

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE JA TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE****Euroopan unionin veropolitiikan ensisijaisista tavoitteista tulevana vuosina**

(2001/C 284/03)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

KOM(2001) 260 lopullinen

**1. JOHDANTO**

Viime vuosina veropolitiikan osuus yhteisön tavoitteiden saavuttamisessa on enenevässä määrin liittynyt sisämarkkinoiden kehittämiseen, EMUun ja tiiviimpään taloudelliseen yhdentymiseen. Sisämarkkinoiden toteuttamisvaiheessa yhteisö antoi arvonalis- ja valmisteveroja koskevia merkittäviä säädöksiä 1990-luvun alussa. Tämä kuitenkin vain korosti välitöntä verotusta koskevan johdonmukaisen politiikan puuttumista. Samaan aikaan kävi selväksi, että liian usein verotusta koskevista ehdotuksista keskusteltiin erillisinä kysymyksinä eikä osana laajempaa EU-politiikkaa.

Veronassa huhtikuussa 1996 pidetyssä Ecofin-neuvoston epävirallisessa kokouksessa komissio ehdotti uuden ja kokonaisvaltaisen näkemyksen käyttöönottoa veropolitiikassa perustellen sitä tarpeella edistää verotuksen yhteensovituksessa ja kyseisellä alalla tehtyjen päätösten määrällä. EU:lle yksilöitiin kolme tärkeää, toisiinsa yhteydessä olevaa ja toisiaan lujittavaa haastetta:

- jäsenvaltioiden verotulojen vakauttaminen,
- sisämarkkinoiden häiriötön toiminta, ja
- työllisyyden edistäminen.

Kehittäessään kyseistä lähestymistapaa komissio loi puitteet verotuksen laajemmalle yhteensovittamiselle Euroopan unionissa 1. lokakuuta 1997 antamassaan tiedonannossa <sup>(1)</sup>, joka muodosti perustan neuvostossa verotuspolitiikasta 13. lokakuuta 1997 käydylle keskustelulle. Vaikka edistyminen kohti laajempaa verotuksen yhteensovittamista on ollut sen jälkeisten kolmen ja puolen vuoden aikana hidasta, erityisesti välittömän verotuksen alalla on tapahtunut merkittävää kehitystä. Erityisesti veropakettien olennaisista osista 26. ja 27. marraskuuta 2000 pidetyssä neuvoston kokouksessa saavutettu laaja yhteisymmärrys oli merkittävä askel kohti edellä mainittujen haasteiden saavuttamista.

Haitallisen verokilpailun torjumista yritysverotuksen menettelysäännöillä koskevien pyrkimysten ja säästötulojen verotusta koskevien ehdotusten ansiosta jäsenvaltiot voivat vahvistaa veronkantokykyään, jolloin työvoimaan kohdistuvaa keskimääräisesti raskasta verorasitusta voidaan vähentää. Tämän vuoksi on tärkeää, että yhteisö valvoo veropakettien kaikkia osia päätöksentekoon asti. Komissio uskoo kuitenkin vakaasti, että verotuksen yhteensovituksen alalla on enemmänkin tekemistä. Yhteisöllä on nyt mahdollisuus asettaa sisämarkkinoiden tärkeimmät toimijat – kansalaisensa ja yrityksensä – keskeiseen asemaan. Sitä paitsi maailma on muuttunut vuodesta 1996. Talouden kasvava globalisaatio sekä tapa, jolla nopea teknologinen kehitys vaikuttaa talouden toimijoiden käyttäytymiseen ja taloudellisten toimien luonteeseen, tekevät Euroopan unionin veropolitiikan tarkistamisen vieläkin kiireellisemmäksi. Tämän vuoksi kasvava juopa niiden päätösten, joita verotuksen alalla tarvitaan yhteisön itselleen asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi, ja tosiasiallisten tulosten välillä on huolestuttava.

Tässä tiedonannossa esitetään komission näkemys veropolitiikan ensisijaisista tavoitteista Euroopan unionissa tulevana vuosina. Siinä selitetään se yleinen lähestymistapa, jota yhteisön on komission mielestä sovellettava ottaen huomioon laajemmat EU:n poliittiset tavoitteet, ja painotetaan tiettyjä ensisijaisia tavoitteita erityisillä verotusaloilla. Koska kaikkien verotusta koskevien päätösten oikeusperustana pysyy toistaiseksi yksimielisyyden, tässä tiedonannossa tarkastellaan myös sitä, voidaanko kyseisten ensisijaisien tavoitteiden saavuttamiseksi käyttää lain-säädännön lisäksi muita asianmukaisia välineitä.

**2. EUROOPAN UNIONIN VEROPOLITIIKAN KEHITTÄMISESTÄ YLEENSÄ**

Yhteisöllä on edessään monta tärkeää haastetta, jotka koskevat sekä sisämarkkinoiden ja talous- ja rahaliiton (EMU) täysimääräistä toteuttamista että EU:n laajentumista ja uutta maailmanlaajuista taloutta.

<sup>(1)</sup> KOM(97) 495 – erityisesti kohdat 3–11, joissa selitetään verotuksen yhteensovituksen tarve.

## 2.1 Viimeaikainen kehitys Euroopan unionissa

Lissabonissa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa Euroopan unionille asetettiin kunnianhimoinen strateginen tavoite, jonka mukaan ”siitä on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta”. Tämän tavoitteen saavuttamiseen keskityttiin äskettäin Tukholmassa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Jäsenvaltioiden verojärjestelmien on edistettävä tarvittavaa markkinauudistusta, ja jo tämä pelkäänsä edellyttää, että yhteisö tarkastelee veropolitiikkaa uudesta näkökulmasta.

Vuonna 2000 pidetyssä hallitustenvälisessä konferenssissa (HVK) sovittiin yhteisön toimielimissä tehtävistä uudistuksista, joilla – päätöksenteosta veroasioissa käytyjen sopimusneuvottelujen epäonnistumisesta huolimatta – valmistellaan laajentumista. Tulevina vuosina Euroopan unioniin liittyy uusia jäsenvaltioita, joilla kaikilla on oma verojärjestelmänsä. On ratkaisevan tärkeää, että yhteisön vero-oikeus on mahdollisimman kodifioitua ja vakiintunutta ennen laajentumista. Vastaavasti laajentumisen jälkeen on oleellisen tärkeää varmistaa, että verotuksella ei estetä nykyisiä eikä uusia jäsenvaltioita kilpailemasta tasapuolisin toimintaedellytyksin tai hyötymästä täysimääräisesti sisämarkkinoista.

Kasvu- ja vakaussopimus on EMUn kolmannessa vaiheessa suunnannut keskustelua yhä enemmän talousarvion kehittämiseen. Talouspolitiikan yleislinjat merkitsevät uusia haasteita jäsenvaltioiden veropolitiikalle. Kansantalouden vakaus edellyttää edelleenkin mahdollisimman tasapainotettua tai ylijäämäistä talousarviota. Tällaisen terveen rahoitusaseman säilyttämisen lisäksi julkisen talouden olisi edistettävä mahdollisimman tehokkaasti kasvua ja työllisyyttä. Julkisen velan vähentämisen, verojen alentamisen ja keskeisiä aloja koskevien julkisten investointien rahoittamisen on oltava asianmukaisessa tasapainossa myös ajallisesti. Kokonaisverorasituksen vähentämisen ansiosta voidaan poistaa työllisyyden, yritystoinnin ja kasvun esteitä.

Joulukuun 21. päivänä 2000 annettu komission tiedonanto julkisen talouden vaikutuksesta kasvuun ja työllisyyteen<sup>(2)</sup> osoitti, että viimeisten kolmen vuoden aikana tehdyt verouudistukset ovat kaiken kaikkiaan merkinneet edistymistä oikeaan suuntaan. Jotkut jäsenvaltiot ovat onnistuneet tekemään verojärjestelmistään työllisyyttä edistävempiä vähentämällä työvoimaan kohdistuvaa verorastusta, vaikka työvoiman kokonaisverotus onkin kansainvälisten standardien mukaan monissa jäsenvaltioissa vielä hyvin korkea. Uudistukset vaihtelevat maittain laajuudeltaan ja syvyydeltään, mutta useimmat jäsenvaltiot ovat alentamassa henkilö- ja yritystulojen välitöntä verotusta

sekä joissakin tapauksissa työnantajien ja työntekijöiden sosiaaliturvamaksuja.

EU:n politiikasta käyty vuoropuhelu on edistänyt kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa ollaan tietoisempia poliittisista vaihtoehdoista ja verotuksen rajoituksista. Veronalennukset olisi kohdistettava aloille, joilla niillä on myönteisiä sivuvaikutuksia tarjontaan, ja niihin olisi liitettävä tukijärjestelmien uudistuksia kasvupotentiaalin ja työllisyyden lisäämiseksi. On painotettu tarvetta vähentää verotuspainetta välittömien ja välillisten työvoimakustannusten ja erityisesti suhteellisen ammattitaidottoman ja matalapalkkaisen työvoiman osalta. Kyseinen lähestymistapa näkyy vuotta 2001 koskevilla talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa<sup>(3)</sup> ja eurooppalaisessa työllisyysstrategiassa<sup>(4)</sup>, jotka sisältävät erityissuosituksia jokaiselle jäsenmaalle ja määräyksiä EU:n tasolla tapahtuvasta seurannasta.

On myös olennaisen tärkeää, että veronalennukset, julkisiin palveluihin investoiminen ja julkisen talouden vahvistaminen ovat tasapainossa siten, että kokonaisverorasitusta voidaan kestävästi vähentää.

Yhteisö ei ole onnistunut edistämään yhteisiä ympäristöystävällisiä veropolitiikkoja, vaikka niiden hyödyistä valitseekin poliittinen yhteisymmärrys – esimerkiksi monissa jäsenvaltioissa välittömien verojen alennukset on toteutettu ympäristöverouudistusten yhteydessä, jolloin energia- tai ympäristöveroja on otettu käyttöön tai korotettu. Öljyn hinnan korottamisesta äskettäin aiheutunut levottomuus osoitti tarpeen johdonmukaiseen yhteisön energiaveropolitiikkaan. Koska asiassa ei ole edistytty, vaarana on, että kyseenalaistetaan sekä yhteisön kyky täyttää sille Kioton pöytäkirjan mukaan kuuluvat sitoumukset että toimia yleisemmin tämän lisäksi muilla poliittisesti tärkeillä aloilla. Äskettäin annetussa komission tiedonannossa ”Kestävän kehityksen Eurooppa paremman maailman vuoksi: kestävä kehitys koskeva Euroopan unionin strategia”<sup>(5)</sup> todetaan, että Kioto merkitsee ainoastaan ensimmäistä askelta ja että EU:n olisi sen jälkeen pyrittävä edelleen vähentämään kasvihuonekaasuja muun muassa asettamalla kunnianhimoisia tavoitteita energia-verotukselle. Myös terveys- ja kuluttajansuojaa-asioita koskevat kysymykset on yhdenmukaistettava veropolitiikkaan – näin jo tapahtuikin välillisen verotuksen alalla.

Veropolitiikka on tärkeässä asemassa tutkimuksen ja kehityksen (T&K) ja innovaation lisäämisessä EU:ssa. Lissabonin päätelmissä kehoitetaan neuvostoa ja komissiota tarvittaessa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa edistämään yksityiselle tutkimukselle, T&K-kumppanuuksille ja korkean teknologian yritysten perustamiselle suotuisaa ympäristöä muun muassa veropolitiikan avulla.

(2) KOM(2000) 846.

(3) Komission suositus jäsenvaltioiden ja yhteisön vuoden 2001 talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi, KOM(2001) 224, 25.4.2001, s. 11 ja 12.

(4) Neuvoston päätös, tehty 19 päivänä tammikuuta 2001, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista vuodeksi 2001, (EYVL L 22, 24.1.2001, s. 18).

(5) KOM(2001) 264.

## 2.2 Maailmanlaajuinen suuntaus kohti taloudellista yhdistymistä ja yhteistyötä

Samaan aikaan globalisaatio sekä valtavasti laajentunut kauppa ja pääomavirrat edellyttävät yhteisöltä politiikkaa, jolla edistetään mutta ei vaaranneta EU:n kilpailukykyä maailmanmarkkinoilla. Teknologiset innovaatiot ja erityisesti sähköisen kaupankäynnin kehittyminen edistävät taloudellisen toiminnan tiettyjen muotojen liikkuvuutta erityisesti palvelualalla ja myös pääomien liikkuvuutta. Yritykset toimivat EU:ssa enenevässä määrin useammissa kuin yhdessä jäsenvaltiossa ja kansainvälisiä yrityskeskittymiä ja -ostoja on enemmän kuin koskaan ennen. Tässä muuttuvassa ympäristössä on poistettava verotukselliset esteet pääomien vapaalta liikkuvuudelta ja kilpailua vääristävät verotoimenpiteet. Euroopan unionin verojärjestelmien on oltava samanaikaisesti sekä riittävän joustavia ja herkkiä kehityksessä mukana pysymiseksi että mahdollisimman yksinkertaisia lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvien kustannusten minimoimiseksi.

Lisäksi verojärjestelmien on oltava avoimia sen varmistamiseksi, että oikea vero maksetaan oikeaan aikaan oikeassa paikassa ja että mahdollisuudet veropetoksiin ja veronkiertoon minimoidaan. Kansainvälisesti – EU:ssa ja OECD:ssä – ollaan enenevässä määrin yhtä mieltä siitä, että tämä voidaan saavuttaa ainoastaan rajat ylittävällä yhteistyöllä ja erityisesti tietojenvaihdolla. Viime vuosina EU:n jäsenvaltioiden yhteistyö onkin tiivistynyt esimerkiksi säästötuloihin liittyvää tietojenvaihtoa koskevista periaatteista ja verosaatavien perintää koskevasta keskinäisestä avunannosta tehdyn sopimuksen osalta. Säästötulojen verotuksen osalta EU haluaa laajentaa yhteistyön rajojensa ulkopuolelle. Komissio ja puheenjohtajavaltio käyvät tässä tarkoituksessa parhaillaan neuvotteluja Yhdysvaltain, Sveitsin, Liechtensteinin, Monacon, Andorran ja San Marinin kanssa direktiiviluonnoksessa ehdotettuja toimenpiteitä vastaavien toimenpiteiden toteuttamisesta.

Tämä on tervetullutta kehitystä. Mutta keskinäistä avunantoa koskevassa yhteistyössä voidaan tehdä paljon muutakin. Yhteistyön lisääminen merkitsisi huomattavaa edistymistä veropetosten torjunnassa ja johtaisi tehokkaamman veronkanton, jolla puolestaan hyvitetäisiin sisämarkkinoiden verotuksellisten esteiden yhteensovitetusta poistamisesta mahdollisesti aiheutuvat tulonmenetykset. Juuri tästä syystä komissio katsoo olevan tärkeätä, että päätökset keskinäisen avunannon ja hallinnollisen yhteistyön alaa koskevista ehdotuksista tehdään neuvostossa määränemmistöllä, kuten perustamissopimuksessa jo määrätään (95 artikla), mieluummin kuin yksimielisesti (93 ja 94 artikla).

## 2.3 Euroopan unionin veropolitiikan yleiset tavoitteet

Millainen Euroopan unionin veropolitiikka sopisi yhteen jäsenvaltioiden verojärjestelmiensä uudistamista koskevien pyrkimysten kanssa tai tukisi niitä? On selvää, että kyseisen politiikan on ensisijaisesti palveltava niiden kansalaisten ja liikeyritysten etuja, jotka haluavat hyödyntää sisämarkkinoiden neljää vapautta (henkilöiden, tavaroiden ja pääomien vapaata liikkuvuutta sekä vapautta tarjota palveluja). Tämän vuoksi siinä on keskityttävä kyseisten neljän vapauden harjoittamisen verotuksellisten esteiden poistamiseen. Ja koska verojärjestelmiä käytetään välineinä resurssien jakamisessa, uudelleenjakamisessa ja vakauttamisessa, verotuksen seurausten on oltava selviä niiden kohteena oleville elinkeinonharjoittajille. Molemmista syistä verojärjestelmistä on tehtävä yksinkertaisempia ja avoimempia. Tässä yhteydessä on tärkeätä tunnustaa, että vaikka haitalliseen verokilpailuun on puututtava sekä EU:ssa että laajemmalla kansainvälisellä tasolla, erityisesti OECD:ssä, ja valtiontukia koskevia perustamissopimuksen määräyksiä on noudatettava, tietynasteinen verokilpailu EU:ssa voi olla väistämätöntä ja se voi myötävaikuttaa veropaineen alenemiseen.

Toiseksi, veroalaa koskevilla EU-aloitteilla on varmistettava, että verojärjestelmät johtavat osaltaan suurempaan tehokkuuteen tavaroiden, palveluiden ja pääomamarkkinoiden toiminnassa sekä asianmukaisesti toimiviin työmarkkinoihin. Lissabonissa asetettuihin tavoitteisiin pääseminen edellyttää tätä. Veropolitiikan osalta tämä merkitsee, että on tarpeen keskittyä verotuksellisten esteiden ja vääristymien poistamiseen, EU:n 15 erilaisen verojärjestelmän toimintaan liittyvän tehottomuuden poistamiseen sekä kyseisten verojärjestelmien yksinkertaistamiseen, jotta ne olisivat veronmaksajien kannalta helpompia ymmärtää. Se merkitsee myös tehokkaampaa veronkantoa verotuksellisten esteiden yhteensovitetusta poistamisesta johtuvien mahdollisten tulonmenetysten tasaukseksi.

Kolmanneksi, kuten talouspolitiikan yleislinjoissa edellytetään, EU:n veropolitiikan olisi jatkossakin edesautettava pyrkimyksiä alentaa nimelliserokantoja veroperustaa laajentamalla. Näin vähennettäisiin jäsenvaltioiden verojärjestelmiin liittyviä taloudellisia vääristymiä.

EU:n veropolitiikan tavoitteita ei voida tarkastella erillisesti, ja niiden saavuttaminen ei saa olla ristiriidassa muiden yleisten EU:n poliittisten tavoitteiden kanssa. Erityisesti Euroopan unionin veropolitiikan on nyt

— pohjustettava Lissabonissa asetettua tavoitetta siitä, että EU:sta tulee maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin osaamistalous,

- tuettava sisämarkkinoiden jatkuvaa menestymistä ja kehittämistä mahdollistamalla sekä ennen laajentumista että sen jälkeen kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kilpailemisen tasapuolisin toimintaedellytyksin ja täyden hyödyn saamisen sisämarkkinoista,
- edistettävä kokonaisverorasituksen kestävää keventymistä EU:ssa varmistamalla, että verojen alentaminen, julkisiin palveluihin investoiminen ja julkisen talouden vahvistaminen pysyvät tasapainossa,
- lujitettava EU:n talous-, työllisyys-, innovaatio-, terveys- ja kuluttajansuoja-, ympäristö- ja energiapolitiikkoja sekä kestävää kehitystä koskevaa politiikkaa, ja
- tuettava eurooppalaisen yhteiskuntamallin nykyaikaisamista.

## 2.4 Miten tavoitteisiin päästään

Edellä esitettyjen yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista välineistä keskusteltaessa kysytään usein, missä määrin EU:n verotuksen yhdenmukaistaminen on tarpeen tai edes toivottavaa.

On selvää, että tarvetta jäsenvaltioiden verojärjestelmien yleiselle yhdenmukaistamiselle ei ole. Jäsenvaltiot ovat vapaita valitsemaan parhaaksi katsomansa verojärjestelmät edellyttäen, että ne noudattavat yhteisön sääntöjä. Myös julkisten menojen taso on kansallinen asia, kunhan menot katetaan asianmukaisesti tuloilla niin, että talousarvio on lähes tasapainossa tai ylijäämäinen. On oleellisen tärkeätä painottaa, että monella verotuksen alalla yhdenmukaistaminen ei ole jäsenvaltioiden verojärjestelmien toisistaan suuresti poikkeavien ominaisuuksien ja erilaisten kansallisten mieltymysten vuoksi tarpeen eikä toivottavaa. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan tee valintojaan eristyksissä toisistaan, ja kansainväliset näkökohdat on tarpeen ottaa niissä huomioon. Tämän vuoksi esimerkiksi EU:n verokoordinaation olisi yleisesti edistettävä jäsenvaltioiden kantojen johdonmukaisuutta OECD:ssä ja muissa kansainvälisissä yhteyksissä.

Laaja yhdenmukaistaminen on kuitenkin olennaista välillisen verotuksen alalla. Perustamissopimuksessa määrätään erityisesti kyseisestä yhdenmukaistamisesta (93 artikla), koska välilliset verot saattavat muodostaa välittömiä esteitä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle ja palvelujen vapaalle tarjonnalle sisämarkkinoilla. Ne saattavat myös vääristää kilpailua. Kyseisellä alalla on jo sovittu

useista direktiiveistä ja asetuksista. Komissiolla on selkeä lainsäädännöllinen strategia erityisesti arvonlisäveron sekä ympäristö- ja energiaverotuksen osalta.

Yleisen näkemyksen mukaan tuloverot voidaan jättää jäsenvaltioiden päätettäväksi silloinkin, kun Euroopan unioni on nykyistä enemmän yhdentynyt. Jäsenvaltioiden on kuitenkin kunnioitettava perustamissopimuksen perusperiaatteita syrjimättömyydestä ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta EU:n alueella. Lisäksi jopa kyseisellä alalla saattaa olla tarpeen yhteensovittaa kansalliset verojärjestelmät syrjinnän estämiseksi rajat ylittävissä tapauksissa tai neljän vapauden harjoittamisen esteiden poistamiseksi (työeläkkeiden verokohtelu on tästä hyvä esimerkki).

Liikkuvien verotuskohteiden välittömän verotuksen tapauksessa tietynasteisen yhteensovittamisen tarve on jo tunnustettu erityisesti säästötuloja koskevassa tietojenvaihdossa, yritysverotuksen alalla (perustamissopimuksen 94 artiklan nojalla) jo annetuissa direktiiveissä, yritysverotuksen menettelysäännöissä sekä korkoja ja rojalteja koskevassa direktiiviehdotuksessa. Lähitulevaisuudessa saattaa kuitenkin olla tarpeen omaksua kunnianhimoisempi lähestymistapa. Perustamissopimuksessa (94 artikla) määrätään niiden välitöntä verotusta koskevien verosääntöjen "lähentämisestä", jotka "suoraan vaikuttavat yhteismarkkinoiden toteuttamiseen tai toimintaan". Komissio tarkastelee, voidaanko välittömästä verotuksesta johtuville sisämarkkinoiden esteille tehdä enemmän erityisesti yritysverotuksen alalla kuitenkin jäsenvaltioiden täysivaltaisuutta kunnioittaen. Kansallisten verojärjestelmien suurempi yhteensovittaminen yritysverotuksen alalla varmasti auttaisi poistamaan kaksinkertaisen verotuksen tai tahattoman verottamatta jättämisen tilanteita sekä edellä mainittuja verotuksellisia esteitä. Tämän vuoksi tarvitaan perusteellisempaa analyysiä, jossa otetaan huomioon sekä sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa mahdollisesti uhkaavat vääristymät että verokilpailun vaikutukset. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti verotuksen taso on kuitenkin kyseisellä alalla jäsenvaltioiden päätettävissä.

Käytännössä parina viime vuotena verotuksen yhteensovittamisessa EU:n tasolla on edistytty jonkin verran. Komissio suhtautuu tähän suuntaukseen myönteisesti, mutta uskoo, että siinä voitaisiin ja pitäisikin edetä pidemmälle. Ei voida hyväksyä, että sisämarkkinoiden täysimääräiselle toteuttamiselle asetetun kahdeksan vuoden määräajan jälkeen yhteisön keskeisiä tavoitteita ei voida saavuttaa useiden edelleen olemassa olevien esteiden takia. Nyt kun veropakettia koskeva työ näyttää edistyvän tyydyttävästi, kyseisten esteiden poistamiseen on kiinnitettävä enemmän huomiota. On korkea aika painottaa paljon enemmän Euroopan unionin veronmaksajille tärkeitä asioita. Erityisiä tavoitteita esitetään tämän tiedonannon kohdassa 3.

Vaikka komissio on edelleen sitä mieltä, että siirtyminen määräenemmistöpäätöksiin ainakin tietyissä veroasioissa on välttämätöntä, oikeusperustana pysyy toistaiseksi yksimielisyys. Koska yksimielisten päätösten tekeminen on lainsäädäntöehdotuksista vaikeaa ja laajentumisen jälkeen tämä seikka korostuu entisestään, yhteisön olisi myös harkittava vaihtoehtoisten välineiden käyttöä veroalaa koskevien aloitteiden perustana. Mahdollisia menetelmiä tarkastellaan tämän tiedonannon kohdassa 4.

### 3. EUROOPAN UNIONIN VEROPOLITIIKAN ERITYISET TAVOITTEET TULEVINA VUOSINA

#### 3.1 Välillinen verotus

Komission mielestä välillisiä veroja on tarpeen perustamissopimuksen mukaisesti yhdenmukaistaa merkittävästi. Sisämarkkinoiden moitteeton toiminta edellyttää arvonlisä- ja valmisteverojärjestelmiä, jotka ovat tehokkaita ja jotka täysimääräisesti vastaavat Euroopan unionin yritysten ja kuluttajien tarpeita. Sekä arvonlisä- että valmisteveroja koskevat erilaiset poikkeukset eivät helpota tilannetta tältä osin. Lisäksi on tärkeää varmistaa välillisen verotuksen järjestelmien ja tulliliiton välinen johdonmukaisuus tavaroiden liikkuvuuden osalta sekä EU:n ulkorajalla että sisärajojen poistamisessa. Komissio aikoo tarkastella asiaa enemmän ja tarvittaessa esittää säädösehdotuksia.

##### 3.1.1 Arvonlisävero

Komissio on työskennellyt tiiviisti jo pitkään parantaakseen arvonlisäverojärjestelmää, mikä on tarpeen sen täysimääräiseksi mukauttamiseksi sisämarkkinoiden tarpeisiin. Ehdotus alkuperään perustuvaksi yhteiseksi alv-järjestelmäksi esitettiin vuonna 1987 nimenomaisena tarkoituksena toteuttaa todelliset yhtenäismarkkinat, joilla yhteisön sisäistä myyntiä ja ostoa kohdeltaisiin samoin kuin myyntiä ja ostoa jäsenvaltioissa. Rajavalvonnan poistuksessa 1. tammikuuta 1993 alkuperäperusteiseen järjestelmään ei kuitenkaan ollut päästy, ja tämän vuoksi otettiin käyttöön siirtymäkauden järjestelmä, jossa verotus tapahtuu kulutusmaassa siellä sovellettavien verokantojen ja edellytysten mukaisesti. Siirtymäjärjestelmässä on monta puutetta: se on monimutkainen, altis petoksille ja vanhentunut.

Vuonna 1996 komissio ehdotti ohjelmaa vaiheittaisesta siirtymisestä lopulliseen alkuperäjärjestelmään. Sen jälkeen asiassa on esitetty useita ehdotuksia. Parina viime vuotena on käynyt kuitenkin selväksi, että arvonlisäverosta saatavien verotulojen tärkeyden vuoksi useimmat

jäsenvaltiot eivät halua sopia ehdotuksista, joiden tarkoituksena on johtaa lopulliseen järjestelmään. Verotulojen menettämisen pelossa ne eivät ole tässä vaiheessa valmiita hyväksymään verokantojen ja -rakenteiden suurempaa yhdenmukaistamista tai verotulojen uudelleen suuntaamista, joita lopullinen järjestelmä edellyttäisi.

Kyseisten vaikeuksien vuoksi komissio ehdotti kesäkuussa 2000 uutta strategiaa <sup>(6)</sup>, johon jäsenvaltiot suhtautuivat neuvostossa myönteisesti. Kyseisessä strategiassa keskitytään nykyisen alv-järjestelmän toimivuuden yleiseen parantamiseen, josta EU:n veronmaksajat hyötyisivät välittömästi, vaikkakin alkuperäperusteinen lopullinen järjestelmä säilyy yhteisön pitkän aikavälin tavoitteena. Strategiassa painotetaan nykyisten verotusjärjestelyjen yksinkertaistamista, nykyaikaistamista ja yhdenmukaisempaa soveltamista sekä tiiviimpää hallinnollista yhteistyötä. Niillä sekä edistetään laillisia liiketoimia sisämarkkinoilla että torjutaan petoksia. Niin kauan kuin nykyinen arvonlisäveroon perustuva yhteisön omia varoja koskeva järjestelmä on olemassa, tiiviimmällä hallinnollisella yhteistyöllä ja petosten ehkäisyä koskevilla muilla toimenpiteillä osaltaan maksimoidaan alv-pohja ja siten varmistetaan, että kyseisellä verolla hankitaan yhteisön budjettisäännöstössä tarkoitettua tuloa.

Aiemmin tehtyjä ehdotuksia on tarkistettu uuden strategian mukaisiksi, ja uusia ehdotuksia on jo tehty ja tehdään. Tämä on johtanut neuvoston äskettäin hyväksymään kahteen ehdotukseen (veroedustajien poistamisesta <sup>(7)</sup> ja yleisen alv-kannan vähimmäistasosta <sup>(8)</sup>) sekä myös neuvostossa saavutettuun poliittiseen yhteisymmärrykseen perintään liittyvän keskinäisen avunannon parantamista koskevasta ehdotuksesta <sup>(9)</sup>. Erityisen merkittävä on uuden strategian laatimisen jälkeen esitetty ensimmäinen ehdotus, joka on annettu arvonlisäveron soveltamista tiettyihin sähköisessä muodossa toimitettaviin palveluihin koskevien sääntöjen muuttamisesta <sup>(10)</sup>. Kyseisen ehdotuksen tärkeimpänä tarkoituksena on suojata EU:n kilpailukykyä poistamalla suuri haitta, joka EU:n palveluiden tarjoajilla on niiden EU:n ulkopuolisiin kilpailijoihin nähden. Tähän liittyy komission äskettäin laskutuksesta esittämä ehdotus <sup>(11)</sup>, joka on suunniteltu vähentämään asiakirjojen käsittelyn tarvetta eurooppalai-

<sup>(6)</sup> KOM(2000) 348.

<sup>(7)</sup> Neuvoston direktiivi 2000/65/EY, annettu 17 päivänä lokakuuta 2000, direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta arvonlisäveron maksuvelvollisen määrittelyn osalta.

<sup>(8)</sup> Neuvoston direktiivi 2001/41/EY, annettu 19 päivänä tammikuuta 2001, yhteistä arvonlisäverojärjestelmää koskevan kuudennen direktiivin (77/388/ETY) muuttamisesta yleisen verokannan vähimmäistason soveltamisajan osalta.

<sup>(9)</sup> KOM(1998) 364.

<sup>(10)</sup> KOM(2000) 349.

<sup>(11)</sup> KOM(2000) 650.

silta elinkeinonharjoittajilta ja mahdollistamaan sähköisen laskutuksen ja tallennuksen käytön kilpailukyvyyn parantamiseksi ja sähköisen kaupankäynnin edistämiseksi.

Edellä mainittuja ehdotuksia koskeva toimintaohjelma on hyväksytty. Komissio aikoo jatkaa työskentelyä olemassa olevien ehdotusten osalta (arvonlisäverokomitean aseman muuttaminen<sup>(12)</sup>, vähentämisoikeus ja kahdeksas direktiivi<sup>(13)</sup>, sähköinen kaupankäynti ja laskutus) ja esittää uusia ehdotuksia keskittyen uuden säädöksen antamiseen kuudennen direktiivin tilalle, tavaroiden tarjontapaikkaan ja matka-asiamiehiin. Osa tästä työstä on jo aloitettu. Muuta työtä tehdään rahoituspalvelujen osalta, tukien/julkisten viranomaisten toimien/julkisten palveluiden alalla sekä tulli- ja verotuspolitiikkojen yhteensovittamisessa. On tärkeää, että esitetyt ja suunnitellut ehdotukset tulevat voimaan nopeasti, ja että komissio valvoo edistymistä uuden strategian täytäntöönpanossa. Alennettujen alv-kantojen määritelmään sovellettavia sääntöjä ja poikkeuksia olisi tarkistettava ja järkipäristettävä keskipitkällä aikavälillä, ei kuitenkaan ennen vuoden 2002 loppua. Tämä tapahtuu erityisen työvaltaisia palveluita koskevalla direktiivillä (1999/85/EY)<sup>(14)</sup> käynnistetyin kokeiluhankkeen arvioinnin jälkeen. Erityistä huomiota kiinnitetään virtuaalituotteisiin sovellettuihin verokantoihin perinteisiin tuotteisiin verrattuina ja alennettujen alv-kantojen käyttöön yhteisön politiikoissa (muun muassa ympäristönsuojelun helpottamiseksi ja työllisyyden edistämiseksi).

### 3.1.2 Valmisteverot

Yleiset lopulliset järjestelyt säätelevät valmisteveron alaisen tuotteiden hallussapitoa, liikkumista ja valvontaa. Järjestelyjä sovelletaan alkoholijuomiin, valmistettuun tupakkiaan ja kivennäisöljyihin, ja ne mahdollistavat tavaroiden liikkumisen ilman valmisteveroa ja tarkastuksia yhteisön sisärajoilla. Näitä tuotteita koskevat vähimmäisverokannat ovat olleet olemassa vuodesta 1992<sup>(15)</sup>. Jäsenvaltioiden soveltamat verokannat saattavat kuitenkin ylittää kyseiset vähimmäisverokannat ja poiketa usein toisistaan, mikä aiheuttaa vakavia esteitä rajat ylittävälle kaupalle joidenkin tavaroiden osalta.

### 3.1.3 Energia- ja ympäristöverotus

Yleisesti ottaen verotus on osoittautunut tehokkaaksi taloudelliseksi välineeksi ympäristöongelmien ratkaisemisessa. Se on ratkaisevan tärkeä väline Kioton pöytäkirjan

sitoumusten täyttämässä, ja se voi edistää tehokkaasti politiikkaa, jolla eriytetään energiankäyttö taloudellisesta kasvusta, parannetaan energiankulutustottumuksia sekä kehitetään biopolttoaineita ja muita uusiutuvia energialähteitä, kuten todetaan energiahuollon turvallisuutta Euroopassa koskevassa vihreässä kirjassa<sup>(16)</sup>. Nykyisin energiaverotus perustuu kolmeen tekijään: i) valmisteverot, ii) arvonlisävero ja iii) erityiset maksut. Yhteisön verotusjärjestelmät koostuvat kivennäisöljyjä koskevista valmisteveroista ja arvonlisäverosta, mutta muihin energiatuotteisiin kuin kivennäisöljyihin ei sovelleta EU:n laajuista kehystä.

Vuodesta 1992 alkaen yksimielisesti sovitussa yhteisön järjestelmässä määrätään vähimmäisvalmisteverosta jokaisen kivennäisöljytuotteen osalta sen käytön mukaan (ponneaine, teolliset ja kaupalliset käyttötarkoitukset, lämmitystarkoitukset). Nykyisin valmisteverot kuitenkin kannetaan usein verokantoina, jotka ovat merkittävästi korkeampia kuin vähimmäisverokannat, joita ei ole ajanmukaistettu sitten vuoden 1992. Jäsenvaltioissa sovellettavat tosiasialliset valmisteverokannat poikkeavat toisistaan siis huomattavasti. Nollaverotus on pakollista joidenkin toimien osalta (kansainvälinen lentoliikenne), ja kansallisia poikkeuksia voidaan myöntää erityisistä poliittisista syistä esimerkiksi ympäristöystävällisten tuotteiden tai elinkeinojen hyväksi (maatalous, julkinen liikenne, maanteiden tavaraliikenne). Edellä mainitut poikkeukset myönnetään usein paikallisten yritysten kilpailukyvyin säilyttämiseksi pantaessa täytäntöön korkeampaa energia/ympäristöverotusta koskevia järjestelmiä. Lisäksi toisistaan esimerkiksi soveltamisalaltaan, laskentatavaltaan ja veroprosenttiltaan poikkeavien kansallisten verojen moninaisuus vaarantaa sisämarkkinoiden yhtenäisyyden ja saattaa vaikuttaa kielteisesti vapautettujen kaasu- ja sähkömarkkinoiden toimivuuteen.

Nykyiset menetelmät sekä kansallisella että yhteisön tasolla johtavat siis mahdollisiin vääristymiin kuluttajan valinnoissa energialähteiden tai -tuotteiden osalta ja kilpailuolosuhteissa. Jäsenvaltioiden verotusjärjestelmien lähentämisen helpottamista koskeva yhteisön kehys olisi tehokkain tapa näiden vaikeuksien voittamiseksi.

Tätä taustaa vasten komissio esitti vuonna 1997 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta<sup>(17)</sup> tarkoituksena laajentaa kivennäisöljyjä koskevien direktiivien soveltamisala eräisiin muihin energialähteisiin, muun muassa hiileen, sähköön ja maakaasuun, ja korottaa yhteisön vähimmäisvalmisteveroja energiatuotteiden osalta. Kyseisellä ehdotuksella pyritään "saastuttaja maksaa" -periaatteen asteittaiseen käyttöönottoon, ja se mahdollistaisi kansallisten verojärjestelmien rakenteen uudistamisen, tiettyjen poliittisten tavoitteiden saavuttamisen

<sup>(12)</sup> KOM(1997) 325.

<sup>(13)</sup> KOM(1998) 377.

<sup>(14)</sup> Neuvoston direktiivi 1999/85/EY, annettu 22 päivänä lokakuuta 1999, direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta sisällyttämällä siihen mahdollisuus soveltaa kokeiluluonteisesti alennettua arvonlisäverokantaa erityisen työvaltaisiin palveluihin.

<sup>(15)</sup> Neuvoston direktiivi 92/12/ETY, annettu 25 päivänä helmikuuta 1992, valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta.

<sup>(16)</sup> KOM(2000) 769.

<sup>(17)</sup> KOM(1997) 30.

työllisyyden, ympäristön, liikenteen ja energian alalla sekä sisämarkkinoiden toimivuuden parantamisen. Keskeistä ehdotuksessa on suositus siitä, että jäsenvaltioiden olisi pannessaan direktiiviä täytäntöön vältettävä lisäämästä kokonaisverorasitustaan. Makrotaloudellisten tutkimusten mukaan vihreä verouudistus saattaisi johtaa jopa kaksinkertaiseen hyötyyn – jos samaan aikaan energiaveromuutosten kanssa jäsenvaltiot keventävät verorasitusta työllisyyden osalta, tämä hyödyttäisi ympäristöä ja saat-taisi osaltaan lisätä työllisyyttä.

Asian oltua jo neljän vuoden ajan pöydällä neuvostossa on olennaista, että edellä mainitussa ehdotuksessa edistytään, vaikkei yksimielisyyttä voitaisikaan saavuttaa.

Nykyisen tilanteen heikkoudet näkyvät jälleen kerran niissä toimenpiteissä, jotka jäsenvaltiot ovat toteuttaneet erityisesti maanteiden tavaraliikenteen alalla öljyn hintojen noustua vuonna 2000. Se osoittaa jälleen kerran, että olisi laadittava energiatuotteiden verotusta koskeva yhteinen kehys sekä kyseisten verojen rakenteen että verokantojen osalta. Sillä estetään vääristymät sisämarkkinoilla, varmistetaan, että energiatuotteiden hinnat heijastavat niiden ulkoisia ympäristökustannuksia, ja avustetaan yhteisöä sen ympäristöalaa koskevien kansainvälisten sitoumusten täyttämisessä.

Siirtyminen ympäristöverotukseen on selvästi ollut hyvin hidasta. Yhteinen kehys, jolla määrättäisiin ympäristö-tavotteiden mukaan eriytyneistä verokannoista, saattaisi olla hyvin hyödyllinen. Edellä mainitussa kestävässä kehitystä koskevasta EU:n strategiasta annetussa komission tiedonannossa esitetään, että energiatuotedirektiivi olisi annettava vuoteen 2002 mennessä. Yhteisesti sovittu energiaverotusta koskeva yhteisön kehys voisi auttaa pohjustamaan kunnianhimoisempia energiaverotuksen ympäristötavoitteita kahden vuoden kuluessa direktiivin antamisesta siten, että tavoitteena on ulkoisten kustannusten täysimääräinen sisällyttäminen hintoihin.

### 3.1.4 Ajoneuvoverotus

Komission vuoden 2001 työohjelman mukaan tämän vuoden loppuun mennessä on tarkoitus esittää tiedonanto EU:n ajoneuvoverotuksesta. Tiedonannon tarkoituksena on synnyttää keskustelua siitä, mitkä ovat tulevaisuudessa ne vaihtoehdot, joiden mukaan ajoneuvoverotukseen liittyviä toimia voidaan yhteisön tasolla toteuttaa. Tiedonannossa annetaan lisäksi suosituksia alalla esiintyvään kaksinkertaiseen verotukseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Tällä hetkellä esimerkiksi henkilöautojen rekisteröintiveroihin liittyviä käytäntöjä ei ole yhteensovitettu. Auton ostajan on yhdessätoista jäsenvaltiossa maksettava rekisteröintiveroa. Jos kyseinen henkilö sitten

muuttaa asumaan ja työskentelemään toiseen jäsenvaltioon, hänen on rekisteröitävä autonsa uudelleen ja hankittava paikalliset rekisterikilvet. Tässä yhteydessä hänen on ainakin yhdessätoista jäsenvaltiossa maksettava uudelleen rekisteröintivero ilman, että hän voisi saada palautusta tai helpotusta ensimmäisessä maassa maksamistaan rekisteröintiveroista. Rekisteröintiveron lisäksi ongelmia tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle aiheuttaa myös ajoneuvoverotusjärjestelmien merkittävä erilaisuus. Komissio aikoo tutkia, onko missään näistä ongelmista kyse perustamissopimuksen määräysten rikkomisesta, ja jos tarvetta on, se ryhtyy toimenpiteisiin asiassa. Ajoneuvoverojen lähentämistä olisi joka tapauksessa rohkaistava erityisesti nyt, kun ajoneuvohintojen läpinäkyvyys euron käyttöönoton myötä kasvaa.

Tiedonannossa tarkastellaan myös mahdollisuutta rekisteröinti- ja käyttöverojen järjestelemiseksi uudelleen ympäristönäkökohdat huomioon ottavaan suuntaan. Tämä uudelleenjärjestely voitaisiin tehdä ajoneuvoverotuksen eriyttämistä edistävällä tavalla siten, että perustaksi otetaan kunkin käyttöön otettavan uuden henkilöauton hiilidioksidipäästöistä aiheutuva ympäristökuormitus. Komissio hyödyntää tätä alaa koskevassa työssään muista yhteisön ohjelmista ja erityisesti autojen CO<sub>2</sub>-päästöjen vähentämistä koskevasta yhteisön strategiasta, Auto Oil II -ohjelmasta ja eurooppalaisesta ilmastomuutosohjelmasta peräisin olevia tietoja. Tiedonannossa on tarkoitus esittää useita eri toimintavaihtoehtoja, joissa otetaan huomioon yhteisön ympäristötavoitteet ja erityisesti Kioton pöytäkirjaan sisällytetyt tavoitteet.

### 3.1.5 Tupakka- ja alkoholiverotus

Sisämarkkinoiden häiriöttömän toiminnan varmistamista koskevan tavoitteen ja perustamissopimuksen laaja-alaisempien tavoitteiden saavuttamiseksi komission yksiköiden on valmisteltava kertomuksia ja ehdotuksia alkoholista ja tupakasta kannettavien valmisteverojen vähimmäistasoista. Komissio on äskettäin antanut tupakan verotusta koskevan kertomuksen ja ehdotuksen. EU:ssa sovellettavat tupakkatuotteiden hinnat ja valmisteverokannat vaihtelevat tällä hetkellä edelleen huomattavasti jäsenvaltioittain (esim. savukkeista kannettava valmistevero on eniten verottavassa jäsenvaltiossa neljä kertaa korkeampi kuin vähiten verottavassa jäsenvaltiossa). Ehdote-tuilla toimenpiteillä pyritään lähentämään eri jäsenvaltioiden verotasoa ja vähentämään petosten ja salakuljetuksen esiintymistä sisämarkkinoilla. Erityistä huomiota kiinnitetään lisäksi terveyden suojeluun liittyviin näkökohtiin ja terveyden suojelun ja tuotteiden hinnan suhteeseen. Alkoholista ja alkoholijuomista kannettavaa valmisteveroa koskevan kertomuksen suhteen on edetty siihen vaiheeseen, että komission yksiköt kuulevat parhailaan jäsenvaltioita ja asianomaisia toimialajärjestöjä niistä kysymyksistä, joita kertomuksessa on tarkoitus käsitellä. Näitä kysymyksiä ovat sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, eri alkoholijuomaluokkien välinen kilpailu, valmisteverokantojen todellinen arvo ja perustamissopimuksen laaja-alaiset tavoitteet (kuten terveystavoitteet ja maatalouspolitiikka). Komission tavoitteena on antaa alkoholiverotusta koskeva kertomus myöhemmin tänä vuonna.

## 3.2 Välitön verotus

### 3.2.1 Kansainvälinen kehys

Tämän tiedonannon kohdassa 2.2 korostettiin kansainvälisen ulottuvuuden tärkeyttä EU:n veropolitiikan kehitystä tarkasteltaessa. Tämä koskee erityisesti välittömiä veroja, joihin globalistumisella on ollut eniten vaikutusta. Olakseen tehokas globaalitalous tarvitsee joitakin hyväksyttävissä olevia peruseriaatteita, joilla ohjataan hallitusten ja yritysten toimintaa. Tärkeimpien maailmantalouksien, muun muassa EU:n jäsenvaltioiden, yleisenä tavoitteena on ollut kehittää verotusympäristö, joka edistää vapaata ja oikeudenmukaista kilpailua ja rajatylittävää liiketoimintaa samalla, kun huolehditaan siitä, että kansallisia veropohjia ei heikennetä. Haitallisen verokilpailun poistamiseen tähtäävä työ on muutaman viime vuoden aikana ollut keskeinen tekijä tähän tavoitteeseen pyrittäessä sekä OECD:ssä että veropakettien myötä myös EU:ssa.

Haitallisten verotuskäytäntöjen yksilöimisessä ja niiden poistamisaikatauluista sopimisessa on saavutettu merkittävää edistymistä. Lisäksi on käymässä selväksi, mitkä EU:n ulkopuoliset lainkäyttöalueet ovat valmiita liittymään oikeudenmukaista verokilpailua koskevaan kansainväliseen konsensuskeeseen. Seuraavien kuukausien aikana OECD:n jäsenet selvittävät, mihin yhteensovittuihin suojatoimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä niitä lainkäyttöalueita vastaan, jotka eivät osallistu tähän yhteistyöhön. Yhteisöllä olisi oltava keskeinen asema tässä valmistelutyössä siitä huolimatta, että Yhdysvallat on harkitsemassa uudelleen kantaansa. Jos kyse on EU:n jäsenvaltioista, mainittujen toimenpiteiden on kuitenkin oltava sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa. Tarkoituksenmukaisista suojatoimenpiteistä sopimisen lisäksi yhteisön on varmistettava, että se harjoittaa johdonmukaista politiikkaa kaikilla aloilla suhteessa sekä yhteistyöhön osallistuviin että muihin lainkäyttöalueisiin. Esimerkiksi kehitysapua ja EU:n markkinoille pääsyä koskevilla yhteisön politiikoilla olisi edistettävä oikeudenmukaista verokilpailua koskevaan yhteistyöhön osallistumista ja palkittava se. Komissio aikoo selvittää, millä keinoin tämä johdonmukaisuus voidaan saavuttaa.

Välittömiin veroihin liittyvä OECD:n toiminta ei luonnollisestikaan rajoitu pelkästään haitallista verokilpailua koskevaan ohjelmaan: OECD on tehnyt uraauurtavaa työtä kaksinkertaisen verotuksen poistamisessa ja on kehittänyt suuntaviivat siirtohintojen varten. Lisäksi se on aloittanut yritysten sähköisen liiketoiminnan verotukseen liittyvän valmistelutyön. Yhteisöllä on erikoisasema OECD:ssä, sillä se on täysjäsen ilman äänioikeutta. Komissio edustaa tässä ominaisuudessa yhteisön kokonaisuutena. Samalla on kuitenkin todettava, että jäsenvaltiot eivät useinkaan kes-

kustele OECD:ssä käsiteltävistä verotusasioista, ennen kuin esittävät kantansa. Tämä johtaa ajoittain epätyytyväisiin tuloksiin, koska yhteisö ei voi esittää johdonmukaista kantaa tai hyödyntää täysin asemaansa silloin, kun kyse on yhteisistä eduista. Tästä syystä komissio katsoo, että olisi selvitettävä, voitaisiinko jäsenvaltioiden näkemykset OECD:n verokeskusteluissa yhteensovittaa puuttumatta kuitenkaan institutionaaliseen kehykseen tai jäsenvaltioiden äänivaltaan. Tämä lähestymistapa olisi suotava, koska EY:n lainsäädäntö ja yhteisöjen tuomioistimen oikeuskäytäntö vaikuttavat väistämättä siihen, millaisia kantoja jäsenvaltiot voivat esittää.

### 3.2.2 Yritysverotus

Komission tärkeänä tavoitteena välittömän verotuksen alalla on varmistaa, että EU:n verojärjestelmissä otetaan huomioon yritysten rajatylittävän toiminnan lisääntyminen ja uudenlaiset organisaatorakenteet. Tätä varten komission yksiköt ovat parhaillaan valmistelemaan tutkimusta EU:n yritysverotuksesta. Tarkoituksena on antaa piakkoin tiedonanto tutkimuksen tuloksista ja niiden vaikutuksesta veropolitiikkaan. Neuvoston 22. heinäkuuta 1999 esittämän pyynnön mukaisesti tutkimuksen "taustalla ovat Wienin Eurooppa-neuvoston päätelmät, joissa korostetaan tarvetta torjua haitallista verokilpailua ottaen samalla huomioon, että veropolitiikan alalla tehtävällä yhteistyöllä ei tähdätä yhdenmukaisiin veroasteisiin eikä reilun verokilpailun poistamiseen, vaan sillä pyritään vähentämään sisämarkkinoilla edelleen vallitsevia vääristymiä kiinnittäen huomiota myös taloudellisen kasvun edistämiseen ja yhteisön kansainvälisen kilpailukykyyn lisäämiseen, ehkäisemään huomattavat verotulojen menetykset ja kehittämään verorakenteita enemmän työllistämistä suosivaan suuntaan. Kyseisen tutkimuksen on myös pohjaututtava Ecofin-neuvoston päätelmiin, joissa pyydetään selvittämään tosiasiallisen yritysverotuksen nykyisiä eroavuuksia yhteisössä ja näistä eroavuuksista mahdollisesti syntyviä poliittisia kysymyksiä. Kyseisessä tutkimuksessa olisi myös nostettava esiin rajat ylittävän taloudellisen toiminnan jäljellä olevat veroesteet sisämarkkinoilla.

Tutkimuksessa analysoidaan jäsenvaltioiden yritysverotuksen tosiasiallisia eroja ottaen huomioon muun muassa Rudingin komitean raportin tulokset (1992). Olisi kiinnitettävä huomiota yritysveroperusteiden vaikutukseen verotuksen tosiasialliseen tasoon. Lisäksi tutkimuksessa olisi yksilöitävä tärkeimmät verosäännökset, jotka saattavat haitata rajat ylittävää taloudellista toimintaa sisämarkkinoilla. Tältä pohjalta olisi arvioitava vaikutukset talou-



delliseen toimintaan ja investointien sijaintiin. Komission olisi otettava esille sellaiset veropoliittiset kysymykset, jotka ovat osaltaan vähentämässä verotussyistä johtuvia vääristymiä, sekä tarkasteltava mahdollisia korjaustoimia ottaen huomioon jäsenvaltioiden ja yhteisön toimivalta.”

Verotus on tärkeä tekijä, jonka yritykset ottavat huomioon sijaintipaikkaa valitessaan, mutta se on joka tapauksessa vain yksi monista tärkeistä osatekijöistä. Merkittäviä ovat myös markkinoiden maantieteellinen saavutettavuus, olemassa oleva infrastruktuuri, kuljetuskustannukset, ympäristönormit, työvoiman saatavuus ja laatu, palkkataso, sosiaaliturvajärjestelmät ja valtiovallan yleinen asenne. Se, mitkä näistä tekijöistä ovat suhteellisesti muita tärkeämpiä, riippuu paljolti investointipäätöksen lajista.

Yritysten rajatylittävä toiminta johtaa nykyisin lukuisissa tapauksissa syrjintään, kaksinkertaiseen verotukseen, monimutkaisista hallintomenettelyistä johtuviin ylisuuriin hallintomenoihin ja veronpalautusten viivästymiseen. Eurooppalaiset monikansalliset yritykset ovat esimerkiksi useissa tapauksissa joutuneet odottamaan yli viisi vuotta sitä, että kahden jäsenvaltion veroviranomaiset pääsisivät sopimukseen rajatylittävien palvelutoimitusten siirtohinnoista. Myös yritysten uudelleenjärjestelyihin liittyy verotusongelmia. Uudelleenjärjestelyjen yhteydessä tapahtuu usein rajatylittäviä sulautumisia ja yrityskauppoja, jotka tällä hetkellä johtavat sekä kertaluontoisiin että jatkuviin verokustannuksiin. Koska eurooppayhtiötä koskevasta säädöksestä päästiin äskettäin sopimukseen, on myös eurooppayhtiöiden verokohtelusta tehtävä päätöksiä. EU:n voimassa olevaa verolainsäädäntöä ja lainsäädäntöehdotuksia on muutettava eurooppayhtiöiden sisällyttämiseksi niihin. Myös teollisuuden edustajat ovat painottaneet, että näitä yrityksiä varten on tarpeen vahvistaa yhteinen eurooppalainen verojärjestelmä, jonka piiriin ne voivat halutessaan kuulua.

Yritysverotustutkimuksen tulokset saatuaan komissiolla on paremmat edellytykset päättää niistä muutoksista, joita sen olisi ehdotettava. Yksi keskeinen tutkimuksen yhteydessä esiin nouseva kysymys on se, olisiko komission edelleen pyrittävä löytämään asteittaisia ratkaisuja verotuksellisiin esteisiin samalla, kun EU:n viidentoista erilaisen yritysverojärjestelmän (ja niihin liittyvien kustannusten) annetaan jäädä ennalleen. Vaihtoehtona olisi tavoitella laaja-alaisempia ja poliittisesti kunnianhimoisempia ratkaisuja, joiden myötä yrityksille annettaisiin esimerkiksi mahdollisuus päättää, että niiden EU:n laajuisiin toimiin sovelletaan yhtä ainoaa yritysverosäännöstöä. Jos sovelletaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta – esimerkiksi periaatetta, jonka mukaan verotus tapahtuu kotipaikkavaltion säännösten mukaan (nk. kotivaltiossa tapahtuvan verotuksen periaate) – tämä säännöstö voisi

muodostua voimassa olevista kansallisista säännöksistä; muussa tapauksessa olisi kehiteltävä uudet yhteiset EU-tasoiset säännökset. Talouden toimijat kannattavat tällaisen laaja-alaisemman, yleiseurooppalaisen ratkaisun kehittämistä rajatylittävään toimintaan liittyvien verotuksellisten esteiden poistamiseksi. Kyse olisi erittäin kunnianhimoisesta ja kauaskantoisesta toimenpiteestä, joka vaikuttaisi EU:n veropolitiikan perustekijöihin: se muun muassa lisäisi yritysverokantojen yleistä taloudellista merkitystä. Myös EU:n laajentuminen tuo tähän kehitykseen uuden ulottuvuuden.

Mihin tahansa ratkaisuun sitten pyritäänkin, on selvää, että verotuksellisten esteiden poistaminen vähentää säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja kaksinkertaisen verotuksen tapauksia, mikä puolestaan lisää sisämarkkinoista saatavaa hyötyä ja edistää tuottavaa rajatylittävää toimintaa. Tämä lisäisi merkittävästi EU:n yritysten kilpailukykyä.

### 3.2.3 Henkilöiden tuloverotus

Kuten jaksossa 2.3 todettiin, henkilöiden tuloverotus on täysin jäsenvaltioiden vastuulla ja yhteensovittamista EU:n tasolla tarvitaan vain rajatylittävään toimintaan liittyvän syrjinnän estämiseksi tai neljän vapauden harjoittamiseen liittyvien esteiden poistamiseksi. Tuloverojen yhteensovittamista voidaan tarvita joillakin aloilla erityisesti, jotta vältettäisiin kaksinkertainen verotus tai rajatylittävän toiminnan tahaton verottamatta jättäminen tai jotta voitaisiin estää rajatylittävään toimintaan liittyvät veropetokset. Paras esimerkki jälkimmäisestä lienee komission ehdotus direktiiviksi säästöjen korkojen muodossa tuottamien tulojen tosiasiallisen vähimmäisverotuksen varmistamisesta yhteisössä <sup>(18)</sup>.

Komissio ehdotti 21. joulukuuta 1993 antamassaan suosituksessa <sup>(19)</sup>, joka koski henkilöiden tiettyjen muussa jäsenvaltiossa kuin asuinjäsenvaltiossa saamien tulojen verotusta, että yhteisössä otettaisiin käyttöön yhteinen verojärjestelmä sellaisten henkilöiden tulojen verotuksessa, joiden verotuksellinen kotipaikka on yhdessä jäsenvaltiossa, mutta jotka harjoittavat toimintaa toisessa jäsenvaltiossa. Tämän suosituksen tarkoituksena on perimiltään rajatyöntekijöiden tulojen kaksinkertaisen verotuksen estäminen. Sen keskeisenä ajatuksena on se, että ulkomailla asuvia henkilöitä verotetaan samalla tavoin kuin maassa asuvia, jos 75 prosenttia heidän kokonaistuloistaan on peräisin kyseisestä jäsenvaltiosta; tällöin asuinjäsenvaltio voisi alentaa henkilön veroetuuksia vastaavasti. Yhteisöjen tuomioistuin on suurelta osin noudattanut tätä suositusta Schumacker-asiassa (C-279/93), ja useimmat jäsenvaltiot ovat sittemmin muuttaneet lainsäädäntöään sitä vastaavasti.

<sup>(18)</sup> KOM(1998) 295.

<sup>(19)</sup> 94/79/EY.

Suosituksessa puututaan vain yhteen henkilöiden tuloverotuksen erityisongelmaan, eikä se missään nimessä ratkaise ulkomailla asuvien lukuisia muita verotukseen ja verotuksen ja sosiaaliturvan keskinäiseen suhteeseen liittyviä ongelmia. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi tulevien asioiden jatkuvasti lisääntyvä määrä osoittaa, uusia ongelmia on odotettavissa. Henkilöiden tuloverotukseen liittyvissä rajatylittävissä kysymyksissä tarvitaan aiempaa parempaa yhteensovittamista EU:n tasolla, jos näitä ongelmia ei haluta jättää kokonaan tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Tuorempi huolenaihe ovat korkeasti koulutettuja ulkomaisia työntekijöitä varten luodut järjestelmät. Useat suhteellisen korkeita henkilöverokantoja soveltavat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön alhaisen verotuksen järjestelmiä tätä työntekijäryhmää varten, yleensä kiinteän veron muodossa, houkutellessaan maahan tiettyjen alojen ammattitaitoisia työntekijöitä ja asiantuntijoita. Vaikka tutkimus osoitti, että nämä järjestelmät eivät ole valtiontukea, niihin liittyy merkittäviä kohtuullisuusongelmia muiden maassa asuvien veronmaksajien verotukseen verrattuna, minkä lisäksi ne voivat johtaa veroperusteiseen "aivovuotoon" muista jäsenvaltioista. Nämä puolestaan voivat katsoa, että niiden on pakko ottaa käyttöön vastaava järjestelmä. Eräät jäsenvaltiot ja komissio katsoivat vuonna 1997, että tällaiset verojärjestelmät saattaisivat sisältyä yritysverotukseen sovellettavissa menettelysäännöissä tarkoitettuihin ongelma-alueisiin ja että asian tarkastelussa olisi tästä syystä pidettävä tavoitteena menettelysääntöjen soveltamisalan laajentamista tarkistusmenettelyn mukaisesti. Tähän ehdotukseen on vielä liian aikaista ottaa kantaa, mutta komissio katsoo kuitenkin, että tällaisiin järjestelmiin liittyy selvästi myös EU-näkökohtia ja että kyseiset järjestelmät saattavat olla haitallisia. Lisäksi ne ovat ristiriidassa edellä mainitun yleisesti hyväksytyn veropoliittisen suosituksen kanssa, jonka mukaan vähän koulutetun työvoiman yleistä verotusta olisi pyrittävä alentamaan.

### 3.2.4 Eläkkeiden verotus

Komissio antoi 19. huhtikuuta 2001 rajat ylittävää työeläketarjontaa koskevien veroesteiden poistamista koskevan tiedonannon<sup>(20)</sup>, jossa ehdotetaan, että alalla nykyisin esiintyviin ongelmiin etsittäisiin kokonaisvaltainen ratkaisu. Tällä hetkellä jäsenvaltiot eivät useinkaan myönnä verohelpotuksia muiden maiden eläkejärjestelmiin suoritetuista maksuista. Tämän vuoksi tietyssä jäsenvaltiossa toimivat työnantajat ja työntekijät eivät voi liittyä toisen jäsenvaltion eläkejärjestelmiin. Tästä aiheutuu ongelmia erityisesti sille yhä kasvavalle joukolle työntekijöitä, jotka aloittavat työelämän ja maksujen suorittamisen eläkerahastoon yhdessä jäsenvaltiossa ja siirtyvät myöhemmin työskentelemään toisessa jäsenvaltiossa. Li-

säksi jäsenvaltiot verottavat eläkkeitä eri tavoin. Joissakin jäsenvaltioissa myönnetään verohelpotus eläkemaksuista ja verotetaan myöhemmin työeläketuloja. Toisissa jäsenvaltioissa eläkemaksuista ei saa verohelpotuksia, mutta niissä ei sen sijaan veroteta eläketuloja. Tämä voi johtaa joko kaksinkertaiseen verotukseen tai kaksinkertaiseen verovapautukseen sellaisten henkilöiden osalta, jotka työskentelevät yhdessä jäsenvaltiossa ja jäävät eläkkeelle toisessa jäsenvaltiossa. Välttääkseen nämä ongelmat yritysten, joilla on toimintaa useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa, on usein pakko ottaa käyttöön erilliset eläkejärjestelyt kussakin valtiossa, jossa niillä on työntekijöitä, mistä aiheutuu merkittäviä lisäkuluja.

Tiedonannolla täydennetään komission 11. lokakuuta 2000 eläkerahastodirektiivistä tekemää ehdotusta, jossa ei puututtu verokysymyksiin. Tiedonannossa selvitetään, millä tavoin työntekijöitä ja palveluja koskevia perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan eläkkeiden alalla, ja siinä vaaditaan jäsenvaltioita poistamaan nopeasti rajatylittävää eläketarjontaa syrjivät verosäännökset. Tiedonannossa tehdään myös ehdotuksia, joiden tarkoituksena on turvata jäsenvaltioiden verotulot tapauksissa, joissa eläkejärjestelyjä tarjotaan yli rajojen. Lisäksi tiedonannossa käsitellään syvemmälle ulottuvia kaksinkertaisen verotuksen ja verottamatta jäämisen ongelmia, jotka johtuvat verojärjestelmien yhteensopimattomuudesta. Tässä on kyse tapauksista, joissa eläkkeitä verotetaan, vaikka niitä varten suoritettut maksut eivät ole olleet verovähennyskelpoisia (tai eläkkeitä ei veroteta, vaikka eläkemaksut ovat olleet vähennyskelpoisia). Tämä ongelma voitaisiin suurelta osin ratkaista eläkejärjestelmiä yhdenmukaistamalla. Koska järjestelmät kuitenkin ovat nykyisellään erittäin vaihtelevia, tiedonannossa tarkastellaan myös sitä, missä määrin näihin ongelmiin voitaisiin puuttua nykyisten järjestelmien ja oikeudellisen kehyksen rajoissa.

### 3.3 Veropetosten torjunta – välitön ja välillinen verotus

Veropetokset ovat sekä välittömän että välillisen verotuksen alalla ilmiö, joka aiheuttaa yhä enemmän huolta sekä EU:n jäsenvaltioille että maailmanlaajuisesti. Komissio antoi 28. tammikuuta 2000 kertomuksen<sup>(21)</sup>, jossa ehdotetaan hallinnollisen yhteistyön parantamista keinona, jolla petoksia voitaisiin pyrkiä torjumaan. Neuvostoon perustettiin vuonna 1999 erityistyöryhmä, jonka tehtävänä oli

— arvioida veropetosten nykytilannetta,

<sup>(20)</sup> KOM(2001) 214.

<sup>(21)</sup> KOM(2000) 28 – Kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille asetuksen (ETY) N:o 218/92 14 artiklan ja asetuksen (ETY, Euroatom) N:o 1553/89 12 artiklan mukaisesti.

— tutkia voimassa olevissa yhteisön säännöissä ja valvontajärjestelmissä mahdollisesti esiintyviä heikkouksia ja sekä välillisen että välittömän verotuksen alalla veropetosten estämiseksi käytössä olevien hallinnollisen yhteistyön menetelmien tehokkuutta, ja

— tarkastella mahdollisuutta tehostaa hallinnollista yhteistyötä näillä aloilla ja tehdä ehdotuksia tarpeelliseksi katsomistaan uusista menetelmistä tai toimenpiteistä.

Neuvosto katsoi 5. kesäkuuta 2000 pitämässään kokouksessa, että erityistyöryhmän esittämät suositukset olivat hyödyllinen perusta komission ja jäsenvaltioiden tulevalle työlle veropetosten torjumiseksi. Nämä suositukset voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

— suositukset, jotka kuuluvat komission toimivaltaan (näissä keskitytään jäsenvaltioiden välisen hallinnollisen yhteistyön, keskinäisen avunannon ja tietojenvaihdon lisäämiseen),

— suositukset, jotka kuuluvat yksinomaan jäsenvaltioiden toimivaltaan ja edellyttävät toimenpiteisiin ryhtymistä (esim. tarkastuskohteiden valintamenetelmien optimointi riskianalyysin pohjalta), ja

— suositukset, joiden toteuttamiseksi tarvitaan muita yhteisön toimia kuin lainsäädännön antaminen (esim. alv-tietojen vaihtojärjestelmän muuttamismahdollisuuden selvittäminen).

Komissio aikoo omalta osaltaan ryhtyä toteuttamaan arvonlisäveroa koskevia suosituksia

— vahvistamalla voimassa olevia yhteisön säädöksiä hallinnollisesta yhteistyöstä. Komissio aikoo esittää neuvostolle ja Euroopan parlamentille vuoden 2001 ensimmäisellä puoliskolla ehdotuksen asetukseksi ja direktiivin muutokseksi alv-petosten torjuntaan liittyvän hallinnollisen yhteistyön lisäämiseksi jäsenvaltioiden välillä. Lisäksi se aikoo tehdä vuoden 2001 aikana ehdotuksen neuvoston ja Euroopan parlamentin

asetukseksi, jolla annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus saada komissiolta apua monimutkaisimmissa petostapauksissa,

— seuraamalla tarkoin jäsenvaltioiden toteuttamia toimia, ja

— tekemällä joko hallinnollisen yhteistyön pysyvässä komiteassa tai komission johtamassa alv-asioita käsittelevässä petostentorjunnan alakomiteassa tarvittavat aloitteet niiden suositusten toteuttamisesta, jotka edellyttävät yhteisöltä muita kuin lainsäädäntötoimia.

Valmisteveroihin liittyvien petosten ehkäisemiseksi ja menettelyjen yksinkertaistamiseksi toimijoiden kannalta komissio aikoo tehdä ehdotuksen jäsenvaltioiden välisen, valmisteveron alaisten tuotteiden liikkumista ja valvontaa koskevan atk-järjestelmän käyttöönnotosta.

Välittömän verotuksen alalla komissio tekee tarvittavat aloitteet petosten vähentämiseksi erityistyöryhmän kertomuksen perusteella keskusteltuaan asiasta vielä ensin jäsenvaltioiden kanssa.

### 3.4 Veropolitiikan tavoitteiden saavuttaminen laajentumisen yhteydessä

EU:n laajentumisprosessi on huomionarvoinen tekijä EU:n veropoliittisia tavoitteita tarkasteltaessa. Tietyistä asioista, jotka liittyvät ehdokasmaiden kykyyn ottaa vastatakseen yhteisön säännösten mukanaan tuomista velvoitteista, voidaan neuvotella. Nämä asiat liittyvät valtaosin eräisiin yhteisön verotussäännösten perustekijöihin. Tapauksissa, joissa näiden seikkojen katsotaan vaarantavan sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan tai saatavan jopa johtaa markkinoiden merkittävään vääristymiseen, komissio aikoo voimassa olevien neuvotteluperiaatteiden mukaisesti suositella, että neuvosto ei myönnä siirtymäkausia. EU:n veropolitiikan kehittämisessä otetaan kuitenkin yhä enenevässä määrin huomioon laajentumismahdollisuus. Niinpä esimerkiksi Santa Maria da Feirassa kesäkuussa 2000 kokoontunut Eurooppa-neuvosto sopi säästöjen verotusta koskevaa direktiiviehdotusta käsitellessään, että ehdokasmaille ei myönnetä liittymisneuvottelujen yhteydessä poikkeuksia tietojenvaihtoa koskevasta vaatimuksesta. Ehdokasmaiden odotetaan myös noudattavan yritysverotukseen sovellettavien menettelysääntöjen periaatteita, ja kaikki nykyiset ehdokasmaat ovatkin periaatteessa sitoutuneet tähän.

#### 4. TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISMENETELMÄT

##### 4.1 Päätösten tekeminen

Komission perinteisiä keinoja veroalan kehittämisessä ovat olleet direktiiviehdotukset ja joissakin tapauksissa myös asetusehdotukset. Direktiivien ja asetusten etuna on se, että ne annetaan vasta, kun neuvosto, Euroopan parlamentti ja talous- ja sosiaalikomitea ovat keskustelleet niistä perusteellisesti, minkä lisäksi ne takaavat oikeusvarmuuden, koska yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa niiden noudattamista.

Veroalan direktiiviehdotusten hyväksymisvauhti on kuitenkin ollut valitettavan hidasta. Neuvoston käsiteltävänä on tällä hetkellä 16 komission ehdotusta verotusta koskeviksi direktiiveiksi. Jotkin näistä ovat olleet pöydällä 90-luvun alusta lähtien. On toivottavaa, että jäsenvaltiot osoittavat nykyisen strategian hyväksymisen seurauksena suurempaa valmiutta hyväksyä uusia ja käsitteilyä odottavia ehdotuksia ainakin alv-alalla. Koska talouden ja teknologian nopeat muutokset kuitenkin edellyttävät, että lainsäädäntöä voidaan mukauttaa ja uudistaa nopeasti, komissio aikoo hyödyntää aiempaa suuremmassa määrin sitä täytäntöönpanovaltaa, jonka neuvosto on siirtänyt sille perustamissopimuksen määräysten mukaisesti.

Heikko edistymisen verotuksen alalla on synnyttänyt keskustelua siitä tavasta, jolla veroasioita käsitellään EU:n toimielimissä. Eräs esiin noussut ja keskustelua herättänyt ajatus on uuden veroasioita koordinoivan elimen mahdollinen perustaminen neuvoston yhteyteen. Nämä keskustelut ovat sinänsä tervetullut osoitus veroasioiden poliittisen profiilin korostumisesta EU-tasolla, mutta kehityksen tärkeimpänä esteenä ei ole niinkään mikään toimielin kuin poliittisen tahdon riittämättömyys yhdistettynä yksimielisyyssvaatimukseen. Tämänkaltaisissa ehdotuksissa olisi tästä syystä otettava huomioon yhteisön toimielinrakenne ja menetelmät. Komissio aikoo osallistua asiasta käytäviin jatkokeskusteluihin.

Kuten edellä todettiin, komissio kantana on, että määrääneemmistöpäätöksiin siirtyminen on välttämätöntä ainakin tietyissä verokysymyksissä. Koska oikeusperustana on tällä hetkellä edelleen päätösten yksimielisyyss, on uudesta yhteisön lainsäädännöstä sopiminen aiempaa paljon vaikeampaa EU:n laajentumisen jälkeen. Näin ollen on löydettävä muita keinoja verotuksellisten esteiden ja sisämarkkinoiden vääristävien tekijöiden poistamiseksi veronmaksajien oikeutettujen odotusten mukaisesti silloin, kun lainsäädännön antaminen ei ole ehdottoman välttämätöntä (varsinkin välittömän verotuksen alalla).

##### 4.2 Komission asema perustamissopimuksen valvojana

Eräs keino sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa haittaavien verotuksellisten esteiden poistamiseksi on jäsenyyssvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevan menettelyn aiempaa laajempi tai tarkemmin kohdennettu käyttö. Edellä mainitut verotuksellisia esteitä koskevat esimerkit ja monet muut mainitsematta jääneet osoittavat selvästi, että on aloja (esim. yritysten ja yhteissijoitusrahastojen verotus), joilla jäsenvaltioiden verosäännökset saattavat olla ristiriidassa joko perustamissopimuksen tai yhteisön voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Komissio toimittaa yhteisöjen tuomioistuimelle säännöllisesti huomautuksiaan yksittäisten veronmaksajien nostamissa verojuttuissa, mutta se on itse pannut vireille vain vähäisen määrän jäsenyyssvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevia menettelyjä jäsenvaltioita vastaan välittömän verotuksen alalla. Yhteisön välitöntä verotusta koskevan oikeuskäytännön nopea kehitys yksittäisten asianosaisten nostamien juttujen kautta on kuitenkin osoittanut, että komission lisätoimia asiassa tarvitaan.

Oikeuskäytännön kehittyminen eri tavoin välillisen ja välittömän verotuksen aloilla johtuu paljolti yhteisön toimivallan eroista näillä aloilla. Oikeusjutut tulevat kuitenkin kalliiksi sekä veronmaksajille että viranomaisille. Monissa tapauksissa yksittäisen oikeustapauksen yleinen soveltaminen yksittäisessä jäsenvaltiossa ei myöskään ole täysin ongelmaton. Nykyinen oikeudellinen käytäntö on lisäksi usein vaikutuksiltaan epäsymmetrinen, sillä vaikka tuomiossa edellytettäisiin, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön uusia verosäännöksiä, ne usein tekevät tämän täysin eri tavoin. Komission tehtävänä tässä yhteydessä voisi olla ehdottaa yhteisiä toimia tällaisten tuomioiden johdosta, tarvittaessa yhteisön lainsäädännön keinoin. Komission tärkeänä tehtävänä on myös varmistaa, että jäsenvaltiot noudattavat yhteisöjen tuomioistuimen tuomioita ja panevat ne asianmukaisesti täytäntöön.

On lisäksi selvää, että komissio ei perustamissopimusten valvojana voi suhtautua suopeasti verotusta koskevien määräysten rikkomiseen. Komission 26. heinäkuuta 2000 antamassa tiedonannossa komission tehtävien ja henkilöresurssien vastaavuudesta <sup>(22)</sup> suositeltiin perustamissopimusten valvontaan liittyvien komission toimien tehostamista. Siinä nimettiin erityisesti verotus ja tulli kyseisen toiminnan avainaloiksi. Muistutettakoon tässä yhteydessä myös, että perustamissopimuksen 96 artikla tarjoaa oikeusperustan, jonka mukaisesti komissio voi ryhtyä toimiin sisämarkkinoiden kilpailuedellytyksiä vääristävien tekijöiden poistamiseksi. Se voi tällöin ehdottaa myös direktiivejä, jotka voidaan antaa määrääneemmistöllä.

<sup>(22)</sup> SEK(2000) 2000.

Koska sekä välittömään että välilliseen verotukseen liittyvät toimenpiteet saattavat kuulua Euroopan yhteisön perustamissopimuksen valtiontukimääräysten soveltamisalaan, komissio seuraa niitä tarkoin ja pyrkii jatkossakin varmistamaan, että perustamissopimuksen määräyksiä noudatetaan. Komission välittömien verojen yhteydessä käyttämät arviointiperusteet on selitetty yksityiskohtaisesti vuonna 1998 annetussa komission tiedonannossa valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen <sup>(23)</sup>.

Tiivistäen voidaan todeta, että komission tarkoituksena on nyt omaksua aktiivisempi strategia veromääräyksiä koskevien rikkomusten alalla yleensä siten, että se on aiempaa valmiimpi ryhtymään toimiin, jos se katsoo, että yhteisön lainsäädäntöä rikotaan. Lisäksi se aikoo varmistaa yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden asianmukaisen noudattamisen. Toimia tarvitaan välttämättä erityisesti välittömien verojen alalla: nykyinen lähestymistapa, joka tarkoittaa sitä, että välitöntä verotusta koskevan oikeuskäytännön kehittyminen jätetään sattuman varaan reagoimalla pelkästään veronmaksajien yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi viemiin asioihin, ei ole asianmukainen perusta sovittujen yhteisön tavoitteiden edistämiseksi.

#### 4.3 Poliittisen välinevalikoiman laajentaminen

Muiden kuin lainsäädäntötoimiin perustuvien lähestymistapojen eli muiden kuin oikeudellisesti sitovien määräysten (nk. soft legislation) käyttö saattaa olla sopiva lisäkeino veroalan kehittämiseksi. Esimerkiksi yritysverotukseen sovellettavien menettelysääntöjen pohjana olevaa vertaispainostusta voitaisiin soveltaa myös muilla aloilla. Muita välineitä kuten komission suosituksia, joita on käytetty aiemminkin, sekä suuntaviivoja ja tulkitsevia tiedonantoja voitaisiin myös harkita. Tällaisten muiden kuin lainsäädäntötoimiin perustuvien lähestymistapojen yhteydessä olisi varmistettava Euroopan parlamentin mahdollisimman laaja osallistuminen olemassa olevia parlamentin kuulemismenettelyjä soveltamalla.

Muut kuin oikeudellisesti sitovat määräykset voisivat olla erityisen tehokkaita silloin, kun niillä on perustamissopimukseen ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön nojaava vakaa oikeusperusta. Tällaisissa tapauksissa tiedonantojen, suositusten, suuntaviivojen ja tulkitsevien tiedonantojen kaltaisilla välineillä voidaan ohjata jäsenvaltioita niiden soveltaessa perustamissopimuksen periaatteita ja edistää sisämarkkinoiden toimintaa haittaavien esteiden nopeaa poistamista. Tällaisten välineiden käytöllä voidaan myös ainakin jossain määrin vähentää edellä mainittua oikeudellisen käytännön epäsymmetrisyyttä. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että näillä välineillä voidaan osoittaa mahdolliset oikeudelliset ongelmat ja keinot, joilla ne ehkä voidaan ratkaista, jotta vältyttäisiin oikeusristiriidoilta tai jopa oikeudenkäynneiltä. Lisäksi

näillä välineillä voidaan myötävaikuttaa uusien verosäännösten kehittämiseen, kun tuomioistuin on todennut vanhat säännökset laittomiksi. Esimerkkinä tästä on eläketiedonanto. Toinen esimerkki alasta, jolla tätä lähestymistapaa voitaisiin soveltaa, ovat jäsenvaltioiden keskinäiset ja kolmansien maiden kanssa tekemät kahdenväliset verosopimukset. Vuoden 1993 suositus ulkomailla asuvien verotuksesta on tavallaan edelläkävijä muiden kuin oikeudellisesti sitovien määräysten alalla.

Muiden kuin lainsäädäntötoimiin perustuvien lähestymistapojen huonona puolena on kuitenkin se, että ne saattavat vaatia runsaasti resursseja eivätkä ole oikeudellisesta näkökulmasta katsoen suoraan täytäntöönpanokelpoisia.

#### 4.4 Yhteistyön tehostaminen

Myös Amsterdamin sopimuksella luotuja ja Nizzan sopimuksella edelleen kehiteltäviä mahdollisuuksia samoin ajattelevien jäsenvaltioiden alaryhmien tiiviimpään yhteistyöhön voitaisiin mahdollisesti hyödyntää tietyissä tapauksissa. Tätä keinoa voitaisiin käyttää erityisesti sellaisilla veropolitiikan aloilla, joita koskevat päätökset neuvosto tekee, pitkälläkin aikavälillä, yksimielisesti. Kyse on oltava itsenäisistä politiikan aloista siten, että jäsenvaltiot eivät voi valikoida niille kulloinkin parhaiten sopivia aloja. Nizzassa tehdyn päätöksen mukaan komissio voi ehdottaa neuvostolle, että jopa vain kahdeksasta jäsenvaltiosta koostuva ryhmä voi tehdä tiiviimpää yhteistyötä sen jälkeen, kun neuvosto on määräenemmistöllä antanut siihen luvan. Nizzassa sovittujen periaatteiden mukaan tämä yhteistyö ei kuitenkaan saa muun muassa vahingoittaa sisämarkkinoita, luoda esteitä tai aiheuttaa syrjintää kaupankäynnissä, saada aikaan kilpailun vääristymistä tai vaikuttaa niiden jäsenvaltioiden toimivaltaan, oikeuksiin ja velvoitteisiin, jotka eivät osallistu yhteistyöhön.

Välitöntä verotusta koskeva jäsenvaltioiden yhteistyö on perustunut lähinnä kahdenvälisiin verosopimuksiin. Tehostettu yhteistyö voitaisiin suunnitella niin suurista etuja siihen osallistuville maille tuottavaksi, että myös yhteistyöhön osallistumattomat maat kiinnostuisivat siitä.

Välillisen verotuksen osalta voidaan todeta, että tehostetun yhteistyön mahdollisuus voisi tarjota keinon ympäristö- ja energiaverotuksen kehittämiseen. Suurin osa jäsenvaltioista on ilmaissut selkeästi haluavansa edetä juuri tällä alalla.

<sup>(23)</sup> EYVL C 384, 10.12.1998, s. 3.

## 5. PÄÄTELMÄT

Vahingollisen verokilpailun vastainen työ on tärkeää ja yhteisön on jatkettava sitä, mutta samalla sen on varmistettava, että veropolitiikka tukee Lissabonin tavoitteita ja sisämarkkinoiden jatkuvaa menestystä ja kehitystä, myötävaikuttaa yleisen verorasituksen pysyvään alenemiseen, vahvistaa muita sovittuja EU:n politiikkoja ja tukee eurooppalaisen yhteiskuntamallin uudistamista. Viime vuosina veropolitiikassa on pyritty yhä tiiviimpään yhteistyöhön. Nyt on tärkeintä keskittyä sisämarkkinoiden ja EMUn häiriöttömän toiminnan varmistamiseen. EU:n on kiinnitettävä erityistä huomiota sisämarkkinoilla toimivien yksityishenkilöiden ja yritysten käytännön ongelmiin ja selvittävä se jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin taso, jota tarvitaan näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Tähän on vielä yhdistettävä toimet, joilla jäsenvaltioita autetaan torjumaan veropetoksia. Pelkästään taloudellisen toiminnan rajatylittävästä luonteesta johtuvaa kaksoisverotusta ei voida hyväksyä, mutta sen poistamisella ei myöskään pitäisi luoda mahdollisuuksia verojen kiertämiseen ja veropetoksiin. Jäsenvaltioiden verojärjestelmien yhteensovittamisen lisääminen ei myöskään saisi johtaa tahattomaan verottamatta jättämiseen.

Tässä tiedonannossa on määritelty useita veropolitiikan erityistavoitteita, joiden saavuttamiseen komissio aikoo pyrkiä. Nämä voidaan tiivistää seuraavasti:

- Komissio on vahvistanut selkeän arvonlisäveroa koskevan lainsäädäntöstrategian seuraaviksi viideksi vuodeksi. Komissio tähtää tämän strategian nopeaan toteutukseen neuvostossa.
- Jäsenvaltioiden ympäristö- ja energiaverotusta koskevan lainsäädännön lähentämiseen on pakottava tarve, mistä syystä komissio aikoo tarkastella perusteellisesti kaikkia mahdollisia keinoja edistyä tällä alalla.
- Komissio on sekä terveyden suojeluun liittyvistä syistä että petosten ja salakuljetuksen vähentämiseksi sisämarkkinoilla ehdottanut toimenpiteitä, joilla yhdenmukaistetaan tupakan valmisteverokantoja jäsenvaltioissa. Lisäksi neuvotellaan alkoholin valmisteveroista.
- Yritysverotuksen alalla keskustellaan yhä enemmän siitä, kuinka laajaa yhteensovittamisen tulisi olla. Kysymys on siitä, voidaanko verotuksellisia esteitä rajatylittävän toiminnan jatkuvasti kasvaessa pyrkiä edelleen poistamaan asteittaisin ratkaisuin, jotka eivät vai-

kuta kansallisiin yritysverojärjestelmiin. Komissio tunnustaa, että yritysverokantojen määrääminen kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, mutta katsoo, että kunnianhimoisempaa olisi ehkä tavoitella laaja-alaisempaa ratkaisua kuten yhteistä yritysverosäännöstöä. Yritysverotuksesta tehtävän tutkimuksen tulokset saatuaan komissiolla on paremmat mahdollisuudet muodostaa käsitys tästä keskeisestä kysymyksestä.

- Rajatylittävää työeläketarjontaa haittaavat verotukselliset esteet olisi tärkeää saada poistettua. Tätä kysymystä käsiteltiin äskettäisessä eläkkeiden verotusta koskevassa komission tiedonannossa. Tavoitteen saavuttamiseksi komissio valvoo aktiivisesti jäsenvaltioiden säännöksiä tällä alalla ja ryhtyy toimenpiteisiin, jos se on tarpeen.
- Komission kantana on yhä, että määräänemistöpää- töksiin siirtyminen on välttämätöntä ainakin tietyissä verokysymyksissä, erityisesti tilanteissa, jotka aiheuttavat vakavia sisämarkkinoiden vääristymiä, mutta oikeusperustana säilyy toistaiseksi päätösten yksimielisyys. Näin ollen komissio katsoo, että vaikka verotusta koskevalla yhteisön lainsäädännöllä on varmasti tulevaisuudessakin huomattava merkitys, veropolitiikan tavoitteiden toteuttamisessa on käytettävä kaikkia tarjolla olevia menetelmiä. Tällöin olisi huomattava erityisesti seuraavaa:
  - veroalalla tarvitaan nyt jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevan menettelyn aiempaa aktiivisempaa, kohdennettua ja tasapuolista käyttöä,
  - muiden kuin lainsäädäntötoimiin perustuvien ratkaisujen käytön lisäämistä ja tehostetun yhteistyön järjestelmään turvautumista olisi harkittava huolellisesti.

Tässä tiedonannossa esiteltiin ongelmiin ja esteisiin on puututtava, jotta Euroopan unioni pystyisi selviytymään globalistumisen muodostamasta haasteesta ja saavuttamaan perustamissopimuksessa ja äskettäisissä Eurooppa-neuvostoissa asetetut tavoitteet. Tästä syystä komissio pyrkii aktiivisesti toteuttamaan tässä tiedonannossa yksilöidyt veropolitiikan yhteensovittamiseen tähtäävät toimet kunnioittaen tässä yhteydessä täysin toissijaisuusperiaatetta mutta ottaen samalla huomioon sisämarkkinoiden vaatimukset ja oman asemansa perustamissopimusten valvojana.