Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle verolainsäädännön yritysjärjestelysäännösten ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 211/2026)

Pyynnöstä lausun edellä mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

1 Yleisiä huomioita hallituksen esityksestä

Hallituksen esityksessä esitetään useita muutoksia yritysjärjestelyitä koskevaan verosääntelyyn. Kysymys on yritysjärjestelysäännösten ajantasaistamisesta, jolla muun muassa saatetaan verolainsäädäntö vastaamaan paremmin yritysjärjestelyitä koskevaa yhtiöoikeudellista sääntelyä ja sisällytetään lakiin oikeuskäytännössä tehtyjä tulkintoja, jotka eivät kaikilta osin vastaa lain nykyistä sanamuotoa.

Verolainsäädännön ei tulisi rajoittaa yhtiöoikeudellisesti mahdollisten yritysjärjestelyiden toteuttamista, jos verojärjestelmän perusrakenne tai veropohjan suojaaminen eivät muuta edellytä. Tässä mielessä hallituksen esityksen yritysjärjestelysäännösten soveltamisalaa koskevat muutosehdotukset ovat perusteltuja. Nostan seuraavassa esiin laajasta muutosehdotuksesta olennaisimpia seikkoja. Merkityksellisenä kysymyksenä näen myös sen, mitä yritysjärjestelyihin liittyviä muutosehdotuksia hallituksen esitys ei sisällä. Nostan jäljempänä näistä esiin yritysjärjestelysäännösten soveltamisen osakkeenomistajan verotuksessa ETA:n ulkopuolisissa sulautumis- ja jakautumistilanteissa sekä kolmikantasulautumisen.

Hallituksen esityksen antaminen ajoittuu samaan aikaan, kun unionissa pyritään muuttamaan yritysjärjestelydirektiiviä osana ns. omnibus-hanketta. Komission ehdotuksen mukaan yritysjärjestelydirektiiviin olisi tarkoitus ottaa eräitä määräyksiä, joita vastaava sääntely on tarkoitus toteuttaa nyt kansallisesti. Komission hankkeen toteutumiseen liittyy kuitenkin vielä olennaista epävarmuutta ja sen aikataulu on avoin, joten kansalliset ratkaisut ovat perusteltuja. Tarvittaessa kansallista sääntelyä tulee aikanaan muuttaa direktiivin vaatimusten mukaiseksi.

2 Yritysjärjestelysäännösten soveltaminen EU:n ulkopuolisissa tilanteissa

Hallituksen esityksen mukaan elinkeinoverolain yritysjärjestelysäännöksiä sovellettaisiin myös silloin, kun järjestely koskee EU:n ulkopuolisissa ETA-valtioissa[1] olevia yhtiöitä. Lakimuutos ei muuttaisi oikeustilaa, vaan kirjaisi lakiin ETA-sopimuksen mukaiseen sijoittautumisvapauteen perustuvan nykyisen oikeustilan. Muutos on perusteltu, koska verovelvollisuutta ja veron suuruuden perusteita sekä verovelvollisen oikeusturvaa koskevien säännösten tulee perustua lakiin. Oikeuskäytännössä tehdyt selkeät lain sanamuodon kanssa ristiriidassa olevat tulkinnat tulee tämän vuoksi ottaa lakiin tai lainsäätäjän tulee muuten muuttaa oikeuskäytännössä muotoutunutta oikeustilaa lailla.

Oikeuskäytännössä myös ETA:n ulkopuolella toteutetuissa sulautumisissa ja jakautumisissa on sovellettu Suomessa asuvan osakkeenomistajan verotuksessa jatkuvuusperiaatetta, vaikka lain sanamuoto ei tätä mahdollistakaan. Oikeustilan selventämiseksi jatkuvuusperiaatteen soveltamisesta näissä tilanteissa olisi syytä ottaa säännökset lakiin. Näin on tehty jo osakevaihdon kohdalla, vaikka osakevaihdossa kysymys olikin

[1] Islanti, Liechtenstein ja Norja.

sulautumiseen ja jakautumiseen verrattuna jatkuvuusperiaatteen soveltamisalan nimenomaisesta laajentamisesta verrattuna lain sanamuotoon ja siitä oikeuskäytännössä tehtyihin tulkintoihin. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että asiasta ei ole tarkoitus ottaa lakiin säännöksiä. Hallituksen esityksessä todetaan asianmukaisesti, että asiaa koskevan säännöksen ottaminen lakiin parantaisi oikeusvarmuutta. Oikeustilan täsmällinen kirjaaminen lakiin voisi hallituksen esityksen mukaan osoittautua tulkinnallisesti haastavaksi. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että asiaa koskevalla lainsäädännöllä voitaisiin tahattomasti tiukentaa nykyistä tulkintalinjaa. Näiden syiden vuoksi lakiin ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia.

Nähdäkseni hallituksen esityksen perustelut päinvastoin tukevat asiaa koskevien säännösten ottamista lakiin. Tätä korostaa se, että nykyinen tulkintalinja perustuu tapauskohtaiseen arviointiin. Selkeällä sääntelyllä voidaan päästä eroon liian tapauskohtaisesta tulkinnasta ja parantaa oikeusvarmuutta. Kun jatkuvuusperiaatteen soveltamisalan rajat ovat nykyisin epäselvät, nämä rajat tulisi kirjata lakiin. Tulkintalinjan tiukennuksilta voidaan välttyä sääntelyllä, joka kattaa tähän mennessä oikeuskäytännössä jatkuvuusperiaatteen soveltamisalaan hyväksytyt tilanteet.

On todennäköistä, että edellä esitettyä muutosta ei ehditä toteuttamaan tämän vaalikauden aikana. Asiaan tulisi kuitenkin palata seuraavan vaalikauden alussa.[2]

3 Rahavastikkeen enimmäismäärä sulautumisessa ja jakautumisessa

Sulautumisen ja jakautumisen yhteydessä annettavan rahavastikkeen enimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi nykyisestä 10 prosentista 50 prosenttiin. Samalla rahavastikkeen laskentaperustetta on tarkoitus muuttaa siten, että enimmäismäärä laskettaisiin yhtiön omaan pääomaan kirjatun määrän perusteella. Nykyisin enimmäismäärä lasketaan osakepääomaan kirjatun määrän mukaan. Muutos mahdollistaa merkintämaksun kirjaamisen nykyisestä poiketen sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon silloinkin, kun yritysjärjestelyssä annetaan rahavastiketta. Laskuperusteen kytkeminen omaan pääomaan on lisäksi verojärjestelmän kannalta linjakas ratkaisu, koska tämä vastaa osakevaihtoa koskevaan sääntelyyn aiemmin tehtyä muutosta.

Rahavastikkeen enimmäismäärän korotus vastaa hyvin sille hallituksen esityksessä asetettua tavoitetta: enimmäismäärän korotus tuo joustavuutta sulautumisten ja jakautumisten toteuttamiseen. Muutos ei ole veropohjan kannalta ainakaan erityisen ongelmallinen, koska rahavastike realisoi rahavastiketta saaneella osakkeenomistajalla luovutusvoiton verotuksen. Toisaalta aiempaa useampi sulautuminen ja jakautuminen saattaa jatkossa olla veroneutraali.

4 Vastikkeeton sulautuminen ja yhtiöittämällä toteutettava jakautuminen

Vastikkeettomia sulautumisia koskevalla sääntelyllä poistetaan oikeuskäytännön ja lain sanamuodon välisiä eroja. Samalla laissa määriteltäisiin selkeästi se, missä tilanteessa vastikkeeton sulautuminen olisi veroneutraali. Esityksen perusteluissa korotetaan sitä, että säännös ei soveltuisi tilanteisiin, joissa sulautuminen muuttaisi osakkeenomistajien keskinäisiä omistussuhteita. Muutosehdotusta voi pitää perusteltuna.

Yhtiöittämällä toteutettava jakautuminen vastaa pitkälti EVL 52e §:n mukaista liiketoimintasiirtoa, joten yhtiöittämällä toteutettava jakautuminen voidaan jo nykyisinkin ainakin tyypillisissä tilanteissa toteuttaa veroneutraalisti. Tosin erona on se, että liiketoimintasiirrossa ei ole kysymys yleisseuraannosta kuten

[2] Vastaavia muutoksia olisi syytä tehdä myös kolmansista maista saatuja ja kolmansiin maihin maksettavia osinkoja koskeviin verosäännöksiin. Pääomien vapaaseen liikkuvuuteen perustuvat tulkinnat ovat aiheuttaneet tilanteita, joissa lain sanamuoto ei enää vastaa lain nykyistä soveltamiskäytäntöä.

jakautumisessa. Ehdotettu lainsäädäntömuutos mahdollistaa yhtiöittämällä toteutettavan jakautumisen verotuksessa siten, että sen kaikki verovaikutukset, kuten tappioiden siirtyminen, ovat samat kuin muissakin sulautumisissa. Muutos on sääntelyn systematiikan ja yhtiöittämällä toteutettavan jakautumisen luonteen kannalta perusteltu.

5 Jakautumisessa saadun noteeratun yhtiön osakkeen hankintameno

Elinkeinoverolain 52 c.7 §:ään on tarkoitus ottaa jakautumisessa saadun noteeratun yhtiön osakkeen hankintamenon määrittämistä koskeva erityissäännös. Säännöksen mukaan vastikkeeksi saatujen osakkeiden hankintameno määritettäisiin aina vastaanottavien ja jakautuvan yhtiön käypien arvojen suhteessa. Säännös on perusteltu, koska näissä tilanteissa osakkeille on olemassa selkeä markkinoilla määräytyvä käypä arvo. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että osakkeiden käypien arvojen määrittämisessä sovellettaisiin vakiintunutta tulkintakäytäntöä, jossa arvot perustuvat ensimmäisten noteerauspäivien pörssikursseihin. Muutos selkeyttäisi ja yksinkertaistaisi hankintamenojen määrittämistä, minkä vuoksi pidän muutosehdotusta perusteltuna.

6 Osakevastike keskinäisen kiinteistöyhtiön jakautumisessa

Asunto-osakeyhtiöiden ja keskinäisten kiinteistöyhtiöiden veroneutraalit jakautumiset ovat nykyisin mahdollisia lähinnä vain periaatteessa, ja niitä on voitu toteuttaa lähinnä monimutkaisten järjestelyiden avulla. Kiinteistöyhtiön jakautumista koskevien erityissäännösten puuttuminen verolainsäädännöstä on johtanut eräissä tapauksissa ilmeisesti vahingossa verollisiin kiinteistöyhtiöiden jakautumisiin. Kiinteistöyhtiöiden jakautumiset voivat olla tarpeellisia esimerkiksi silloin, kun yhtiöllä on useita rakennuksia. Edellisen perusteella on hyvä, että tällaiset jakautumiset mahdollistetaan vastikkeen antamista koskevilla erityissäännöksillä.

Ehdotetun EVL 52 c.4 §:n mukaan jakautuvan asunto-osakeyhtiön tai keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeenomistajat saavat vastikkeena vähintään yhden sellaisen vastaanottavan yhtiön osakkeita, joihin osakkeenomistajan osakkeisiin liittyvä hallintaoikeus siirtyy. Säännös ja sen perustelut jättävät epäselväksi sen, tuleeko jakautuvan yhtiön osakkeenomistajan saada jakautumisessa vastikkeeksi nimenomaan sellaiset osakkeet, jotka oikeuttavat hallitsemaan samaa tilaa (huoneistoa) kuin ennen sulautumista. Tämä olisi looginen lopputulos jatkuvuuden soveltamisesta. Olisi hieman erikoista, jos tässä vaiheessa huoneistoja voitaisiin vaihtaa. Asiasta olisi hyvä ottaa kantaa valtiovarainvaliokunnan mietinnössä. Lisäksi pienenä yksityiskohtana on syytä mainita, että ehdotetun EVL 52 c.4 §:n soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät asunto-osuuskuntien jakautumiset.

7 Negatiivinen nettoapportti liiketoimintasiirrossa

Aiemmin oikeuskäytännössä on katsottu, että veroneutraali liiketoimintasiirto ei ollut mahdollinen, kun kirjanpitoarvoista laskettu nettoapportti oli negatiivinen (KHO 2001:3). Kyseinen tulkinta on ollut selvästi ristiriidassa yritysjärjestelydirektiivin kanssa, mikä on todettu myös kesäkuussa annetussa ennakkopäätöksessä KHO 2026:41. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, direktiivin vuoksi samaa tulkintaa on sovellettava, vaikka vastaanottavalle yhtiölle verotuksessa poistamattomien hankintamenojen mukaan laskettu nettoapportti olisi negatiivinen. Päätöksessä KHO 2026:41 ei otettu kantaa siihen, miten liiketoimintasiirrossa saatujen vastaanottavan yhtiön osakkeiden hankintameno määritellään, jos nettoapportti on negatiivinen.

Hallituksen esityksen mukaisella EVL 52 d.4 §:n muutoksella lakiin otetaan säännökset siitä, miten liiketoimintasiirrossa vastikkeeksi saatavien osakkeiden hankintameno määritellään, jos vastaanottavalle yhtiölle siirtyvien varojen ja velkojen ja varausten erotus on negatiivinen. Liiketoimintasiirrossa saatavien vastaanottavan yhtiön osakkeiden hankintameno muodostuisi tässä tilanteessa negatiiviseksi. Tämä on linjakas ratkaisu, kun otetaan huomioon se, että veroneutraalin yritysjärjestelyn tulisi tapahtua jatkuvuusperiaatetta noudattaen. Vastikkeeksi saatujen osakkeiden negatiivinen hankintameno kasvattaa osakkeiden luovutuksen yhteydessä saatavaa voittoa, mikä johtaa verotuksessa taloudellisesti oikeaan lopputulokseen. Elinkeinoverolain 6 b.3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi myös säännös siitä, että liiketoimintasiirrossa muodostunut osakkeen negatiivinen hankintameno on veronalaista tuloa silloinkin, kun osakkeiden luovutus muuten olisi verovapaa käyttöomaisuusosakkeiden luovutus. Tämäkin muutosehdotus on perusteltu.

8 Tappioiden siirtyminen sulautumisessa ja jakautumisessa

Tappioiden siirtymistä sulautumisessa ja jakautumisessa koskevan TVL 123.2 §:n tarkoitusta ei ole tuotu esiin lain esitöissä. Sen sijaan ennakkopäätöksessä KHO 2019:51 on katsottu, että säännöksen tarkoitus on estää vastaanottavaa yhtiötä käyttämästä hyväkseen sellaisia sulautuvan yhteisön tappioita, jotka ovat syntyneet aikana, jolloin sulautunut yhteisö ei ole kuulunut vastaanottavan yhteisön intressipiiriin. Tuloverolain 123.2 §:ää voidaan pitää siten eräänlaisena erityisenä veron kiertämistä estävänä säännöksenä. Samalla säännös täydentää tappioiden vähennysoikeutta omistajanvaihdosten yhteydessä rajoittavaa TVL 122 §:ää. Jos TVL 123.2 §:ää ei olisi, yrityskauppa voisi olla tappioiden vähennysoikeuden säilyttämiseksi tarkoituksenmukaista toteuttaa sulautumisena.

Hallituksen esityksen mukaan TVL 123.2 §:n soveltamisalaa on tarkoitus muuttaa siten, että vastaanottavalla yhteisöllä olisi oikeus vähentää sulautuneen ja jakautuneen yhteisön tappiot myös silloin, kun yhteisöt ovat kuuluneet samaan konserniin tappiovuoden alusta lukien. Kysymys on poikkeussäännöksestä, joka koskee vain konsernitilanteita. Säännöksen ottaminen lakiin merkitsisi sitä, että konsernin sisäisissä tilanteissa tarvitsisi jatkossa tarkastella vain sitä, ovatko tappiot syntyneet sinä aikana, kun konsernisuhde on ollut olemassa. Tämä yksinkertaistaa tappioiden siirtymistä konsernin sisäisissä tilanteissa ja vähentää asiaan liittyvää hallinnollista taakkaa.

Ehdotettu säännösmuutos on soveltamisalaltaan selkeä ja TVL 123.2 § säilyttäisi muutoksesta huolimatta merkityksensä veron kiertämistä estävänä säännöksenä. Rajaus konsernitilanteisiin on perusteltu, että toiseen konserniyhtiöön muodostuneita tappioita voidaan hyödyntää myös antamalla konserniavustusta yhtiölle, jolla tappioita on. Tosin konserniavustuksen antamisen edellytyksenä on 90 prosentin omistusosuus. Nyt ehdotettu TVL 123.2 §:n muutos koskisi laajemmin kaikkia konsernin sisäisiä sulautumisia. Tuloverolain 123.2 §:ssä konsernilla viitattaisiin hallituksen esityksen perustelujen mukaan OYL 8:12:ssa tarkoitettuun konserniin, eli käytännössä yli 50 prosentin omistusosuuteen.

Pidän hallituksen esityksen mukaista TVL 123.2 §:n muutosehdotusta olennaisesti parempana kuin aiempaa lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen sisältynyttä muutosehdotusta.

9 Kolmikantasulautuminen

Osakeyhtiölaki ja osuuskuntalaki ovat jo pitkään mahdollistaneet kolmikantasulautumisen toteuttamisen. Osakeyhtiölakiin sääntely on sisältynyt jo 20 vuotta. Verosääntely ei nykyisinkään estä tekemästä kolmikantasulautumista, mutta tekee sen epätarkoituksenmukaiseksi, koska kolmikantasulautuminen johtaisi sulautuvan

yhtiön purkautumiseen verotuksessa ja yhtiön osakkeenomistajien katsottaisiin luovuttavan osakkeensa vastikkeeksi saatuja osakkeita vastaan.

Aiemmin lausuntokierroksella olleeseen hallituksen esityksen luonnokseen sisältyivät veroneutraalia kolmikantasulautumista koskevat säännökset. Hallituksen esitykseen vastaavaa muutosehdotusta ei sen sijaan sisälly. Tätä perustellaan seuraavasti:

> Vaikka veroneutraali kolmikantasulautuminen mahdollistaisi konsernirakenteiden tehokkaamman järjestelyn ja voisi vähentää hallinnollista taakkaa, liittyy siihen verojärjestelmän johdonmukaisuuden ja veropohjan turvaamisen kannalta useita avoimia kysymyksiä. Järjestely voisi yksinkertaistaa joidenkin yritysjärjestelyjen toteuttamista, mutta sen käytännön merkitystä vähentää se, että vastaava lopputulos voidaan saavuttaa myös nykyisen sääntelyn puitteissa useamman peräkkäisen toimenpiteen avulla. Kolmikantasulautuminen on mahdollinen vain hyvin harvojen EU-jäsenvaltioiden verojärjestelmissä.
>
> Kolmikantasulautumisessa sulautumisvastikkeen antaisi muu taho kuin vastaanottava yhtiö, minkä vuoksi järjestely poikkeaisi veroneutraalin yritysjärjestelyn tavanomaisesta rakenteesta. Samalla kyse olisi yritysjärjestelydirektiiviin perustuvan veroneutraalin sulautumissääntelyn soveltamisalan laajentamisesta direktiivin vähimmäisvaatimuksia laajemmaksi. Muutos voisi laajentaa veroneutraalin yritysjärjestelysääntelyn soveltamisalaa tavalla, joka mahdollistaisi sääntelyn tarkoituksen kannalta epätarkoituksenmukaisten veroetujen syntymisen esimerkiksi listaamattomien osakeyhtiöiden osingonjaon yhteydessä sekä rajat ylittävissä tilanteissa. Muutos edellyttäisi luonnollisten henkilöiden maastapoistumisveron uudelleenarviointia. Edellä esitetyistä syistä veroneutraalin kolmikantasulautumisen mahdollistamista ei pidetä perusteltuna.

Verotuksellisen jatkuvuusperiaatteen soveltamisen rajaaminen on perusteltua, jos jatkuvuutta voitaisiin käyttää hyväksi sääntelyn tavoitteiden vastaisten veroetujen saavuttamisessa. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan yksilöidä konkreettisesti sellaisia verosuunnittelumahdollisuuksia, joita kolmikantasulautumista koskevien säännösten ottaminen lakiin mahdollistaisi. Esityksessä viitataan asiaa tarkemmin yksilöimättä listaamattomien osakeyhtiöiden osingonjaon yhteydessä sekä rajat ylittävissä tilanteissa mahdollisesti syntyviin epätarkoituksenmukaisiin veroetuihin. Kolmikantasulautumista koskevien säännösten ottamista lakiin puoltaisi hallituksen esityksessä lausuttuun kantaan nähden päinvastaisesti se, että kolmikantasulautumista vastaavaan lopputulokseen voidaan päästä peräkkäisten järjestelyiden avulla.

Jos kolmikantasulautumista koskevia säännöksiä ei tässä vaiheessa oteta lakiin, olisi perusteltua, että jatkuvuusperiaatteen soveltamisesta kolmikantasulautumiseen seuraavia mahdollisia epätarkoituksenmukaisia verosuunnittelumahdollisuuksia arvioitaisiin tarkemmin vielä erikseen. Jos konkreettisia verosuunnittelumahdollisuuksia ei voida osoittaa, kolmikantasulautumista koskevat säännökset voitaisiin ottaa verolainsäädäntöön seuraavalla vaalikaudella.

Helsingissä 12.10.2026

Pekka Nykänen
Professori, vero-oikeus
Tampereen yliopisto