



**TURUN
YLIOPISTO**
Kauppakorkeakoulu

VEROVELVOLLISUUSRYHMÄT ARVONLISÄVEROTUKSESSA JA NIIDEN TOIMIALAKOHTAINEN RAJAUS

Yritysjuridiikan
Kandidaatintutkielma

Laatija:
Samuli Sinisalo

Ohjaaja:
Prof. Reijo Knuutinen

16.04.2025
Turku

Kandidaatintutkielma

Oppiaine: Yritysjuridiikka

Tekijä: Samuli Sinisalo

Otsikko: Verovelvollisuusryhmät arvonlisäverotuksessa ja niiden toimialakohtainen rajaus

Ohjaaja: Prof. Reijo Knuutinen

Sivumäärä: 31 sivua

Päivämäärä: 16.04.2025

Verovelvollisuusryhmäsääntely on tärkeä osa arvonlisäverojärjestelmää. Se vahvistaa arvonlisäverojärjestelmän neutraalisuutta sallimalla verosta vapautettujen toimialojen järjestäytymisen siten, että ne voivat ryhmän sisällä myydä toisilleen tavaroita sekä palveluita verottomina. Ryhmäsääntelyn perustana toimiva arvonlisädirektiivi ei rajoita ryhmien muodostamista toimialakohtaisesti. Suomi on kuitenkin kansallisesti päättänyt rajoittaa sääntelyn koskemaan ainoastaan rahoitus- ja vakuutusalan toimivia elinkeinonharjoittajia. Tutkielmassa perehdytään tämän rajoituksen oikeudellisiin perusteisiin ottaen kantaa siihen, onko Suomen toimialakohtainen rajaus perusteltu ja EU-oikeudellisesti hyväksyttävä. Tämän arvioinnin pohjalta myös esitetään, miten rajauksen oikeudellista tilaa on mahdollista selventää tulevaisuudessa. Tutkielma myös perehtyy verovelvollisuusryhmiä koskevaan sääntelyyn arvioiden kansallisen ja EU-tason sääntelyn yhdenmukaisuutta. Tutkielman kannalta keskeisiä oikeuslähteitä ovat arvonlisäverolaki (1993/1501, ”AVL”), arvonlisädirektiivi (2006/112/EY) sekä oikeuskirjallisuus. Toimialakohtaisen rajauksen tarkastelussa hyödynnetään Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiota C-74/11 *komissio v. Suomi* sekä korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapauksia KHO 2014:31 ja KHO 2024:53.

Suomella on oikeus rajoittaa ryhmäsääntelyä toimialakohtaisesti, mikäli se on tarpeellista veropetosten tai veronkierron ehkäisemiseksi. Ei kuitenkaan ole perusteltua toteuttaa rajoitusta koskemaan yksinomaan rahoitus- ja vakuutusalan elinkeinonharjoittajia, sillä sosiaali- ja terveydenhuoltoala ei arvonlisäverotuksellisesti eroa rahoitus- ja vakuutusalan rajauksen tavoitteen osalta. Toimialakohtainen rajaus ei todennäköisesti täytä myöskään unionin oikeuden mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimuksia, ja mikäli EUT olisi käsitellyt komission asiaa koskevan kanteen, olisi se mahdollisesti päätenyt avaamaan järjestelyn koskemaan myös sosiaali- ja terveydenhuoltoalan yrityksiä. Rajoituksen oikeudellisen tilan selventämiseksi KHO:n tulisi pyytää asiasta unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu. Ilman EUT:n ennakkoratkaisua yhdenvertaisuuden periaatteeseen liittyvät epäselvyydet ovat verovelvollisuusryhmien osalta yhä ratkaisematta.

Avainsanat: arvonlisäverotus, verovelvollisuusryhmä, toimialakohtainen rajaus

LYHENTEET

Arvonlisäverodirektiivi	Neuvoston direktiivi 2006/112/EY yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28.11.2006
AVL	Arvonlisäverolaki 30.12.1993/1501
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
ky	Kommandiittiyhtiö
oy	Osakeyhtiö
SEU	Euroopan unionista tehty sopimus
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus

Sisällysluettelo

Lyhenteet	4
1 Johdanto	6
1.1 Tutkielman taustat	6
1.2 Tutkimuskysymys ja -metodi	7
1.3 Tutkielman rakenne	7
2 Arvonlisäverojärjestelmä	9
2.1 Arvonlisävero	9
2.2 Veron kertaantuminen	10
2.3 EU-oikeuden vaikutus	11
2.4 Neutraliteettiperiaate	12
3 Verovelvollisuusryhmä arvonlisäverotuksessa	14
3.1 Ryhmän muodostamisen ja käyttämisen edellytykset	14
3.2 Direktiivin asettamat edellytykset	16
3.3 Verovelvollisuusryhmän verotus	17
3.4 Rajat ylittävä verovelvollisuusryhmä	18
4 Toimialakohtainen rajaus	21
4.1 Asia C-74/11: verovelvollisuusryhmän muodostamisen rajoittaminen	21
4.2 KHO 2014:31: Suomella oikeus rajoittaa ryhmän muodostamista	22
4.3 KHO 2024:53: ryhmän muodostamista ei laajennettu muille toimialoille	23
4.4 Onko toimialakohtainen rajaus perusteltu?	25
5 Johtopäätökset	27
Lähteet	29
Oikeustapaussuunnitelma	31

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman taustat

Arvonlisävero on yksi yhteiskuntamme merkittävimmistä verolajeista. Vuonna 2024 arvonlisäveroa kertyi noin 21,4 miljardia euroa, mikä on kaikista verolajeista toiseksi eniten.¹ Jotta merkittävästä verosta ei muodostuisi yrityksille merkittävä kustannus, on arvonlisäverovelvollisilla yrityksillä oikeus vähentää lähtökohtaisesti kaikki liiketoimintaa varten verollisena hankitut tuotantopanokset. Näin ollen tuotteen lopulliseen hintaan vero sisältyy vain kerran, eikä se kertaannu. Arvonlisäverojärjestelmässä tietyt liiketoimet ovat yhteiskuntapoliittisista tai verotusteknisistä syistä kokonaan vapautettuja verosta.² Vapautuksen tarkoitus on helpottaa sen kohteena olevien toimialojen tavaroiden ja palveluiden saatavuutta.³ Verosta vapautetuilla liiketoimilla ei ole oikeutta vähentää verottomaan toimintaansa kohdistuvien hankintojen arvonlisäveroa. Vähennyskelvoton vero on näille toimijoille kustannus, joka rasittaa niiden toimintaa. Liiketoimien verosta vapauttamisen tarkoitus ei toteudu, mikäli tämä kustannus siirretään hyödykkeiden hintoihin piilevänä arvonlisäverona.⁴

Legaliteettiperiaatetta voidaan pitää vero-oikeuden johtavana oikeusperiaatteena. Sen nojalla laki on verotuksen tärkein oikeuslähde, johon verotuksen tulee aina perustua.⁵ Arvonlisäverotus pohjautuu legaliteettiperiaatteen vaatimuksen johdosta arvonlisäverolakiin.⁶ AVL 13 a ja b §:ssä säädetään verovelvollisuusryhmistä, joiden tarkoituksena on mahdollistaa verosta vapautettujen toimialojen toiminnan järjestäminen ilman vähennyskelvottoman arvonlisäveron rasitetta. Suomessa verovelvollisuusryhmään voi kuulua vain rahoitus- tai vakuutuspalveluja myyvä elinkeinonharjoittaja. Tämä kansallinen toimialakohtainen rajaus on herättänyt paljon keskustelua, ja asia on edennyt aina Euroopan unionin tuomioistuimeen (EUT) saakka arvioitavaksi. Tähän EUT:n oikeuskäytäntöön liittyy epäselvyyksiä, jotka ovat heijastuneet kotimaiseen oikeuskäytäntöön sekä AVL:n verovelvollisuusryhmien sääntelyyn. Täten arvonlisäverolaissa omaksuttu sääntely on toimialakohtaisen rajauksen osalta tietyiltä osin tulkinnanvarainen ja epäselvä, minkä seurauksena eri toimialoja kohdellaan arvonlisäverotuksessa eri tavoin ilman johdonmukaisia oikeudellisia perusteita.

¹ Verohallinnon tilastot, Verotulojen kehitys vuonna 2024.

² Näitä liiketoimia ovat esimerkiksi terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto ja -turva, rahoitus- ja vakuutuspalvelut sekä koulutus.

³ Ks. asia C-326/15 *DNB Banka*, kohta 33.

⁴ Ks. HE 88/1993 vp s. 14. Piilevällä verolla tarkoitetaan yleisessä kulutusverotuksessa sitä verorasitusta, joka kertyy hyödykkeiden hintoihin säädetyn verokannan lisäksi.

⁵ Knuutinen 2015 s. 813.

⁶ Arvonlisäverolaki 30.12.1993/1501, AVL.

Arvonlisäverotus on Euroopan unionissa harmonisoitu verotuksen muoto. Harmonisointitavoite perustuu SEUT 113 artiklaan,⁷ mutta itse harmonisointi on toteutettu direktiivein, joista keskeisin on neuvoston direktiivi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä.⁸ Näin ollen Suomen, kuten muiden EU-maiden, arvonlisäverotus pohjautuu arvonlisäverodirektiiviin, joka on otettava huomioon tulkittaessa arvonlisäverolakia. Arvonlisäverodirektiivin vaikutus arvonlisäverolakiin ilmenee muun muassa lain säätämisprosessiin liittyvästä valmisteluaineistosta.⁹ Unionin oikeus vaikuttaa lisäksi suoraan arvonlisäverolain tulkintaan, ja siten sillä on myös keskeinen merkitys verovelvollisuusryhmäsääntelyn tulkinnassa.

1.2 Tutkimuskysymys ja -metodi

Tässä kandidaatintutkielmassa perehdytään verovelvollisuusryhmiin osana arvonlisäverojärjestelmää sekä syvennytään niiden kansallisen toimialakohtaisen rajauksen oikeudelliseen tilaan. Arvonlisädirektiivi ei rajoita ryhmien muodostamista toimialakohtaisesti. Tutkielmassa selvitetään, millä perustein Suomen toimialakohtainen rajoitus on toteutettu, ja mikä on rajauksen tämänhetkinen oikeudellinen tila. Lisäksi pyritään selvittämään, onko rajaus perusteltu, ja esittämään ratkaisu oikeudellisen tilan selventämiseksi. Tutkimus määrittelee verovelvollisuusryhmäsääntelyn kannalta olennaisia arvonlisäverotuksen periaatteita ja perehtyy verovelvollisuusryhmiä koskevaan arvonlisäverolain sekä arvonlisädirektiivin sääntelyyn. Syvempi analyysi tehdään toimialakohtaiseen rajoitukseen liittyen, sillä se on ryhmäsääntelyn kannalta ajankohtainen aihe, joka on unionin oikeuden tasolla epäselvä vaikuttaen etenkin sosiaali- ja terveydenhuoltoalan yritysten toiminnan järjestämiseen. Tutkielma on toteutettu oikeusdogmaattisena eli lainopillisena tutkimuksena, jonka tarkoituksena on tulkita voimassa olevien oikeusnormien sisältöä.

1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielma koostuu viidestä kappaleesta, joista ensimmäinen on johdanto. Johdannossa pohjustetaan tutkimusaihetta sekä avataan tutkimuksen rakennetta. Toisessa kappaleessa käsitellään arvonlisäverotusta, ja sen tarkoitus on avata tutkielman kannalta olennaisia arvonlisäverotuksen sekä EU-oikeuden peruseriaatteita. Tämä analyysi luo teoreettisen pohjan, jonka päälle tutkielman loput kappaleet rakentuvat. Kolmas kappale käsittelee verovelvollisuusryhmiä osana arvonlisäverojärjestelmää tarkastellen ryhmäsääntelyä sekä arvonlisäverolain että

⁷ 113 artiklan mukaan liikevaihtoveron sekä muiden välillisten verojen lainsäädännön tulee olla yhdenmukaista siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi sekä kilpailun vääristymien välttämiseksi.

⁸ Neuvoston direktiivi 2006/112/EY yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28.11.2006. Jäljempänä arvonlisädirektiivi.

⁹ Ks. HE 88/1993 vp s. 11.

arvonlisädirektiivin osalta. Neljännessä kappaleessa syvennytään verovelvollisuusryhmiä koskevan kansallisen toimialakohtaisen rajauksen oikeudelliseen tilaan käsittelemällä asian kannalta relevantteja oikeustapauksia. Kappaleessa myös otetaan analyysin pohjalta kantaa rajauksen oikeudellisen tilan perusteltavuuteen. Tutkielman viimeisessä kappaleessa sidotaan aiemmat kappaleet yhteen ehjäksi kokonaisuudeksi, ja tehdään johtopäätökset käsitelystä aiheesta.

2 ARVONLISÄVEROJÄRJESTELMÄ

2.1 Arvonlisävero

Arvonlisäverolaki tuli Suomessa voimaan 1.6.1994 korvaten aiemmin käytössä olleen liikevaihtoverojärjestelmän. Lainmuutos oli välttämätön, sillä arvonlisäverojärjestelmän käyttöönotto oli yksi edellytyksistä Suomen Euroopan unionin jäsenyydelle.¹⁰ AVL 1 ja 2 §:n mukaan arvonlisäveroa suoritetaan liiketoiminnan muodossa Suomessa tapahtuvasta tavarain ja palvelun myynnistä sekä tavarain yhteisöhankinnasta ja maahantuonnista. Tavarain tai palvelun myyjä on lähtökohtaisesti verovelvollinen arvonlisäverolain tarkoittamasta myynnistä ja tilittää veron valtiolle. Luonteeltaan vero on kuitenkin tarkoitettu vyörytettävän kuluttajan maksettavaksi.¹¹

Laaja veropohja on arvonlisäveron yleinen ominaispiirre. Tämä ilmenee siten, että käytännössä kaikki liiketoiminnan muodossa tapahtuva tavarain tai palvelujen myynti on verollista. Vastaavasti verovelvollisilla on laaja vähennysoikeus eli arvonlisäverovelvolliset yritykset voivat lähtökohtaisesti vähentää verollista liiketoimintaa varten tehtyihin ostoihin sisältyvän veron.¹² Poikkeus tästä periaatteesta on liiketoimet, jotka on jätetty veropohjan ulkopuolelle sosiaalisista, hallinnollisista tai verotusteknisistä syistä. Tällaisia verovapaita liiketoimia ovat muun muassa terveyden- ja sairaanhoitopalvelut, sosiaalipalvelut, eräät koulutuspalvelut, kiinteistöjen myynti sekä rahoitus- ja vakuutuspalvelut.¹³ Näillä toimialoilla toimivien yritysten myynnistä ei suoriteta arvonlisäveroa ja niiden vähennysoikeutta on rajoitettu.

Arvonlisäverolaissa on erikseen määritelty tavarain ja palvelun käsitteet. AVL 17 §:n mukaan tavaralla tarkoitetaan aineellista esinettä sekä sähköä, kaasua, lämpöenergiaa tai muuta niihin verrattavissa olevaa energiahyödykettä. Aineellisen esineen määritelmä kattaa sekä irtaimen esineen että kiinteistöt.¹⁴ Palvelulla taas tarkoitetaan AVL 17 §:n mukaisia tavaroita lukuun ottamatta kaikkea muuta, mitä voidaan myydä liiketoiminnan muodossa. Palvelun määritelmä on täten laaja ja tämän seurauksena, jos hyödyke ei ole tavara, se luokitellaan palveluksi. Palvelun käsite kattaa niin kuluttajille suunnatut kuin myös elinkeinotoiminnassa käytettävät palvelut, kuten esimerkiksi konsultointipalvelut, henkilö- ja tavarakuljetukset, viihde- ja kulttuuripalvelut, erilaisten oikeuksien luovutukset sekä posti- ja telepalvelut.¹⁵

¹⁰ Saukko 2005 s. 47.

¹¹ HE 88/1993 vp s. 6.

¹² Äärilä et al. 2017 s. 26.

¹³ Nieminen et al. 2025 > 3. Johdanto > Arvonlisäverolaki > Aineellinen soveltamisala.

¹⁴ Äärilä et al. 2017 s. 129.

¹⁵ Nieminen et al. 2025 > 4. Arvonlisädirektiivin soveltamisala > Tavara ja palvelu.

Tavaran tai palvelun myynti on arvonlisäverollista vain, jos myynnin katsotaan tapahtuvan liiketoiminnan muodossa. Arvonlisäverolaissa ei ole erillistä määritelmää liiketoiminnan käsitteelle, mutta sen tunnusmerkit ovat hahmotettavissa oikeuskäytännöstä sekä -kirjallisuudesta.¹⁶ Yleisesti liiketoiminnaksi katsotaan ansiotarkoituksessa harjoitettavaa, itsenäistä ja ulospäin suuntautunutta toimintaa, johon sisältyy yrittäjärisä.¹⁷ Näitä arviointiperusteita tulee tulkita laajasti, jotta arvonlisäverotuksen keskeinen tavoite – verotuksen neutraalisuus – voi toteutua. Liiketoiminta edellyttää lisäksi toiminnan vastikkeellisuutta, mikä tarkoittaa, että tavaran tai palvelun luovutuksen ja siitä saadun korvauksen välillä on oltava suora yhteys. Liiketoiminnan käsite sisältää myös oletuksen toiminnan jatkuvuudesta.¹⁸ Yksittäistä myyntitapahtumaa ei näin ollen lähtökohtaisesti pidetä arvonlisäverotuksessa liiketoimintana, ellei se liity olennaisesti verovelvollisen muuhun liiketoimintaan.

2.2 Veron kertaantuminen

Arvonlisäveroa kannetaan jokaisessa vaihdannan vaiheessa, mutta lopulliseen kuluttajahintaan vero sisältyy vain kerran riippumatta siitä, kuinka monta vaihdannan vaihetta tavara tai palvelu läpikäy ennen kuluttajalle päätymistä. Tämä saavutetaan vyöryttämällä arvonlisävero myyntiporissa eteenpäin siten, että jokainen myyntiketjun toimija suorittaa veroa ainoastaan tuottamastaan lisäarvosta.¹⁹ Kyseisen vähennysoikeuden ensisijaisena tarkoituksena on estää veron kertaantuminen poistamalla palvelun tai tavaran hinnasta aikaisemman portaan maksama vero verovelvollisen myynnin yhteydessä.

Vähennysoikeus on myönnetty ainoastaan arvonlisäverovelvollisille edellyttäen, että hankinnoilla on suora ja välitön yhteys verollisiin liiketoimiin.²⁰ Täten arvonlisäverosta vapautetuilla toimialoilla ei ole oikeutta vähentää verottomaan toimintaansa kohdistuvien hankintojen arvonlisäveroa. Verovelvolliselle voidaan poikkeuksellisesti myöntää vähennysoikeus myös silloin, kun suoraa ja välitöntä yhteyttä verollisiin liiketoimiin ei ole, mutta hankintojen katsotaan kuuluvan verovelvollisen yleiskuluihin.²¹ Yleiskuluilla tarkoitetaan kustannuksia, jotka edesauttavat arvonlisäverovelvollisen toimintaa kokonaisuudessaan. Tällaisia kuluja ovat esimerkiksi hallinnollisiin kuluihin luokiteltavat kirjanpitokulut.²² Yleiskulujen arvonlisäveron vähennysoikeuden laajuus määräytyy toiminnan verollisuuden perusteella: jos verovelvollisen harjoittama toiminta on yksinomaan arvonlisäverollista, yleiskulujen arvonlisävero on

¹⁶ Ahopelto et al. 2024 s. 2.

¹⁷ Äärilä et al. 2017 s. 37.

¹⁸ Ks. Ahopelto et al. 2024 s. 2–5.

¹⁹ Verohallinnon ohje Arvonlisäveron vähennysoikeudesta, Dnro VH/3056/00.01.00/2020 (24.11.2020), kappale 1.

²⁰ Ks. asia C-126/14 *Sveda*, kohta 27.

²¹ Ks. KHO 2023:33.

²² Ks. Verohallinnon ohje Arvonlisäveron vähennysoikeudesta, Dnro VH/3056/00.01.00/2020 (24.11.2020), kappale 3.1.

vähennettävissä täysimääräisesti. Toiminnan sisältäessä sekä verollisia että verottomia liiketoimia, vähennysoikeus määräytyy siinä suhteessa, missä kulut kohdistuvat näihin liiketoimiin. Sen sijaan, jos toiminta on kokonaan vapautettu arvonlisäverosta, eikä oikeuta vähennyksiin, yleiskulujen arvonlisäveroa ei myöskään voida vähentää.²³

Arvonlisäverojärjestelmän laajaa vähennysoikeutta ei lähtökohtaisesti voida rajoittaa, jotta vero ei pääse kertaantumaa verovelvollisen myyjän hyödykkeiden hintoihin. Käytännössä tätä oikeutta on kuitenkin jouduttu rajaamaan. AVL 114 §:ssä säädetään vähennysoikeuden rajoituksista, joilla pyritään estämään yksityiseen kulutukseen tai siihen rinnastettaviin tarkoituksiin liittyvien hankintojen vähentäminen. Lisäksi AVL 114 a ja 115 §:ssä säädetään marginaaliverotusmenettelyä soveltavien elinkeinonharjoittajien vähennysoikeuden rajoittamisesta. Kyseisistä poikkeuksista huolimatta laajan vähennysoikeuden periaatteen merkitys on keskeinen arvonlisäverolain tulkinnassa.²⁴

2.3 EU-oikeuden vaikutus

Arvonlisäverolain taustalla vaikuttaa arvonlisäverodirektiivi. EU-oikeuden vaikutus AVL:n tulkinnassa sekä kotimaisessa oikeuskäytännössä on kiistaton. Vaikutus ilmenee erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, siihen pohjautuvien oikeusperiaatteiden, EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön sekä verotusta koskevien direktiivien kautta.²⁵

EU-oikeus jaetaan primääriseen sekä sekundääriseen oikeuteen. Primäärinen EU-oikeus muodostaa unionin oikeuden perustan käsittäen ensisijaisesti perussopimukset, kuten sopimuksen Euroopan unionista (SEU) ja sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) liitteineen, pöytäkirjoineen ja lisäyksineen. Sekundäärinen eli johdettu EU-oikeus koostuu puolestaan unionin toimielinten perussopimusten nojalla antamista oikeudellisesti sitovista säädöksistä. Sekundääristä EU-oikeutta ovat muun muassa lainsäätämisyksessä hyväksyttävät asetukset, direktiivit ja päätökset.²⁶ Primäärinen oikeus on sekundäärisen oikeuden tulkinnan sekä pätevyyden perusta, minkä vuoksi sekundääristä oikeutta on tulkittava yhdenmukaisesti primäärioikeuden kanssa.²⁷

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johdetuilla periaatteilla on keskeinen merkitys arvonlisäverotuksessa. Erityisesti välitön oikeusvaikutus, etusijaperiaate sekä tulkintavaikutus on huomioitava arvonlisäverotuksessa. Välittömän oikeusvaikutuksen perusteella verovelvollinen voi

²³ Äärilä et al. 2017 s. 395.

²⁴ Ahopelto et al. 2024 s. 753.

²⁵ Knuutinen 2020 s. 301.

²⁶ Ks. Helminen 2018 s. 32–37, jossa hän määrittelee primäärisen ja sekundäärisen oikeuden käsitteet.

²⁷ Ojanen 2016 s. 39.

vedota EU-oikeuden säädökseen kansallisessa tuomioistuimessa, mikäli kansallinen lainsäädäntö ei ole yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa.²⁸ EU-oikeudella on myös etusijaperiaatteen perustuen ehdoton etusija kansalliseen oikeuteen ja täten myös arvonlisäverolakiin nähden.²⁹ Lisäksi EU-oikeuden vaikutus kansalliseen arvonlisäverotukseen ilmenee tulkintavaikutuksen periaatteen kautta: kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa riidassa kansallisen ja EU-oikeuden mahdollinen ristiriita on ensisijaisesti pyrittävä ratkaisemaan siten, että se on mahdollisimman pitkälti yhteensopiva EU-oikeuden ja sen tavoitteiden kanssa.³⁰

2.4 Neutraliteettiperiaate

Arvonlisäverotuksen johtava periaate on neutraliteettiperiaate. Neutraliteetin käsitettä ei ole unionin oikeudessa määritelty tarkasti, minkä takia Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä sen sisältö on vaihdellut tilannekohtaisesti.³¹ Unionin oikeuskäytännön mukaan neutraliteettiperiaate tukee yleisellä tasolla arvonlisäverotuksen yhdenvertaisuusvaatimusta, joka on unionin oikeuden perustuslain tasoinen normi.³² Käytännössä periaate edellyttää, että vastaavassa kilpailutilanteessa olevia tavaroita ja palveluja kohdellaan arvonlisäverotuksessa yhdenvertaisesti.

Verotuksen neutraliteettiperiaate ilmentää arvonlisäverotuksessa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, joka edellyttää, että samankaltaisia tilanteita ei kohdella eri tavoin, ellei erilaiselle kohtelulle ole objektiivista perustetta.³³ Oikeuskäytännössä nämä periaatteet ovat hyvin lähellä toisiaan, mutta niiden soveltamisalassa on keskeinen ero. Veroasioissa neutraliteettiperiaatteen loukkaamisesta voi olla kysymys ainoastaan kilpailevien elinkeinonharjoittajien välillä, kun taas yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen voi veroasioissa ilmetä muina syrjinnän muotoina kohdistuen elinkeinonharjoittajiin, jotka eivät suoranaisesti ole toistensa kilpailijoita, vaan ovat muilta osin samankaltaisessa asemassa.³⁴ Neutraliteettiperiaate ei täten veroasioissa vastaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, eivätkä ne yhdessä voi tulla sovellettavaksi *contra legem*.

EU:n harmonisoitu arvonlisäverojärjestelmä on teoreettiselta perusrakenteeltaan neutraali.³⁵ Myös käytännön peruselementit järjestelmän neutraalisuudelle ovat olemassa. Kaikkeen kulutukseen kohdistuvana arvonlisävero ei vaikuta hyödykkeiden suhteellisiin hintoihin. Laajan vähennysjärjestelmän avulla veron tulisi myös lähtökohtaisesti kohdistua yhdenmukaisesti tavaroiden

²⁸ Ojanen 2016 s. 13.

²⁹ Etusijaperiaate ilmenee esimerkiksi asiasta C-6/64 *Flaminio Costa v. ENEL*.

³⁰ Ojanen 2016 s. 46.

³¹ Ks. esim. asia C-174/11 *Zimmermann*, kohdat 46 ja 50.

³² Ks. esim. asia C-174/08 *NCC Construction Danmark*, kohdat 41 ja 42.

³³ Ks. esim. asia C-74/11 *komissio v. Suomi*, kohta 49.

³⁴ Ks. asia C-174/11 *Zimmermann*, kohta 49 ja asia C-309/06 *Marks & Spencer*, kohdat 49 ja 51.

³⁵ Direktiivin 2006/112/EY 4. perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioissa tulee noudattaa liikevaihtoverolainsäädäntöä, joka ei väärinä kilpailua. Ks. tästä myös Saukko 2005 s. 84.

sekä palveluiden kulutukseen. Arvonlisäverotuksen historiaa ja kehitystä on kuitenkin ohjannut erilaisten yhteiskunnallisten sekä poliittisten ideologioiden vahva vaikutus. Onkin väistämätöntä, että täysin neutraalisen verotuksen mallista on jouduttu tekemään poikkeuksia.³⁶

Arvonlisäverotusta on ensinnäkin käytetty tavaroiden ja palveluiden keskinäisten hintojen sääntelyyn, säätämällä tietyille tuotteille muita alempi verokanta. Lisäksi arvonlisäverotuksen neutraalisuutta heikentää tiettyjen toimialojen jättäminen kokonaan verotuksen ulkopuolelle.³⁷ Näillä toimialoilla toimivat elinkeinonharjoittajat eivät laajasta veropohjasta huolimatta voi vähentää verottomaan toimintaansa kohdistuvien hankintojen arvonlisäveroa. Tällöin arvonlisäjärjestelmään kuuluu toimijoita, joiden kustannuksiin sisältyy piilevää arvonlisäveroa. Neutraliteettiperiaatetta ajatellen tämä on ongelma, vaikka usein piilevä arvonlisävero siirretään lopputuotteiden hintoihin ja lopulta kuluttajien maksettavaksi.

³⁶ Saukko 2005 s. 86.

³⁷ Näitä toimialoja ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoala sekä rahoitus- ja vakuutusala.

3 VEROVELVOLLISUUSRYHMÄ ARVONLISÄVEROTUKSESSA

3.1 Ryhmän muodostamisen ja käyttämisen edellytykset

Veron kertaantumisen estämiseksi ja neutraliteettiperiaatteen edistämiseksi arvonlisäverojärjestelmään on sisällytetty verovelvollisuusryhmäsääntely, jonka avulla arvonlisäverosta vapautetut toimijat pystyvät järjestämään toimintansa minimoiden ylimääräisen arvonlisäverorasituksen. Verovelvollisuusryhmiä koskeva kansallinen sääntely perustuu AVL 13 a ja 13 b §:ssä määriteltyihin edellytyksiin, kun taas EU-tasolla sääntelyn perustana toimii arvonlisäverodirektiivin 11 artikla. Ryhmiä koskeva sääntely ja sitä koskeva oikeuskäytäntö eivät ole arvonlisäverolain ja arvonlisädirektiivin välillä täysin yhtenäisiä, minkä takia käytännön tilanteissa joudutaan ajoittain arvioimaan kansallisen ja EU-tason sääntelyn sovellettavuus- ja vaikutuseroja.³⁸

AVL 13 a §:n 1 momentin mukaan Verohallinto voi kahden tai useamman elinkeinonharjoittajan hakemuksesta määrätä, että niitä on arvonlisäverolakia sovellettaessa kohdeltava yhtenä elinkeinonharjoittajana (verovelvollisuusryhmänä). Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan mitä tahansa yhteisöä, yhtymää tai luonnollista henkilöä, joka arvonlisäverolain mukaan on verovelvollinen harjoittamastaan verollisesta liiketoiminnasta.³⁹ Mikäli laissa säädetyt edellytykset täyttyvät, verohallinnon tulee lähtökohtaisesti hyväksyä hakemus ryhmäkisteröinnistä. Tästä huolimatta Verohallinnolla on harkintavalta ryhmän muodostamisessa, ja mikäli ryhmäkisteröintitilanteessa ryhmän väärinkäyttö on ilmeinen, hakemus voidaan hylätä. Hakemuksen hylkääminen tapahtuu kuitenkin vain erityistilanteissa, sillä pääsääntö on, että Verohallinto hyväksyy hakemuksen.⁴⁰

Arvonverolisälain mukaisessa sääntelyssä ryhmäkisteröinnin edellytykset on jaoteltu yleisiin ja erityisiin. AVL 13 a §:n 2 momentissa säädetään ryhmäkisteröinnin yleisistä edellytyksistä, joiden mukaan verovelvollisuusryhmään voi kuulua yksinomaan:

- AVL 41 §:ssä tarkoitettuja rahoituspalveluja tai 44 §:n 1 momentissa tarkoitettuja vakuutuspalveluja myyvä elinkeinonharjoittaja;
- Luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 1 luvun 15 §:ssä tai sijoituspalvelulain (747/2012) 1 luvun 20 §:ssä tarkoitettu omistusyhteisö tai vakuutusyhtiölain (521/2008) 1 luvun 8 §:ssä tai vakuutusyhdistyslain (1250/1987) 1 luvun 6 b §:ssä tarkoitettu vakuutusomistusyhteisö;

³⁸ Männistö 2019 s. 593.

³⁹ HE 76/1994 vp s. 4.

⁴⁰ HE 76/1994 vp s. 4.

- Elinkeinonharjoittaja, jossa rahoitus- tai vakuutusalan elinkeinonharjoittajalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta;
- Elinkeinonharjoittaja, jossa aiemmissa kohdissa tarkoitetut elinkeinonharjoittajat voivat yhdessä käyttää kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua määräysvaltaa vastaavaa valtaa.

Verovelvollisuusryhmän muodostaminen on täten käytännössä mahdollista ainoastaan rahoitus- sekä vakuutusalan yrityksille, kuten pankeille ja vakuutuslaitoksille.

Ryhmärekisteröinnin erityiset edellytykset koostuvat pääosin AVL 13 a §:ssä mainituista läheisistä rahoituksellisista, taloudellisista ja hallinnollisista suhteista, jotka ryhmään kuuluvilla elinkeinonharjoittajilla on oltava ryhmää muodostettaessa. Rahoituksellisten suhteiden voidaan katsoa syntyvän esimerkiksi silloin, kun yksi ryhmän jäsenistä omistaa huomattavan osuuden toisen jäsenen osakkeista. Myös merkittävä vieraan pääoman ehtoinen rahoitussuhde voi täyttää laissa tarkoitetun rahoituksellisen suhteen edellytyksen.⁴¹ Läheiset taloudelliset suhteet puolestaan muodostuvat, kun ryhmän jäsenet harjoittavat taloudellista toimintaa tiiviissä yhteistyössä siten, että ne edistävät ja täydentävät toistensa liiketoimintaa.⁴² Käytännössä tämä edellytys täyttyy lähes vääjäämättä, sillä verovelvollisuusryhmän perustamisen tarve syntyy yleensä juuri ryhmän sisäisistä transaktioista, kuten keskinäisten taloushallinto- ja konsultointipalvelujen luovutuksista.⁴³

Läheiset hallinnolliset suhteet syntyvät, kun yrityksillä on yhteisiä hallinnollisia toimintoja. Näillä toiminnoilla on usein vahva taloudellinen yhteys, sillä esimerkiksi elinkeinonharjoittajien välillä suoritettut yhteiset talous- ja henkilöstöhallinnon toiminnot katsotaan hallinnollisiksi suhteiksi. Toisaalta hallinnollinen suhde voi syntyä lisäksi silloin, kun usean eri elinkeinonharjoittajan hallintoelimestä toimii sama hallituksen jäsen tai niillä on yhteinen toimitusjohtaja.⁴⁴ Jotta verovelvollisuusryhmän muodostaminen on mahdollista, tulee näiden kolmen läheisen suhteen olla voimassa samanaikaisesti. Kussakin yksittäistapauksessa ratkaisu perustuu kuitenkin kokonaisharkintaan, ja yksittäisten osatekijöiden painoarvo voi vaihdella tapauskohtaisesti. Läheiset rahoitukselliset, taloudelliset ja hallinnolliset suhteet eivät kuitenkaan edellytä, että ryhmään kuuluvien yritysten tulisi muodostaa kirjanpitolaissa tarkoitettua konsernia.⁴⁵ Näin ollen esimerkiksi osuuspankit ovat myös oikeutettuja muodostamaan verovelvollisuusryhmän.

⁴¹ Ahopelto et al. 2024 s. 111.

⁴² Määttä 2015 s. 209.

⁴³ Ahopelto et al. 2024 s. 111.

⁴⁴ Ahopelto et al. 2024 s. 112.

⁴⁵ Määttä 2015 s. 209.

3.2 Direktiivin asettamat edellytykset

Arvonlisäverodirektiivin 11 artiklan edellytykset verovelvollisuusryhmän perustamiselle vastaavat pitkälti Suomen kansallisen lainsäädännön asettamia vaatimuksia. 11 artikla on sisällöltään hyvin pelkistetty.⁴⁶ Sen soveltaminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista, eikä se aseta ryhmien soveltamiselle erityisiä edellytyksiä.⁴⁷ Tämä mahdollistaa sen, että jäsenvaltioilla on oikeus asettaa tiettyjä ehtoja ryhmien muodostamiselle, kunhan ne ovat arvonlisädirektiivin tavoitteiden mukaisia. Ryhmäsääntelyn osalta nämä tavoitteet liittyvät erityisesti veropetosten ja veronkierron ehkäisemiseen.⁴⁸ Oikeutta on käyttänyt hyväkseen myös Suomi, joka on rajoittanut ryhmäsääntelyn koskemaan vain rahoitus- ja vakuutusalan yrityksiä, vaikka arvonlisädirektiivissä tällaisesta rajauksesta ei ole erikseen säädetty.

Direktiiviä koskevan sääntelyn osalta on yleensä huomioitava sen välitön oikeusvaikutus. EUT on kuitenkin erikseen linjannut, että verovelvollisuusryhmiä koskevalla arvonlisädirektiivin 11 artiklalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta.⁴⁹ Käytännössä tämä tarkoittaa, että jäsenvaltio kantaa ensisijaisen vastuun siitä, että sen kansallinen ryhmäsääntely on yhdenmukainen arvonlisädirektiivin kanssa ja sitä sovelletaan yhdenmukaisesti muiden ryhmäsääntelyä käyttävien jäsenvaltioiden välillä. Yhdenmukaisuuteen liittyen on ilmennyt epäselvyyksiä direktiivin pelkistetyn sisällön takia. Suomessa on esiintynyt erimielisyyttä esimerkiksi sen suhteen, ovatko kokonaan arvonlisäverotonta toimintaa harjoittavat elinkeinonharjoittajat oikeutettuja muodostamaan verovelvollisuusryhmän.⁵⁰ Yhden näkemyksen mukaan tällainen järjestely on mahdollinen, jolloin perustettavaa verovelvollisuusryhmää ei merkitä arvonlisäverorekisteriin. Tästä huolimatta ryhmään kuuluvia yrityksiä kohdellaan arvonlisäverotuksessa yhtenä verovelvollisena, minkä seurauksena ryhmän sisäisiä – muutoin veronalaisia tavaroiden ja palveluiden luovutuksia – ei katsota arvonlisäverotuksessa myynniksi.⁵¹

Toinen tulkinta asiaan on, että tällaisen ryhmän muodostaminen ei käytännössä ole mahdollista, sillä AVL ei erikseen sääntele, kuinka ei-verovelvollisten elinkeinonharjoittajien muodostama ryhmä tulisi muodostaa.⁵² Näkemystä puoltaa lisäksi EU-taso, jonka mukaan jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta rajoittaa verovelvollisuusryhmien käyttöä esimerkiksi hallinnon yksinkertaistamiseen

⁴⁶ Artiklan 1. kohdan mukaan jäsenvaltio voi kohdella yhtenä verovelvollisuusryhmänä sen alueelle sijoittautuneita oikeudellisesti itsenäisiä henkilöitä, joiden välillä on läheiset rahoitukselliset, taloudelliset ja hallinnolliset yhteydet.

⁴⁷ Ks. yhdistetyt asiat C-108/14 ja C-109/14, *Larentia + Minerva*, kohta 36.

⁴⁸ 11 artiklan 2. kohdan mukaan ryhmäsääntelyn lainsäädäntönsä implementoineet jäsenvaltiot voivat toteuttaa kaikki tarpeelliset toimenpiteet estääkseen sen, että veropetoksia voidaan tehdä tai veroa kiertää arvonlisäverodirektiivin 11 artiklan ensimmäistä kohtaa soveltamalla.

⁴⁹ Ks. yhdistetyt asiat C-108/14 ja C-109/14 *Larentia + Minerva*, kohta 51.

⁵⁰ Männistö 2019 s. 593.

⁵¹ Ahopelto et al. 2024 s. 106.

⁵² Ks. Nieminen et al. 2025 > 6. Verovelvollisuus > Verovelvollisuusryhmä > Ryhmän muodostaminen.

liittyvistä syistä.⁵³ Käytännössä tämänkaltaisen ryhmän muodostaminen pitäisi kuitenkin olla mahdollista, sillä hallitus on esityksessään laiksi arvonlisäveron muuttamisesta todennut, että myös elinkeinonharjoittajat, joiden toiminta jää arvonlisäverotuksen ulkopuolelle, voivat muodostaa verovelvollisuusryhmän.⁵⁴ Myöskään AVL 13 a § ei suoraan kiellä ryhmän muodostamista. Arvonlisädirektiivin 11 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltio voi evätä tällaisen verovelvollisuusryhmän muodostamisen, mikäli sen käyttö johtaisi kiellettyyn veronkiertoon tai perusteettomiin veroetuihin. Kansallista verovelvollisuusryhmäsääntelyä tulkittaessa ja sovellettaessa on täten huomioitava direktiivin asettamat edellytykset ja varmistettava sääntelyn EU-oikeudellinen yhdenmukaisuus.

3.3 Verovelvollisuusryhmän verotus

Arvonlisäverotuksessa jokainen itsenäinen liiketoiminnan harjoittaja on erikseen verovelvollinen harjoittamastaan toiminnasta. Tästä poikkeuksena ovat verovelvollisuusryhmät, joiden jäseniä kohdellaan arvonlisäverotuksessa yhtenä verovelvollisena. Näin ollen ryhmän jäsenten väliset tavaroiden sekä palveluiden luovutukset eivät ole myyntiä, ja ne ovat verottomia.⁵⁵ Rahoitus- ja vakuutuslalle on ominaista, että niiden tarjoamat palvelut koostuvat monista suoritteista, joiden tuottamiseen tarvitaan useita alihankkijoita. Näiden kahden toimialan verottomuus aiheuttaa merkittävän osan elinkeinoelämää rasittavasta piilevästä verosta. Ryhmän perustamisen ideana on mahdollistaa näiden toimialojen järjestäytyminen siten, että verollisten alihankintapalvelujen käyttö olisi mahdollisimman vähäistä. Onnistuessaan järjestelyllä on vaikutus paitsi toimialojen yritysten myös koko verojärjestelmän toimivuuteen.⁵⁶

Verovelvollisuusryhmän muodostaminen ei laajenna ryhmään kuuluvien yritysten vähennysoikeutta, vaan vähennys voidaan muodostamisen jälkeenkin tehdä ainoastaan ryhmän vähennykseen oikeuttavan toiminnan osalta. Täten vähennettävissä ovat ryhmän verolliseen toimintaan tai arvonlisäverolain 131 §:n mukaiseen palautukseen oikeuttavaan toimintaan liittyvät tuotantopanoshankinnat, joita eivät koske arvonlisäverolain vähennysoikeuden rajoitukset. Ryhmärekisteröinti muuttaa kuitenkin hankintojen vähennysoikeutta siten, että verollisen toiminnan hankinnoista on oikeus vähentää arvonlisävero riippumatta siitä, mikä ryhmän yhtiöistä on merkitty laskuun ostajaksi.⁵⁷ Yleiskulujen vähennyskelpoisuuden osalta arviointi tehdään verovelvollisuusryhmän koko toiminnan perusteella, sillä niiden jakoperustetta vähennykseen

⁵³ Männistö 2019 s. 594.

⁵⁴ HE 76/1994 vp s. 4.

⁵⁵ Äärilä et al. 2017 s. 75.

⁵⁶ Ahopelto et al. 2024 s. 107.

⁵⁷ Ahopelto et al. 2024 s. 107.

oikeuttavan ja oikeuttamattoman toiminnan välillä voidaan arvioida ainoastaan ryhmän ulkopuolelle suuntautuvan myynnin perusteella.⁵⁸

Ryhmän perustaminen aloittaa ryhmän erillisen verovelvollisuuden, ja samalla päättää verovelvollisuuden niiden ryhmän jäsenten osalta, jotka olivat ennen ryhmän perustamista merkittynä verovelvollisten rekisteriin. Täten on selvää, että elinkeinonharjoittaja voi kuulua samanaikaisesti vain yhteen verovelvollisuusryhmään. Verovelvollisuusryhmään liittyminen käsitellään verotuksellisesti niin sanottuna nimenmuutoksena, mikä tarkoittaa, että liittyvän yhtiön aiemman verovelvollisuuden päättyminen ei aiheuta tavallisesti verovelvollisuuden päätymiseen liittyviä arvonlisäveroseuraamuksia.⁵⁹

Ryhmän muodostamisella voi myös olla verotuksellisesti ei-toivottuja vaikutuksia, jotka on otettava huomioon sen perustamisvaiheessa. Nämä vaikutukset aiheutuvat pääosin siitä, että ryhmän jäseniä kohdellaan yhtenä verovelvollisena määriteltäessä tiettyjä arvonlisäverojärjestelmän raja-arvoja. Verovelvollisuusryhmää pidetään esimerkiksi yhtenä verovelvollisena määritettäessä arvonlisäverolain 32 §:ssä tarkoitettujen kiinteistöhallintapalvelujen oman käytön verotuksen 50 000 euron alarajaa. Tämän seurauksena oman käytön veroa on suoritettava myös silloin, kun ryhmän yksittäisen yhtiön kiinteistöhallintapalvelujen palkkakustannukset ja sosiaalikulut jäävät alle 50 000 euron alarajan, mutta ryhmä kokonaisuudessaan ylittää rajan.⁶⁰

Verovelvollisuusryhmän jäseniä kohdellaan yhtenä verovelvollisena vain arvonlisäverotuksessa. Kirjanpidollisesti ja tuloverotuksessa ryhmän jäsenet ovat perustamisen jälkeenkin erillisiä yhtiöitä. Tämä tarkoittaa, että kukin ryhmän jäsen laatii käytännössä itse oman arvonlisäverolaskelmansa ja kirjaa sekä tilitettävän että vähennettävän arvonlisäveron omaan kirjanpitoonsa. Ryhmän jäsenet ilmoittavat nämä tiedot ryhmän edustajalle, joka yhdistää ryhmän jäsenten arvonlisätiedot ryhmän nimissä annettavaan veroilmoitukseen. Myös arvonlisäverolain laskuja koskevia säännöksiä sovelletaan jokaiseen ryhmän jäseneseen erikseen, minkä takia laskulle merkataan myyjäksi todellisen myyjän nimi eikä verovelvollisuusryhmän nimeä.⁶¹

3.4 Rajat ylittävä verovelvollisuusryhmä

Verovelvollisuusryhmien soveltamiseen on alusta lähtien liittynyt kysymyksiä niiden alueellisesta rajoittamisesta. Ryhmäsääntelyn alkuperäinen tarkoitus oli hallinnon yksinkertaistaminen sekä

⁵⁸ Ks. KHO 2019:159

⁵⁹ Ahopelto et al. 2024 s. 108.

⁶⁰ Ahopelto et al. 2024 s. 108.

⁶¹ Äärilä et al. 2017 s. 76.

verojärjestelmän väärinkäytösten estäminen,⁶² ja pääosin näistä syistä verovelvollisuusryhmän käyttö rajattiin yksittäisten jäsenvaltioiden rajojen sisälle. Taustalla oli lisäksi huoli siitä, että rajat ylittävät ryhmät saattaisivat vääristää kilpailua ja asettaa suuret kansainväliset toimijat etuoikeutettuun asemaan.⁶³ Kyseinen sääntelyperiaate on edelleen voimassa, ja se on sisällytetty arvonlisäverolakiin. AVL 13 a §:n mukaan verovelvollisuusryhmän jäsenillä on oltava joko liiketoiminnan kotipaikka tai kiinteä toimipaikka Suomessa. Näin ollen verovelvollisuusryhmän toiminta on lähtökohtaisesti rajoitettu ainoastaan Suomen rajojen sisäpuolelle.

Nykyään pää- ja sivuliikerakenteen hyödyntäminen on yritystoiminnassa yleistä, ja usein pää- sekä sivuliike sijaitsevat eri jäsenvaltioissa. Tämä on herättänyt keskustelua siitä, voidaanko toisessa jäsenvaltiossa sijaitseva sivuliike liittää osaksi verovelvollisuusryhmää maakohtaisista rajoituksista huolimatta. Tällaisen liittämisen hyväksyminen johtaisi mahdollisesti tilanteisiin, joissa verovelvollisuusryhmät voisivat toimia jäsenvaltioiden rajat ylittävästi.⁶⁴ Tällaisen toiminnan voidaan katsoa olevan sääntelyn alkuperäisen tarkoituksen vastaista. Suomessa sivuliikkeen liittäminen ryhmään on kuitenkin ollut jo kauan mahdollista. KHO on linjannut, että ulkomaisen pankin suomalaisella sivuliikkeellä on oikeus kuulua verovelvollisuusryhmään, jos sillä on muodostunut Suomeen kiinteä toimipaikka.⁶⁵

Myös *Männistö* katsoo, että sivuliikkeen liittäminen verovelvollisuusryhmään tulisi sallia, mikäli sivuliikkeellä on arvonlisäveron vähennysoikeus. Tällaisessa tilanteessa liittamisestä ei teoriassa pitäisi aiheutua epätoivottuja seurauksia, kuten kilpailun vääristymistä, veronvälttelyä tai perusteettomia veroetuja.⁶⁶ *Männistin* näkökulmaa tukee myös EU-oikeudellinen taso, sillä EUT hyväksyi tuomiossa *Skandia America* Yhdysvaltoihin sijoittautuneen pääliikkeen ruotsalaisen sivuliikkeen verovelvollisuusryhmän jäseneksi Ruotsissa.⁶⁷ EUT hyväksyi liittämisen siitä huolimatta, että tuomiota koskevan julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaan sivuliikkeen liittäminen tulisi tämänkaltaisissa tilanteissa olla mahdotonta. Ratkaisuehdotuksessa asia perusteltiin siten, että samaan oikeushenkilöön kuuluvien pää- ja sivuliikkeen ei tulisi samanaikaisesti olla arvonlisäverovelvollisia.⁶⁸ EUT:n hyväksyvään näkökantaan vaikutti todennäköisesti se, että mikäli tämänkaltaisesta liittamisestä aiheutuisi haitallisia vaikutuksia, on jäsenvaltioilla arvonlisädirektiivin 11 sekä 27 artiklan nojalla oikeus puuttua näihin.⁶⁹

⁶² Komission ehdotus kuudennessi arvonlisädirektiiviksi KOM (73) 950.

⁶³ *Männistö* 2019 s. 595.

⁶⁴ *Männistö* 2019 s. 595.

⁶⁵ Ks. KHO 1997:81.

⁶⁶ *Männistö* 2019 s. 596.

⁶⁷ Ks. asia C-7/13 *Skandia America*.

⁶⁸ Ks. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-7/13 *Skandia America*, kohdat 47 ja 60.

⁶⁹ 27 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat kilpailun vääristymisen estämiseksi ja kuultuaan arvonlisäverokomiteaa, rinnastaa vastikkeellisesti suoritettuihin palveluihin verovelvollisen yrityksensä tarpeita varten suorittaman palvelun, jos palvelu toisen verovelvollisen suorittamana ei oikeuttaisi arvonlisäveron täyteen vähennykseen.

Verovelvollisuusryhmien maakohtaisten rajoitusten tarkastelussa on olennaista huomioida SEUT 49 artiklassa vahvistettu sijoittautumisvapaus sekä SEUT 56 artiklan mukainen palvelujen tarjoamisen vapaus. On nimittäin mahdollista, että verovelvollisuusryhmäsääntelyn liian suppea tulkinta voidaan katsoa olevan ristiriidassa näiden vapauksien kanssa.⁷⁰ Vapauksien tehtävä on lopulta varmistaa, että kansallinen sääntely on EU-oikeuden mukaista, ja siksi niiden merkitys tässä arvioinnissa on keskeinen.⁷¹ Vapauksien vaikutus kulminoituu kysymykseen, onko perustellumpaa sallia verovelvollisuusryhmien rajat ylittävä toiminta vai ottaa riski, että kansallinen sääntely loukkaa SEUT:n mukaista sijoittautumisvapautta tai palvelujen tarjoamisen vapautta.⁷² On lähes väistämätöntä, että verovelvollisuusryhmille syntyy rajat ylittäviä vaikutuksia, jos kiinteille toimipaikoille annetaan kotimaisten elinkeinonharjoittajien tavoin oikeus ryhmäkisteröitymiseen.⁷³ Koko järjestelmän toimivuuden kannalta vaikuttaa perustellummalta sallia ryhmien rajat ylittävä toiminta sivuliikkeiden osalta, kuin altistaa perussopimuksen määräysten rikkomiselle ja mahdolliselle rikkomusmenettelylle.⁷⁴

⁷⁰ Eskildsen 2011 s. 116.

⁷¹ Ks. Asia C-210/04 *FCE Bank*, jossa EUT on todennut näihin vapauksiin liittyen, että ensin on tulkittava, onko kansallinen lainsäädäntö EU-oikeuden vastainen ja vatsa tämän jälkeen tarkastellaan perusvapauksia, jos siihen on tarve.

⁷² Männistö 2019 s. 596.

⁷³ Saukko 2005, s. 282.

⁷⁴ Männistö 2019 s. 596.

4 TOIMIALAKOHTAINEN RAJAUS

4.1 Asia C-74/11: verovelvollisuusryhmän muodostamisen rajoittaminen

AVL 13 a §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan verovelvollisuusryhmään voi kuulua pääasiassa vain AVL 41 §:ssä tarkoitettuja rahoituspalveluja tai 44 §:n 1 momentissa tarkoitettuja vakuutuspalveluja myyvä elinkeinonharjoittaja. Arvonlisädirektiivin 11 artikla ei kuitenkaan sisällä vastaavaa toimialakohtaista rajausta, joten Euroopan komissio katsoi Suomen verovelvollisuusryhmäsääntelyn olevan direktiivin vastainen siltä osin, kun siinä rajoitetaan ryhmän muodostamista nimetyille toimialoille. Komissio nosti asiasta kanteen Euroopan unionin tuomioistuimeen, joka käsitteli asian tuomiossaan C-74/11 *komissio v. Suomi*.

Komissio esitti kanteessaan, että verovelvollisuusryhmäsääntelyä olisi kansallisesti sovellettava kaikkiin yrityksiin toimialasta riippumatta, sillä yhteisen arvonlisäverojärjestelmän yhteydessä käyttöön otettavan erityisjärjestelyn tulisi järjestelmän luonteen mukaisesti olla yleisesti sovellettavissa. Komissio katsoi arvonlisädirektiivin 11 artiklan sanamuodon tukevan tätä tulkintaa, sillä säännöksessä ei viitata mahdollisuuteen rajata järjestelmän soveltamisala vain tietyille toimialoille. Komissio totesi, etteivät rahoitus- ja vakuutusalan yritykset kilpaile muiden toimialojen yritysten kanssa, minkä vuoksi toimialakohtaisen rajauksen ei voida katsoa rikkovan unionin neutraliteettiperiaatetta.⁷⁵ Sen sijaan komissio katsoi Suomen verovelvollisuusryhmäsääntelyn olevan unionin oikeuden yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen, sillä se asettaa rahoitus- ja vakuutusosalalla toimivat yritykset etuoikeutettuun asemaan suhteessa vastaavanlaisiin toimijoihin.⁷⁶ Komission mukaan Suomi ei ole pystynyt esittämään objektiivisia perusteita tälle erityiskohtelulle, minkä takia AVL:n sääntelyä on tältä osin pidettävä yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena.⁷⁷

Suomen tasavalta kiisti komission väitteen ja katsoi, ettei arvonlisäverodirektiivin 11 artikla edellytä verovelvollisuusryhmäsääntelyn ulottamista kaikille toimialoille.⁷⁸ Perusteluissaan se totesi oman näkemyksensä olevan paremmin linjassa arvonlisäjärjestelmän luonteen kanssa, sillä rajoituksen pyrkimys on vastata mahdollisimman tarkasti verotuksen todellista tarvetta neutraalisuus

⁷⁵ Kuten aiemmin todettu neutraalisuuden periaatteen loukkaamisesta voi olla kysymys ainoastaan kilpailevien elinkeinonharjoittajien välisissä tilanteissa.

⁷⁶ Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen voi ilmetä veroasioissa syrjintänä myös silloin, kun kyseessä ovat elinkeinonharjoittajat, jotka eivät kilpaile keskenään mutta ovat muutoin samankaltaisessa tilanteessa.

⁷⁷ Ks. asia C-74/11 komissio v. Suomi, kohta 49, jonka mukaan ”yhdenvertaisen kohtelu periaate edellyttää, että samankaltaisia tilanteita ei kohdella eri tavoin, ellei erilainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua.”

⁷⁸ Suomen tasavalta katsoi jo direktiivin sanamuodon mahdollistavan sen, että ryhmäsääntelyä on mahdollista rajoittaa koskemaan vain tiettyjä toimialoja.

huomioiden.⁷⁹ Vastauksessaan Suomi lisäksi toi esille sen, että rahoitus- ja vakuutusalan kuulumista erityisen lupa- ja valvontajärjestelmän piiriin on pidettävä objektiivisena perusteena niiden erityiskohtelulle ja näin ollen kansallista sääntelyä on pidettävä unionin yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisena.

EUT antoi asiassa tuomionsa 25.4.2013 vahvistaen, että jäsenvaltioilla on oikeus rajoittaa verovelvollisuusryhmäsääntelyn soveltamisalaa koskemaan vain tiettyjä toimialoja, mikäli se on tarpeellista veropetosten tai veronkierron ehkäisemiseksi. Se katsoi, että rajoittaessaan ryhmän muodostamista toimialakohtaisesti Suomi oli pyrkinyt ehkäisemään juuri näitä väärinkäytöksiä, ja oli näin toiminut arvonnäködirektiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti. EUT totesi, ettei komissio ollut kanteessaan kyennyt osoittamaan perusteluja sille, että Suomen sääntely olisi direktiivin vastainen, ja komission kanne hylättiin.

Asiassa huomionarvoista on, että EUT jätti kokonaan käsittelemättä komission yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskevan väitteen, sillä se katsoi komission virheellisesti laajentaneen oikeusriidan kohdetta. Komission alkuperäisessä kannekirjelmässä viitattiin rajoittamisen olevan ristiriidassa verotuksen neutraliteettiperiaatteen kanssa. Neutraliteettiperiaatteen loukkaaminen voi kuitenkin tulla kyseeseen ainoastaan kilpailevien elinkeinonharjoittajien välillä, joten tilanne olisi tullut arvioida yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamisen näkökulmasta. Komission vedotessa vasta myöhemmässä vaiheessa siihen, että toimialakohtainen rajoitus on ristiriidassa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa, laajensi se tosiasiasa alkuperäistä oikeusriidan kohdetta. Tämän menettelyvirheen takia EUT jätti väitteen tältä osin käsittelemättä, ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamisen kysymys jäi avoimeksi.

4.2 KHO 2014:31: Suomella oikeus rajoittaa ryhmän muodostamista

Korkein hallinto-oikeus on tapauksessa 2014:31 päätenyt seuraavaan ratkaisuun:

”Korkein hallinto-oikeus katsoi yhtiöiden valituksesta unionin tuomioistuimen asioissa C-74/11 ja C-480/10 valituksen vireillä ollessa antamien tuomioiden perusteella, että Suomella oli oikeus rajoittaa verovelvollisuusryhmän perustamismahdollisuus rahoitus- ja vakuutusalan yrityksiin arvonnäköverodirektiivin 11 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuista syistä eli veropetosten ja veronkierron ehkäisemiseksi.”

⁷⁹ Yhteisen arvonnäköverojärjestelmän yleisyys ja yhtenäisyys edellyttävät Suomen tasavallan mukaan sitä, että arvonnäköverodirektiivin mahdollistamien erityisten järjestelyjen käyttöala on rajattu mahdollisimman tarkoin vastaamaan todellista tarvetta verotuksen neutraalisuus huomioon ottaen.

Tapauksessa oli kysymys verovelvollisuusryhmän perustamisesta sosiaali- ja terveydenhuoltoalan yritysten kesken. Hakijayhtiöt A Oy, B Oy, C Oy, D Oy ja E Ky olivat arvonlisäverolain 13 a §:ssä tarkoitettuja liiketoimintaa harjoittavia elinkeinonharjoittajia. Yhtiöt olivat sijoittautuneet Suomen alueelle, ja niiden kotipaikka sijaitsi Suomessa. Yhtiöillä oli myös läheiset rahoitukselliset, taloudelliset ja hallinnolliset suhteet toisiinsa, joten hakijayhtiöt katsoivat, että ryhmärekisteröinnille säädetyt edellytykset täyttyivät. Hakijayhtiöt katsoivat Suomen ryhmäsääntelyn toimialakohtaisen rajauksen olevan arvonlisädirektiivin 11 artiklan vastainen, ja täten myös sosiaali- ja terveydenhuoltoalan yrityksillä tulisi olla oikeus perustaa arvonlisäverolain 13 a §:ssä tarkoitettu verovelvollisuusryhmä.

Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että Suomella oli oikeus rajoittaa verovelvollisuusryhmän perustamismahdollisuutta koskemaan ainoastaan rahoitus- ja vakuutusalan yrityksiä, minkä seurauksena hakijayhtiöiden oikeus muodostaa verovelvollisuusryhmä evättiin. KHO linjasi, että verovelvollisuusryhmän perustamisen rajoittaminen kyseisille toimialoille on perusteltua veropetosten tai veronkierron ehkäisemiseksi. Lisäksi KHO katsoi, että toimialakohtainen raja ei ollut unionin yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen, sillä rahoitus- ja vakuutusala kuuluu erityisen lupa- ja valvontajärjestelmän piiriin, mitä voidaan pitää objektiivisena perusteluna niiden erityiskohtelulle.

KHO on perusteluissaan viitannut etenkin asian *komissio v. Suomi* tulkintaan. Se katsoi EUT:n tavoin, että rajoittamalla verovelvollisuusryhmän muodostamismahdollisuuden ainoastaan rahoitus- ja vakuutusalan yrityksiin, Suomi on toiminut arvonlisädirektiivin mukaisesti pyrkien estämään veropetoksia ja veronkiertoa. Täten päätöstä voidaan käytännössä pitää EUT:n valitseman linjan ratifiointina myös kansallisessa oikeuskäytännössä. Merkittävänä voidaan pitää KHO:n linjausta siitä, että toimialakohtaisen rajauksen ei katsottu loukkaavan unionin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta erityisen sääntelyn ja valvonnan johdosta. Se ei jättänyt asiasta uutta ennakkoratkaisupyyntöä Euroopan unionin tuomioistuimeen, vaan piti asiaa koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä selvänä. Tätä voidaan pitää erikoisena tulkintana, sillä tuomioistuimen oikeuskäytännössä asia jäi EUT:n toimesta kokonaan käsittelemättä komission menettelyvirheen takia.

4.3 KHO 2024:53: ryhmän muodostamista ei laajennettu muille toimialoille

Korkein hallinto-oikeus on ennakkopäätöksessään 2024:53 päätenyt seuraavaan ratkaisuun:

”Kun otettiin huomioon arvonlisäverolain 13 a § kokonaisuudessaan, säännöksen tarkoitus sekä verovelvollisuusryhmän sisäisten liiketoimien jääminen arvonlisäveron soveltamisalan

ulkopuolelle, A Oy:tä ei ollut pidettävä mainitun lainkohdan tarkoittamana elinkeinonharjoittajana, joka pääasiassa myi arvonlisäverolain 41 §:ssä tarkoitettuja rahoituspalveluja. A Oy:llä ja hakijoina olevilla muilla konserniyhtiöillä ei ollut oikeutta muodostaa keskenään verovelvollisuusryhmää.”

Ennakkopäätöksessä oli kysymys tapauksesta, jossa A Oy oli Verohallinnolle toimittamassaan hakemuksessa pyytänyt arvonlisäverolain 13 a §:ssä tarkoitetun verovelvollisuusryhmän rekisteröintiä. Ryhmä olisi koostunut A Oy:stä sekä hakemuksessa yksilöidyistä konserniyhtiöistä. Konsernissa oli muodostettu rakenne, jossa emoyhtiö C Oy:n alla toimivat A Oy ja sen välillisesti omistama B Oy, jonka alla toimivat muut ryhmään liitettäväksi suunnitellut konserniyhtiöt. A Oy tuotti muille konserniyhtiöille pääasiassa verottomia rahoituspalveluja, kuten luotonantoa. B Oy vastasi puolestaan muiden hallintopalvelujen tuottamisesta, kuten IT-palvelujen hankinnasta. Muut ryhmään liitettävät konserniyhtiöt olivat pääasiassa sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja tuottavia yrityksiä.

Tapauksessa ratkaisevaa oli se, pidetäänkö A Oy:tä arvonlisäverolain 13 a §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna pääasiassa 41 §:ssä tarkoitettuja rahoituspalveluja myyvänä elinkeinonharjoittajana. Asian ratkaisemisessa keskeistä oli, ettei A Oy:n tuottamia rahoituspalveluja pääasiassa myyty muodostettavan verovelvollisuusryhmän ulkopuolelle. Siten verovelvollisuusryhmä, tai A Oy sen jäsenenä, ei verovelvollisuusryhmän muodostamisen jälkeen harjoittaisi enää lainkaan tai vain vähäisessä määrin arvonlisäverolain 41 §:ssä tarkoitettua rahoituspalvelujen myyntiä. Näin ollen KHO linjasi, ettei A Oy:tä ollut pidettävä mainitun lainkohdan tarkoittamana elinkeinonharjoittajana, ja konserniyhtiöillä ei ollut oikeutta muodostaa keskenään verovelvollisuusryhmää.

KHO:n ennakkopäätöksestä on pääteltävissä, että sen pääasiallisena tavoitteena oli säilyttää verovelvollisuusryhmän muodostamisen mahdollisuus ainoastaan rahoitus- ja vakuutusalan yrityksille. Järjestelyä ei haluttu avata siten, että verovelvollisuusryhmän perustamisen edellytykset täyttyisivät pääasiassa sen jäsenille suoritettavien palveluiden perusteella. Tällöin ryhmärekisteröinnin mahdollisuus ei käytännössä rajautuisi enää tiettyyn toimialaan, vaan jatkossa ryhmän perustamisen edellytyksenä olisi ainoastaan tietyn tyyppisten palveluiden tarjoaminen sen sisällä. Tällainen lopputulos olisi ollut AVL 13 a §:n tarkoituksen vastainen, koska kaikilla toimialoilla olisi jatkossa periaatteessa mahdollisuus järjestää toimintansa siten, että ne täyttäisivät verovelvollisuusryhmän muodostamisen yleiset edellytykset. Päätös vahvisti aiempaa linjaa toimialakohtaisen rajoituksen perusteltavuudesta, mutta jätti yhä auki kysymyksen rajoituksen hyväksyttävyydestä unionin yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamisen näkökulmasta.

4.4 Onko toimialakohtainen rajausta perusteltu?

Korkeimman hallinto-oikeuden tuore linjaus jättää sosiaali- ja terveydenhuoltoalan yritykset verovelvollisuusryhmäsääntelyn ulkopuolelle nostaa esiin kysymyksen siitä, onko ryhmäsääntelyn rajaaminen perusteltua toimialakohtaisin perustein. KHO on päätöksessään 2014:31 linjannut, asiaan *komissio v. Suomi* viitaten, että verovelvollisuusryhmän toimialakohtainen rajausta on perusteltu, sillä sen avulla pyritään ehkäisemään veropetoksia ja veronkiertoa arvonlisäverodirektiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Lisäksi rajauksen ei katsottu olevan unionin oikeuden yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen rahoitus- ja vakuutusalaan liittyvän erityisen sääntelyn ja valvonnan, kuten lupavaatimusten takia. On kuitenkin vaikea nähdä perusteluja sille, miksei rahoitus- ja vakuutusalaan rinnastettavissa oleva sosiaali- ja terveydenhuoltoala täyttäisi näitä vaatimuksia.

On hyvin hankalaa nähdä konkreettisia eroja veropetosten ja veronkierron ehkäisemisen tavoitteen kohdalla näiden kahden eri toimialan välillä. On perusteltua esittää, että sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla esiintyy suhteellisen vähän kyseisiä väärinkäytöksiä toimialojen luvanvaraisuuden johdosta. Vastaava väite voidaan esittää myös rahoitus- ja vakuutusalan toimijoiden kohdalla. Siten on vaikea nähdä, miksi väärinkäytösten perusteella jotkin tietyt toimialat eivät myös voisi hyödyntää verovelvollisuusryhmäsääntelyä. Ei myöskään ole aiheellista olettaa, että rahoitus- ja vakuutusalalla ilmenisi poikkeavissa määrin näitä väärinkäytöksiä, joiden ehkäisemisessä ryhmäsääntelyllä olisi merkittävä rooli.

Lisäksi on vaikea nähdä, miten rahoitus- ja vakuutusalan erityisen sääntelyn sekä valvonnan tavoite ei soveltuisi myös sosiaali- ja terveydenhuoltoalalle. Arvonlisäverosääntelyssä sosiaali- ja terveydenhuoltoalan verottomuus nimittäin perustuu joko julkisen toimijan asemaan tai yksityisen toimijan luvanvaraisuuteen. Vaikka valtaosa rahoituspalveluista edellyttää lupavaatimuksia tai kuuluu viranomaisen valvonnan piiriin, ei niiden verottomuus perustu vastaavalla tavalla suoraan luvanvaraisuuteen. Näin ollen myös lainsäädäntöteknisesti on perusteltua esittää, ettei ryhmäsääntelyn soveltamiselle tulisi asettaa valvontaan liittyviä esteitä.

Euroopan komissio on tiedonannossaan Euroopan neuvostolle ja parlamentille todennut, että ryhmäkisteröintijärjestelmän tulee olla avoin kaikille toimialoille niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat ottaneet sen käyttöön.⁸⁰ Tämä perustuu 11 artiklan sanamuotoon, jossa ei aseteta toimialakohtaisia rajoituksia ryhmäkisteröinnille. Komission mukaan asiassa on huomioitava erityisesti verotuksen yhdenvertaisen kohtelun periaate. Sen nojalla kansallista ryhmäkisteröintijärjestelmää ei voida

⁸⁰ Komission tiedonanto Neuvostolle ja Euroopan parlamentille arvonlisäverojärjestelmästä annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY 11 artiklassa säädetystä ryhmäkisteröintimahdollisuudesta, kohta 3.3.5.

ottaa käyttöön vain joillakin toimialoilla, koska tällöin järjestelmällä suosittaisiin tiettyjä yrityksiä toisiinsa nähden.⁸¹

EUT:n sekä KHO:n tuomioiden perusteella on kuitenkin selvää, että Suomella on oikeus rajoittaa ryhmäkisteröintiä. Ryhmään kuulumista voidaan rajoittaa siten, että ryhmään hyväksytään vain tietyillä toimialoilla, kuten rahoitus- ja vakuutusallalla toimivia yrityksiä, jos rajaamisen tavoitteena on veropetosten tai veron kiertämisen ehkäiseminen. Näin ollen on todettava komission tulkinnan, jonka mukaan ryhmäkisteröinnin on oltava avoinna kaikille toimialoille, olevan virheellinen. Ei kuitenkaan ole perusteltua toteuttaa rajoitusta koskemaan yksinomaan rahoitus- ja vakuutusalan yrityksiä, sillä perusteet, joilla näiden kahden toimialan erityiskohtelu on toteutettu, soveltuvat myös sosiaali- ja terveydenhuoltoalalle.

Lisäksi on aidosti epäselvää, onko näin tiukka rajaaminen unionin oikeuden yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimusten mukainen. EU-tuomioistuin ei asiassa *komissio v. Suomi* käsitellyt komission väitettä siitä, onko yhdenvertaisen kohtelun periaate esteenä ryhmäkisteröintimahdollisuuden rajaamiselle ainoastaan rahoitus- ja vakuutusalan yrityksiin. Väite jäi käsittelemättä komission tekemän menettelyvirheen vuoksi sen laajentaessa oikeusriidan kohdetta. On perusteltua esittää, että arvonlisälaissa omaksuttu sääntely loukkaa tätä periaatetta. Toimialat eivät arvonlisäverotuksen tai erityisen valvonnan tavoitteen suhteen olennaisesti eroa toisistaan. Näin ollen rahoitus- ja vakuutusalan suosiminen suhteessa sosiaali- ja terveydenhuoltoalaan yksinomaan toimialan perusteella ei vastaa yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksia.

Tämän arvioinnin osalta on myös huomioitava se tosiasia, että unionin tuomioistuin on tähänastisessa oikeuskäytännössään suhtautunut kohtalaiseen pidättyvästi yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamiseen, kun asiassa on käsitelty yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta laaja-alaisemmin eikä ainoastaan neutraliteettiperiaatteen ilmentämänä.⁸² Tämän vuoksi ei myöskään voida pitää itsestään selvänä, että käsitelleessään asian yhdenvertaisen kohtelun periaatteen näkökulmasta, unionin oikeus päättäisi estää Suomea rajoittamasta ryhmäkisteröintimahdollisuutta vain rahoitus- ja vakuutusallalle.

⁸¹ Lisäksi komissio on tiedonannossaan nostanut esiin, että toimialoja rajaavaa järjestelyä voitaisiin kritisoida myös valtiontuen osalta. Näin ollen AVL 13 a §:n liian tiukka soveltaminen toimialarajoituksen osalta voitaisiin unionin oikeuden tasolla tulkita ongelmalliseksi myös kielletyn valtiontuen näkökulmasta.

⁸² Ks. KHO 2014:31 vähemmistöön jääneen oikeusneuvos Mikko Pikkujämsän lausunto, jonka mukaan ”unionin tuomioistuin on tähänastisessa oikeuskäytännössään suhtautunut arvonlisäveroasioissa pidättyvästi yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamiseen silloin, kun ei ole ollut kysymys vain neutraalisuusperiaatteen ilmentämisestä vaan tätä laaja-alaisemmasta yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta”

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Verovelvollisuusryhmäsääntely on tärkeä osa arvonlisäverojärjestelmää. Se vahvistaa arvonlisäverojärjestelmän neutraalisuutta sallimalla verosta vapautettujen toimialojen järjestäytymisen siten, että ne voivat ryhmän sisällä myydä toisilleen tavaroita sekä palveluita verottomina. Ryhmän muodostaminen edellyttää, että sen jäsenillä on liiketoiminnan kotipaikka tai kiinteä toimipaikka Suomessa. Täten ryhmien ei käytännössä ole mahdollista toimia jäsenvaltioiden rajat ylittävästi, mutta yritysmaailmassa yleistynyt pää- ja sivuliikerakenne on antanut ryhmille myös rajat ylittäviä vaikutuksia. Verovelvollisuusryhmää muodostettaessa sen jäsenillä on oltava keskenään läheiset rahoitukselliset, taloudelliset ja hallinnolliset suhteet, jotta Verohallinto voi hyväksyä hakemuksen ryhmärekisteröinnistä.

Arvonlisädirektiiviin pohjautuvana verovelvollisuusryhmäsääntelyllä on myös kansainvälinen ulottuvuus. Sääntelyn soveltaminen epäyhteneväisesti eri jäsenvaltioiden välillä on aiheuttanut sekä verovelvollisille että jäsenvaltioille hankalia tulkintatilanteita, jotka pahimmassa tapauksessa ovat rajoittaneet yritysten toimintamahdollisuuksia. Tulkintatilanteisiin on syytä varautua myös tulevaisuudessa, sillä ryhmäsääntelyn soveltaminen on jäsenvaltioille vielä toistaiseksi vapaaehtoista. Ryhmäsääntelyn säätäminen pakolliseksi koko EU-alueella voisi kuitenkin vahvistaa sääntelyn yhdenmukaisuutta ja vähentää tulkintatilanteita tulevaisuudessa.

Arvonlisädirektiivi ei aseta erityisiä edellytyksiä verovelvollisuusryhmien muodostamiselle. Näin ollen jäsenvaltioilla on vapaus rajoittaa sääntelyä, kunhan rajoitukset ovat unionin oikeuden ja direktiivin tavoitteiden mukaisia. Suomi on muista jäsenvaltioista poiketen, kyseistä vapautta hyödyntäen, päättänyt rajoittaa verovelvollisuusryhmien soveltamisalan koskemaan ainoastaan rahoitus- ja vakuutusalan yrityksiä. Euroopan komissio on katsonut rajoituksen olevan ristiriidassa unionin yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa, jota verotuksen neutraliteettiperiaate heijastaa. Sekä EUT että KHO ovat kuitenkin vahvistaneet, että Suomella on oikeus rajoittaa verovelvollisuusryhmän muodostamista vain tietyille toimialoille veronetosten ja veronkierron ehkäisemiseksi. Ryhmäsääntely tulisi kuitenkin avata myös sosiaali- ja terveydenhuoltoalalle, sillä näiden kahden tavoitteen osalta ne eivät poikkea rahoitus- ja vakuutusalasta.

Lisäksi ryhmäsääntelyn osalta kysymys rajoituksen hyväksyttävyydestä EU-oikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta on yhä epäselvä, sillä EUT on jättänyt asian tältä osin käsittelemättä. Yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaaminen veroasioissa kohdistuu elinkeinonharjoittajiin, jotka eivät ole toistensa kilpailijoita, mutta ovat muuten samankaltaisessa tilanteessa. Periaate edellyttää, että samankaltaisia tilanteita ei kohdella eri tavoin, ellei kohtelu ole objektiivisesti perusteltua. Rahoitus- ja vakuutusala ovat arvonlisäverotuksellisesti rinnastettavissa

sosiaali- ja terveydenhuoltoalaan. Nämä molemmat toimialat täyttävät samat erityisen sääntelyn ja valvonnan objektiiviset perusteet, millä erityiskohtelun on perusteltu olevan yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen. Näin ollen Suomen sääntelyn – siltä osin, kun se rajoittaa sosiaali- ja terveydenhuoltoalaa muodostamasta verovelvollisuusryhmää – voidaan katsoa olevan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen.

Tämän hetken tilanteen valossa vaikuttaa selvältä, että ilman kotimaista lainsäädäntömuutosta verovelvollisuusryhmien osalta sosiaali- ja terveydenhuoltoalan toimijoiden ei ole tulevaisuudessakaan mahdollista perustaa verovelvollisuusryhmää.⁸³ Tämän vahvisti KHO:n ennakkopäätös 2024:53, jossa ryhmän perustaminen evättiin kyseisten toimialojen yritysiltä. Näyttää siltä, että ainoa vaihtoehto tilanteen selventämiseksi on pyytää asiasta ennakkoratkaisupyynnön Euroopan unionin tuomioistuimelta.

Olisikin toivottavaa, että toimialakohtaiseen rajaukseen liittyen tehtäisiin ennakkoratkaisupyynnön Euroopan unionin tuomioistuimelle, sillä EUT ei ole käsitellyt asiaa vielä tästä näkökulmasta. Ennakkoratkaisupyynnön selkeyttäisi toimialakohtaisen rajoituksen oikeudellista tilaa sekä verovelvollisuusryhmien yleisiä käyttöedellytyksiä. On hyvinkin mahdollista, että EUT tulisi siihen johtopäätökseen, että sääntely tulisi avata myös sosiaali- ja terveydenhuoltoalalle, mikäli se käsittelee asian tästä näkökulmasta. Tulevaisuutta ajatellen tulisi olla varmuus siitä, että verovelvollisuusryhmäsääntelyä sovelletaan etenkin toimialakohtaisen rajoituksen osalta EUT:n oikeuskäytännössä edellyttämällä tavalla tarpeeksi laajasti. Selkeä ja ennustettava verovelvollisuusryhmäsääntely on nimittäin pitkällä aikavälillä etu kaikille osapuolille.

⁸³ Lindberg et al. 2024 s. 545.

LÄHTEET

Kirjallisuus:

- Ahopelto, Lassi – Ojala, Marko – Paavolainen, Joonas – Saari, Atte – Sääksilahti, Juha – Takalo, Tero: Arvonlisäverotus 2024. Edita 2024.
- Eskildsen, Casper: VAT Grouping versus Freedom of Establishment. EC Tac Review 3/2011 s. 114–120.
- Helminen, Marjaana: EU-vero-oikeus – välitön verotus. Alma Talent 2018.
- Knuutinen, Reijo: Legaliteettiperiaate vero-oikeudessa. Lakimies 6/2015 s. 811–833.
- Knuutinen, Reijo: Verosuunnittelun oikeudelliset ja yhteiskunnalliset rajat. Alma Talent 2020.
- Lindberg, Irina – Ruohola, Tiina: Yksityisten terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen arvonlisäverotulkintoja viimeaikaisten lainsäädäntömuutosten valossa. Verotus 5/2024 s. 540–549.
- Männistö, Eero: Arvonlisäveroryhmien ajankohtaisia kysymyksiä. Verotus 5/2019 s. 592–602.
- Määttä, Kalle: Arvonlisäverolain tulkintaongelmat. Kauppakamari 2015.
- Nieminen, Auvo – Anttila, Raimo – Äärilä, Leena – Jokinen, Mika – Pikkujämsä Mikko: Arvonlisäverotus. Alma Talent Oy. Jatkuvatäydenteinen, päivitetty 07.1.2025.
- Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Edita 2017.
- Saukko, Petri: Arvonlisäveroryhmät. Lapin Yliopisto 2005.
- Äärilä, Leena – Nyrhinen, Ritva – Hyttinen, Pekka – Lamppu Kaisa: Arvonlisäverotus käytännössä. Alma Talent 2017.

Virallis- ja puolivirallislähteet:

- Euroopan komissio: Ehdotus kuudenneksi arvonlisädirektiiviksi. KOM (73) 950 (Bryssel 20.6.1973).
- Komission tiedonanto: Arvonlisäverojärjestelmästä annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY 11 artiklassa säädetyistä ryhmäkisteröintimahdollisuudesta. KOM (2009) 325 lopullinen (Bryssel 02.07.2009).
- HE 88/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle arvonlisäverolaiksi.
- HE 76/1994. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain muuttamisesta.
- Verohallinnon ohje: Arvonlisäveron vähennysoikeudesta. Dnro VH/3056/00.01.00/2020 (24.11.2020).

Verohallinto, Verotulojen kehitys vuonna 2024. Verohallinnon tilastot 23.01.2025.

OIKEUSTAPAUSLUETTELO

KHO 1997:81

KHO 2014:53

KHO 2019:159

KHO 2023:33

KHO 2024:53

C-6/64 Flaminio Costa v. ENEL

C-210/04 FCE Bank

C-309/06 Marks & Spencer

C-174/08 NCC Construction Danmark

C-74/11 komissio v. Suomi

C-174/11 Zimmermann

C-7/13 Skandia America

Yhdistetyt asiat C-108/14 ja C-109/14 *Larentia + Minerva*

C-126/14 Sveda

C-326/15 DNB Banka