

VO Maisala Tiina(VM)

25.08.2020

Asia

**Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle veroalan hyvästä hallintotavasta EU:ssa ja sen ulkopuolella**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

**Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Perustuslain 97 §:n mukainen selvitys, E-kirje.

Euroopan komissio antoi 15 päivänä heinäkuuta 2020 tiedonannon veroalan hyvästä hallintotavasta EU:ssa ja sen ulkopuolella (KOM(2020) 313).

Tiedonannon käsittelyä ei ole vielä aloitettu veroasiain työryhmässä.

**Suomen kanta**

Suomi johdonmukaisesti tukee sekä aktiivisesti osaltaan edistää veronkierron sekä aggressiivisen verosuunnittelun vastaisia toimia sekä verotuksen läpinäkyvyyden parantamista kansainvälisen yhteistyön avulla.

Suomi tukee yritysverotuksen Käytännesääntöryhmän mandaatin uudistamista ja ajantasaistamista. On tärkeää keskustella mandaatista avoimesti ja laajasti. Mandaatin uudistaminen lisää Käytännesääntöryhmän työn uskottavuutta ja vaikutusta, mikä on tärkeää. Mandaattia koskevissa keskusteluissa tulisi seurata OECD:ssa käytävää keskustelua ja pyrkiä samanlaisiin linjauksiin, jotta vältettäisiin useista eri sääntelyistä johtuvat käytännön ongelmat.

Kansainvälisen veronkierron vastaisissa toimissa keskeistä on kansainvälinen yhteistoiminta, jonka johdosta EU:n ulkopuolisetkin alueet poistavat haitallisia säännöksiä sekä lisäävät avoimuutta ja tiedonvaihtoa. Suomi tukee jatkotyötä yhteistyöhaluttomista kolmansista maista laaditun EU:n yhteisen listan päivittämiseksi, maantieteellisen ulottuvuuden laajentamiseksi, kriteereiden päivittämiseksi sekä tehokkaiksi vastatoimiksi. Suomi pitää EU-listaa tehokkaana keinona kolmansien valtioiden harjoittaman haitallisen verokilpailun torjunnassa.

Suomi tukee myös linjauksia kehitysyhteistyövaroin tuettavien yritysten velvoittamiseksi noudattamaan verovastuullisuuden ja avoimuuden kriteereitä, samoin kuin kehitysmaiden omien verojärjestelmien kehittämistä.

## Pääasiallinen sisältö

Veroalan hyvä hallintotapa on perusta, jolle oikeudenmukainen verotus rakentuu. Laajasti ymmärrettynä veroalan hyvä hallintotapa käsittää verotuksen avoimuuden, oikeudenmukaisen verokilpailun ja kansainvälisesti sovittujen standardien soveltamisen, eikä siihen kuulu haitallisia verotoimenpiteitä. Viime vuosina sekä EU:ssa että kansainvälisesti on toteutettu merkittäviä toimia näiden periaatteiden vahvistamiseksi ja niiden vaalimisen varmistamiseksi. Komission tehokasta verotusta koskevassa vuoden 2016 ulkoisessa strategiassa luotiin EU:lle johdonmukainen ja kokonaisvaltainen toimintamalli. Sen aloitteet ovat auttaneet tekemään verotusympäristöstä aiempaa oikeudenmukaisemman EU:ssa ja sen ulkopuolella.

Uusia haasteita ilmenee kuitenkin jatkuvasti, ja EU:n välineiden, joilla säännellään oikeudenmukaista verokilpailua ja estetään haitallisia verotuskäytäntöjä sekä EU:ssa että sen ulkopuolella, on pysyttävä kehityksessä mukana. EU:n veroalan hyvän hallintotavan strategiaa on kehitettävä edelleen, jotta voidaan estää kansallisille ja EU:n talousarvioille koituvat tappiot ja varmistaa, että EU:n kansalaiset ja yritykset voivat jatkossakin luottaa siihen, että verotus on oikeudenmukaista ja vaikuttavaa. Lisätoimilla varmistetaan, että EU:n verolainsäädäntö on nykyaikaisen talouden tasalla ja että siinä otetaan huomioon kaikki yritysverouudistusta koskevat kansainväliset kehitysaskeleet. Näiden toimenpiteiden toteuttamiseksi tiedonannossa keskitytään pääosin ei-sitoviin toimenpiteisiin ja ulkoisiin toimiin. Siinä kartoitetaan tähän mennessä saadut kokemukset ja yksilöidään tällä alalla tulevaisuudessa tarvittavat muutokset. Tämän perusteella esitetään ensisijaisia toiminta-aloja tuleville vuosille, jotta voidaan edistää veroalan hyvän hallintotavan standardeja ja varmistaa oikeudenmukainen verotus.

### ***YRITYSVEROTUKSEN KÄYTÄNNESÄÄNTÖJEN UUDISTUS***

Yritysverotuksen käytännesäännöt ovat olleet EU:n ensisijainen väline haitallisen verokilpailun estämisessä siitä lähtien, kun ne laadittiin vuonna 1997. Perusajatuksena on, että maiden välinen verokilpailu ei itsessään ole haitallista, mutta yhteisiä periaatteita tarvitaan sen määrittämiseksi, missä määrin maat voivat käyttää verojärjestelmiään ja -politiikkaansa yritysten ja voittojen houkutteluun. Käytännesäännöt ovat pehmeän lainkäytön väline, joka toimii jäsenvaltioiden välisen vertaisarvioinnin ja vertaispaineen perusteella. Siinä esitetään oikeudenmukaisen verokilpailun periaatteet, joiden perusteella määritetään verojärjestelmän mahdollinen haitallisuus. Käytännesääntöjen laatimisesta lähtien EU:ssa on arvioitu yli 400 verotusjärjestelmää, ja noin sata niistä on katsottu haitallisiksi. EU:n saavutusten lisäksi käytännesäännöillä on ollut viime vuosina huomattava vaikutus myös maailmanlaajuiseen verotusympäristöön, koska käytännesääntöjä on käytetty perustana, kun kolmansia maita arvioidaan veroasioissa yhteistyöhaluttomia oikeudenkäyttöalueita koskevan EU:n luettelon yhteydessä.

Käytännesääntöjen saavutuksista huolimatta on selvää, että niitä on uudistettava ja nykyaikaistettava. Verokilpailun luonne ja muoto ovat muuttuneet huomattavasti kahden viime vuosikymmenen aikana, eivätkä käytännesäännöt ole kehittyneet uusiin haasteisiin vastaamiseksi. Globalisaatio, digitalisaatio, monikansallisten yritysten kasvava rooli maailmantaloudessa, aineettoman omaisuuden merkityksen kasvu ja liiketoiminnan esteiden väheneminen ovat kaikki yhdessä lisänneet valtioiden painetta käyttää verotusta ulkomaisista sijoituksista kilpailemiseen. Tämä on laajentanut ja lisännyt verokilpailua ja pannut oikeudenmukaisuuden rajat koetukselle.

#### *Uudistuksen oikea ajoitus maksimoi vaikuttavuuden*

Käytännesääntöjen uudistuksen ajoitusta on pohdittava tarkkaan, jotta tulos on mahdollisimman kunnianhimoinen ja vaikuttava. OECD:n johtamilla käynnissä olevilla

keskusteluilla yritysverotuksen uudistuksesta voisi olla huomattava vaikutus jatkossa hyväksyttäviin verokilpailun rajoihin. Etenkin, jos tosiasiallisesta vähimmäisverotuksesta tulee yleinen standardi, saadaan uusi raja sille, miten paljon maat voivat alentaa verokantaansa ulkomaisten yritysten ja sijoitusten houkuttelemiseksi. Tämä on ehdottomasti sisällytettävä EU:n oikeudenmukaista verokilpailua koskeviin toimiin uudistettujen käytännesääntöjen avulla. Jos vähimmäisverotuksesta ei kuitenkaan päästä yhteisymmärrykseen maailmanlaajuisesti, tämä käsite on otettava käytännesääntöihin EU:n standardina. Näin voidaan nykyaikaistaa ja selkeyttää haitallisen verokilpailun käsitettä ja varmistaa, että kaikki yritykset maksavat oikeudenmukaisen osansa veroista, kun ne saavat voittoja sisämarkkinoilla.

*Käytännesääntöjen soveltamisalan ja kriteerien tarkistaminen ja käytännesääntöjen hallinnoinnin parantaminen*

Käytännesääntöjen soveltamisalaa ja kriteereitä tulee tarkistaa. Käytännesääntöjen soveltamisalaa olisi ensinnäkin laajennettava kattamaan kaikki toimenpiteet, jotka aiheuttavat riskin oikeudenmukaiselle verokilpailulle. Soveltamisalan määritelmää olisi muutettava siten, että se koskee entistä useampia järjestelmätyyppejä ja kansallisten yritysverojärjestelmien yleisiä näkökohtia sekä muitakin asiaankuuluvia veroja kuin yritysvero. Käytännesääntöjä olisi myös päivitettävä sen varmistamiseksi, että kaikki erittäin matalan verotuksen tapaukset tutkitaan sekä EU:ssa että sen ulkopuolella. Käytännesääntöjen uudistuksessa olisi myös pohdittava, miten niiden soveltamisen avoimuutta ja vaikuttavuutta voidaan lisätä, vaikka käytännesääntöjä valvovan työryhmän hallinnoinnissa on viime vuosina jo tapahtunut parannuksia.

Komission tarkoituksena on laatia yhdessä jäsenvaltioiden kanssa konkreettinen suunnitelma käytännesääntöjen uudistamiseksi, jotta niillä pystytään puuttumaan entistä paremmin verokilpailun nykyaikaisiin haasteisiin sekä EU:ssa että sen ulkopuolella.

***YHTEISTYÖHALUTTOMIA OIKEUDENKÄYTTÖALUEITA KOSKEVAN EU:N LUETTELOON TARKISTAMINEN***

Tavoitteena on parantaa maailmanlaajuisen verohallinnon puitteita, varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset kansainvälisellä tasolla ja tukea kolmansien maiden hallituksia niiden pyrkimyksissä panna maailmanlaajuisesti tehdyt sitoumukset ja toimet täytäntöön. Yhteistyöhaluttomien oikeudenkäyttöalueiden EU:n luetteloa ehdotettiin ensimmäisen kerran komission vuoden 2016 ulkoisessa strategiassa. EU-luettelosta onkin kehittynyt tehokas väline veroalan hyvän hallintotavan edistämiseen kansainvälisesti, ja sillä on edistetty veronkierron ja verovilpin torjuntaa koko maailmassa. Neljän vuoden sisällä prosessin aloittamisesta on seuraavien kolmen keskeisen kriteerin perusteella arvioitu 95 oikeudenkäyttöaluetta: verotuksen avoimuus, oikeudenmukainen verotus ja veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevien OECD:n vähimmäisvaatimusten täytäntöönpano. Jos oikeudenkäyttöalueella havaitaan puutteita yhdessä tai useammassa näistä kriteereistä, sitä pyydetään sitoutumaan ongelmien ratkaisemiseen asetetussa määräajassa. Vuoden 2020 alkuun mennessä koko maailmassa on poistettu yli 120 haitallista verojärjestelmää EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevan prosessin välittömänä tuloksena. Lukuisat kolmannet maat ovat myös ryhtyneet konkreettisiin toimenpiteisiin verotuksen avoimuutta koskevien standardiensa parantamiseksi EU:n vaatimusten mukaisesti.

Neljä vuotta tämän uuden luetteloon sisällyttämistä koskevan toimen käynnistämisen jälkeen komissio katsoo, että on korkea aika kartoittaa tähän mennessä saadut kokemukset ja arvioida, miten luetteloon sisällyttäminen voi pysyä tehokkaana ja oikeudenmukaisena ja miten sillä voidaan vastata jatkuvasti esiin tuleviin uusiin haasteisiin.

### *Maantieteellisen soveltamisalan tarkistaminen*

Kun prosessi käynnistettiin vuonna 2016, EU:n jäsenvaltiot valitsivat sen soveltamisalaan otettavat oikeudenkäyttöalueet komission laatimia indikaattoreita käyttävän puolueettoman tulostaulun perusteella. Jäsenvaltiot käyttivät tätä tulostaulua päättäessään siitä, mitkä oikeudenkäyttöalueet pitäisi arvioida. Saatuaan monta vuotta käytännön kokemusta EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevan prosessin täytäntöönpanosta valituilla oikeudenkäyttöalueilla jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet halustaan tarkistaa luettelon maantieteellinen soveltamisala. Ne haluavat erityisesti varmistaa, että kaikki riskialueet kuuluvat soveltamisalaan ja että vertailukelpoisia oikeudenkäyttöalueita kohdellaan oikeudenmukaisesti ja yhdenvertaisesti EU:n prosessissa. Tämän pohdinnan helpottamiseksi komissio päivittää vuoden 2020 loppuun mennessä alkuperäisen tulostaulun, jonka perusteella valittiin merkityksellisimmät oikeudenkäyttöalueet arvioitaviksi. Uusi tulostaulu perustuu tuoreimpiin tietoihin sekä maailmantalouden ja veropolitiikan kehitykseen. Se sisältää täydentäviä tietolähteitä, joista saadaan kokonaisvaltainen kuva EU:n talous- ja rahoitusyhteyksistä kolmansiin maihin. Komissio ottaa lisäksi huomioon uuden menetelmän, jolla tunnistetaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan kannalta suuren riskin maat. Näin voidaan varmistaa, että molemmat luetteloon sisällyttämistä koskevat prosessit tukevat toisiaan. Tulostaulun tarkistaminen auttaa EU:n jäsenvaltioita määrittämään lisää maita, joita ne ehkä haluavat arvioida. Se tehdään puolueettomien kriteerien perusteella, ja näin prosessista saadaan EU:n kumppanien kannalta aiempaa vakaampi ja ennustettavampi.

### *EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevien kriteerien tarkistaminen*

Keskustelussa EU:n luettelon maantieteellisestä soveltamisalasta on myös otettava huomioon kriteerit, joita valittujen oikeudenkäyttöalueiden on noudatettava. Jo tehtyä työtä ei saa heikentää, mutta on kuitenkin pohdittava, voidaanko EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevia kriteereitä soveltaa kohdennetummin joidenkin oikeudenkäyttöalueiden osalta. Tietyillä oikeudenkäyttöalueilla, erityisesti kehitysmaissa, on kapasiteettirajoituksia joidenkin sitoumustensa täytäntöönpanossa. On siis pohdittava, ovatko kaikki kriteerit merkityksellisiä kaikkien oikeudenkäyttöalueiden osalta. Pohdinta tehdään niiden talous- ja veroympäristöä koskevan mahdollisen riskin perusteella. Vaihtoehtoisesti, tai samalla, EU:n luettelon määräaikoja voidaan mukauttaa niiden maiden osalta, joilla on vakavia kapasiteettirajoituksia tai joilla ei ole rahoitusalan keskusta.

Tämän lisäksi luetteloon sisällyttämistä koskevassa prosessissa käytettäviä veroalan hyvän hallintotavan kriteereitä olisi tutkittava myös yleisemmin, jotta voidaan varmistaa, että ne ovat ajan tasalla ja riittävän kunnianhimoisia. Ensimmäiseksi ne olisi päivitettävä veronkierron ja verovilpin torjunnan uusimman kansainvälisen kehityksen perusteella. Tämä koskee muun muassa tosiasiallisen edunsaajan käsitettä sekä veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevien OECD:n vähimmäisvaatimusten täytäntöönpanoa. On otettava huomioon myös kansainvälisen tason keskustelut digitaalitalouden verotuksesta ja globaalista verouudistuksesta. Tämä on erityisen tärkeää, jos tosiasiallisesta vähimmäisverotuksesta päästään maailmanlaajuisesti yhteisymmärrykseen.

### *Avoimuuden ja vastuullisuuden lisääminen*

Prosessi on luonut uuden kehityksen EU:n ja sen kansainvälisten kumppanien väliselle keskustelulle veroalan hyvää hallintotapaa koskevista kysymyksistä. Komissio on aina korostanut voimakkaasti asianomaisten kolmansien maiden kanssa käytävää keskustelua ja näiden osallistumista ja Komissio on sitoutunut vahvistamaan edelleen tätä myönteistä vuoropuheluprosessia. Komissio pyrkii myös lisäämään avoimuutta ja vastuuvetollisuutta mahdollisimman paljon EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevassa prosessissa.

*Veroalan hyvän hallintotavan vahvistaminen kolmansien maiden kanssa tehtävissä sopimuksissa sekä kolmansien maiden kanssa ympäristöveroista käytävän vuoropuhelun laajentaminen*

EU edistää oikeudenmukaisuutta veroasioissa myös veroalan hyvää hallintotapaa koskevalla lausekkeella, joka sisällytetään kolmansien maiden kanssa tehtäviin asiaankuuluviin kansainvälisiin sopimuksiin. Hyvää hallintotapaa koskeva vakiolauseke päivitettiin ja vahvistettiin 2018. Komissio vaatii jatkossakin veroalan hyvää hallintotapaa koskevan lausekkeen sisällyttämistä kaikkiin kansainvälisistä sopimuksista käytäviin asiaankuuluviin neuvotteluihin tulevaisuudessa. Komissio korostaa kolmansien maiden kanssa käymässään vuoropuhelussa myös ”saastuttaja maksaa -periaatetta”. Ympäristöveroissa on vielä selvittämätöntä potentiaalia, jolla voitaisiin edistää entistä edistysellisempiä ja kestävämpiä verojärjestelmiä ja yhdenvertaisempia yhteiskuntia kehitysmaissa.

***PAREMPIA TOIMENPITEITÄ HYVÄN HALLINTOTAVAN VAHVISTAMISEKSI***

Oikeudenkäyttöalueen sisällyttämisen luetteloon pitäisi olla viimeinen keino, joka on varattu niille maille, jotka kieltäytyvät tunnustamasta tai käsittelemästä asianmukaisesti EU:n huolia niiden verojärjestelmistä. Kun oikeudenkäyttöalue sitten sisällytetään luetteloon, pitäisi tästä olla seurauksia, jotta EU:n luettelon tehokkuus säilyy. Vastatoimia on laadittu luettelon perustamisesta lähtien kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin EU antoi keskeisessä EU:n rahoituslainsäädännössä entistä vaikuttavampia säännöksiä, joilla voidaan estää EU:n varojen investoiminen suoraan EU:n luettelossa oleviin oikeudenkäyttöalueisiin tai varojen kanavointi niiden kautta.

Lisäksi jäsenvaltiot ovat sopineet soveltavansa koordinoituja suojatoimenpiteitä EU:n luetteloon kuuluvia oikeudenkäyttöalueita vastaan. Vastatoimia olisi tarkasteltava uudelleen säännöllisesti, jotta voidaan varmistaa niiden olevan mahdollisimman varoittavia ja vaikuttavia. Jäsenvaltiot ottivat joulukuussa 2017 ensimmäisiä askelia yhteensovittamista kohti, kun ne sopivat esimerkiksi tarkastusten lisäämisestä ja muista hallinnollisista toimenpiteistä, joita sovelletaan yrityksiin ja sijoittajiin EU:n luetteloon kuuluvissa maissa. Tätä vahvistettiin joulukuussa 2019, kun jäsenvaltiot sopivat EU:n luettelossa oleviin maihin sovellettavien suojatoimenpiteiden valikoimasta. Jäsenvaltiot alkavat soveltaa näitä suojatoimenpiteitä vuonna 2021, ja ne ovat sopineet arvioivansa lisäkoordinoinnin tarvetta vuonna 2022.

Komissio seuraa tilannetta huolellisesti, kun jäsenvaltiot alkavat soveltaa sovittuja suojatoimenpiteitä, ja tekee arvioinnin kyseisistä toimenpiteistä. Jos valikoimaa koskeva toimintamalli ei ole riittävän tehokas, komissio harkitsee edellä mainitun vuonna 2022 tehtävän arvioinnin pohjalta lainsäädäntöehdotusta koordinoituista suojatoimenpiteistä. Näin EU voisi varmistaa, että EU:n luettelolla olisi todellinen vaikutus ja että luettelossa oleviin maihin sovelletaan aidosti koordinoitua politiikkaa.

***KUMPPANIMAI DEN TUKEMINEN VEROALAN HYVÄSSÄ HALLINTOTAVASSA***

EU:n veroalan hyvän hallintotavan strategia ulottuu veropolitiikan näkökohtia pidemmälle. Monissa kehitysmaissa haasteena on edelleen riittävien tulojen kerääminen. EU on tukenut kumppanimaita kotimaisten resurssien käyttöönoton parantamisessa ja oikeudenmukaisten, avointen ja tehokkaiden verojärjestelmien täytäntöönpanossa. Näin pidetään kiinni EU:n Addis Abeban veroaloitteesta tekemistä sitoumuksista, joiden mukaan se lupasi lisätä sekä teknistä että taloudellista tukea kotimaisten tulojen käyttöönotolle kehitysmaissa. Vahva yhteistoiminta OECD:n, YK:n, IMF:n ja muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa on olennaista, jotta vaikuttavaa apua ja tukea voidaan koordinoida. Komissio myös kannustaa edelleen jäsenvaltioita tarjoamaan veroasioihin liittyvää teknistä asiantuntemusta EU:n

kehitysmaakumppaneille olemassa olevien EU:n työkalujen kautta (muun muassa twinning-toiminta ja teknisen avun ohjelma (TAIEX)), ja komissio tukee jäsenvaltioita tässä.

### ***TIEDONANNON PÄÄTELMÄ***

Oikeudenmukainen verotus ja veroalan hyvä hallinto sekä EU:ssa että sen ulkopuolella pysyvät komission työn keskeisinä tavoitteina tulevina vuosina. Tällä tiedonannolla vastataan pyyntöihin EU:n toimenpiteiden tarkistamisesta, jotta voidaan varmistaa asianmukainen ja hyvä hallintotapa, oikeudenmukainen kilpailu ja tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla ja maailmanlaajuisesti. Siinä myös tunnustetaan tärkeä tehtävä, joka verotuksella on kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman täytäntöönpanossa.

### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Mikäli puheenjohtajamaan tavoitteena on, että tiedonannosta laaditaan neuvoston päätelmät, tulee ne hyväksyä kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä.

### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Asian käsittelystä Euroopan parlamentissa vastaa talous- ja raha-asiat –valiokunta (ECON).

### **Kansallinen valmistelu**

Valtiovarainministeriö

EU-asioiden komitean alainen jaosto EU9 (verotus) kirjallinen menettely 24.-25.8.2020.

### **Eduskuntakäsittely**

Perustuslain 97 §:n mukainen tiedoksianto eduskuntaan

### **Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

-

### **Taloudelliset vaikutukset**

-

### **Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

-

### **Asiakirjat**

Komission tiedonanto veroalan hyvästä hallintotavasta EU:ssa ja sen ulkopuolella, KOM(2020) 313

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Finanssineuvos Tiina Maisala, puh. 02955 30469, [tiina.maisala@vm.fi](mailto:tiina.maisala@vm.fi)

**EUTORI-tunnus**

EU/2020/1171

**Liitteet**

**Viite**

---

Asiasanat  
**Hoitaa**

Tiedoksi

---