# Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Asia: valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi koskien pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä verotuksessa (U 11/2022)

Pyynnöstä lausun edellä mainitusta valtiovarainministeriön kirjelmästä seuraavaa:

## 1 Yleisiä huomioita direktiiviehdotuksesta ja valtioneuvoston kirjelmästä

Direktiiviehdotus perusteluineen on hyvin laaja, ja ehdotetun direktiivin mukainen sääntely on luonteeltaan hyvin teknistä ja yksityiskohtaista. Tästä syystä ei oteta tässä lausunnossa kantaa direktiiviehdotuksen yksityiskohtiin, vaan käsittelen lähinnä ehdotuksen keskeisiä rakenteita ja tavoitteita. Valtioneuvoston kirjelmässä on kuvattu hyvin direktiiviehdotuksen keskeinen sisältö, joka koostuu (1) sääntelyn kohteena olevien yksiköiden tunnistamisesta ja raportointivelvollisuudesta, (2) riittävää substanssia vailla olevien yksiköiden verokohtelusta ja (3) jäsenvaltioiden välisestä pakollisesta tietojenvaihdosta. Kirjelmässä arvioidaan myös direktiiviehdotuksen suhdetta EU-oikeuden suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin, ehdotetun sääntelyn vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön sekä sääntelyn hallinnollisia ja taloudellisia vaikutuksia Suomessa. Kirjelmässä kuvataan lisäksi valtioneuvoston kanta direktiiviehdotuksesta. Otan lausunnossa kantaa myös kirjelmässä esitettyihin keskeisimpiin näkökohtiin.

Kirjelmässä direktiiviehdotusta kutsutaan pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä koskevaksi direktiiviksi. Pöytälaatikkoyhtiö ei terminä ole paras vaihtoehto kuvaamaan direktiiviehdotuksen sisältöä. Pöytälaatikkoyhtiö viittaa täysin toimimattomaan yhtiöön. Kuoriyhtiö kuvaa terminä pöytälaatikkoyhtiötä osuvammin yhtiötä, joka hallinnoi verotuksellisesta syistä perustettuna kulissina tiettyä omaisuutta ja kerää kyseisen omaisuuden tuottamia tuloja. Käytän seuraavassa direktiiviehdotuksesta nimeä kuoriyhtiödirektiivi ja sen kohteena olevista yhtiöistä nimitystä kuoriyhtiö.

Kansainvälisen verotuksen perinteinen tehtävä on rajat ylittävää taloudellista toimintaa haittavan kansainvälisen kaksinkertaisen tai moninkertaisen verotuksen poistaminen. Viimeisten vajaan parin vuosikymmenen aikana kansainvälistä verotusta koskeva sääntely on kokenut merkittäviä muutoksia. Nämä muutokset liittyvät erityisesti kansainvälisesti toimivien yritysten ja konsernien harjoittaman aggressiivisen verosuunnittelun, veron kiertämisen ja veropetosten torjuntaa koskevan sääntelyn määrän ja tällaisen sääntelyn tehokkuuden olennaiseen kasvuun. Myös neuvoston kuoriyhtiöitä koskeva direktiiviehdotus kuuluu tähän sääntelyn muutostrendiin.

Omaisuutta passiivisesti hallinnoivat ja tällaisen omaisuuden kerryttämiä tuloja keräävät kuoriyhtiöt ovat osa aggressiivisen verosuunnittelun, veron kiertämisen ja veropetosten keinovalikoimaa. Usein tällaisten yhtiöiden keskeisenä tavoitteena on hyödyntää sijoittautumisvaltionsa edullista verosääntelyä ja edullista verosopimusverkostoa. Toisaalta omaisuutta passiivisesti hallinnoivien yhtiöiden olemassaolon syyt voivat olla verotuksesta riippumattomia. On oletettavaa, että merkittävä osa omaisuutta passiivisesti hallinnoivista yhtiöistä on perustettu muista kuin verotuksellisista syistä. Tämän vuoksi verovalvonnan kannalta on olennaista erottaa mahdollisimman tehokkaasti ne yhtiöt ja muut verotukselliset yksiköt, joiden avulla haetaan verojärjestelmän kannalta vieraita veroetuja ja ne yhtiöt ja yksiköt, joiden olemassaolo ei perustu tällaisten veroetujen saamiseen eikä niiden avulla voida tosiasiallisesti saavuttaa verojärjestelmälle vieraita veroetuja.

## 2 Direktiiviehdotuksen mukaisen sääntelyn suhde muuhun sääntelyyn

Kansallisten sekä OECD:n ja EU:n veron kiertämistä ja veropetosten estämistä koskevien hankkeiden yhteydessä on otettu ja tullaan jatkossakin ottamaan käyttöön uutta sääntelyä. Tämä kansalliseen lainsäädäntöön, direktiiveihin ja verosopimuksiin perustuva sääntely muodostaa jo nyt varsin monimutkaisen, osin päällekkäisen ja myös varsin vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Kuoriyhtiödirektiivi toisi tähän kokonaisuuteen yhden uuden elementin. Kuoriyhtiödirektiivin soveltamisala vaikuttaa olevan osin päällekkäinen jo käyttöön otettujen sääntelyinstrumenttien kanssa.

Ehdotetun direktiivin suhde väliyhteisölainsäädäntöön jää epäselväksi. Kummassakin sääntelyssä on samoja peruspiirteitä: tietyn tunnusmerkitön täyttävä yhtiö tai muu yksikkö voidaan verotuksessa sivuuttaa ja sen tulot verotetaan suoraan omistajiensa tuloina. Väliyhteisölainsäädännön ja nyt ehdotetun direktiivin tavoitteena on torjua osin samankaltaisia järjestelyjä, joissa ulkomailla olevaa yhtiötä tai muuta verotuksellista yksikköä pyritään käyttämään hyväksi sen omistajien (tosiasiallisten edunsaajien) verorasituksen pienentämisessä. Väliyhteisölainsäädännön tapaan direktiiviehdotuksen mukainen sääntely johtaisi ulkomailla olevan kuoriyhtiön sivuuttamiseen verotuksessa ja kuoriyhtiön tulon verottamiseen sen omistajien tulona. Ehdotettua sääntelyä voisi siten kutsua myös erityiseksi väliyhteisölainsäädännöksi. Kuoriyhtiödirektiivin mukaisella sääntelyllä voi olla rajapintoja myös suhteessa muihinkin veron kiertämistä koskevan direktiivin mukaiseen säännöksiin, erityisesti hybridisäännöksiin ja koron vähennysoikeuden rajoituksiin.

Verosopimusten PTT- ja BO-määräyksillä sekä kansallisilla veron kiertämisestä koskevilla yleissäännöksillä voidaan torjua kuoriyhtiöiden hyväksikäyttöä verotuksessa. Näiden säännösten teho kuoriyhtiöiden väärinkäytön estämisessä saattaa kuitenkin olla tosiasiallisesti heikko, koska mekanismit kuoriyhtiöiden tunnistamisessa voivat olla puutteellisia. Lisäksi veron kiertämistä koskevien yleissäännösten soveltamisen edellytyksenä on yleensä se, että veroviranomaisen on kyettävä osoittamaan verovelvollisen tarkoitus kiertää veroa. Direktiiviehdotuksessa tämä asetelma on käännetty toisinpäin, koska yrityksen on direktiivin raportointiedellytysten täyttyessä näytettävä, että sen tarkoitusperät eivät ole verotuksellisia. Direktiiviehdotus ei vaikuttaisi olevan ainakaan olennaisesti päällekkäinen globaalia miniveroa koskevan direktiiviehdotuksen kanssa, koska kyseisen sääntelyn soveltamisala olisi rajattu vain suurimpiin yrityksiin.

Direktiiviin perustuva kansallinen sääntelykään ei voi olla ristiriidassa perusvapauksien kanssa, jos kansallinen sääntely ei perustu EU:n tasolla toteutettuun kattavaan yhdenmukaistamistoimeen (ks. C-386/14, Groupe Steria SCA, k. 39 ja C-14/16, Euro Park Service, k. 19). Direktiiviehdotuksessa on todettu, että sääntelyllä ei pyritä täydelliseen kansallisen sääntelyn yhdenmukaistamiseen, vaan ainoastaan määrittämään minimisuojan kansallisille verojärjestelmille. Tämän vuoksi on myös syytä selvittää se, mikä on direktiiviehdotuksen mukaisen sääntelyn suhde SEUT 49 artiklan mukaiseen sijoittautumisvapauteen. Direktiivin mukainen sääntely koskisi vain rajat ylittäviä tilanteita, mikä voi asettaa rajat ylittävät tilanteet verotuksessa epäedullisempaan asemaan kuin vastaavat kansalliset tilanteet. Tämä voi puolestaan johtaa sijoittautumisvapauden rajoitukseen. Sijoittautumisvapauden rajoituksille voi kuitenkin olla olemassa veron kiertämisen estämiseen perustuva oikeuttamisperuste ainakin silloin, kun sääntelyllä pyritään torjumaan täysin keinotekoisista järjestelyistä.

## 3 Direktiiviehdotuksen mukaisista raportointivelvoitteista

Direktiivin ytimen muodostavat direktiivin 6 artiklan mukaisia yhtiöitä koskevat raportointivelvollisuudet. Tällaisten yhtiöiden tulot koostuvat pääasiassa direktiivissä määritellyistä passiivisista tuloista, joista suurin osa kertyy ulkomailta tai näitä tuloja kerryttävät varat ovat pääasiassa ulkomailla. Direktiiviehdotuksen mukaan sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle suljettaisiin mm. noteeratut yhtiöt, finanssialan yritykset ja yhtiöt, joiden osakkeenomistajat asuvat samassa valtiossa kuin itse yhtiökin. Raportointivelvollisuus kattaa

laajasti erilaiset holdingyhtiöt, joiden sijoitukset ovat muualla kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa yhtiö asuu, jos yhtiön osakkeenomistajat eivät asu samassa jäsenvaltiossa kuin yhtiökin. Ilmeisesti jo se, että yksikin vähemmistöosakas asuu eri valtiossa kuin yhtiö, johtaa raportointivelvollisuuteen. Tämä saattaa johtaa yllättäviinkin raportointivelvollisuuksiin tilanteissa, joissa yhtiön osakas muuttaa valtiosta toiseen.

Direktiiviehdotuksen mukaiset raportointivaatimukset koskevat niiden soveltamisalan rajauksista huolimatta hyvin suurta joukkoa EU-alueelle sijoittautuneista yrityksistä, joiden on vähintäänkin arvioitava sitä, voisivatko raportointivelvoitteen koskea niitä. Direktiiviehdotuksen ja valtiovarainministeriön kirjelmän arviot raportointivelvollisten yhtiöiden määrästä ovat hyvin summittaisia. Yhtiöiden määrää koskevat summittaiset arviot eivät mahdollista kunnollisen arvioinnin tekemistä myöskään siitä, kuinka merkittäviä hallinnollisia rasitteita erityisesti sääntelyn kohteena oleville yhtiöille sääntelystä aiheutuisi. Samasta syystä myös sääntelyn vaikutusta verokertymään ja verokertymän muutosten kohdistumiseen eri jäsenvaltioiden kesken on hyvin vaikea arvioida. Direktiiviehdotuksen kaltainen uusi sääntely on perusteltua ottaa käyttöön vain, jos sen hyödyt ovat merkittävästi sen yhteiskunnalle ja yrityksille aiheutuvia kustannuksia suurempia. Eriytyisen ongelmallista on sellainen sääntely, joka aiheuttaa hallinnollisia rasitteita verovelvollisille, joiden toimintaan ei liity sellaisia veron välttämiseen liittyviä piirteitä, joita kyseisellä sääntelyllä pyritään torjua.

Raportointivelvoitteen täyttävien yhtiöiden tulee ehdotuksen mukaan antaa vuosittain veroilmoituksellaan tiedot 7 artiklan mukaisista yhtiön vähimmäissubstanssin tunnusmerkeistä. Jos yhtiö ei täytä vähimmäissubstanssin kriteereitä, sitä pidetään lähtökohtaisesti kuoriyhtiönä, jonka tulot voivat tulla verotettavaksi yhtiön omistajien tuloina. Vähimmäissubstanssiin kuuluu muun muassa se, että yhtiöllä on omat toimitilat, sillä on vähintään yksi oma ja aktiivinen pankkitili EU:n alueella ja vähintään yksi johtohenkilö asuu samassa jäsenvaltiossa kuin yhtiökin. Minimisubstanssia koskevia tunnusmerkkejä voidaan pitää perusteltuina, koska todellista taloudellista toimintaa harjoittava yhtiö täyttää ainakin yleensä nämä tunnusmerkit. Tosin on huomattava, että tunnusmerkkien täyttäminen voitaneen monessa tapauksessa järjestää suhteellisen helposti erityisesti suuremmissa konserneissa. Tällainen olisi omiaan heikentämään direktiivin tavoitteiden saavuttamista.

Vaikka kuoriyhtiön tunnusmerkit täyttävällä yhtiöllä ei olisi direktiiviehdotuksen mukaista minimisubstanssia, se voisi esittää muuta näyttöä, jolla yhtiö vapautuisi direktiivin mukaista veroseuraamuksista. Nähdäkseni mahdollisuus tällaisen olettaman kumoavan näytön antamiseen on perusteltu ratkaisu, jotta direktiiviluonnoksen mukainen sääntely ei sen varsin muodollisten kriteerien vuoksi johtaisi sääntelyn tarkoituksen vastaisiin lopputuloksiin. Tosin ongelmaksi voi muodostua se, että näytön hyväksymiskynnys saattaa muodostua eri jäsenvaltioissa suhteellisen kirjavaksi. Direktiiviluonnoksen mukaan jäsenvaltiolla olisi mahdollisuus säätää siitä, että tällaisen näytön antanutta yhtiötä ei pidetä kuoriyhtiönä seuraavaan viiteen vuoteen, jos olosuhteet eivät tuona aikana muutu. Tällaisen option käyttöönotto vähentäisi tarpeetonta raportointia ja antaisi verovelvolliselle kohtuullisen varmuuden tulevien vuosien veroseuraamuksista.

Kuoriyhtiön tunnusmerkit täyttävä yhtiö voisi myös pyytää vapautusta direktiivin mukaista velvoitteista, jos yhtiön olemassaolo ei johda sen tosiasiallisten edunsaajien veronmaksuvelvollisuuden kaventumiseen. Yhtiön olisi annettava tästä näyttö. Jäsenvaltion olisi näytön perusteella kumottava vuodeksi kerrallaan olettama siitä, että yhtiö olisi kuoriyhtiö. Jäsenvaltiolla olisi myös mahdollisuus säätää siitä, että vapautus voitaisiin myöntää kerrallaan viideksi vuodeksi, jos olosuhteet eivät tuona aikana muutu. Tähän liittyy samoja näkökohtia kuin edellä.

## 4 Kuoriyhtiön tulojen verotus

Direktiiviluonnoksen mukainen sääntely johtaisi siihen, että kuoriyhtiön tunnusmerkit täyttävän yhtiön tulot verotetaan suoraan yhtiön omistajien tulona. Yhtiön omistajien tästä tulosta maksamasta verosta vähennetään samasta tulosta muissa valtioissa maksetut verot. Sääntely poistaisi siten kuoriyhtiön käytöstä mahdollisesti syntyvät veroedut. Tässä mielessä sääntely vaikuttaa tehokkaalta tavoitteeseensa nähden, jos direktiivin soveltamisalan osumatarkkuus muodostuu riittäväksi direktiivin tavoitteisiin nähden.

## 5 Valtiovarainministeriön kirjelmä

Pidän valtiovarainministeriön kirjelmän päätelmiä direktiiviehdotuksen oikeusperustasta ja ehdotuksen suhteesta EU-oikeuden suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin perusteltuina. EU-alueella jäsenvaltioiden rajat ylittävää aggressiivista verosuunnittelua, veron kiertämistä ja veropetoksia estävä sääntely on lähtökohtaisesti järkevää toteuttaa direktiivien avulla, kuten viime aikoina on toimittu OECD:n BEPS-hankkeen implementoinnissa. Näin varmistetaan, että sääntely on mahdollisimman samankaltaista kaikissa jäsenvaltioissa, eikä eri valtioiden sääntelystä muodostu hajanaista kokonaisuutta. Tämä estää osaltaan eri jäsenvaltioiden erilaisen sääntelyn hyväksikäytön verosuunnittelun välineenä, koska kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä samat minimikriteerit täyttävä sääntely. Yhtenäinen minimisääntely helpottaa myös yrityksiä sääntelyn aiheuttamien vaikutusten ja veroriskien arvioinnissa. Hajanainen sääntely johtaisi myös siihen, että useassa jäsenvaltiossa toimivan yrityksen tulisi selvittää erikseen jokaisen sijoittautumisvaltionsa sääntely. Tosin direktiiviehdotuksen luonne minimisääntely ei poista kokonaan näitä ongelmia.

Suhteellisuusperiaatteesta valtiovarainministeriön kirjelmässä todetaan se, että sääntely kattaisi mahdollisesti paljon muitakin yhtiöitä kuin sellaisia, joihin liittyy riski veroetujen hyväksikäytöstä. Lisäksi muistiossa todetaan, että direktiiviehdotukseen ei sisälly esimerkiksi yksikön liikevaihtoon perustuvaa direktiivin soveltamisalan rajausta. Jatkovalmistelussa tulisi kirjelmän mukaan varmistaa, että sääntelystä ei aiheutuisi kohtuutonta hallinnollista rasitusta verovelvolliselle tai verohallinnoille. Pidän perusteltuna sitä, että direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin sellaiset yksiköt, joiden varojen tai liikevaihdon määrä on vähäinen. Sääntelyn soveltamiskynnystä ei tule kuitenkaan asettaa liian alhaiseksi, jotta sääntely säilyisi tarkoitukseensa nähden tehokkaana. Lisäksi muitakin direktiiviehdotuksen mukaisia soveltamisalaan liittyviä kriteerejä tulisi tarkastella sen kannalta, että raportointivelvoitteet koskisivat mahdollisimman tarkasti vain niitä yksiköitä, joihin liittyy olennaisia riskejä veroetujen väärinkäytöstä. Samalla kriteerien arvioinnissa pitäisi kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti suuret kansainväliset konsernit eivät voisi välttää liian helposti raportointivelvollisuutta määrittäviä kriteerejä ja erityisesti minimisubstanssia koskevia kriteerejä tilanteessa, jossa kuoriyhtiön olemassaolon todelliset syyt ovat verotuksellisia. Tasapainoilu näiden osin ristiriitaisten tavoitteiden kanssa voi olla kuitenkin käytännössä hankalaa.

Valtiovarainministeriön kirjelmässä direktiiviehdotuksen lainsäädännöllisten vaikutusten arviointi rajautuu lähinnä direktiiviehdotuksen mukaiseen hallinnolliseen sanktiomaksuun. Sitä, että direktiiviehdotuksen mukainen sanktiomaksua koskeva sääntely ei vastaa Suomessa nykyisin voimassa olevaa veronkorotuksia koskevaa logiikkaa, ei voida pitää kuitenkaan sinällään olennaisena ongelmana. Direktiivipohjainen sääntely ei luonnollisestikaan voi kaikissa tilanteissa olla yhteensopiva aiemman kansallisen sääntelyn kanssa. Sen sijaan sanktiomaksun suuruutta ja sitä, ettei sanktiomaksua voisi jättää tapauskohtaisten olosuhteiden perusteella määräämättä, voi pitää ongelmallisena, kuten kirjelmässä tuodaan esiin.

Raportointivelvoitteet eivät saisi aiheuttaa raportointivelvollisille yrityksille ja niiden omistajille, erityisesti tilanteissa, joihin ei liity erityisestä veron kiertämisen tai veropetosten riskiä, yllättäviä ja kohtuuttomia veroseuraamuksia. Tämä on syytä ottaa huomioon myös raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä seuraavan sanktiomaksun määrää koskevan säännöksen muotoilussa. Direktiiviehdotuksen mukainen viiden prosentin sanktiomaksu suhteessa yhtiön liikevaihtoon vaikuttaa tahattomissa

raportointivelvollisuuden laiminlyöntitapauksissa kohtuuttomalta seuraamukselta. Näin on erityisesti silloin, kun kuoriyhtiöjärjestelyn avulla ei ole voitu tosiasiallisesti kiertää veroa. Eri asia ovat tilanteet, joissa laiminlyönti ei ole tahatonta ja yhtiön olemassaolo perustuu lähinnä verotuksellisiin syihin.

Valtiovarainministeriön kirjelmässä direktiiviehdotuksen taloudellisten ja hallinnollisten vaikutusten arviointi on hyvin yleispiirteistä. On selvää, että ehdotuksen taloudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia on arvioita huomattavasti seikkaperäisemmin kuin direktiiviehdotuksessa ja valtiovarainministeriön kirjelmässä on tehty. Kuten muunkin sääntelyn kohdalla, myös tässä tapauksessa, olisi tärkeää arvioida sääntelyn tuottaman verokertymän suhdetta sääntelyn niin verovelvollisille kuin veroviranomaisille aiheuttamaan taloudelliseen rasitukseen. Raportointivelvoitteita tulee kasvattaa vain siinä määrin, että se on raportoinnilla saavutettavat verohyödyt ja raportoinnista aiheutuvat kustannukset huomioon ottaen perusteltua. Siten valtiovarainministeriön kirjelmässä esitetyt jatkotoimet direktiiviehdotuksen kehittämisestä ja sen vaikutusten paremmasta arvioinnista ovat kannatettavia.

## 6 Kokoavia päätelmiä direktiiviehdotuksesta ja valtiovarainministeriön muistosta

Kokonaisuutena direktiiviehdotuksen mukaista sääntelyä vodaan pitää ainakin periaatteessa tehokkaana sille asetettuun päämäärään nähden. Direktiivin mukainen sääntely voisi auttaa tunnistamaan nykyistä laajemmin veron välttämiseksi perustettuja kuoriyhtiöitä, mitä myös direktiiviin liittyvät tietojenvaihtoa koskevat määräykset tehostaisivat. Ehdotettu sääntely poistaisi myös kuoriyhtiöihin liittyvät veroedut.

On mahdollista, että direktiiviehdotuksen mukainen sääntely voisi johtaa siihen, että tarpeettomia ja erityisesti verotuksellisista syistä toteutettuja holdingyhtiörakenteita vältettäisiin tulevaisuudessa. Myös olemassa olevia tarpeettomia holdingyhtiörakenteita saatettaisiin purkaa raportointivelvollisuuden välttämiseksi. Sääntelyllä voisi siten olla ennaltaehkäiseviä vaikutuksia. On myös mahdollista, että kansainvälisissä konserneissa ulkomaisten tytäryhtiöiden varat, toiminnot ja henkilöstöresurssit mitoitetaan siten, että raportointivelvollisuutta ei synny tai yhtiöt täyttävät minimisubstanssia koskevat vaatimukset. Tällaiset toimet voivat vesittää direktiivin tavoitteiden saavuttamista. Toisaalta kuoriyhtiöitä koskevan sääntelyn soveltamisedellytysten tulee olla kaavamaisia, jotta sääntelyllä taattaisiin riittävästi verovelvollisen oikeusturva ja sääntely olisi riittävän ennakoitavaa. Sääntely ei estäisi tarvittaessa puuttumasta direktiivin sääntelyn ulkopuolelle jääviin kuoriyhtiörakenteisiin yleisten veron kiertämistä koskevien säännösten avulla.

Ennen mahdollisen direktiivin antamista on syytä arvioida ehdotetun sääntelyn suhdetta muihin EU:ssa jo käytössä oleviin ja lähitulevaisuudessa käyttöönotettaviin veron kiertämistä ja veropetoksia torjuviin direktiiveihin ja myös muuhun vastaavaan kansalliseen ja sopimusperusteiseen sääntelyyn sekä sijoittautumisvapauteen. Ehdotetulle direktiiville on todennäköisesti tässäkin sääntelyn kokonaisuudessa paikkansa, mutta direktiivi on sovitettava muun sääntelyn kokonaisuuteen siten, ettei se tule aiheuttamaan tarpeettomia raportointivelvollisuuksia eikä ongelmia esimerkiksi sen suhteen, mitä sääntelyä tulisi missäkin tilanteessa soveltaa.

Direktiiviehdotus on osittain luonnosmainen. Direktiivin mukainen sääntely on hyvin teknisluontoista ja osin vaikeaselkoista, vaikkakaan sääntely ei ole kaikkein vaikeimmasta päästä, jos sitä vertaa yhteisöjen miniveroa koskevaan direktiiviehdotukseen tai jo aiemmin kansalliseen sääntelyyn implementoituun hybridisääntelyyn. Tästä huolimatta olisi toivottavaa, että direktiiviä voisi ainakin pyrkiä selkeyttämään ja yksinkertaistamaan, vaikkakin tähän on vaikea antaa hyviä neuvoja. Direktiiviehdotuksen kaltaisen teknisen sääntelyn implementointi osaksi kansallista sääntelyä on haastavaa, koska direktiivin mukainen terminologia on osin hyvin kaukana kansallisen sääntelyn mukaisesta terminologiasta. Tästä huolimatta on toivottavaa, että mahdollisesti annettavan direktiivin määräyksiä ei aikanaan kopioitasi sellaisenaan omaan

erityislakiinsa, vaan sääntely sovitettaisiin mahdollisuuksien mukaan huolella osaksi kansallisesta oikeusjärjestystä. Tämä on merkittävää erityisesti siksi, että direktiivi ei koske vain suurimpia yhtiöitä, vaan kaikkia kuoriyhtiön varsin monimutkaiset tunnusmerkit täyttäviä yhtiöitä. Sääntelyn on oltava selkeää, jotta raportointivelvolliset yritykset saisivat suoraa laista mahdollisimman yksiselitteisesti selvyyden siitä, koskeeko raportointivelvollisuus niitä ja mitä toimenpiteitä tämä vaatii kyseisiltä yrityksiltä.

Helsingissä 13.3.2022

Pekka Nykänen
Professori
Tampereen yliopisto