oikeutta noudattaen ja huomioitava säännöksissään, että rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä on kyse sijoittautumisvapauden käytöstä. Jotta sisämarkkinoiden vapaa toiminta ei vaarantuisi, on jäsenvaltioiden noudatettava sijoittautumisvapautta ja varmistettava verotusvaltaansa kuuluvien yhtiöiden vapaa sijoittuminen muihin EU:n jäsenvaltioihin.¹⁶⁵

SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapautta koskevan kysymyksen osalta julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksessaan, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu realisoitumattomien arvonnousujen rajoittavan sijoittautumisvapautta, jos realisoitumattomia arvonnousuja ei veroteta kansallisessa tilanteessa. EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännös on ristiriidassa tältä osin niin sijoittautumisvapauden kuin yritysjärjestelydirektiivin tavoitteiden kanssa tältä osin, sillä yritysjärjestelydirektiivin tavoitteena on jo sen johdanto-osan perusteella estää se, että erityiset rajoitukset eivät estäisi varojen siirron. Toisaalta useassa unionin tuomioistuimen ratkaisussa on myös todettu, että alueperiaate synnyttää jäsenvaltiolle oikeuden verottaa realisoitumattomia arvonnousuja alueelle sijoittautuneen verovelvollisen muuttaessa pois maasta.¹⁶⁶ Koska Suomi menettäisi muuten tapauksessa kaikkien siteiden katketessa oikeuden verottaa kyseisiä arvonnousuja, on

¹⁶⁴ C-292/16, *A Oy*, Julkisasiamiehen ennakkoratkaisu.

¹⁶⁵ C-292/16, *A Oy*, kohta 21-24.

¹⁶⁶ C-292/16, *A Oy*, Julkisasiamiehen ennakkoratkaisu ja katso alueperiaatteen merkityksestä esim. C-164/12 *DMC*, kohta 53, C-371/10 *National Grid Indus*, kohta 49, C-657/13 *Verder LabTec*, kohta 44 ja 45 ja C-470/04 *N*, kohta 46.

EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöksen tarkoituksena taata verotusvallan jaon tasainen säilyminen. Tavoitteen toteuttamiseen käytettävien toimien on kuitenkin oltava oikeasuhtaisia niitä rajoittavien perusvapauksien kanssa.

Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta julkisasiamies on ratkaisuehdotuksessaan arvioinut, että exit-verotuksen tilanteessa verovelvolliselle olisi jätettävä mahdollisuus valita välittömän verojenmaksun ja verojen maksun sekä kansallisten lakien mukaan kertyvien korkojen maksun myöhempänä ajankohtana välillä.¹⁶⁷ Unionin tuomioistuin toisti tuomiossaan Helsingin HaO:n toteamuksen siitä, ettei yritysjärjestelydirektiivin 10 artiklan 2 kohdasta kuitenkaan ilmene sitä ajankohtaa, joka suoritettava vero on pantava maksuun. Myöskään yritysjärjestelydirektiivin muista artikloista ei löydy vastaavaa säännöstä.¹⁶⁸

Unionin tuomioistuin ei ottanut ratkaisussaan kantaa siihen, mikä olisi sijoittautumisvapauden ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta riittävä aika verotuksen lykkäämiseen, vaan totesi ainoastaan veron perimisen yrityksen poismuuttohetkellä olevan sijoittumisvapauden ja unionin oikeuden vastaista. Unionin tuomioistuin on todennut kuitenkin aiemmissa ratkaisuisaan, että realisoitumattomista arvonnousuista perittävien verojen sijaan verojen maksun porrastamista viiteen seuraavaan vuoteen on pidettävä oikeasuhteisena toimenpiteenä.¹⁶⁹ Suomen verolainsäädännössä ei ole kuitenkaan mahdollisuutta lykätä veronmaksua kyseisessä tilanteessa tai porrastaa verojen maksua esimerkiksi seuraavaan viiteen vuoteen, jonka voitaisiin katsoa rajoittavan sijoittautumisvapautta enemmän kuin on tarpeen.¹⁷⁰

Unionin tuomioistuimen julkisasiamies on tämän lisäksi kuitenkin korostanut ratkaisuehdotuksessaan, että toisin kuin *A Oy* on valituksessaan katsonut, ei perusvapauksien mukaisuus edellytä, että verotus voitaisiin toimittaa vasta, kun piilevät varaukset ovat tosiasiallisesti realisoituneet. Perusvapauksien mukaiselta exit-verosäännökseltä ei näin ollen edellytetä, että verotusta lykättäisiin piilevien varauksien realisoitumiseen saakka, koska

¹⁶⁷ C-657/13 *Verder LabTec*, kohta 49, C-371/10 *National Grid Indus*, kohta 56–58 ja 62, C-591/13 *Komissio v Saksa*, kohta 67.

¹⁶⁸ C-292/16, *A Oy*, kohta 21.

¹⁶⁹ C-164/12 *DMC*, kohta 64 ja C-657/13 *Verder LabTec*, kohta 52.

¹⁷⁰ C-292/16, *A Oy*, Julkisasiamiehen ennakkoratkaisu, kohta 38.

varojen myöhempi tulouttaminen ei ole taattua eikä kontrolloitavissa, eikä tällainen edellytys olisi siten yhtenevä jäsenvaltioiden välisen verotusvallan jaon säilymistä koskevan periaatteen kanssa. Tällöin myös Suomen verotusvallan ulkopuolella olevat myöhemmät arvonmenetykset olisi huomioitava verotuksessa, mikä olisi vastoin unionin tuomioistuimen omaksumaa lähestymistapaa siitä, että jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta ottaa huomioon tappioita exit-verotuksessaan.¹⁷¹ Suhteellisuusperiaatetta koskevat verolainsäädännön esteet koskevat tämän lisäksi vain välitöntä verotusta.¹⁷²

Julkisasiamies on esittänyt vastauksena Helsingin HaO:n ennakkoratkaisukysymyksiin, että sijoittautumisvapautta koskeva SEUT 49 artikla on luettuna yhdessä SEUT 54 artiklan kanssa esteenä yritysjärjestelydirektiiviin perustuvalla EVL 52 e. 3 §:n säännökselle, koska jäsenvaltion sisäisessä tilanteessa verottaminen ei tapahdu vastaavasti kuin rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä. Asiaan ei vaikuta EVL 52 e.3 §:ssä säädetty direktiivin mukainen fiktiivisen ulkomaisen veron hyvittäminen, koska hyvittämisen tarkoituksena on estää kaksinkertainen verotus, eikä vaikuttaa välittömään verotukseen. Fiktiivisen veron hyvittäminen ei näin ollen vaikuta säännöksen suhteellisuusperiaatteen mukaisuuteen. Julkisasiamiehen mukaan Helsingin HaO:n tehtävänä on tutkia, mahdollistaako Suomen verotusmenettelyä koskevat säännökset sen, että veron maksaminen tunnustetaan pidemmällä aikavälillä siten, että sen seurauksena päätös olisi unionin oikeuden mukainen.¹⁷³ Unionin tuomioistuin on yhtynyt tuomiossaan julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen Helsingin HaO:n ennakkoratkaisukysymyksistä.¹⁷⁴

4.1.3 Helsingin HaO:n ratkaisu ja valitus KHO:een

Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuun perustuen Helsingin HaO antoi 23. tammikuuta 2018 taltio 18/0030/4 (ei julkinen) päätöksen A Oy:n valitusta koskeneessa asiassa. Helsingin HaO:n päätöksellä toimitettua exit-verotusta koskeva päätös kumottiin, joten päätös oli myönteinen valittajan eli A Oy:n näkökulmasta. A Oy:n valitus hyväksyttiin siltä osin kuin se

¹⁷¹ C-657/13 *Verder LabTec*, kohta 43 ja sitä seuraavat kohdat) ja C-371/10 *National Grid Indus*, kohta 56 ja sitä seuraavat kohdat.

¹⁷² C-292/16, *A Oy*, Julkisasiamiehen ennakkoratkaisu.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ C-292/16, *A Oy*, kohta 40.

koski yhtiölle maksettavaksi määrättyä veroa verovuonna 2006, joka oli määrätty maksettavaksi liiketoimintasiirrossa siirtyneiden varojen todennäköisen luovutushinnan perusteella. Muilta osin Helsingin HaO kuitenkin hylkäsi A Oy:n valituksen pois lukien kohtuulliseksi katsottua osuutta A Oy:n oikeudenkäyntikuluista. Helsingin HaO katsoi päätöksessään, että EVL 52 e.3 §:ään perustuen todennäköinen luovutushinta liiketoimintasiirrossa oli varojen kirjanpitoarvo, johon tuli lisätä Itävallalta saatu investointiavustus ja vähentää poistamatta oleva hankintameno. Tämän lisäksi myös Itävallan fiktiivisen veron määrä laskettiin samalla tavalla. Päätöksessä ei ole sen tarkemmin perusteltu sitä, miten todennäköinen luovutushinta on määritelty.¹⁷⁵

Kuten unionin tuomioistuin totesi ratkaisussaan C-292/16, *A Oy*, myös Helsingin HaO ratkaisi päätöksessään, että exit-veron kantaminen asiassa ei ollut mahdollista liiketoimintasiirron eli poismuutos hetkellä EVL 52 e.3 §:n mukaisesti, koska sen mukainen ratkaisu ja säännöksen soveltaminen A Oy:n liiketoimintasiirrossa olisi ollut EU-oikeuden vastaista. Kuten Kananoja on todennut artikkelissaan, tilanne johtaa tällöin verottamatta jättämiseen, koska verotuksen toimittamiselle ei löydy tällöin normipohjaa Suomen perustuslain (PL, 11.6.1999/731) edellyttämällä tavalla.¹⁷⁶ Tilanne on näin ollen kiistämättä hyvin ongelmallinen, koska säännöksen EU-oikeuden vastaisuus johtaa tässä tilanteessa siihen, että säännöksen tarkoituksena ollut Suomen verotusvallan turvaaminen ja verottamisen tasapainoinen toteutuminen EU:n jäsenvaltioiden välillä ei toteudu. Siitä huolimatta, että yritysjärjestelydirektiivi on varannut mahdollisuuden tällaisten rajat ylittävien yritysjärjestelyiden verottamiseen lähtövaltiossa, ei kansallisen säännöksen muoto mahdollista sitä sen EU-oikeuden vastaisuuden vuoksi.

Helsingin HaO:n päätös ei ole kuitenkaan vielä lainvoimainen, koska A Oy on valittanut päätöksestä Korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO). Koska päätös on kuitenkin ollut myönteinen A Oy:lle siltä osin kuin asia on ollut käsittelyssä unionin tuomioistuimessa, koskee A Oy:n päätös mahdollisesti verotettavan tulon määrittämistä.¹⁷⁷ KHO on kuitenkin antanut vuosikirjaratkaisun vastaavanlaisessa tilanteessa ja tapauksessa määritetyn veron määrästä, jota

¹⁷⁵ Helsingin HaO 18/0030/4 ja Kananoja 2018, s. 349-350.

¹⁷⁶ Kananoja 2018, s. 349-350.

¹⁷⁷ Kananoja 2018, s. 349-350.

käsitellään seuraavassa luvussa. Tutkielman kannalta keskeisen kysymyksen sekä exit-verotukseen liittyvän EVL 52 e.3 §:n osalta asia näyttäisi olevan siten tältä osin ratkaistu kansallisissa tuomioistuimissa.

4.1.4 Ratkaisun C-292/16, A Oy merkitys

Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua C-292/16 A Oy voidaan vähintäänkin kansallisesti EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöksen näkökulmasta pitää merkittävänä. Kyseinen ratkaisu on myös ensimmäinen unionin tuomioistuimen antama ratkaisu EVL 52 e.3 §:n soveltamisesta ja sen EU-oikeuden mukaisuudesta sijoittautumisvapauden näkökulmasta. Unionin tuomioistuimen antama ratkaisu sitoo käsiteltävässä asiassa sitä kansallista tuomioistuinta, joka on esittänyt kyseisen ennakkoratkaisukysymyksen unionin tuomioistuimelle¹⁷⁸ eli tässä tapauksessa Helsingin HaO:ta asian A Oy ratkaisussa, jonka mukaan Helsingin HaO on asian myös ratkaissut. Ennakkoratkaisu sitoo tämän lisäksi myös muita niin Suomen kuin muidenkin EU:n jäsenvaltioiden kansallisia tuomioistuimia, jotka ratkaisevat vastaavanlaisia kysymyksiä. Ennakkoratkaisun sitovuus kohdistuu ennen muuta ratkaisun kannalta keskeisiin tuomion osiin. Tämän lisäksi unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisut vaikuttavat yleensä *ex tunc* eli sen antamisesta eteenpäin ja myös takautuvasti siitä saakka, jolloin säännöksen kohteena oleva EU-oikeuden normi on astunut voimaan.¹⁷⁹ Tässä tilanteessa vaikutus alkaisi periaatteen perusteella yritysjärjestelydirektiivin 10 artiklan 2 kohdan voimaantulosta.

Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu on näin ollen kansallisesti sitova ja EVL 52 e.3 §:n soveltaminen on vastaavassa rajat ylittävässä yritysjärjestelyssä EU-oikeuden vastaista, jos vero maksuunpannaan välittömästi yritysjärjestelyn toteuduttua. Unionin tuomioistuimen ratkaisu vahvistaa samalla kuitenkin sen, että EVL 52 e.3 §:n exit-vero säännös ei ole kuitenkaan täysin EU-oikeuden vastainen. Kuten ratkaisussa todetaan, säännöksellä mahdollistetaan yritysjärjestelydirektiivin 10 artiklan 2 kohdan mukainen mahdollisuus verottaa rajat ylittävää yritysjärjestelyä tilanteessa, jossa verotusoikeus kiinteään toimipaikkaan ja sen varoihin menetetään yritysjärjestelyn seurauksena. Suomen exit-verolainsäädäntö ei kuitenkaan nyky muodossaan mahdollista kyseisen yritysjärjestelydirektiivin antaman erityissääntelyn mukaista verottamista.

¹⁷⁸ Raitio 2016, s. 169-175.

¹⁷⁹ Ibid.

Ennakkoratkaisu noudattaa tämän lisäksi myös unionin tuomioistuimen muissa exit-veroa koskevissa ennakkoratkaisuissa noudattamaan tulkintalinjaa, kuten esimerkiksi ratkaisussa C-371/10 *National Grid Indus* ja C-64/11 *Komissio v Espanja* todettua.¹⁸⁰ Näin ollen unionin tuomioistuimen tulkintalinja exit-verotuksessa sekä realisoitumattomien arvonnousujen verottamisen ja tällaisen veron maksuunpanon osalta näyttävät vakiintuneelta. Unionin tuomioistuin ei nimittäin ole sidottu antamiinsa aikaisempiin ennakkoratkaisuihin, vaan sen on mahdollista muuttaa aikaisempaan tulkintalinjaansa, joka kuitenkin olisi vastoin oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden tavoitteita.¹⁸¹ Vaikka unionin tuomioistuin ei ennakkoratkaisussa C-292/16, *A Oy* ottanut kantaa siihen, mikä olisi EU-oikeuden näkökulmasta riittävä aika verotuksen lykkäämiselle, niin sen antamien aiempien ratkaisujen perusteluissa käytetty verojen maksun porrastaminen viiden vuoden ajalle näyttäytyy unionin tuomioistuimen hyväksymältä tulkintalinjalta EU-oikeuden mukaisen menettelyn varmistamiseksi exit-verotuksessa.¹⁸² Sama aikaraja sisältyy myös veronkiertodirektiivin maastapoistumisverotusta koskeviin säännöksiin veron maksamisen lykkäämisestä, johon palataan jäljempänä tutkielman luvussa 5.2.

4.2 KHO vuosikirjaratkaisu 2018:59 ja sen merkitys

Luvussa 4.1 esitetty ja arvioinnin kohteena ollut unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu C-292/16, *A Oy* ei suinkaan ole ainoa tapaus, jossa EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännös ja siihen liittyvät verotustilanteet ovat olleet kansallisissa tuomioistuimissa ratkaistavana ja tulkinnan kohteena. Kohtalaisen tuoreessa KHO:n vuosikirjaratkaisussa 2018:59 arvioitiin myös EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöstä ja sen perusteella määräytyvän veron määrää sekä veronmaksun ajankohtaa. Ennen KHO:n ratkaisua asia oli ollut Keskusverolautakunnan (KVL) käsittelyssä ennakkoratkaisuasiassa KVL 2016/27.¹⁸³

Asiassa oli kysymys ruotsalaisen emoyhtiön B AB:n suomalaisen tytäryhtiön A Oyj:n toiminnan verotuksesta, jossa yhtiön oli tarkoitus uudelleenjärjestää sen konsernirakennetta

¹⁸⁰ 371/10 *National Grid Indus* ja C-64/11 *Komissio v Espanja*.

¹⁸¹ Raitio 2016, s. 174-175.

¹⁸² C-164/12 *DMC*, kohta 64 ja C-657/13 *Verder LabTec*, kohta 52.

¹⁸³ KHO 2018:59 ja KVL 2016/27.

sulautumisilla. A Oyj harjoitti liiketoimintaansa muun muassa Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa, joihin sillä oli muodostunut liiketoimintansa kautta verotuksellisesti kiinteät toimipaikat. A Oyj:n oli tarkoitus sulautua emoyhtiöönsä B AB:hen, jolloin yritysjärjestelyn seurauksena sen Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa sijaitsevien kiinteiden toimipaikkojen varat, velat ja varaukset siirtyisivät sulautumisen yhteydessä A Oyj:ltä sen ruotsalaiselle emoyhtiölle. Sulautumisten myötä emoyhtiö B AB:n Suomessa, Tanskassa ja Norjassa sijaitsevista tytäryhtiöistä tulisi emoyhtiön sivuliikkeitä. Konsernirakenteen muutokseen liittyvä sulautuminen oli verovelvollisen mukaan tarkoitus toteuttaa siten, että järjestely täyttää yritysjärjestelydirektiivin edellytykset rajat ylittävistä veroneutraaleista sulautumisista.¹⁸⁴

A Oyj pyysi järjestelynsä myötä keskusverolautakunnalta ennakkoratkaisua. Ennakkoratkaisupyynnössä A Oyj pyysi vastausta siihen, määräytyykö Suomessa suoritettava vero EVL 52 e.3 §:n perusteella siten, että kiinteisiin toimipaikkoihin liittyvien siirtyvien varojen tulon mukainen todennäköinen luovutushinta määräytyy vastaavasti kuin yhteisön purkautumisessa ja vastaavasti kiinteisiin toimipaikkoihin liittyvät arvonnousut ovat veronalaista tuloa ja niiden arvonnousut taas vähennyskelpoista menoa, vai siten, että veronalainen luovutushinta määräytyy kiinteiden toimipaikkojen liiketoimintakokonaisuuksien käyvän arvon perusteella mukaan lukien mahdollinen liikearvo, vai määräytyykö se näiden sijaan jollakin muulla kuin edellä mainituilla tavoilla. Lisäksi A Oyj pyysi ennakkoratkaisua siihen, että mikäli vero määräytyy EVL 52 e.3 §:n mukaisesti, voidaanko säännöksen perusteella määrätä maksettavaksi veroa, kun otetaan huomioon SEUT 49 artiklan määräykset sijoittautumisvapaudesta.¹⁸⁵

Keskusverolautakunta on arvioinut ennakkoratkaisuasiassaan ensinnäkin, että järjestelyssä A Oyj:lle luettava tulo voidaan verottaa Suomessa EVL 52 e.3 §:n mukaisesti, koska Pohjoismaiden välillä solmitun verosopimuksen (SopS 26/1997) lähtökohtana kaksinkertaisen verotuksen poistamiselle on hyvitysmenetelmä, joka on lähtökohtana myös kyseisessä EVL:n exit-verosäännöksessä.¹⁸⁶ Säännöksen soveltavuus Norjassa sijaitsevaan kiinteään

¹⁸⁴ KHO 2018:59 ja KVL 2016/27.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Pohjoismaiden välinen verosopimus on vuonna 1997 solmittu asetus Asetus Pohjoismaiden välillä tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämämiseksi tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta.

toimipakkaan siitä huolimatta ettei Norja ole EU:n jäsen, on lisäksi vahvistettu muun muassa ratkaisuisissa KHO 2012:93 ja unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-48/11, *A Oy*.¹⁸⁷ SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapauden osalta KVL on todennut viitaten unionin tuomioistuimen ratkaisuun C-371/10 *National Grid Indus*, että sijoittautumisvapaus ei aseta rajoituksia verotukselle kyseessä olevissa tapauksissa, joissa verotusoikeus kiinteän toimipaikan varoihin menetetään. Sijoittautumisvapaus on kuitenkin esteenä lainsäädännölle, jonka mukaan vero kannetaan välittömästi siirtävän yhtiön omaisuuserien piilevistä arvonnousuista.¹⁸⁸

Keskusverolautakunta on lausunut *A Oyj*:n ennakkoratkaisukysymyksistä siten, että *A Oyj*:n sulautuessa sen ruotsalaiseen emoyhtiöön sen Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa sijaitsevien kiinteiden toimipaikkojen varat ja velat siirtyvät emoyhtiölle, jolloin EVL 52 e.3 §:n mukaisesti siirtyvien varojen veronalainen tulo eli luovutushinta on kiinteiden toimipaikkojen liiketoimintakokonaisuuksien käypä arvo mukaan lukien niiden mahdollinen liikearvo. Varoihin luetaan lisäksi kiinteiden toimipaikkojen arvonnousut ja -laskut EVL 5 §:n 1 momentin 9 kohdan sekä EVL 8 §:n 1 momentin 2 b kohdan mukaisesti. Keskusverolautakunta on lisäksi todennut ratkaisussaan viimeisen kysymyksen osalta, joka koski SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapautta, että *A Oyj*:lle ei voida määrätä edellä mainituin perustein laskettavaa veroa maksettavaksi välittömästi sulautumisen jälkeen.¹⁸⁹

A Oyj on valittanut asiassa keskusverolautakunnan ratkaisusta KHO:een. Valitus on kuitenkin koskenut kysymystä veronalaisen luovutushinnan määräytymisestä. *A Oyj* on valituksessaan katsonut, että EVL 52 e.3 §:ssä tarkoitettu Suomessa realisoituva tulo tulisi määritellä KHO:n oikeuskäytännön mukaisesti noudattaen yhteisön purkautumista koskevia EVL 51 d §:n säännöksiä, jonka mukaan omaisuus arvostetaan käypään arvoon eikä liikearvoa oteta huomioon tämän tulkinnan näkökulmasta KHO 1998:26 ratkaisuun nojaten.¹⁹⁰ *A Oyj* on lisäksi perustellut valitustaan SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapauden näkökulmasta, jonka perusteella *A Oyj* on todennut, että rajat ylittävää sulautumista on arvioitava samoin kuin vastaavaa kansallista sulautumista. Näin ollen veropohjaa määriteltäessä, liikearvoa ei tulisi

¹⁸⁷ KHO 2012:93 ja C-48/11, *A Oy*.

¹⁸⁸ C-371/10 *National Grid Indus*, KHO 2018:59 ja KVL 2016/27.

¹⁸⁹ KVL 2016/27.

¹⁹⁰ KHO 2018:59 ja KHO 1998:26.

ottaa huomioon rajat ylittävissä sulautumisessa A Oyj:n mukaan. Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö on vastineessaan kuitenkin lausunut, että verotus EVL 52 e.3 §:n mukaan on yritysjärjestelydirektiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaan implementoitu ja säännös sisältää verotusoikeuden kiinteän toimipaikan kaikkiin voittoihin.¹⁹¹

Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö on lisäksi tehnyt valituksen, jossa se on vaatinut KHO:ta kumoamaan KVL:n ennakkoratkaisun sijoittautumisvapauden osalta. Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö on lausunut, että EVL 52 e.3 §:n mukaisesti A Oyj:lle voidaan määrätä vero maksettavaksi välittömästi. Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö on perustellut näkemystään sillä, että yritysjärjestelydirektiivin artikla edellyttää ainoastaan, että jäsenvaltio antaa verovelvolliselle huojennuksen siltä osin kuin voitoista olisi suoritettu veroa kiinteän toimipaikan sijaintivaltiossa, eikä direktiivi sisällä muita edellytyksiä verotusoikeudelle. Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö on pitänyt asiaa kuitenkin tulkinnanvaraisena ja jättänyt KHO:n harkintaan mahdollisen ennakkoratkaisuhakemuksen tekemisen. KHO on asiassa antanut välipäätöksen, jossa se on siirtänyt asian ratkaisemisen siihen, kun tutkielmassa keskeisen tapauksen C-292/16, A Oy ennakkoratkaisu on saatu unionin tuomioistuimelta.

KHO on C-292/16, A Oy ennakkoratkaisun myötä ratkaissut asiassa uutena ennakkoratkaisuna, että yhtiön veronalaiseksi tuloksi EVL 52 e.3 §:n perusteella ei lueta kiinteiden toimipaikkojen liiketoiminnassa luotuja liikearvoja tapauksessa kuvatunlaisessa tilanteessa. KHO on vuosikirjaratkaisussaan sijoittautumisvapauden osalta todennut vastaavaa kuin unionin tuomioistuin on todennut ratkaisussaan C-292/16, A Oy ja viitannut tuomiossaan kyseiseen ratkaisuun. KHO on näin ollen todennut, ettei KVL:n ratkaisua 2016/27 ole syytä muuttaa siltä osin kuin ratkaisussa todetaan, ettei yhtiölle voida määrätä EVL 52 e.3 §:n mukaan määräytyvää veroa maksettavaksi välittömästi sulautumisen hetkellä.¹⁹²

KHO:n vuosikirjaratkaisu on merkittävä ensinnäkin siitä näkökulmasta, että sillä on määritelty uudelleen veronalaisen tulon määräytymistä EVL 52 e.3 §:n mukaisissa rajat ylittävissä exit-verotilanteissa. Vaikka tutkielman keskiössä ei niinkään ole verotettavan tulon määräytyminen EVL 52 e.3 §:n mukaisesti, on päätös kuitenkin merkittävä verotuksen ennakoitavuuden näkökulmasta sekä korostaa säännöksen tulkinnanvaraisuutta. Tämän lisäksi tutkielman aiheen

¹⁹¹ KHO 2018:59.

¹⁹² Ibid.

kannalta ratkaisu ilmentää unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisujen merkitystä kansallisessa oikeudessa. KHO on perustanut päätöksensä puhtaasti unionin tuomioistuimeen suhteellisen tuoreeseen ja vastaavaan ratkaisuun C-292/16, A Oy ja todennut myös näin ollen myös kansallisesti korkeimmassa instanssissa sen, että EVL 52 e.3 §:n mukaisen veron välitön maksuunpano yritysjärjestelyn yhteydessä on EU-oikeuden vastaista. Vuosikirjaratkaisussa mielenkiintoista on kuitenkin se, että KHO ei ota kantaa siihen, milloin vero voidaan panna maksuun EVL 52 e.3 §:n mukaisissa verotustilanteissa. Maksuunpanon ajankohtaa pohditaan tarkemmin seuraavan pääluvun luvuissa 5.2 ja 5.4.

5 VERONKIERTODIREKTIIVI JA HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOS EXIT-VEROTUKSEN MUUTTAMISESTA

5.1 Veronkiertodirektiivi

Yritysjärjestelydirektiivi on keskeisin rajat ylittäviä yritysjärjestelyitä koskeva direktiivi. Tämän lisäksi kuitenkin myös muille EU-direktiiveille on annettava merkitystä rajat ylittävien yritysjärjestelyiden sääntelyn kannalta. Sen lisäksi, että EU-oikeutta tulee noudattaa laajassa mielessä exit-verotuksessa, jota ilmentää esimerkiksi EU:n perusvapauksien kuten sijoittautumisvapauden huomioonottaminen, niin EU-oikeus voi myös tarjota välineitä säännösten tulkinnalle ja niiden muutostarpeihin vastaamiseen.

Tutkielmassa aiemmin todetun mukaisesti välitön verotus, johon myös elinkeinoverotus kuuluu, on lähtökohtaisesti EU:n toimivallan ulkopuolella ja EU:n jäsenvaltioilla on näin ollen suvereeniteetti välittömän verotuksen alalla. Välitöntä verotusta koskevaa lainsäädäntöä on kuitenkin lähennetty viime vuosikymmeninä, jota ilmentää esimerkiksi yritysjärjestelydirektiivi.¹⁹³ Lainsäädännön lähentämisellä ja yhtenäistämällä on kuitenkin unionin oikeuden ja yritysten näkökulmasta se hyöty, että verolainsäädännön tulisi välitöntä verotusta koskevien direktiivien myötä muuttua ennakoitavammaksi ja olla lähtökohtaisesti jo uutta lainsäädäntöä säädettäessä EU-oikeuden mukaista. Verolainsäädännön yhtenäistämisen voidaan ajatella tarkoittavan myös sitä, että tietyt veronormit ja tulkintalinjat yleistyvät eri jäsenvaltioissa.

¹⁹³ Äimä 2003, s. 82-84.

Verotuksen yhtenäistäminen EU:ssa näkyy myös vuonna 2016 voimaan tullessa Euroopan unionin neuvoston direktiivissä 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (veronkiertodirektiivi), jota kutsutaan myös nimellä *anti-tax avoidance directive* eli ATAD. Vaikka veronkiertodirektiivi onkin erillinen direktiivi yritysjärjestelydirektiiviin nähden, voi veronkiertodirektiivin säännöksistä analogisella tulkinnalla sekä unionin oikeuden yhtenäistämällä hakea ratkaisua exit-verotusta koskevan EVL 52 e.3 §:n ongelmiin.¹⁹⁴ Kuten jäljempänä luvussa 5.4 huomataan, veronkiertodirektiivillä näyttäsi olevan huomattava merkitys myös EVL 52 e.3 §:n liittyvien ongelmakohtien ratkaisemisessa.

Nyt käsillä olevalla veronkiertodirektiivin tarkoituksena on estää tilanteet, jossa verovelvolliset pyrkivät alentamaan verojaan hyödyntämällä eri EU:n jäsenvaltioiden verojärjestelmien eroavaisuuksia. Tällaisia tilanteita kutsutaan aggressiiviseksi verosuunnitteluksi ja sen kohteena on muun muassa konsernien rajojensiirron valvonta, jotta konsernit eivät voi siirtää tulojaan korkeamman verotuksen valtiosta alhaisemman verotuksen valtioon. Veronkiertodirektiivi sisältää viisi veronkierron estämistä koskevaa toimenpidettä, jotka ovat lyhyesti korkojen vähennyskelpoisuuden rajoittaminen, maastapoistumisverotus, yleinen väärinkäytöksiä koskeva säännös, ulkomaisia väliyhteisöjä koskevat säännöt sekä hybridisäännöt. Direktiivi asettaa EU:n jäsenvaltioille vähimmäistason toimenpiteille, jotka on säädetty veronkiertämistä vastaan. EU:n jäsenvaltioiden on kuitenkin näin ollen mahdollista soveltaa määräyksiä, jotka varmistavat laajemmat suojan kansalliselle yhteisöveropohjalle. Jäsenvaltioiden on saatettava veronkiertodirektiivin säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöään.¹⁹⁵

Vaikka exit-verotusta koskeva sääntely ei suoraan koske veronkiertoa, niin veronkiertodirektiivin 5 artikla sisältää exit-verotusta koskevat säännökset. Kansallisesti veronkiertodirektiiviin perustuvat maastapoistumisverotusta koskevat säännökset on hyväksyttävä ja julkaistava EU:n jäsenvaltioissa vuoden 2019 loppuun mennessä ja säännösten soveltaminen alkaa jokaisessa jäsenvaltiossa vuoden 2020 alusta. Suomen verolainsäädäntö ei sisällä valmiiksi kaikkia direktiivin edellyttämiä toimenpiteitä ja menettelysäännöksiä, jotka liittyvät exit-verotukseen. Exit-verotusta koskevien säännösten sisällyttämisen

¹⁹⁴ Kananoja 2018, s. 336.

¹⁹⁵ Viitala 2016, s. 336-338.

veronkiertodirektiiviin on arvioitu johtuvan ennen kaikkea siitä, että exit-verotusta koskevaa lainsäädäntöä on haluttu yhtenäistää EU:ssa sekä sen on ajateltu turvaavan samalla jäsenvaltioiden veropohjaa.¹⁹⁶

Koska Suomen exit-verosäännökset eivät tällä hetkellä sisällä kaikkia veronkiertodirektiivin säätelemiä maastapoistumistilanteita, eikä tämän hetkinen kansallinen exit-verolainsäädäntö ole veronkiertodirektiivin edellyttämällä tarkkuudella säänneltyä, tulee EVL 51 e §:n exit-verotusta koskevia säännöksiä täydentää vuoteen 2020 mennessä. Muutostarve EVL 51 e §:ään on näin ollen hyvin ajankohtainen jo veronkiertodirektiivin myötä, jotta veronkiertodirektiivi implementoidaan tarkoituksenmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.¹⁹⁷ Tulevia lainsäädäntömuutoksia silmällä pitäen myös EVL 52 e.3 §:n muuttaminen veronkiertodirektiivin 5 artiklan implementoinnin yhteydessä kuulostaa perustellulta. Seuraavissa luvuissa 5.2 ja 5.3 tarkastellaan veronkiertodirektiivin säännöksiä veron maksamisen lykkäämisestä ja verotettavan tulon määrittämisestä, koska näitä koskevat veronkiertodirektiivin säännökset liittyvät läheisesti ratkaisuisissa C-292/16, *A Oy* sekä KHO:n vuosikirjaratkaisun KHO:2018:59 tulkintakysymyksiin.

5.2 Veron maksamisen lykkääminen

Unionin tuomioistuimen ja sen ratkaisujen merkitystä on jo pohdittu runsaasti tutkielmassa. Myös veron kierron osalta, EU-oikeus rakentuu voimakkaasti unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, jota vasten veron kiertämistä voidaan tarkastella. Veronkiertodirektiivin osalta unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö perustuu exit-verotuksen tavoin voimakkaasti EU:n sisämarkkinavapauksien tarkasteluun.¹⁹⁸ Veronkiertodirektiivin exit-verotusta koskevat säännökset pohjautuvatkin lähtökohtaisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön¹⁹⁹, jonka perusteella lähtökohtana voidaan pitää sitä, että Suomen implementoidessa veronkiertodirektiivi asianmukaisesti, siihen pohjautuvat säännökset ovat suoraan EU-

¹⁹⁶ Kananoja 2018, s. 336-337.

¹⁹⁷ Viitala 2016, s. 338.

¹⁹⁸ Weckström 2016, s. 176-177.

¹⁹⁹ Kananoja 2018, s. 340.

oikeuden mukaisia. EU-oikeuden mukaisuus tässä yhteydessä tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että säännökset täyttävät suhteellisuusperiaatteen ja oikeuttamisperusteiden vaatimukset.

Veronkiertodirektiivi edellä mainittuun pohjautuen veron maksamisen lykkäämistä koskevien säännösten osalta pääasiassa seurausta unionin tuomioistuimen ratkaisuihin perustuvasta perusvapauksien tulkinnasta ja exit-verotusta koskevia veronkiertodirektiivin säännöksiä voidaankin pitää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kodifointina.²⁰⁰ Veronkiertodirektiivin tarkoituksena ei ole kuitenkaan ollut vero-oikeuden täydellinen yhdenmukaistaminen EU:n alueella, vaan säätää EU:n jäsenvaltioiden yhtiöverojärjestelmien vähimmäissuojasta siinä määrin kuin se on tarvittavaa sisämarkkinoiden vähimmäistason varmistamiseksi.²⁰¹ Veronkiertodirektiivissä on näin ollen, ottaen huomioon unionin tuomioistuimen linjaukset siitä, milloin sijoittautumisvapautta rajoittavaa exit-veroa voidaan pitää oikeasuhtaisena, säädetty niistä tilanteista, jolloin verovelvolliselle on annettava mahdollisuus exit-veron maksunlykkäykseen.²⁰²

Veronkiertodirektiivin 5 artiklan 2 kohta sisältää säännökset veron maksamisen lykkäämisestä. Säännöksen mukaan verovelvolliselle on annettava mahdollisuus veron maksamisen lykkäämiseen artiklassa mainituissa yritysjärjestelyn tilanteissa, jotka kansallisessa verolainsäädännössä pitävät sisällään osan EVL 51 e §:ssä säädettyistä tilanteista. Veronkiertodirektiivin säännösten mukaan exit-verotustilanteessa verovelvolliselle on annettava mahdollisuus veron maksamisen lykkäämiseen siten, että verovelvollisella on mahdollisuus maksaa exit-vero viiden vuoden aikana suoritettavilla osamaksuilla. Säännös veron maksamisesta osissa edellyttää, että verovelvollinen siirtää päätoimipaikkansa varoja, kiinteän toimipaikan varoja, verotuksellisen kotipaikkansa tai kiinteän toimipaikkansa toiseen EU:n jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan, joka on ETA-sopimuksen osapuolena.

Veronkiertodirektiivissä säännelty veron maksamisen lykkääminen on omaksuttu useista unionin tuomioistuimen ratkaisuksista, kuten jo edellä käsitellystä ratkaisusta C371/10 *National Grid Indus*. Unionin tuomioistuin on ratkaisussa todennut, että verovelvolliselle on annettava mahdollisuus valita välittömän veronmaksun ja veronmaksun lykkäämisen välillä, kuten

²⁰⁰ Kananoja 2018, s. 340-341.

²⁰¹ COM (2016) 26 final, s. 5.

²⁰² VM079:00/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta 14.6.2019, s. 23.

tutkielmassa on aiemmin todettu.²⁰³ Unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteella näyttää kuitenkin selvältä, että kunhan verovelvolliselle annetaan todellinen mahdollisuus valita veronmaksun välittömän maksun tai lykkäämisen väliltä, niin useammat erilaiset toteuttamismahdollisuudet kyseisen tulkintalinjan mukaan ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Esimerkkinä tästä voidaan todeta muun muassa asia C-164/12 *DMC*, jossa unionin tuomioistuin ratkaisi, että exit-veron maksamista viiden vuoden aikana erissä voidaan pitää oikeasuhtaisena ja asianmukaisena toimenpiteenä ottaen huomioon jäsenvaltioiden välinen verotusvalta.²⁰⁴ Lisäksi esimerkiksi ratkaisussa C-657/13 *Verder LabTec* suhteellisuusperiaatteen mukaisena pidettiin veron maksamista jaksotettuna kymmenelle vuodelle.²⁰⁵ Tutkielmassa tarkemmin esitetyssä ratkaisussa C-292/16, *A Oy* unionin tuomioistuimen julkiasiamies puolsi ratkaisuehdotuksessa vastaavaa viiden vuoden osamaksun mahdollisuutta, vaikka unionin tuomioistuimen ratkaisussa ei kuitenkaan otettu tarkemmin kantaa veronmaksun lykkäämiseen annettavasta ajasta.²⁰⁶

Edellä käsitellyn ja oikeuskäytännön perusteella vaikuttaakin paikkansapitävältä, että veronkiertodirektiivin exit-verotuksen veronmaksun lykkäämistä koskeva säännös on kodifioitu unionin tuomioistuimen ratkaisuksista. Veronkiertodirektiivin säännös veron maksun lykkäämisestä on lisäksi sanamuodoltaan ehdoton, koska sen mukaan verovelvolliselle on annettava mahdollisuus veron lykkäämiseen viiden vuoden aikana suoritettavilla osamaksuilla, joka viittaa siihen, etteivät EU:n jäsenvaltiot voi direktiiviä implementoidessaan valita tiukempaa sääntelyä maksun lykkäämisen pituudesta. Vaikka esimerkiksi ratkaisussa C-657/13 *Verder LabTec* unionin tuomioistuin piti exit-veron maksamisen jaksottamista kymmenelle vuodelle suhteellisuusperiaatteen mukaisena, on Saksan maastapoistumisverolainsäädäntöä tämän osalta muutettu jo vuonna 2006 siten, että maksuaika muutettiin viideksi vuodeksi.²⁰⁷ Näin ollen unionin tuomioistuimen tuoreempana linjauksena onkin ollut veronkiertodirektiiviin sisällytetty viiden vuoden maksuaika.

²⁰³ C-371/10, *National Grid Indus*, kohdat 71-73.

²⁰⁴ C-164/12, *DMC*, kohta 62.

²⁰⁵ C-657/13, *Verder LabTec*, kohta 52.

²⁰⁶ Julkiasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-292/16, *A Oy*, kohta 38.

²⁰⁷ VM079:00/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta 14.6.2019, s. 12 ja Kananoja 2015, s. 426-427.

Koska exit-verotuksen pääasiallisena tarkoituksena on turvata sen EU:n jäsenvaltion verotusvallan säilyminen, joka on esimerkiksi EVL 52 e.3 §:n mukaisissa tilanteissa menettämässä verotusvaltansa, on veronkiertodirektiivissä huomioitu myös veronsaajan oikeuksien turvaaminen. Veronkiertodirektiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaan verovelvollista voidaan vaatia antamaan vakuus exit-verotettavan summan maksun lykkäämiselle, mikäli on olemassa todellinen riski verojen perimättä jäämisestä. Unionin tuomioistuimen tulkintalinja vakuuden asettamisen hyväksyttävyydestä on tarkentunut sen antamassa ratkaisussa C-164/12 *DMC*. Unionin tuomioistuimen aiemmassa linjauksessa se jätti kansallisten tuomioistuimen ratkaistavaksi, miten veron kantamatta jäämiseen liittyvää riskiä tulisi arvioida.²⁰⁸ Asiassa C-164/12 *DMC* unionin tuomioistuin kuitenkin ratkaisi, että vakuutta veronmaksunlykkäämisetilanteessa ei voida vaatia arvioimatta erikseen riskin todennäköisyyttä²⁰⁹, joka on myös veronkiertodirektiivin vakuutta koskevien säännösten lähtökohtana. Veronkiertodirektiivin sanamuodon perusteella vakuuden asettamisesta sääntely on jätetty EU:n jäsenvaltioiden omaan harkintaan.²¹⁰

Veronkiertodirektiivin 5 artiklan kohdan 4 säännöksellä on edellä mainitun lisäksi turvattu jäsenvaltion verotusvaltaa, sillä artiklassa on säännökset tilanteista, jotka oikeuttavat maksun lykkäämisen keskeytymiseen viipymättä sekä verovelan välittömään perimiseen. Tällaisia tilanteita ovat direktiivin mukaan tilanteet, joissa siirretyt varat tai verovelvollisen kiinteän toimipaikan liiketoiminta myydään tai luovutetaan, siirretyt varat siirretään kolmanteen maahan taikka, jos verovelvollisen verotuksellinen kotipaikka tai kiinteän toimipaikan liiketoiminta siirretään kolmanteen maahan. Jäsenvaltioilla on lisäksi oikeus veron välittömään perimiseen, jos verovelvollinen tekee konkurssin tai asetetaan selvitystilaan tai jos verovelvollinen laiminlyö osamaksuvelvollisuuksiaan eikä korjaa laiminlyöntejään kohtuullisessa ajassa. Kohtuullinen aika saa direktiivin mukaan olla korkeintaan 12 kuukautta. Kohtuulliseksi ajaksi voidaan kansallisesti näin ollen säätää lyhyemmästäkin ajasta.²¹¹

²⁰⁸ Kananoja 2015, s. 427.

²⁰⁹ C-164/12, *DMC*.

²¹⁰ Kananoja 2018, s. 342-344.

²¹¹ VM079:00/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta 14.6.2019, s. 24.

5.3 Verotettavan tulon määrittäminen

Veronkiertodirektiivi sisältää veron maksamisen lykkäämisen lisäksi säännökset verotettavan tulon määrittämisestä exit-verotuksessa. Verotettava tulo määräytyy EVL 53 e.2 §:n mukaan kiinteän toimipaikan varojen todennäköisestä luovutushinnasta sekä sen tulosta verotuksessa vähennetyistä varauksista. Näin määritetystä verotettavasta tulosta vähennetään lisäksi vero, joka samasta tulosta olisi suoritettu kiinteän toimipaikan sijaintivaltioon ilman kyseessä olevia exit-verosäännöksiä, kuten on aikaisemmin esitetty tutkielman luvussa 2.3.3. Exit-veron suorittamisen ajankohdan lisäksi myös verotettavan tulon määrittäminen on ollut esillä useissa unionin tuomioistuimen ratkaisussa, kuten myös asiassa C-292/16, *A Oy*. Verotettavan tulon määrittämisestä on arvioitu myös kansallisissa tuomioistuimissa, kuten aiemmin käsitellyssä KHO:n vuosikirjaratkaisussa 2018:59.

Veronkiertodirektiivin 5 artiklan 5-7 kohdat sisältävät säännöksen verotettavan tulon määrittämisestä exit-verotuksessa. Direktiivin säännökset ilmentävät vuoden 2008 Euroopan unionin neuvoston päätöslauselmaa, jossa tavoitteeksi asetettiin exit-verotuksen koordinointi. Euroopan unionin neuvosto on samassa päätöslauselmassa myös tunnustanut koordinoinnin asianmukaisuuden, jotta toissijaisuusperiaatetta noudattaen vältettäisiin kaksinkertainen verotus.²¹² Päätöslauselman tunnustus ilmentää sitä, että veronkiertodirektiivin exit-verotusta koskevien säännösten tarkoituksena on yhdenmukaistaa eri EU:n jäsenvaltioiden verojärjestelmiä exit-verotuksen osalta. Verotettava tulo määräytyy artiklan 5 kohdan 5 mukaan siten, että jäsenvaltion, johon kiinteä toimipaikka, varat tai verotuksellinen kotipaikka siirretään, on hyväksyttävä verovelvollisen jäsenvaltion tai kiinteän toimipaikan jäsenvaltion vahvistama arvo varojen alkuarvoksi verotuksessa. Näin toimitaan, kun vahvistettu arvo vastaa markkina-arvoa.

Markkina-arvolla tarkoitetaan direktiivin mukaan määrä, jolla varat on mahdollista vaihtaa tai keskinäiset velvoitteet on mahdollista täyttää suorassa liiketoimessa. Suora liiketoimi viittaa liiketoimeen sellaisten halukkaiden ostajien ja myyjien välillä, jotka eivät ole etuyhteydessä toisiinsa nähden. Säännöksen perusteella verotettava tulo määräytyy näin ollen realisoitumattomien luovutusvoittojen perusteella. Veronkiertodirektiivin markkina-

²¹² Euroopan unionin neuvosto, 16412/08.

arvoperiaate vastaa siten EVL 51 e §:n ja 52 e §:n periaatetta²¹³, vaikka kansallisissa laissa käytettävä käsite onkin tällä hetkellä todennäköinen luovutushinta.

Rajat ylittävässä yritysjärjestelyssä EU:n alueella veronkiertodirektiivin 5 artiklan 5 kohta tarkoittaa käytännössä sitä, että siirtyvien varojen poistopohjaan voi kohdistua arvonalennus tai arvonnousu yritysjärjestelyn tai esimerkiksi kiinteän toimipaikan varojen kohdevaltiossa. Vastaavaa arvonalennus tai -nousu velvollisuutta taikka oikeutta ei ole kuitenkaan annettu lähtövaltiolle, koska lähtövaltion verotusarvo määritetään siihen hetkeen, kun yritysjärjestely tapahtuu ja oikeus siirrettyjen varojen verottamiseen menetetään. Lähtövaltiolla on kuitenkin käytössään riitojenratkaisumenetelmiä sen varalle, että kohdevaltio kiistää lähtövaltion vahvistaman verotusarvon, sillä perusteella, että arvo ei olisi markkina-arvon mukainen.²¹⁴ Alunperin EU:n jäsenvaltiot ovat sopineet 2. joulukuuta 2008 annetussa Euroopan neuvoston päätöslauselmassa maastapoistumisen koordinoinnista, että niiden poliittisena tavoitteena on tällaisen markkina-arvon vahvistaminen.²¹⁵ Päätöslauselmasta poiketen veronkiertodirektiivi edellyttää kuitenkin markkina-arvon hyväksymistä suoraan varojen poistopohjaksi, eikä myöhempää arvonnousua luovutuksen yhteydessä huomioida.²¹⁶

Veronkiertodirektiivin exit-verotusta koskevat säännökset eivät kuitenkaan esimerkiksi verotettavan tulon määräytymisen osalta näytä antavan aukottomia säännöksiä siitä huolimatta, että yritysjärjestelydirektiiviin nähden veronkiertodirektiivin exit-verotusta koskevat säännökset näyttävätkin täydentävän ja sääntelevän tarkemmin yritysjärjestelydirektiivin exit-verotusta koskevia verotustilanteita. Näin on muun muassa siksi, että veronkiertodirektiivi ei sääntele tilannetta, jossa lähtövaltiossa sovellettava verokanta muuttuisi rajat ylittävän yritysjärjestelyn jälkeen. Direktiivin mukaan exit-vero on kuitenkin maksettava poismuuttohetkeen sidotusta määrästä. Ottaen kuitenkin huomioon sen, että direktiivin mukaan verovelvollisella on mahdollisuus valita välittömän veronmaksun ja viiden vuoden osamaksuista koostuvan lykkäävän veronmaksun välillä, saattaa kysymys sovellettavan verokannan muutoksesta nousta esille. Kananoja on arvioinut artikkelissaan kuitenkin, että koska veronmaksun lykkäämistä

²¹³ Lindgren 2014, s. 142.

²¹⁴ Kananoja 2018, s. 345-346.

²¹⁵ Euroopan unionin neuvosto, 16412/08.

²¹⁶ Kananoja 2018, s. 346.

koskeva kohta viittaa exit-veron lykkäämiseen, voidaan ajatella, että veron määrä sidottaisiin siihen verokantaan, joka on ollut sovellettava poismuuttohetkellä siitä huolimatta, maksetaanko exit-vero välittömästi vai lykätäänkö sen maksua.²¹⁷

5.4 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta

5.4.1 Luonnoksen keskeinen sisältö EVL 52 e.3 §:n kannalta

Kolmessa edellisessä luvussa on tutkittu veronkiertodirektiiviä ja siinä olevia exit-verosäännöksiä, jotka on direktiivin säännösten mukaan saatettava kansallisesti voimaan vuoden 2020 alkuun mennessä. Implementoimistoimiin on ryhdytty Suomessa ja hallitus esitti luonnoksen eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 14.6.2019. Esityksessä on ehdotettu, että EVL:iin lisätään maastapoistumisverotusta koskevat säännökset. Ehdotuksen mukaan veronalaiseksi tuloksi katsottaisiin varojen realisoitumaton arvo, kun Suomessa sijaitsevasta kiinteästä toimipaikasta siirrettäisiin varoja taikka kiinteän toimipaikan liiketoiminta siirrettäisiin toiseen päätoimipaikkaan tai kiinteään toimipaikkaan ja Suomi menettäisi siirron johdosta verotusoikeutensa kyseessä oleviin varoihin. Lisäksi ehdotus kattaa verotuksen tilanteessa, jossa Suomessa sijaitsevasta päätoimipaikasta siirrettäisiin varoja kiinteään toimipaikkaan, joka sijaitsee toisessa valtiossa tai jos Suomessa yleisesti verovelvollisen yhteisön verotuksellinen kotipaikka siirtyy toiseen valtioon lukuun ottamatta niitä varoja, jotka jäävät tosiasiallisesti liittymään Suomessa sijaitsevaan kiinteään toimipaikkaan.²¹⁸

Vaikka veronkiertodirektiivin maastapoistumisverotusta koskevat säännökset eivät suoraan koske EVL 52 e.3 §:n kattamia tilanteita, hallituksen esityksen luonnoksessa on ehdotettu muutettavaksi myös EVL:n rajat ylittävää yritysjärjestelyitä koskevaa exit-verosäännöstä. Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettua muutosta EVL 52 e.3 §:n osalta on perusteltu kiinteiden toimipaikkojen yhteneväisen verokohtelun vuoksi, koska luonnoksessa on esitetty muutettavaksi myös EVL 52 e.2 §:ää. EVL 52 e.3 §:n säännöstä on ehdotettu muutettavaksi siten, että verovelvolliselle annettaisiin mahdollisuus lykätä exit-verotuksen ajankohtaa sijoittautumisvapauden edellyttämällä tavalla. Verotuksen lykkäämisen mahdollisuutta

²¹⁷ Kananoja 2018, s. 345-346.

²¹⁸ VM079:00/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta 14.6.2019, s. 1.

koskeva sääntely ehdotetaan lisättäväksi VML:ään ja kyseistä säännöstä ehdotetaan perustellusti sovellettavaksi myös EVL 52 e.2 ja 3 §:ien mukaisiin tilanteisiin.²¹⁹ Lisäksi sääntelyä muutettaisiin EVL 52 e.3 §:n osalta myös siten, että rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä myös omassa toiminnassa luotu liikearvo olisi verotuksen kohteena.²²⁰ Hallituksen esityksen luonnos poikkeaa tältä osin KHO:n vuosikirjaratkaisusta 2018:59, jossa KHO linjasi, että verotettavaan tuloon ei lueta omassa toiminnassa luotua liikearvoa.²²¹

Luonnoksessa veronalaiseksi tuloksi katsottava arvo realisoitumattomista arvonnousuista määriteltäisiin laissa maastapoistumisarvoksi. Ehdotuksen mukaan Suomen olisi hyväksyttävä toisessa EU:n jäsenvaltiossa hyväksytty arvo varojen hankintamenoksi verotuksessa pois lukien tilanteet, joissa arvo ei vastaisi markkina-arvoa. Näin ollen varat arvostettaisiin veronkiertodirektiivin mukaisesti markkina-arvoon. Markkina-arvolla tarkoitetaan veronkiertodirektiivin 5 artiklan 6 kohdan mukaisesti määrää, joka vastaa suorassa liiketoimessa varojen vaihtoon tai velvoitteiden täyttämiseen tarvittavaa arvoa myyjien ja ostajien välillä, jotka eivät ole etuyhteydessä toisiinsa.²²² Voimassa olevassa kansallisessa verolainsäädännössä markkina-arvon käsitettä ei ole käytetty, vaan esimerkiksi EVL 52 e.3 §:ssä käytettävä käsite on todennäköinen luovutushinta, jota ei ole määritelty laissa. Ottaen huomioon se, että todennäköisen luovutushinnan käsite on yleisesti käytössä Suomen verolainsäädännössä ja veronkiertodirektiivin mukainen markkina-arvon käsite voi sekoittautua siirtohinnoittelussa käytettyyn termistöön, on hallituksen esityksen luonnoksessa exit-verotuksen yhteydessä käytettäväksi käsitteeksi ehdotettu maastapoistumisarvoa.²²³

Poikkeuksena luonnoksessa ehdotettujen säännösten soveltamiseen, jotka koskevat maastapoistumisverotusta, olisi tilanteet, joissa varojen siirto liittyy arvopapereiden rahoitukseen, varat ovat vakuutena tai, jos varojen siirto tapahtuu vakavaraisuusvaatimusten täyttämiseksi tai likviditeetin hallitsemiseksi. Säännösten soveltamatta jättäminen näissä tilanteissa edellyttää lisäksi, että varojen on tarkoitus palautua Suomeen 12 kuukauden kuluessa

²¹⁹ VM079:00/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta 14.6.2019, s. 27.

²²⁰ Ibid., s. 1.

²²¹ KHO 2018:59.

²²² VM079:00/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta 14.6.2019, s. 1 ja 22.

²²³ Ibid., s. 22.

varojen siirrosta. Luonnoksessa on näin ollen direktiivin mukaisesti esitetty, että luonteeltaan tilapäisistä varojen siirroista ei kanneta exit-veroa.²²⁴

Lainmuutoksella ehdotetaan lisäksi veronkiertodirektiivin mukaisesti, että verotusmenettelystä annettuun lakiin (VML 18.12.1995/1558) lisätään säännökset exit-veronmaksun lykkäämisestä. Veronmaksun lykkääminen tarkoittaa käytännössä sitä, että verovelvolliselle annetaan pidempi maksuaika exit-veron maksamiseen ja verovelvollinen voi veronmaksun lykkäämisen valitessaan saada vuosittaiset eräpäivän veron maksulle viiden vuoden ajaksi. Kuten aikaisemmin on todettu, säännöstä veronmaksun lykkäämisestä ehdotetaan sovellettavaksi myös EVL 52 e.3 §:ään liittyviin exit-verotilanteihin, jotta säännös olisi EU-oikeuden mukainen.²²⁵

Verotuksen maksunlykkäämisen johdosta EVL:iin ehdotetaan lisättäväksi uutena säännöksenä kohta EVL 52 i §, jossa ehdotetaan säädettäväksi, että EVL 52 e.3 §:n mukaisissa tilanteissa verovelvollisella on oikeus halutessaan VML 50 a §:n mukaiseen verotuksen maksunlykkäämiseen. Uudeksi maksunlykkäämistä koskeva VML 50 a §:n sisällöksi ehdotetaan keskeisiltä osiltaan viiden vuoden aikana suoritettavien maksuerien lisäksi, että verovelvollinen voisi valita maksaako exit-veron osana verovuoden verotusta vai erissä. Lisäksi verovelvollisen olisi vaadittava maksunlykkäämistä ennen kyseisen verovuoden päättymistä. Ehdotetun muutoksen toiseen momenttiin ehdotetaan lisäksi säännöksiä Verohallinnon mahdollisuudesta vaatia vakuuden asettamista, jos tapauskohtaisen arvioinnin perusteella olisi riski verojen maksamatta jäämisestä. Lain kolmanteen momenttiin ehdotetaan lisäksi säännöksiä maksunlykkäämisen keskeyttämisestä veronkiertodirektiivin mukaisesti.²²⁶

Veronmaksun lykkäämistä koskeva muutos on yksi keskeisimmistä ongelmista tällä hetkellä muun muassa EVL 52 e.3 §:n soveltamisen kannalta kuten tutkielmassa on edempänä esitetty ja esimerkiksi tapauksessa C-292/16, *A Oy* ratkaistu. Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan veronmaksun lykkäämistä viidelle vuodelle, kun varat siirtyvät toiseen EU:n jäsenvaltioon tai ETA-alueella sijaitsevaan valtioon, joka on solminut Suomen tai EU:n kanssa keskinäistä avunantoa verosaatavien perinnässä koskevan sopimuksen. Kuten myös

²²⁴ VM079:00/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta 14.6.2019, s. 1.

²²⁵ Ibid., s. 27.

²²⁶ Ibid., s. 32.

veronkiertodirektiivissä on esitetty, luonnosehdotuksen mukaan lakiin sisällytettäisiin myös mahdollisuus vaatia vakuutta lykätylle veronmaksulle, jos yksittäisessä tilanteessa voidaan osoittaa, että on todellinen riski verojen jäämisestä perimättä. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset siitä, milloin veronmaksun lykkäys olisi keskeytettävä ja verosta tulisi välittömästi perittävässä oleva, mitkä vastaavat aikaisemmin luvussa 5.2 esitettyjä veronkiertodirektiivin mukaisia säännöksiä.²²⁷

Muihin EU:n jäsenvaltioihin verrattaessa, Suomessa exit-verotuksen maksun lykkäämistä koskevan sääntelyn lainmuutoshanke on vireillä suhteellisen myöhään. Tämä johtuu todennäköisesti etenkin veronkiertodirektiivin maastapoistumisverotusta koskevasta sääntelystä EVL 51 §:n kohdalla. EVL 52 e.3 §:n kohdalla veronkiertodirektiivin implementointi olisi mahdollisesti sysännyt liikkeelle myös vastaavien muutosten tuomisen kyseiseen rajat ylittäviä yritysjärjestelyitä koskevaa exit-verosääntöä. Tämän lisäksi myös hallituksen esityksen luonnoksessa on kuitenkin viitattu ratkaisuihin C-292/16, *A Oy* sekä KHO:n vuosikirjaratkaisuun 2018:59, joissa on nimenomaisesti todettu, että EVL 52 e.3 § on SEUT:n sijoittautumisvapauden vastainen siltä osin, kun säännös ei salli exit-veron maksuunpanon myöhempää ajankohtaa. Verrattaessa muiden EU:n jäsenvaltioiden vastaavaan sääntelyyn, on myös niiden perusteella ilmeistä, että unionin tuomioistuimen ratkaisut ovat useissa jäsenvaltioissa vaikuttaneet siihen, että kyseinen exit-veron maksuunpanon lykkäämistä koskeva sääntely on muutettu niiden kansallisissa verolainsäädännöissä EU-oikeuden mukaisiksi.²²⁸

Useissa EU:n jäsenvaltioissa veronkiertodirektiivin edellyttämät muutoksen maastapoistumisverotukseen ovat jo pääasiassa voimassa, eikä veronkiertodirektiivi näin ollen aiheuta suurempia lainsäädännöllisiä muutoksia näiden jäsenvaltioiden osalta. Esimerkiksi Ruotsissa exit-veron maksun lykkäämistä koskeva sääntely lisättiin verolainsäädäntöön vuonna 2010. Tanskassa vastaavaa sääntelyä muutettiin vuonna 2014 unionin tuomioistuimen ratkaisut C-261/11 *Komissio vastaan Tanska* myötä. Vastaavasti unionin tuomioistuimen ratkaisun myötä exit-verotusta koskevia lainsäädännöksiä on muutettu myös esimerkiksi Alankomaissa ratkaisun C-371/10 *National Grid Indus* myötä sekä Espanjassa unionin tuomioistuimen ratkaisun C-64/11 *Komissio vastaan Espanja* jälkeen. Espanjassa kyseiset säännökset otettiin

²²⁷ VM079:00/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta 14.6.2019, s. 1.

²²⁸ Ibid., s. 12-19.

sovellettavaksi takautuvasti vuoden 2013 alusta. Näiden EU:n jäsenvaltioiden lisäksi esimerkiksi Saksa ja Ranska ovat esimerkkejä EU:n jäsenvaltioista, joiden veronlainsäädäntö sisältää valmiiksi veronkiertodirektiivin edellyttämän exit-veron maksun lykkäämistä koskevan sääntelyn.²²⁹ Esimerkkien valossa voidaan todeta, että unioni tuomioistuimen ratkaisujen perusteella linjauksia siitä, että exit-verotus ei ole sijoittautumisvapauden ja EU-oikeuden mukaista ilman verovelvolliselle annettavaa mahdollisuutta exit-veron maksun lykkäämisestä, on unionin tuomioistuimessa ollut jo vuosikymmenen ajan vallitsevana tulkintalinjana.

Edellä mainittujen muutosten lisäksi myös muihin lakeihin kuin EVL:iin ja VML:iin ehdotetaan muutoksia. Tästä johtuen esimerkiksi tuloverolain ja maatalouseläinverolain tuloverolakeja muutetaan veronkiertodirektiiviä vastaavaksi, koska veronkiertodirektiivissä ei eritellä erinäisiä tulolähteitä.²³⁰ Tässä tutkielmassa ei kuitenkaan käsitellä muihin lakeihin suunniteltuja muutoksia, vaan hallituksen esityksen luonnoksen käsittely on rajattu pääasiallisesti EVL 52 e.3 §:ään vaikuttaviin muutosehdotuksiin. Hallituksen esityksen luonnosta koskevien lakien on tarkoitus astua voimaan 1. päivänä tammikuuta 2020, joka on myös veronkiertodirektiivin maastapoistumisverotusta koskevien säännösten kansallisen täytäntöönpanon viimeinen mahdollinen päivämäärä. Hallituksen esityksen luonnoksen julkistamisen yhteydessä Valtionvarainministeriö esitti lausuntopyyntö luonnoksesta laajalla kirjolle eri asiantuntijoita ja yhdistyksiä.²³¹ Luonnoksesta saatuja lausuntoja käsitellään lyhyesti seuraavassa luvussa 5.4.2.

5.4.2 Vastaukset valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön

Useat asiantuntijat sekä yhdistykset ovat antaneet lausuntonsa hallituksen esityksen luonnokseen yritysten maastapoistumisverotuksen muuttamisesta. Lausuntokierros päättyi 8. elokuuta 2019, jolloin myös kyseiset kuulemiset julkaistiin Valtionvarainministeriön hanketta koskevalla verkkosivulla. Lausunnot ovat näin ollen hyvin tuoreita tutkielman valmistumisajankohdan kannalta. Lausuntokierroksella lausuntoja kertyi yhteensä 14 ja tämän lisäksi apulaisprofessori Tomi Viitala Aalto-yliopistosta sekä Oikeusministeriö ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa luonnoksesta. Näiden lisäksi myöskään Suomen Ammattiliittojen

²²⁹ VM079:00/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta 14.6.2019, s. 12-19.

²³⁰ Ibid., s. 19.

²³¹ VM079:00/2019 ja VM/1140/03.01.00/2019 Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Keskusjärjestöt ry:llä ei ollut lausuttavaa luonnoksen yksityiskohdista, vaan on todennut lausunnossaan vain maastapoistumisverotusta koskevan sääntelyn olevan tarpeellista Suomen verotusvallan turvaamiseksi.²³²

Luvun tarkoituksena ei ole käsitellä kattavasti kaikkia lausuntoja, vaan koota yhteen lausuntojen keskeisimmät muutosehdotukset ja mietinnät. Tämän lisäksi kappaleessa on tarkoitus käydä lausuntoja läpi ennen kaikkea tutkimuksen kohteena olevan EVL 52 e.3 §:n sekä aikaisemmassa luvussa 5.4.1 käsiteltyjen hallituksen esityksen luonnoksen yksityiskohtien näkökulmasta. Myös EU-oikeuteen viittaavat lausuntojen kannanotot on otettu soveltuvin osin huomioon lausuntojen käsittelyssä.

Yhtenevää lausunnoissa on se, että niissä todetaan käsillä olevien muutosten tarpeellisuus niin EU-oikeuden mukaisuuden kuin Suomen verotusvallan turvaamisen näkökulmasta. Esimerkiksi Juha Lindgren on todennut veronkiertodirektiivistä aiheutuvien muutosten tarpeen olevan ilmeinen myös eräiden exit-verotusta koskevien säännösten soveltamisongelmista johtuen.²³³ Lausunnoissa on myös todettu se, että kyseiset säännökset esimerkiksi verotuksen lykkäämisestä ovat jo voimassa useissa muissa EU:n jäsenvaltioissa. Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunnossaan erikseen todennut, että lainsäädäntöä uudistettaessa tältä osin on huomioitava, ettei lainsäädännön yksityiskohtaiset säädökset aseta Suomea siihen verrattavissa olevia EU:n jäsenvaltioita heikompaan asemaan Suomen kilpailukyvyn säilyttämiseksi.²³⁴

Lausunnot sisältävät huomioita veronkiertodirektiivin yksityiskohtaisemmista säädöksistä sekä siitä, tulisiko veronkiertodirektiivi saattaa voimaan kansallisesti sen vähimmäistasoa noudattaen vai onko veronkiertodirektiivissä mahdollistettu tiukempi kansallinen sääntely perusteltua joidenkin yksittäisten säännösten osalta. Yhdistysten lausunnoista esimerkiksi Suomen Asianajajaliitto sekä Finnwatch ry ovat katsoneet, että luonnoksen perusteella veronkiertodirektiiviä ollaan voimaansaattamassa pääasiassa sen vähimmäistasoa noudattaen ottaen kuitenkin huomioon EU-oikeuden hyväksyttävyyys sekä sääntelyn päällekkäisyyksien

²³² Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 1.

²³³ Juha Lindgrenin lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 1.

²³⁴ Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 1.

poistaminen.²³⁵ Myös verohallinto on katsonut, että ehdotetut muutokset ovat lähtökohtaisesti hyviä ja perustelluita sekä samalla EU-oikeuden edellyttämiä.²³⁶ EU-oikeuden mukaisuuteen liittyvien huomioiden voidaan katsoa koskevan muun muassa sitä, että hallituksen esityksessä on veronkiertodirektiivin sisältyvien säännösten lisäksi ehdotettu muutettavaksi myös EVL 52 e.3 §:ää ja maksun lykkäämistä koskevan sääntelyn on ehdotettu koskevan myös EVL 52 e.3 §:n sääntelemiä tilanteita. Kuitenkin esimerkiksi Reijo Knuutinen sekä Suomen Yrittäjät ovat lausunnoissaan tuoneet esille, että hallituksen esityksen luonnoksella pyritään joidenkin yksittäisten säännösten osalta veronkiertodirektiiviä kireämpään sääntelyyn.²³⁷ Näiden lisäksi Elinkeinoelämän Keskusliitto EK on lausunnossaan nimenomaisesti todennut, että veronkiertodirektiivin implementointi tulisi toteuttaa sen vähimmäistasoa noudattaen, jonka lausuntoon Finanssiala ry on lausunnossaan yhtynyt.²³⁸

Vaikka veronkiertodirektiivi on mahdollistanut EU:n jäsenvaltioiden tiukemman sääntelyn direktiivin asettamissa rajoissa, on Lindgren todennut lausunnossaan, että veronkiertodirektiivin maastapoistumisverotusta koskevat säännökset eivät todellisuudessa mahdollista juurikaan liikkumavaraa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön näkökulmasta.²³⁹ Mikäli lainsäädäntömuutos etenee näin ollen hallituksen esityksen luonnoksen mukaisesti, on olemassa myös riski siitä, että maastapoistumisverotusta koskeva sääntely voisi joiltakin osin jäädä edelleen EU-oikeuden mukaisuuden näkökulmasta tulkinnanvaraiseksi. Lähtökohtaisesti lainsäädäntöhankkeen voidaan kuitenkin katsoa poistavan keskeisimmät exit-verotusta koskevat ongelmat EU-oikeuden näkökulmasta. Lindgrenin huomio unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä on perusteltu, sillä veronkiertodirektiivin maastapoistumissäännöksiä lukuun ottamatta, suurin paine etenkin EVL 52 e.3 §:n muuttamisesta johtuu unionin tuomioistuimen ratkaisuksista ja erityisesti tutkielmassa käsitellystä ratkaisusta C-292/16, *A Oy*.

²³⁵ Finnwatch ry:n lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 1 ja Suomen Asianajajaliiton lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 1.

²³⁶ Verohallinnon lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 2.

²³⁷ Reijo Knuutisen lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 1 ja Suomen Yrittäjien lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 1.

²³⁸ Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:n lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 2 ja Finanssiala ry:n lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 1.

²³⁹ Juha Lindgrenin lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 1.

Useat lausunnot ovat tämän lisäksi ottaneet lausunnoissaan kantaa hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettuun maastapoistumisarvon -käsitteeseen. Maastapoistumisarvon -käsitteeseen liittyvä kritiikki perustuu lausunnoissa pitkälti siihen, että millainen ero maastapoistumisarvon käsitteellisellä määritelmällä on esimerkiksi verrattuna markkina-arvoon tai todennäköiseen luovutushintaan.²⁴⁰ Näin ollen määritelmien keskinäisiä yhteyksiä toivotaan tarkennettavaksi hallituksen esityksen luonnoksessa, mikä lisää myös verotuksen selkeyttä ja ennakoitavuutta. Esimerkiksi Reijo Knuutinen on lausunnossaan todennut, että käsite maastapoistumisarvo voi tässä yhteydessä olla tarpeellinenkin uusi käsite.²⁴¹ Hallituksen esityksen luonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, miten maastapoistumisarvo eli siirtyvä omaisuus arvostetaan. Knuutisen lisäksi myös Suomen Asianajajaliitto on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota exit-veron kohteena olevien varojen arvostamiseen ja siihen, onko varojen arvostaminen tarkoitus kytkeä esimerkiksi siirtohinnoittelun yhteydessä käytettäviin menetelmiin.²⁴² Näiden lausuntojen lisäksi Veronmaksajien Keskusliitto ry on lausunnossaan todennut, että omaisuuden arvosta tulisi käyttää jatkossakin käsitettä todennäköinen luovutushinta verotuksen yksinkertaistamiseksi.²⁴³

Myös EVL 52 e.3 §:n säännöksen terminologiaan on nimenomaisesti otettu kantaa lausunnoissa. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole muutettu maastapoistumisarvon -käsitettä EVL 52 e.3 §:n osalta, vaan säännöksessä käytettävänä käsitteenä on omaisuuden arvotuksen yhteydessä pitäydytty todennäköisen luovutushinnan -käsitteessä. Esimerkiksi Suomen Asianajajaliitto on todennut tämän osalta, että exit-verotusta koskevan lainsäädännön terminologian ja sen tulkinnan yhdenmukaistamiseksi, olisi tarkoituksenmukaisempaa muuttaa myös säännöksen EVL 52 e.3 §:n todennäköisen luovutushinnan -käsite maastapoistumisarvoksi.²⁴⁴ Myös Verohallinto on esittänyt lausunnossaan vastaavan huomion ja todennut, että mikäli todennäköisellä luovutushinnalla viitataan samaan asiaan tulisi

²⁴⁰ Juha Lindgrenin lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 3, Reijo Knuutisen lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 2-3, Suomen Veroasiantuntijoiden lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 2 ja Suomen Yrittäjien lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 6.

²⁴¹ Reijo Knuutisen lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 1-2.

²⁴² Reijo Knuutisen lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 1-2 ja Suomen Asianajajaliiton lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 2.

²⁴³ Veronmaksajien Keskusliitto ry:n lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 1.

²⁴⁴ Suomen Asianajajaliiton lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 3.

säännösten terminologiaa yhdenmukaistaa tältä osin tai vähintäänkin esittää perustelut eri käsitteen käyttämiseen EVL 52 e.3 §:n yhteydessä.²⁴⁵

Maastapoistumisarvon käsitteen lisäksi myös hallituksen esityksen luonnos sen osalta, että myös yhteisön toiminnassa syntynyt liikearvo luetaan verotettavaksi tuloksi exit-verotuksessa, on huomioitu useissa lausunnoissa. Esimerkiksi Elinkeinoelämän Keskusliitto ry, jonka lausuntoa Finanssiala ry on lausunnossaan puoltanut, on todennut, että hallituksen esitystä ei tule toteuttaa liikearvon osalta. Näin on ennen kaikkea siksi, että omassa toiminnassa syntynyttä liikearvoa on vaikea määrittää ja sen arvonmääritys on vaikeaa.²⁴⁶ Myös muut asiantuntijat ovat liikearvon osalta todenneet, että sen määrittelyssä ja arvonmäärityksessä on huomattavia ongelmia ja liikearvon verottamista tulisi harkita tarkoin.²⁴⁷ Hallituksen esitykseen olisi näin ollen otetta vähintäänkin määritelmät ja periaatteet liikearvon arvostuksesta verovelvollisten oikeusturvan huolehtimisen vuoksi. Omassa liiketoiminnassa syntyneen liikearvon exit-verottaminen kiinteän toimipaikan toiminnan loppuessa on myöskin sen osalta ristiriitaista, että osakeyhtiötä purettaessa liikearvoa ei veroteta.²⁴⁸ Säännöksen liikearvon verottamisesta rajat ylittävässä tilanteessa voisi johtaa säännöksen EU-oikeuden vastaisuuteen, koska vastaavassa kotimaisessa tilanteessa, eli osakeyhtiön purkautumisessa, liikearvoa ei veroteta.²⁴⁹

Liikearvoa koskevia säännöksiä ehdotetaan hallituksen esityksen luonnoksessa lisättäväksi myös EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännökseen. Lindgrenin näkökulmana tältä osin on se, että lisäystä tukee säännökseen liittyneet tulkintaongelmat, kuten on ollut havaittavissa tutkielmassa aikaisemmin esitetyissä ratkaisuissa KVL 27/2016 ja KHO:n vuosikirjaratkaisussa KHO 2018:59.²⁵⁰ KHO:n ratkaisi asiassa, että EVL 52 e.3 §:ssä tarkoitetuille varoille ei tule antaa laajempaa merkityssisältöä ja näin ollen liikearvoa ei luettu veronalaiseen tuloon.²⁵¹ Näin ollen

²⁴⁵ Verohallinnon lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 3.

²⁴⁶ Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:n lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 3 ja Finanssiala ry:n lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 1.

²⁴⁷ Suomen Yrittäjien lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 6 ja Suomen Veroasiantuntijat ry:n lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 2-3.

²⁴⁸ Suomen Yrittäjien lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 6.

²⁴⁹ Suomen Veroasiantuntijat ry:n lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 2-3.

²⁵⁰ Juha Lindgrenin lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 2-3.

²⁵¹ KHO 2018:59.

mikäli liikearvoa koskeva muutos tullaan toteuttamaan, niin tulisi muutos Lindgrenin mukaan sisällyttää nimenomaisesti EVL 52 e.3 §:ään.²⁵² Kysymys liikearvon verottamisesta sekä sen ristiriitaisuudesta osakeyhtiön purkautumista koskevaan verosääntelyyn onkin mielenkiintoinen ja jättää huomattavaa tilaa myöhemmälle tutkimukselle. Tässä tutkielmassa asiaa ei kuitenkaan lähdetä pohtimaan syvällisemmin.

Tutkielman aiheen kannalta keskeisimpänä muutoksena hallituksen esityksen luonnoksessa yritysten maastapoistumisverotuksen muuttamisesta ovat säännökset veronmaksun lykkäämisestä. Tältä osin hallituksen esityksen luonnoksesta annetut lausunnot eivät sisällä juurikaan huomiota, vaan suunniteltujen muutosten on nähty olevan tarpeellisia exit-verotuksen EU-oikeuden mukaisuuden näkökulmasta. Juha Lindgren on kuitenkin todennut lausunnossaan tältä osin, että vaikka luonnoksen maksueriä koskeva sääntelyä voidaan pitää hallinnollisesti perusteltuna, on maksuerien jakaminen viiteen yhtä suureen erään, joiden eräpäivät olisivat vuoden välein, altis kritiikille. Huomiota on perusteltu unionin tuomioistuimen ratkaisuilla ja sen verovelvollismyönteisellä linjalla.²⁵³

Edellä esitetyt lausuntojen yksityiskohdat huomioiden, lausunnoissa annetut näkemykset ovat pitkälti sellaisia, joissa toivotaan tarkennusta tai selvennystä hallituksen esityksen luonnoksen yksityiskohtaisempiin sääntelyihin. Tästä huolimatta esimerkiksi liikearvon lukemisesta verotettavaan tuloon sekä maastapoistumisarvon -käsitteestä on esitetty myös selkeästi kriittisempiä kannanottoja. Näiden perusteluiden kannalta jää mielenkiintoiseksi nähdä, sisällytetäänkö liikearvo verotettavaan tuloon lainmuutosten voimaan tullessa. Lausuntojen kannanotot näyttävät kuitenkin monin paikoin perustelluilta ja vähintäänkin sellaisilta, joita lainmuutoshankkeessa on suotavaa ottaa harkintaan. Hallituksen esityksen luonnokseen on niiden perusteella todennäköisesti odotettavissa vielä muutoksia. Lausuntojen perusteella voidaan lisäksi todeta, että lainmuutoksesta huolimatta, exit-verotusta koskevat verokysymykset eivät maastapoistumisverotuksen säännösten muutoksesta huolimatta todennäköisesti muutu aukottomiksi tai täysin yksiselitteisiksi.

²⁵² Juha Lindgrenin lausunto hallituksen esityksen luonnokseen VM079:00/2019, s. 3-4.

²⁵³ Ibid., s. 4-5.

6 YHTEENVETO

Tutkielman johdanto-osassa esitettiin tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset. Tutkielman kohteena on ollut sulautumista, jakautumista ja liiketoimintasiirtoa koskeva EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännökset suhteeseen EU-vero-oikeuteen rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä. Tutkielman tutkimuskysymystä muotoiltaessa selvää on ollut unionin tuomioistuimen ratkaisun C-292/16, *A Oy* myötä jo se, että kyseinen exit-verosäännös on EU-oikeuden näkökulmasta ongelmallinen. Tutkielmassa ollaan tarkasteltu kyseistä exit-verosäännöstä sekä EU-oikeuden peruselementtejä, jossa tarkastelun kohteena on ollut niin Suomen verotusvallan turvaamiseen liittyvät intressit kuin myös EU-oikeudessa merkittävät oikeusperiaatteet sekä perusvapaudet. Näiden samaan aikaan säännöksen EVL 52 e.3 §:n taustalla vaikuttavien intressien avulla on pyritty löytämään vastaus siihen, miltä osin ja mihin rajaan saakka EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännös on EU-oikeuden mukainen. Kysymyksen tarkastelussa oikeuskäytännön merkitys on ollut keskeinen. Etenkin unionin tuomioistuimen ratkaisut ovat osoittautuneet hyvin merkittäviksi ja ne ovatkin tärkeä osa unionin oikeuden tulkintalinjan muodostamista sekä kansallisten lainsäädösten hyväksyttävyyttä tarkasteltaessa. EVL 52 e.3 §:n kannalta merkittävimpänä unionin tuomioistuimen ratkaisuna voidaan pitää vuonna 2018 annettua ennakkoratkaisua C-292/16, *A Oy*, joka on toiminut tutkielmassa myös sen rakenteen muodostajana.

Tutkimuskohteena exit-verotus on osoittautunut hedelmälliseksi. Exit-verotuksessa EU-oikeus tuo yritysjärjestelyiden rajat ylittävyyden vuoksi lukuisia huomioon otettavia EU-oikeudellisia periaatteita ja säännöksiä sekä niiden taustalla vaikuttavia EU-oikeudellisia intressejä. Tutkimuskohteena exit-verotusta on tutkittu useissa yritysjärjestelyitä ja EU-vero-oikeutta koskevissa teoksissa, mutta itsenäisiä teoksia exit-verotuksesta ei kuitenkaan ainakaan kansallisen lainsäädännön näkökulmasta löydy.

Vero-oikeuden osana exit-verotus näyttäytyykin melko tulkinnanvaraiselta säädöskokonaisuudelta, johon liittyy useita avoimena olevia kysymyksiä. Exit-verotusta voidaan kuitenkin kiistatta pitää hyväksyttävänä ja perusteltuna EU:n jäsenvaltioiden verotusvallan tasapainoisen jakautumisen näkökulmasta. Rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä verotettava exit-vero ja verotusvallan tasapainoinen jakautuminen on myös unionin tuomioistuimen ratkaisuihin nimenomaisesti vahvistettu EU:n jäsenvaltioiden oikeutetuksi tavoitteeksi. Exit-verotuksen erityispiirteenä on se, että esimerkiksi EVL 52 e.3 §:n rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä verotettava tulo muodostuu yritysjärjestelyn seurauksena siirtyvistä kiinteän toimipaikan

varoista, joita verotetaan niiden realisoitumattomasta tulosta eli ennen omaisuuden arvonnousua. Realisoitumattomien arvonnousujen verotus poikkeaa yritysjärjestelyissä noudatettavasta jatkuvuusperiaatteesta ja tämä exit-verotuksen erityispiirre muodostaa myös sen osan exit-verotuksesta, joka tekee siitä toisinaan EU-oikeuden vastaista.

Tutkielmassa on tarkasteltu exit-verotuksen näkökulmasta keskeisimpiä EU:n perusvapauksia sekä EU-oikeudellisia periaatteita. Näistä merkityksellisimpinä voidaan pitää SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapautta sekä SEU 5 artiklan 4. kohdan suhteellisuusperiaatetta. Sijoittautumisvapaus luo EU:n jäsenvaltioiden kansalliselle lainsäädännölle rajoituksia, sillä esimerkiksi verolainsäädäntö ei saa rajoittaa EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten tai oikeushenkilöiden vapaata liikkuvuutta EU:n jäsenvaltiosta toiseen. Suhteellisuusperiaate on merkittävä EU:n sisämarkkinoiden vapauksien kannalta. Suhteellisuusperiaatteen merkitys on ollut unionin tuomioistuimen ratkaisussa keskeinen, sillä sen avulla luodaan tulkintalinjoja siitä, millaiset toimet tai lainsäädännökset ovat tavoiteltavien päämäärien ja käytettävien keinojen kannalta hyväksyttäviä. Sekä suhteellisuusperiaatetta että sijoittautumisvapautta on arvioitu EVL 52 e.3 §:ään liittyvässä unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-292/16, *A Oy*. Ratkaisun perusteella voidaan myös rajata tarkempi linja siihen, miltä osin ja mihin asti EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännös on nyky muodossaan hyväksyttävä.

Unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-292/16, *A Oy* unionin tuomioistuin totesi EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöksestä, että säännös, jolla säädetään arvonnousun verottamisesta tilanteessa, jossa kiinteä toimipaikka luovutetaan ulkomaiselle yhtiölle sekä sen oikeudesta vähentää vero, jotka olisi yritysjärjestelydirektiivin säännösten puuttuessa verotettu kiinteän toimipaikan sijaintivaltiossa, toimeenpannaan yritysjärjestelydirektiivin 10 artiklan 2 kohdassa annettu verotusmahdollisuus. Säännös perustuu näin ollen yritysjärjestelydirektiiviin, mutta jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että säännös on unionin oikeuden mukainen. Sijoittautumisvapauden osalta unionin tuomioistuin totesi, että sijoittautumisvapaus ja alueperiaate ovat herkästi ristiriidassa exit-verotuksessa. Koska Suomi menettäisi ilman EVL 52 e.3 §:n säännöksiä oikeuden verottaa säännöksen mukaisissa tilanteissa arvonnousuja, on säännös verotusvallan tasaisen säilymisen kannalta perusteltu myös sijoittautumisvapauden näkökulmasta. Tavoitteen toteuttamiseen käytettävien toimien on kuitenkin oltava oikeasuhtaisia perusvapauksien näkökulmasta.

Unionin tuomioistuimen arviointi EVL 52 e.3 §:n EU-oikeuden mukaisuudesta asiassa C-292/16, *A Oy* kulminoitui näin ollen lopulta asian arvioimiseen suhteellisuusperiaatteen

näkökulmasta. Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta unioni tuomioistuin ratkaisi, että verovelvolliselle olisi jätettävä mahdollisuus valita exit-verotuksessa välittömän veronmaksun ja veron maksun myöhemmän ajankohdan välillä. Yritysjärjestelydirektiivi ei sisällä säännöksiä siitä ajankohdasta, jolloin exit-vero maksuunpannaan. Siltä osin kuin EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännös ei mahdollista verovelvolliselle annettavaa mahdollisuutta veron maksun lykkäämisestä, on säännös EU-oikeuden vastainen. Unionin tuomioistuin ei ottanut asiassa kantaa siihen, mikä olisi EU-oikeuden näkökulmasta riittävä aika veron maksun lykkäämiselle, kuitenkin sen aiempien ratkaisujen perusteella oikeasuhtaisena toimenpiteenä voidaan pitää maksun porrastamista viidelle vuodelle.

Unionin tuomioistuimen ratkaisun myötä päästään siihen lopputulokseen, että nyky muodossaan EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännös on EU-oikeuden vastainen, koska se ei mahdollista exit-veron maksun lykkäämistä. Vaikka säännös on myös sijoittautumisvapauden näkökulmasta ongelmallinen, koska säännöksellä verotetaan realisoitumattomia arvonnousuja, eikä tällaisia vastaavassa kansallisessa tilanteessa veroteta, on säännöksen EU-oikeuden vastaisuus kiinni siitä, että säännös rajoittaa suhteellisuusperiaatteen kannalta liikaa EU:n perusvapauksia. Nyky muodossaan EVL 52 e.3 §:llä ei siten ole sen tarkoittamaa vaikutusta rajat ylittävien yritysjärjestelyiden verotuksessa, koska säännöksen EU-oikeuden vastaisuuden vuoksi sen perusteella ei voida maksuunpanna exit-veroa.

Säännöksen lainsäädännön muutoshanke on kuitenkin tutkielman kirjoittamisen loppupuolella käynnistynyt. Hallitus antoi esityksen luonnoksen yritysten maastapoistumisverotuksen muuttamisesta 14. kesäkuuta 2019 ja suunniteltujen muutosten on tarkoitus astua voimaan 1. tammikuuta 2020. Näin ollen tilanne EVL 52 e.3 §:n soveltamisen kannalta näyttää näillä näkymin toiveikkaalta. Hallituksen esityksen luonnos pohjautuu veronkiertodirektiivin maastapoistumisverotusta koskevien säännösten implementoimiseen. Veronkiertodirektiivi on niin ikään osoittautunut säädöskokoelmaksi, jonka keskiössä ovat unionin tuomioistuimen ratkaisut. Vaikka veronkiertodirektiivin maastapoistumisverotusta koskevat säännöt eivät koske EVL 52 e.3 §:ää, on hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettu muutosten koskevan myös kyseistä säännöstä, jonka voidaan katsoa johtuvan unionin tuomioistuimen ratkaisusta C-292/16, *A Oy*.

Hallituksen esityksen luonnoksen keskeisimpinä ehdotuksia voidaan pitää säännöksiä veron maksuun lykkäämisestä, jotka perustuvat veronkiertodirektiiviin. Veronmaksun maksun lykkäämistä koskevassa säännösehdotuksessa ehdotetaan, että verovelvollisen on mahdollisuus

lykätä exit-veron maksua siten, että vero maksetaan viiden vuoden erissä. Luonnoksen mentäessä läpi tältä osin sen ehdotetussa muodossa, poistaisi muutokset unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-292/16, *A Oy* esitetyt keskeiset ongelmakohdat EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöksen osalta.

Unionin tuomioistuimen ratkaisu C-292/16, *A Oy* sekä veronkiertodirektiivin maastapoistumisverotusta koskevat säännökset ovat näin ollen vauhdittaneet huomattavasti muutoksia kansallisessa exit-verotuksessa. Mielenkiintoiseksi exit-verotuksen, kuten myös säännöksen EVL 52 e.3 §:n osalta on osoittautunut se, että tutkielman aikana perehdyttyjen useammilla vuosikymmenillä julkaistujen teoksien teksteissä on toistuvasti todettu, että Suomen exit-verotus vähintäänkin saattaa olla EU-oikeuden vastaista. Näin ollen voidaan todeta, että ensinnäkään kyse ei ole uudesta ilmiöstä, vaikka nimenomaan C-292/16, *A Oy:n* kaltaista tapausta ei olekaan aikaisemmin ollut unionin tuomioistuimen ratkaistavana. Tämän lisäksi exit-verotus näyttäytyy selkeästi aiheena, johon liittyviä EU-oikeudellinen tulkinta on haastavaa ja nojaa hyvin voimakkaasti unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön ja - ainakin tähän mennessä - muuttuu aukottomammaksi unionin tuomioistuimen ratkaisujen myötä. Veronkiertodirektiivillä sekä kansallisesti nyt vireillä olevalla lainsäädäntöhankkeella lienee kuitenkin positiivisia vaikutuksia myös sen kannalta, että exit-verotusta koskevasta lainsäädännöstä saadaan yhtenäisempää niin eri yritysjärjestelytilanteissa kuin EU:n jäsenvaltioiden kesken.

Lainsäädännöllisesti suunnitellut muutokset exit-verotukseen vaikuttavat perustelluilta ja esimerkiksi EVL 52 e.3 §:n näkökulmasta myöskin välttämättömiltä säännöksen soveltamisen kannalta. Verotulojen kannalta hallituksen esityksen luonnoksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että EVL 52 e. 3§:n soveltamisesta aiheutuvien verotulojen määrällistä arviota on vaikea esittää. EVL 52 e.3 §:n mukaisia tilanteita on verovuositain suhteellisen vähän ja useissa tilanteissa ulkomaisen fiktiivisen veron hyvittämisen vuoksi verotettavaa tuloa ei jokaisessa EVL 52 e.3 §:n mukaisessa exit-verotilanteessa välttämättä edes synny.²⁵⁴ Suunnitellut muutokset näyttäytyvät kuitenkin nykytilanteeseen nähden enemmän positiivisilta. Lisäksi taloudellisten hyötyjen arvioinnin lisäksi on pidettävä mielessä, että tämän hetkessä muodossaan EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännös on merkitykseltään tyhjä Suomen verotusvallan turvaamisen kannalta säännöksen EU-oikeuden vastaisuuden vuoksi.

²⁵⁴ VM079:00/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi yritysten maastapoistumisverotuksesta 14.6.2019, s. 28.

Jäänee nähtäväksi millaisessa muodossa uusi hallitus vie eteenpäin esitystään maastapoistumisverotuksen muuttamiseksi. Lausuntokierroksella esitettyjen lausuntojen perusteella on todennäköistä, että hallitusten esitystä tullaan vähintäänkin muuttamaan sekä tarkentamaan joiltakin osin ennen lainmuutosten voimaantuloa. Veronmaksun lykkäämistä koskeva sääntely näyttää kuitenkin nyky muodossaan jo oleellisilta osiltaan perustellulta. Mahdollisten muutosten myötä EU-oikeuden mukaisuuden kannalta keskeisimmät ongelmat EVL 52 e.3 §:n exit-verosäännöksessä näyttäisivät poistuvan, joka johtuu ennen kaikkea siitä, että esitykseen pohjautuva veronkiertodirektiivin säännökset ovat unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteella muotoiltuja. Exit-verotustilanteet tulevat kuitenkin todennäköisesti jatkossakin kasvamaan yritysten kansainvälistymisen johdosta, jonka vuoksi exit-verotuksen yksityiskohtaisempi sääntely myös EU:n tasolla saattaisi olla tarpeellista. Veronkiertodirektiivi sekä siitä aiheutuvat kansalliset lainmuutokset ovat kuitenkin huomattava askel yhdenmukaisempaan exit-verotuksen sääntelyyn EU:n alueella. Tutkielman aiheessa sekä exit-verotuksessa niin kansallisen lainsäädännön tasolla kuin EU-oikeuden näkökulmastakin on kuitenkin huomattavissa tilaa jatkotutkimukselle jo nyt ja etenkin sen jälkeen, kun selviää, millaisessa muodossa hallituksen esitys exit-verotukseen liittyvistä lainmuutoksista astuu voimaan.