



Bryssel 15.7.2020  
COM(2020) 313 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**veroalan hyvästä hallintotavasta EU:ssa ja sen ulkopuolella**

## ***1. JOHDANTO***

Oikeudenmukainen verotus on keskeistä EU:n sosiaalisen ja taloudellisen mallin sekä sen kestävyyskannalta. Se on olennainen tekijä kestävässä tuloissa, kilpailukykyisessä liiketoimintaympäristössä ja yleisessä veronmaksuhalukkuudessa. Lisäksi se on ratkaisevan tärkeää joidenkin EU:n ydintavoitteiden saavuttamisessa. Niitä ovat muun muassa oikeudenmukainen yhteiskunta, vahvat sisämarkkinat sekä kestävät tulot, kaikkien yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset ja kasvuun, työpaikkoihin ja investointeihin perustuva vakaa talous. Näiden syiden vuoksi puheenjohtaja von der Leyen on korostanut, että yksi komission painopisteistä on oikeudenmukainen verojärjestelmä, jossa jokainen maksaa oman osansa veroista. Maailmanlaajuisen elpymisen ja kumppanimaiden kannalta on myös tärkeää, että elpymistä tuetaan kyseisten maiden kotimaaisilla tuloilla, mikä vaatii toteutuakseen toimivan verotusjärjestelmän. Tämä auttaa lieventämään covid-19-kriisin sosioekonomisia seurauksia.

Myös Euroopan parlamentti<sup>1</sup> on toistuvasti kehottanut EU:ta ryhtymään toimiin haitallisen verokilpailun ja aggressiivisen verosuunnittelun suitsimiseksi sekä veroparatiiseihin puuttumiseksi. Siten voidaan lisätä verotuksen oikeudenmukaisuutta ja tehokkuutta ja pienentää rahanpesun riskiä. Oikeudenmukaisen verotuksen ohjelma on entistäkin tärkeämpi tulevana kuukausina ja vuosina, kun EU pyrkii palautumaan covid-19-kriisin vaikutuksista ja nopeuttamaan vihreää ja digitaalista siirtymää. Ohjelma on ratkaisevan tärkeä julkisten tulojen vakauden, terveen liiketoimintaympäristön ja julkisiin palveluihin tehtävien investointien kannalta. Sen avulla voidaan korjata markkinahäiriöitä ja lähettää oikeita hintasignaaleita kestävästä kulutuksesta takaamiseksi. Siten luodaan edellytykset ripeälle ja kestäväälle elpymiselle EU:ssa ja sen ulkopuolella, kuten korostetaan äskettäisessä komission tiedonannossa ”Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle”<sup>2</sup>.

Veroalan hyvä hallintotapa on perusta, jolle oikeudenmukainen verotus rakentuu. Laajasti ymmärrettyä veroalan hyvää hallintotapaa 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.

Komissio on ajanut kunnianhimoista ohjelmaa, jolla parannetaan veroalan hyvää hallintotapaa ja puututaan tiukalla otteella veroalan väärinkäyttöihin EU:ssa ja sen ulkopuolella. Sen ansiosta jäsenvaltioilla on nyt tukeva verotuksen avoimuutta koskeva kehys, yhteiset veronkierron vastaiset toimenpiteet ja uusi mekanismi verokiistojen

---

<sup>1</sup> TAXE-erityisvaliokunnan 25. marraskuuta 2015 antama päätöslauselma veropäätöksistä ja muista luonteeltaan tai vaikutuksiltaan samankaltaisista toimenpiteistä. TAX2-erityisvaliokunnan 6. heinäkuuta 2016 antama päätöslauselma veropäätöksistä ja muista luonteeltaan tai vaikutuksiltaan samankaltaisista toimenpiteistä, PANA-erityisvaliokunnan rahanpesua, veronkiertoa ja veropetoksia käsittelevän tutkinnan pohjalta 13. joulukuuta 2017 antama suositus sekä TAX3-erityisvaliokunnan 26. maaliskuuta 2019 antama päätöslauselma talousrikoksista, veropetoksista ja veronkierrasta.

<sup>2</sup> COM(2020) 456 final.

ratkaisemiseen. Oikeushenkilöitä ja järjestelyjä koskevien avoimuusvaatimusten vahvistaminen on vähentänyt riskiä väärinkäytöksistä, joilla pyritään kiertämään veroja. Verorikokset on lisätty rahanpesun esirikoksiin, ja kaikkiin veroasioissa neuvontaa tai apua antaviin ammattilaisiin sovelletaan nyt EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevaa velvoitetta vähentää rikollisia väyliä laittomien voittojen pesuun. Valtiontukiasioissa ja talouspolitiikan EU-ohjausjakson suosituksissa komissio on puuttunut haitalliseen kilpailuun ja tuonut esiin epäoikeudenmukaisia verokäytäntöjä. Lisäksi jäsenvaltiot jatkavat toistensa verojärjestelmien vertaisarviointia yritysverotuksen käytännesääntöjen, jäljempänä 'käytännesäännöt', mukaisesti varmistaakseen, että ne ovat oikeudenmukaisen verokilpailun periaatteiden mukaisia.

EU on tehnyt työtä veroalan hyvän hallintotavan edistämiseksi myös kansainvälisesti. Se on tukenut vahvasti OECD:n työtä verotuksen avoimuuden sekä veropohjan rapautumisen ja voitonsiirtojen (BEPS) saralla ja toiminut globaalina esimerkkinä sisällyttämällä uudet maailmanlaajuiset käytännöt EU:n lainsäädäntöön. Monet EU:n tasolla täytäntöönpannut aloitteet sisältävät ulkoisen elementin, joita ovat esimerkiksi maakohtainen raportointi, verokohtelun eroavaisuutta koskevat yhteiset säännöt ja veroneuvojille osoitetut vaatimukset raportoida verosuunnittelujärjestelyistä. EU on lisäksi aloittanut digitaalitalouden oikeudenmukaista verotusta koskevan työn ja auttanut siten antamaan uutta vauhtia tätä aihetta koskeville kansainvälisille keskusteluille.

Komission tehokasta verotusta koskevassa vuoden 2016 ulkoisessa strategiassa<sup>3</sup> luotiin EU:lle johdonmukainen ja kokonaisvaltainen toimintamalli. Sen avulla EU voi edistää veroalan hyvää hallintotapaa maailmanlaajuisesti ja tehdä kansainvälisten kumppaniensa kanssa yhteistyötä veroasioissa. Ulkoisen strategian ensisijaisena tavoitteena oli vahvistaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa veroalan hyvää hallintotapaa koskevissa kysymyksissä. Tämä toteutetaan lisäämällä lausekkeita kahdenvälisiin sopimuksiin, tukemalla kehitysmaita verotusasioissa ja toteuttamalla toimia, joilla vältetään EU:n verotuskäytännöistä johtuvat kielteiset heijastusvaikutukset. Lisäksi strategiassa otettiin käyttöön myös uusi työkalu, jolla EU:n kansainvälisiä kumppaneita kannustetaan noudattamaan hyväksytyjä veroalan hyvän hallintotavan standardeja EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevan menettelyn avulla.

Kaikki nämä 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. Globalisaatio, digitalisaatio ja nykyaikaiset liiketoimintamallit luovat uusia rajoja verokilpailulle ja uusia mahdollisuuksia aggressiiviseen verosuunnitteluun. 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.

---

<sup>3</sup> COM(2016) 24 final.

Tämä tiedonanto on osa oikeudenmukaista ja yksinkertaista verotusta koskevaa veropakettia, jolla tuetaan EU:n elpymistä. Siihen kuuluvat toimintasuunnitelmaa koskeva tiedonanto, jossa esitetään useita suoran ja välillisen verotuksen alaan kuuluvia tulevia aloitteita veropetosten torjumiseksi ja verojärjestelmien yksinkertaistamiseksi<sup>4</sup>, sekä lainsäädäntöehdotus<sup>5</sup> hallinnollista yhteistyötä koskevan direktiivin<sup>6</sup> tarkistamisesta.

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.

## **2. YRITYSVEROTUKSEN KÄYTÄNNESÄÄNTÖJEN UUDISTUS**

Yritysverotuksen käytännesäännöt ovat olleet EU:n ensisijainen väline haitallisen verokilpailun estämisessä siitä lähtien, kun ne laadittiin vuonna 1997. Käytännesääntöjen käytön 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. Tämä on erityisen tärkeää sisämarkkinoilla, joilla perussopimuksessa vahvistetut vapaudet lisäävät voittojen ja sijoitusten liikkuvuutta.

Käytännesäännöt ovat pehmeän lainkäytön väline, joka toimii jäsenvaltioiden välisen vertaisarvioinnin ja vertaispaineen perusteella. Siinä esitetään oikeudenmukaisen verokilpailun periaatteet, joiden perusteella määritetään verojärjestelmän mahdollinen haitallisuus. Korkean tason kansallisista edustajista koostuva käytännesääntöjä valvova neuvoston työryhmä valvoo, että jäsenvaltiot noudattavat käytännesääntöjä. Se arvioi jäsenvaltioiden verotoimenpiteitä ja määrittää komission tekemän teknisen analyysin perusteella, ovatko ne haitallisia. Jos verotustoimenpide katsotaan haitalliseksi, kyseisen jäsenvaltion on muutettava sitä tai luovuttava siitä. 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. Se johtuu siitä, että käytännesääntöjä on käytetty perustana, kun kolmansia maita arvioidaan veroasioissa yhteistyöhaluttomia oikeudenkäyttöalueita koskevan EU:n luettelon yhteydessä (ks. jäljempänä 2 kohta). Käytännesääntöjen keskeinen asema EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevassa prosessissa korostaa niiden merkitystä työkaluna, jolla torjutaan haitallista verokilpailua ja edistetään veroalan hyvän hallintotavan periaatteita laajasti.

---

<sup>4</sup> COM(2020) 312 final.

<sup>5</sup> COM(2020) 314 final.

<sup>6</sup> Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla (EUVL L 64, 11.3.2011, s. 1).

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. Tässä yhteydessä sekä jäsenvaltiot että Euroopan parlamentti ovat kyseenalaistaneet käytännesääntöjen kyvyn puuttua haitallisen verokilpailun nykyaikaisiin muotoihin. Käytännesääntöjä pitäisi tehostaa huomattavasti edellä kuvaillun nykytodellisuuden vuoksi.

## *2 a) Uudistuksen oikea ajoitus maksimoi vaikuttavuuden*

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

## *2 b) Käytännesääntöjen soveltamisalan ja kriteerien tarkistaminen*

Tällä hetkellä käsillä on kuitenkin useita kysymyksiä, joita voidaan jo pohtia käytännesääntöjen tulevan uudistuksen varalta.

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. Käytännesääntöjen nykyisen soveltamisalan perusteella liian monet haitallisten järjestelmien tyypit jäävät arvioinnin ulkopuolelle. Käytännesäännöissä esimerkiksi tarkastellaan vain nimenomaisia verotoimenpiteitä ja -järjestelmiä, vaikka maat käyttävät jatkuvasti enemmän verojärjestelmiensä yleisiä rakenteita voidakseen osallistua verokilpailuun. Ne laativat esimerkiksi erityisiä verotuksellista kotipaikkaa koskevia sääntöjä, jotka voivat johtaa ulkomaisen tulon kaksinkertaiseen verottamatta jättämiseen tai verovapautuksiin. Tämä voi edistää haitallisia verotuskäytäntöjä, koska asianmukaisia suoja-toimia ei ole. Käytännesäännöissä ei myöskään käsitellä erityisiä

kansalaisuusjärjestelmiä tai toimenpiteitä, joilla maahan houkutellessa ulkomaiden kansalaisia tai vauraita henkilöitä, vaikka niillä pystytään usein houkuttelemaan kiertoteitse yrityksiä ja sijoituksia muista maista. OECD:n viimeaikaisten tutkimusten<sup>7</sup> mukaan myös kansalaisuusjärjestelmiä voidaan käyttää verotuksen avoimuutta koskevien sääntöjen kiertämiseen. Siksi käytännesääntöjä uudistettaessa on tärkeää tutkia sijoittajaviisumien kaltaisten kansalaisuusjärjestelmien käyttöä.

Käytännesääntöjä olisi myös päivitettävä sen varmistamiseksi, että kaikki erittäin matalan verotuksen tapaukset tutkitaan sekä EU:ssa että sen ulkopuolella. EU vaatii jo, että kolmannet maat, joilla on käytössä nollaverotus tai ei lainkaan verotusta, panevat täytäntöön tiukat taloudellista sisältöä ja avoimuutta koskevat standardit, jotta ne eivät joudu EU:n luetteloon. Nämä vaatimukset pitäisi sisällyttää virallisesti käytännesääntöihin, jotta EU:ssa ja kolmansissa maissa sovellettaisiin täysin yhdenmukaisia vaatimuksia.

### *2 c) Käytännesääntöjen hallinnoinnin parantaminen*

Käytännesääntöjen uudistuksessa olisi myös pohdittava, miten niiden soveltamisen avoimuutta ja vaikuttavuutta voidaan lisätä. Vaikka käytännesääntöjä valvovan työryhmän hallinnoinnissa on viime vuosina tapahtunut parannuksia, enemmänkin on tehtävissä. Käytännesääntöjä valvova ryhmä voisi antaa aiempaa enemmän julkisesti saatavilla olevaa tietoa käytännesääntöjä koskevalla verkkosivustollaan ja antaa yleisölle ja sidosryhmille väliaikaisia tietoja työstään. Työryhmä voisi myös ottaa käyttöön määräänemmistöäänestyksen päätöksenteon nopeuttamiseksi ja harkita tehokkaita seuraamuksia jäsenvaltioille, jotka eivät noudata ryhmän päätöksiä ajoissa.

Komissio kehottaa jäsenvaltioita käynnistämään keskustelun 1 kohdan a–c alakohdan ehdotuksista käytännesääntöjen kunnianhimoista uudistusta varten sillä välin, kun odotetaan kansainvälisten verokeskustelujen tuloksia (OECD:n työsuunnitelman mukaan verouudistusta koskevan kansainvälisen työn tuloksista pitäisi saada riittävä selkeys vuoden loppuun mennessä). 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.

## **3. YHTEISTYÖHALUTTOMIA OIKEUDENKÄYTTÖALUEITA KOSKEVAN EU:N LUETTELON TARKISTAMINEN**

Käytännesäännöt laadittiin alun perin välineeksi kansainvälisen verokilpailun sääntelyyn EU:ssa, mutta viime aikoina niitä on laajennettu myös tämän politiikan ulkoisen ulottuvuuden käsittelyyn. Käytännesäännöissä asetetut oikeudenmukaisen verokilpailun periaatteet kuuluvat kriteereihin, joiden mukaan kolmansia maita arvioidaan EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevassa prosessissa. Tavoitteena on parantaa maailmanlaajuisen verohallinnon puitteita, varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset kansainvälisellä tasolla ja

---

<sup>7</sup> <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

tukea kolmansien maiden hallituksia niiden pyrkimyksissä panna maailmanlaajuisesti tehdyt sitoumukset ja toimet täytäntöön (esimerkiksi veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevien G20-maiden aloitteiden tai Addis Abeban toimintaohjelman yhteydessä).

Yhteistyöhaluttomien oikeudenkäyttöalueiden EU:n luetteloa ehdotettiin ensimmäisen kerran komission vuoden 2016 ulkoisessa strategiassa. Siitä oli tarkoitus saada työkalu veronkierron ja epäoikeudenmukaisen verokilpailun ulkoisten riskien käsittelyyn. Siitä onkin kehittynyt tehokas väline veroalan hyvän hallintotavan edistämiseen kansainvälisesti, ja sillä on edistetty veronkierron ja verovilpin torjuntaa koko maailmassa. Neljän vuoden sisällä siitä, kun luetteloon sisällyttämistä koskeva prosessi aloitettiin, 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<sup>8</sup> 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. Näin nostetaan veroalan hyvän hallintotavan tasoa maailmanlaajuisesti, luodaan tasapuoliset toimintaedellytykset kansainvälisille toimijoille ja vähennetään mahdollisuuksia veroalan väärinkäyttöksiin. EU:n luettelosta on siis ollut hyötyä myös EU:n rajojen ulkopuolella, erityisesti kehitysmaissa, joihin laittomat rahoitusvirrat vaikuttavat suhteettomasti.

EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevasta prosessista myös EU on saanut uuden perustan, jonka nojalla se voi tehdä yhteistyötä kumppanimaiden kanssa yhteisen edun mukaisissa verotuskysymyksissä maailmanlaajuisen hyvän hallintotavan edistämistä koskevien pyrkimystensä mukaisesti. Tässä keskeistä ovat vuoropuhelu ja tuen tarjoaminen. Komission yksiköiden säännölliset keskustelut oikeudenkäyttöalueiden kanssa Euroopan ulkosuhdehallinnon koordinoimina ovat auttaneet kymmeniä niistä noudattamaan vaadittuja standardeja. Tämän uuden verotuskysymyksiä koskevan yhteydenpitokanavan ansiosta kumppanimaiden kanssa on voitu käydä rakentavaa vuoropuhelua nykypäivän nopeatempoisessa, globalisoituneessa ja digitalisoituneessa taloudessa. Näitä keskusteluja olisi hyvä myös jatkaa.

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.

### *3 a) EU:n luettelon maantieteellisen soveltamisalan tarkistaminen*

Kun EU:n luetteloon sisällyttämistä koskeva prosessi käynnistettiin vuonna 2016, EU:n jäsenvaltiot valitsivat sen soveltamisalaan otettavat oikeudenkäyttöalueet komission laatimia

---

<sup>8</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8603-2020-REV-1/en/pdf>

indikaattoreita käyttävän puolueettoman tulostaulun perusteella. Jäsenvaltiot käyttivät tätä tulostaulua päättäessään siitä, mitkä oikeudenkäyttöalueet pitäisi arvioida. Ne ottivat siinä huomioon myös muita asiaankuuluvia tekijöitä, kuten sen, onko alueilla rahoitusalan keskusta. Jäsenvaltiot päättivät alusta alkaen jättää vähiten kehittyneet maat EU:n luetteloinnin ulkopuolelle, koska niiden kapasiteetti noudattaa vaatimuksia vaadituissa määrärajoissa on rajallinen. Samoista syistä noudatettavien vaatimusten ja määrärajojen osalta sallitaan jonkin verran joustavuutta niille kehitysmaille, joilla ei ole rahoitusalan keskusta.

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.<sup>9</sup> 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.

### *3 b) EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevien kriteerien tarkistaminen*

Keskustelussa EU:n luettelon maantieteellisestä soveltamisalasta on myös otettava huomioon kriteerit, joita valittujen oikeudenkäyttöalueiden on noudatettava. EU:n luettelon soveltamisalaan tällä hetkellä kuuluvan oikeudenkäyttöalueen poistaminen vaikuttaisi tasapuolisiin toimintaedellytyksiin ja heikentäisi sitä erittäin hyvää työtä, jota useimmat näistä oikeudenkäyttöalueista ovat jo tehneet. On kuitenkin pohdittava, voidaanko EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevia kriteereitä soveltaa kohdennetummin joidenkin oikeudenkäyttöalueiden osalta.

EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevasta prosessista tähän mennessä saatu kokemus on osoittanut, että 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. Pienen riskin kehitysmaihin voitaisiin ehkä soveltaa vain merkityksellisimpiä kriteereitä. Tästä on luetteloon sisällyttämistä koskevassa prosessissa jo esimerkki, koska kehitysmaiden, joissa ei

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan-methodology\\_fi](https://ec.europa.eu/info/files/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan-methodology_fi)



ole rahoitusalan keskusta, ei tarvitse noudattaa automaattista tietojenvaihtoa koskevaa kriteeriä. Vaihtoehtoisesti, tai samalla, EU:n luettelon määräaikoja voidaan mukauttaa niiden maiden osalta, joilla on vakavia kapasiteettirajoituksia tai joilla ei ole rahoitusalan keskusta. Näin voidaan ottaa huomioon kyseessä olevien oikeudenkäyttöalueiden erityistilanne.

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<sup>10</sup> sekä veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevien OECD:n vähimmäisvaatimusten täytäntöönpanoa.

EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevissa kriteereissä on otettava huomioon myös kansainvälisen tason keskustelut digitaalitalouden verotuksesta ja globaalista verouudistuksesta. Tämä on erityisen tärkeää, jos tosiasiallisesta vähimmäisverotuksesta päästään maailmanlaajuisesti yhteisymmärrykseen. Tätä kysymystä olisi tarkasteltava yhdessä käytäntöjen tulevan uudistuksen kanssa, kunhan verouudistusta koskevien kansainvälisten keskustelujen tulokset ovat selvillä.

Kriteereitä olisi tarkasteltava myös sen varmistamiseksi, että niitä sovelletaan riittävän laajasti kaikkien riskien huomioimiseksi. Tämän osalta työ on jo aloitettu. Esimerkiksi vuonna 2019 jäsenvaltiot päättivät arvioida tiettyjä laajoja verovapautuksia, jotka voisivat aiheuttaa saman riskin veroetusjärjestelmistä. Komissio jatkaa kansainvälisen verotusympäristön tarkastelua, jotta voidaan havaita kaikki mahdollisesti ongelmalliset uudet liiketoiminta- ja verosuunnittelukäytännöt.

Lisäksi on tärkeää seurata tiiviisti oikeudenkäyttöalueita, joista on jo tehty selvitys EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevassa prosessissa. Näin varmistetaan, että uudistukset pannaan tehokkaasti täytäntöön eikä takaiskuja tule. Komissio huolehtii tästä seurannasta ja jäsenvaltioille raportoinnista. Se koordinoi toimia myös OECD:n kanssa, jotta voidaan varmistaa, että EU:ssa noudatetut ja kansainväliset seurantaprosessit ovat mahdollisimman yhdenmukaisia.

### *3 c) Avoimuuden ja vastuullisuuden lisääminen*

EU:n luetteloon sisällyttämistä koskeva 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. Neljän viime vuoden aikana on tehty

---

<sup>10</sup> Ottaen asianmukaisesti huomioon tällä alalla kansainvälisesti tehtävä työ. EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaan luetteloon sisällyttämisessä keskitytään laajemmin tosiasialliseen edunsaajaan liittyviin näkökohtiin. Sen yhteydessä voitaisiin ottaa kansainvälisten standardien lisäksi käyttöön lisävaatimuksia niiden painopisteiden mukaisesti, jotka komissio toi esiin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevasta kokonaisvaltaisesta unionin politiikasta laaditussa toimintasuunnitelmassa (ks. [https://ec.europa.eu/finance/docs/law/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/finance/docs/law/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan_en.pdf)).

tuhansia yhteydenottoja ja käyty keskusteluja teknisellä, diplomaattisella ja poliittisella tasolla sekä suoraan että monenvälisillä foorumeilla. Tämä on auttanut selkeyttämään EU:n odotuksia maailmanlaajuisesta veroalan hyvästä hallintotavasta. Tämän ansiosta EU on myös pystynyt ymmärtämään paremmin globaalien kumppaniensa kantoja veroalan hyvää hallintotapaa koskevissa kysymyksissä. Komissio on sitoutunut vahvistamaan edelleen tätä myönteistä vuoropuheluprosessia yhteistyössä EU:n ulkopolitiikan korkean edustajan kanssa. Se pyrkii tämän osalta käynnistämään oikeudenkäyttöalueiden edustajien vuotuiset kokoontumiset, Niissä keskustellaan EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevista kysymyksistä ja jaetaan tietoa ja hyviä käytäntöjä.

Komissio hyödyntää kolmansien maiden kanssa käytävää vuoropuhelua myös perusteltujen huolien määrittämisessä ja välittää ne jäsenvaltiolle ratkaisujen löytämistä varten. Useissa kolmansissa maissa sekaannusta ja epävarmuutta aiheuttaa esimerkiksi jäsenvaltioiden kansallisten luetteloiden käytön jatkaminen EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevan prosessin ohella. Tämä pätee erityisesti silloin, kun kansallisista kriteereistä ja luetteloon sisällyttämistä koskevasta prosessista ei tiedoteta selkeästi tai kun EU:n luettelossa ja kansallisissa luetteloissa on eri maita. Kansallisten luetteloiden yhdenmukaistaminen EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevan prosessin kanssa on erittäin perusteltua niiden maiden osalta, jotka on arvioitu EU:n prosessissa. Se olisi yhdenmukaista ja toisi selkeyttä kolmansille maille ja yrityksille. Komissio käynnistää tästä aiheesta keskustelun jäsenvaltioiden kanssa ja selvittää, miten voidaan koordinoida entistä paremmin käytäntöä, jossa oikeudenkäyttöalueita luetteloidaan verotusta varten. Näin varmistetaan, että EU ja sen jäsenvaltiot kohtelevat kolmansia maita yhdenmukaisesti.

Komissio pyrkii myös lisäämään avoimuutta ja vastuuvollisuutta mahdollisimman paljon EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevassa prosessissa. Tässä yhteydessä Euroopan parlamentti on pidettävä säännöllisesti ajan tasalla EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevan prosessin kehittymisestä. Komissio pitää myös kansalaisyhteiskunnan ajan tasalla veroalan hyvän hallintotavan foorumissa, joka oli myös ratkaisevan tärkeä EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevan prosessin käynnistämisessä.

*3 d) 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. Euroopan parlamentti katsoo, että verotusalan hyvää hallintotapaa koskevat lausekkeet ovat ”EU:n ulkopolitiikan keskeisiä välineitä”<sup>11</sup>, ja se on toistuvasti kehottanut sisällyttämään ne kaikkiin EU:n kolmansien maiden kanssa tekemiin asiaankuuluviin sopimuksiin. Komissio ehdotti vuoden 2016 ulkoisessa strategiassa hyvää hallintotapaa koskevien vakiolausekkeiden päivittämistä ja vahvistamista, jotta ne saadaan vastaamaan uusimpia kansainvälisiä standardeja. Jäsenvaltiot hyväksyivät uuden tekstin

---

<sup>11</sup> TAX 3 -erityisvaliokunnan mietintö, 26.3.2019.

toukokuussa 2018 ja vahvistivat, että kyseinen sanamuoto olisi sisällytettävä kaikkiin asiaankuuluviin kansainvälisiin sopimuksiin.

Komissio on sen jälkeen esittänyt päivitettyä lauseketta kaikissa asiaankuuluvissa uusissa ja käynnissä olevissa neuvotteluissa, joista monia ollaan saattamassa onnistuneesti päätökseen. Komissio vaatii jatkossakin veroalan hyvää hallintotapaa koskevan lausekkeen sisällyttämistä kaikkiin kansainvälisistä sopimuksista käytäviin asiaankuuluviin neuvotteluihin tulevaisuudessa. Jos kolmas maa kieltäytyy hyväksymästä lauseketta tai vaatii sen muuttamista niin, että se ei ole enää aiotun tarkoituksen mukainen, komission ja jäsenvaltioiden on pohdittava asianmukaista vastausta. Tällaiset maat voitaisiin tarkastaa EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevassa prosessissa.

Komissio korostaa kolmansien maiden kanssa käymässään vuoropuhelussa myös ”saastuttaja maksaa -periaatetta”. Se on vahvistettu Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa, ja sen mukaan hinnoitellaan saastuttamisen tai muiden vahingoittavien toimien kielteiset ulkoisvaikutukset. Ympäristöveroissa on vielä selvittämätöntä potentiaalia, jolla voitaisiin edistää entistä edistysellisempiä ja kestävämpiä verojärjestelmiä ja yhdenvertaisempia yhteiskuntia kehitysmaissa. Monissa kehitysmaissa ympäristöverotuksen avulla kerättyjen tulojen määrän lisääntyminen voi myös vähentää valtion riippuvuutta avusta ja velkarahoituksesta sekä helpottaa kotimaisten resurssien käyttöönottoa julkisia palveluja varten. Koska ympäristöveroja on vaikeampi kiertää kuin esimerkiksi yritysveroja tai henkilökohtaisia tuloveroja, niillä voidaan myös vahvistaa valtion vastuuvollisuutta, lisätä veronmaksuhalukkuutta ja edistää julkisen talouden ohjausjärjestelmää.

#### ***4. 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.

EU:n luetteloon sisältyviä oikeudenkäyttöalueita koskevia vastatoimia on laadittu luettelon perustamisesta lähtien kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin EU antoi keskeisessä EU:n rahoituslainsäädännössä<sup>12</sup> entistä vaikuttavampia säännöksiä, joilla voidaan estää EU:n varojen investoiminen suoraan EU:n luettelossa oleviin oikeudenkäyttöalueisiin tai varojen kanavoiminta niiden kautta. Lisäksi jäsenvaltiot ovat sopineet soveltavansa koordinoituja suojaustoimenpiteitä EU:n luetteloon kuuluvia oikeudenkäyttöalueita vastaan. EU:n luetteloon liittyviä vastatoimia olisi tarkasteltava uudelleen säännöllisesti, jotta voidaan varmistaa niiden olevan mahdollisimman varoittavia ja vaikuttavia.

---

<sup>12</sup> Näihin kuuluvat voimassa oleva EU:n varainhoitoasetus, asetus (EU) 2017/1601 Euroopan kestävän kehityksen rahastosta (EKKR), ulkoista lainanantovaltuutusta koskeva päätös 466/2014/EU ja asetus (EU) 2015/1017 Euroopan strategisten investointien rahastosta (ESIR).

#### *4 a) Veroalan hyvän hallintotavan edistäminen EU:n rahastoilla*

Kuten vuoden 2016 ulkoisessa strategiassa ilmoitettiin, EU on yhdistänyt oikeudellisesti veroalan hyvän hallintotavan standardit ja EU:n varojen käytön. Tämä perustuu keskeisiin säädöksiin<sup>13</sup>, joilla estetään veronkiertoa edistävien hankkeiden tukeminen EU:n rahastoista. Lisäksi lainsäädännöllä estetään rahoitusvälineiden ja talousarviotakuiden käyttö sellaisten oikeudenkäyttöalueiden yhteydessä, jotka ovat EU:n verotusta koskevalla mustalla listalla tai rahanpesun ja terrorismin torjunnan rahoituksen kannalta suuren riskin kolmansia maita koskevassa luettelossa. Jos hanke kuitenkin pannaan fyysisesti täytäntöön oikeudenkäyttöalueella, rahoitus voidaan silti sallia kehitys- ja kestävyystavoitteiden vuoksi.

Komissio on myös antanut ohjeita<sup>14</sup> EU:n toteutuskumppaneille ja kehottanut niitä varmistamaan, että niiden sisäiset toimintaohjeet mahdollistavat EU:n varojen käytön EU:n uusien verovaatimusten mukaisesti. Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki (EBRD) ja Euroopan investointipankki (EIP) ovat julkaisseet sisäisiä toimintaohjeita<sup>15</sup>, jotta viimeaikainen kansainvälinen kehitys veroalalla voidaan ottaa huomioon. Myös monet kansainväliset rahoituslaitokset ja kansalliset virastot parantavat due diligence -tarkastuksiaan kansainvälisten toimien ja EU:n varojen käyttöä koskevien sääntöjen tiukkenemisen vuoksi. Tämä puolestaan kannustaa markkinatoimijoita siirtymään pois yhteistyöhaluttomien oikeudenkäyttöalueiden järjestelmistä ja kiinnittämään entistä enemmän huomiota veronkierron riskeihin.

Komissio katsoo näiden sääntöjen tähänastisen soveltamisen perusteella, että niitä voitaisiin käyttää entistä laajemmin veroalan hyvän hallintotavan periaatteiden vahvistamiseksi. EU:n jäsenvaltioiden pitäisi toimia omien varojensa käytössä EU:n tavalla. Komissio kehottaa niitä jäsenvaltioita, jotka eivät ole jo tehneet niin, ottamaan EU:n vaatimukset huomioon kansallisessa rahoituspolitiikassaan ja kehityspankkiensa ja -virastojensa vaatimusten noudattamista koskevissa säännöissä. Näin mitään EU:n tai sen jäsenvaltioiden varoja ei kanavoitaisi luetteloon kuuluvilta oikeudenkäyttöalueilta peräisin olevien yhteisöjen kautta eivätkä ne olisi mukana veronkiertojärjestelmissä. Tämä lisäisi EU:n painoarvoa ja uskottavuutta veroalan hyvän hallintotavan standardien edistämiseksi kansainvälisesti.

Saman ajattelutavan mukaisesti komissio on antanut suosituksen<sup>16</sup>, jossa kehoitetaan jäsenvaltioita asettamaan yrityksille annettavan taloudellisen tuen ehdoksi sen, ettei näiden yritysten ja veroasioissa yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita koskevaan unionin luetteloon sisältyvien lainkäyttöalueiden välillä ole yhteyksiä. Tämän tarkoituksena on varmistaa, että

---

<sup>13</sup> Varainhoitoasetus, Euroopan kestävän kehityksen rahasto (EKKR), Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR) ja ulkoinen lainanantovaltuutus.

<sup>14</sup> Komission tiedonanto EU:n lainsäädännön uusista veronkierron vastaisista vaatimuksista erityisesti rahoitus- ja investointitoimissa (C(2018) 1756, 18.3.2018).

<sup>15</sup> Ks. julkaisut ”[Domiciliation of EBRD clients](#)” ja ”[EIB Group policy towards weakly regulated, non-transparent and non-cooperative jurisdictions and tax good governance](#)” (2019).

<sup>16</sup> C(2020) 4885 final.

jäsenvaltioiden merkittävät ponnistelut elpymisen tukemiseksi toteutetaan siten, että voidaan turvata verotuksen kansainvälinen oikeudenmukaisuus.

Komissio käynnistää todennäköisesti vuoden 2020 loppuun mennessä jäsenvaltioiden kanssa myös keskustelun siitä, miten tämä EU:n ja kansallisten rahoitusmallien yhdenmukaistaminen voidaan toteuttaa. Se ottaa tässä yhteydessä huomioon myös sen, voidaanko EU:n ja jäsenvaltioiden rahastojen käyttöä ja jäsenvaltioiden suojatoimenpiteitä yhdenmukaistaa aiempaa paremmin, jotta voidaan keskittyä yhteistyöhaluttomiin oikeudenkäyttöalueisiin kohdistuvaan vaikutukseen.

Toinen vaihe perustuu EU:n tasolla saatuun kokemukseen. Komissio aikoo pohtia, miten kansainväliset lahjoittajat saadaan mukaan estämään veronkiertoa kaikkien julkisten varojen käytössä. Komissio laatii sisäisestä EU:n koordinoitavuudesta kertomuksen vuoden 2022 puoliväliin mennessä ja pohtii sitten tapoja edistää parhaita käytäntöjä laajemmin kansainvälisesti.

Samalla komissio jatkaa tiivistä vuoropuhelua kansainvälisten rahoituslaitosten ja muiden toteutuskumppanien kanssa, jotta voidaan arvioida, miten uudet EU:n vaatimukset ovat vaikuttaneet niiden työhön ja prosesseihin. Se pohtii erityisesti, onko ohjeita selkeytettävä tai päivitettävä. Täytäntöönpanon sujuvoittamiseksi, parhaiden käytäntöjen tunnistamiseksi ja tasapuolisten toimintaedellytysten edistämiseksi komissio aikoo käynnistää tästä aiheesta keskusteluja EU:n toteutuskumppanien kanssa ennen vuoden 2020 loppua. Näiden keskustelujen perusteella se esittää vuonna 2022 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen, jossa on tarvittaessa selvennyksiä ja ratkaisuja tiettyihin kysymyksiin.

#### *4 b) Yhteistyöhaluttomia oikeudenkäyttöalueita koskevien suojatoimenpiteiden vahvistaminen*

Sen lisäksi, että komissio on ottanut käyttöön EU:n rahastoja koskevat aiempaa vaikuttavammat säännökset, se on jatkuvasti kehottanut jäsenvaltioita soveltamaan voimakkaita, varoittavia ja koordinoituja suojatoimenpiteitä EU:n luetteloon kuuluvia maita vastaan. Suojatoimenpiteitä koskeva yhteinen toimintamalli on tärkeä, jotta voidaan varmistaa EU:n luettelon tosiasiallinen vaikutus. Niillä myös taataan selkeys ja varmuus kolmansille maille ja sijoittajille. 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<sup>17</sup>. Tätä vahvistettiin joulukuussa 2019, kun jäsenvaltiot sopivat EU:n luettelossa oleviin maihin sovellettavien suojatoimenpiteiden valikoimasta<sup>18</sup>. Jäsenvaltiot alkavat soveltaa näitä suojatoimenpiteitä vuonna 2021, ja ne ovat sopineet arvioivansa lisäkoordinoinnin tarvetta vuonna 2022.

<sup>17</sup> Ks. EU:n luettelosta veroasioissa yhteistyöhaluttomista oikeudenkäyttöalueista annettujen neuvoston päätelmien liite III (<https://www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf>).

<sup>18</sup> Ks. (yritysverotuksen) käytännäsääntöjen valvovan neuvoston työryhmän raportin liite IV (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14114-2019-INIT/en/pdf>).

Tämä koordinoitu toimintamalli on oikeasuuntainen mutta ei riittävän kunnianhimoinen. Etenkin se, että jäsenvaltiot voivat valita, mitä toimenpiteitä valikoimasta sovelletaan ja missä määrin, voi aiheuttaa sekaannusta sisämarkkinoilla. Näin ei välttämättä pystytä puuttumaan yritysten huoliin oikeusvarmuudesta ja hallinnollisista rasitteista. Tämän vuoksi myös jotkut veronmaksajat pystyvät hyödyntämään jäsenvaltioiden toimenpiteiden eroja ja jatkamaan verottomien voittojen siirtämistä pois sisämarkkinoilta.

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.

## **5. KUMPPANIMAIDEN TUKEMINEN VEROALAN HYVÄSSÄ HALLINTOTAVASSA**

EU:n veroalan hyvän hallintotavan strategia ulottuu veropolitiikan näkökohtia pidemmälle. Maailman suurimpana kehitysavun antajana ja globaalien hallinnon tukijana EU tiedostaa hyvän hallintotavan merkityksen kehittyville kumppaneille.

Monissa kehitysmaissa haasteena on edelleen riittävien tulojen kerääminen. Yli kolmasosassa Afrikan maista verojen suhde bruttokansantuotteeseen on alle 15 prosenttia<sup>19</sup>, jonka katsotaan olevan vähimmäistaso perussosiaalipalvelujen tarjoamisen takaamiseksi. Kehitysmaiden tulot ovat lähes kaksi kertaa riippuvaisempia yhteisöjen tuloverosta kuin kehittyneiden maiden.<sup>20</sup> Siksi veropetoksia, verovilppiä ja veronkiertoa koskevat ongelmat vaikuttavat niihin paljon enemmän. Näin ne myös todennäköisesti hyötyvät EU:n toteuttamista ja kansainvälisistä toimista, joilla nostetaan vaatimustasoa maailmanlaajuisesti ja pyritään nujertamaan aggressiivinen verosuunnittelu koko maailmassa.

Vuoden 2016 ulkoisessa strategiassa korostettiin, että EU:n veropolitiikan ja sen kansainvälisten kehitystavoitteiden yhdenmukaisuutta on lisättävä. Komissio esitti ”Collect More – Spend Better” -aloitteessaan<sup>21</sup> selkeitä toimenpiteitä, joilla kumppanimaita autetaan parantamaan ja suojelemaan veropohjaansa, keräämään tuloja kestävästi ja parantamaan valtion menojen tehokkuutta. Siitä lähtien EU on tukenut kumppanimaita kotimaisten resurssien käyttöönoton parantamisessa ja oikeudenmukaisten, avointen ja tehokkaiden verojärjestelmien täytäntöönpanossa. Näin pidetään kiinni EU:n Addis Abeban

---

<sup>19</sup> OECD:n tulotilastojen mukaan.

<sup>20</sup> Yhteisön tuloveron osuus on 16 prosenttia kokonaisverotuloista matalan tulotason ja keskitulotason talouksissa verrattuna kehittyneiden maiden kahdeksaan prosenttiin.

<sup>21</sup> [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/swd-collect-more-spend-better\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/swd-collect-more-spend-better_en.pdf)

veroaloitteessa<sup>22</sup> tekemistä sitoumuksista, joiden mukaan se lupasi lisätä sekä teknistä että taloudellista tukea kotimaisten tulojen käyttöönnotolle kehitysmaissa.

Sitoumustensa mukaisesti EU on kaksinkertaistamassa tukensa kehitysmailla kotimaisten tulojen käyttöönnoton alalla. Komissio on vuodesta 2015 lähtien kasvattanut tasaisesti tällä alalla annettavaa tukea: vuoteen 2019 mennessä maksusitoumuksia oli annettu jo noin miljardin euron arvosta. Komissio on myös muun muassa yhteisrahoittanut työkalua<sup>23</sup>, jolla tuetaan uudistuksia 94 verohallinnossa maailmanlaajuisesti. Kahdenvälisiin budjettitukitoimiin kuuluu yhä enemmän tukea kotimaisten tulojen käyttöönnottoa ja veroalan hyvän hallintotavan standardien täytäntöönpanoa varten. Tämä taloudellinen ja tekninen tuki on edelleen ratkaisevan tärkeää autettaessa maita, joiden hallinnollinen ja taloudellinen kapasiteetti on rajallinen. EU investoi jatkossakin voimakkaasti tähän alaan.

Komissio on lisäksi arvioinut mahdollisia heijastusvaikutuksia kaksinkertaista verotusta koskevista sopimuksista, joita jäsenvaltiot ovat tehneet kehitysmaiden ja erityisesti köyhimpien maiden kanssa. Komissio kehitti välinevalikoiman<sup>24</sup>, jonka jäsenvaltiot voisivat ottaa huomioon neuvotellessaan kaksinkertaista verotusta koskevista sopimuksista kehitysmaiden kanssa, jotta näiden maiden kotimaisten tulojen käyttöönnottoa voitaisiin tukea. Heijastusvaikutuksia koskevaa kysymystä käsiteltiin yksityiskohtaisesti veroalan hyvän hallintotavan foorumissa, ja komissio järjesti aiheesta asiantuntijatasoisen seminaarin vuonna 2018. Tätä aihetta koskeva työ jatkuu veroalan hyvän hallinnon foorumin uudella toimikaudella.

### ***5 a) Kumppanuuden ja yhteistyön vahvistaminen kansainvälisesti***

Kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanon vuosikymmenen<sup>25</sup> alkaessa veroalan hyvä hallintotapa pysyy keskeisenä kysymyksenä, joka edellyttää toimia kaikilta mailta. Tämä noudattaa myös kehityspolitiikan johdonmukaisuuden periaatetta. Siksi komissio on päättänyt vauhdittaa entisestään veroalan hyvän hallintotavan toimenpiteitä ja aloitteita, jotta kotimaisten tulojen käyttöönnottoa voidaan tehostaa EU:n kehityskumppanimaissa.

Addis Abeban veroaloitteen oli määrä päättyä vuonna 2020. Aloitteen allekirjoittajat sopivat kuitenkin työn jatkamisesta, koska se vaikuttaa myönteisesti maiden pitkän aikavälin kestäväan kehitykseen. Komissio osallistuu aktiivisesti Addis Abeban aloitteeseen kuuluvan vuoden 2020 jälkeisen työn seuraavan vaiheen suunnitelman laatimiseen. Se on vakaasti sitä mieltä, että tämän alan työ pitäisi yhdenmukaistaa kaikilta osin kestäväan kehityksen tavoitteiden kanssa ja että kotimaisten tulojen käyttöönnottoa koskevaa kansainvälisen tason työtä pitäisi nopeuttaa.

---

<sup>22</sup> Addis Abeban toimintaohjelmaan kuuluva erityisaloite, jossa keskitytään lisäämään kehitysapua verotusvalmiuksien parantamiseksi ja edistämään kehitystä koskevien toimintalinjojen johdonmukaisuutta. Ks. <http://www.addistaxinitiative.net/>.

<sup>23</sup> Verohallinnon arviointityökalu TADAT.

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/toolbox\\_dtas\\_spill\\_overs\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/toolbox_dtas_spill_overs_en.pdf)

<sup>25</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/>

EU ei pysty yksin edistämään hyvää hallintotapaa ja sen täytäntöönpanoa kehitysmaissa. Vahva yhteistoiminta OECD:n, YK:n, IMF:n ja muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa on olennaista, jotta vaikuttavaa apua ja tukea voidaan koordinoita. Esimerkiksi integroidut kansalliset rahoituskehykset olisivat ihanteellinen kehys rahoituksen parasta mahdollista kohdentamista koskevalle keskustelulle. Rahoituskehyksissä määritetään, miten kunkin maan kestävän kehityksen strategia rahoitetaan kaikista rahoituslähteistä (julkinen/yksityinen, kotimainen/kansainvälinen). 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.

### ***5 b) Kehitysmaiden integroiminen maailmanlaajuiseen verokehykseen***

EU:n toimet, joilla autetaan kehitysmaita torjumaan veronkiertoa ja ottamaan käyttöön kotimaisia tuloja, voivat olla tehokkaita vain, jos itse oikeudenkäyttöalueilla tunnetaan vahvaa omavastuuta. Hyvän hallintotavan parantamiseksi tehtävä maailmanlaajuinen työ edellyttää täysin osallistavaa ja yhteistyöhön perustuvaa maailmanlaajuista toimintamallia. EU on siksi tukenut aktiivisesti kehitysmaiden osallistumista verotusalan kansainvälisiin foorumeihin, joissa asetetaan standardeja ja tehdään vertaisarvioita.

EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevassa prosessissa kaikkia maita kehoitettiin liittymään veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevaan OECD:n osallistavaan kehykseen ja verotusta koskevaa avoimuutta ja tietojenvaihtoa käsittelevään maailmanlaajuiseen foorumiin. Näiden foorumien tai muiden organisaatioiden osallistujina kehitysmaat voivat ilmaista mielipiteensä, kun uusia standardeja asetetaan ja vertaisarviointeja tehdään. EU on myös antanut kehitysmaille kansainvälisten järjestöjen kautta rahoitusta sovittujen veroalan hyvän hallintotavan standardien täytäntöönpanoa edistävään tekniseen tukeen. Tähän sisältyi esimerkiksi globaalille foorumille vuonna 2019 annettu kahden miljoonan euron suuruinen avustus, jonka tarkoituksena oli auttaa kehitysmaita parantamaan verotuksen avoimuutta koskevia toimenpiteitään. Komissio jatkaa kehitysmaiden tukemista, jotta nämä osallistuisivat aktiivisesti näihin elimiin, ja se pyrkii varmistamaan entistä kohdennetun tuen<sup>26</sup> ja poliittisen vuoropuhelun parantamisen, jotta maiden kotimaisten tulojen käyttöönottoa voidaan tukea.

### ***5 c) Poliittisen ohjelman laajentaminen***

Komissio pohtii yhdessä korkean edustajan kanssa myös sitä, miten laajemmat verotusta koskevat painopisteet pystytään sisällyttämään EU:n suhteisiin kehitysmaiden kanssa. Vaikka tietyt poliittiset painopisteet eivät liity suoraan veroalan hyvään hallintotapaan, ne ovat erittäin merkityksellisiä entistä kestävämpien, vankkojen ja tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavien verojärjestelmien tukemisessa kehitysmaissa. Tämä pätee erityisesti vihreään verotukseen, digitaalitalouden verotukseen ja mahdollisiin kansainvälisen yritysverotuksen uudistuksiin. Maita pitäisi kannustaa siirtymään kestäväan verotukseen, joka

---

<sup>26</sup> Komissio tukee ja tehostaa yhdessä useiden EU:n jäsenvaltioiden ja muiden avunantajien kanssa OECD:n globaalien suhteiden ja kehityksen ohjelmaa. Ks. <https://www.oecd.org/ctp/tax-global/>



on otettava käyttöön laajemmissa verouudistuspaketeissa. Näin voidaan välttää riski siitä, että usein jo ennestään merkittävä yhteiskunnallinen eriarvoisuus kasvaa entisestään.

Myös yhteys kolmansien maiden kauppapolitiikan ja tulojen painopisteiden sekä muiden politiikanalojen välillä on otettava huomioon. Kehitysmaita pitäisi esimerkiksi tukea vaihtoehtoisten kestävien verotulojen löytämisessä, jotta voidaan tasata tullitulojen laskua, mikä voi olla seurauksena niiden integroitumisesta entistä paremmin alueelliseen ja kansainväliseen talouteen sekä tästä johtuvista tariffivähennyksistä. EU:n pitäisi auttaa niitä kehitysmaita, jotka haluavat poistaa yritysten kohtaamia esteitä ja alentaa tariffeja, määrittämällä vaihtoehtoisia kestäviä tuloja ja parantamalla julkishallintoa tullin ja verotuksen alalla. Tähän voivat kuulua ympäristöverot, joista monia on lähtökohtaisesti vaikeampi välttää ja joiden tavoitteena on kestävä kehityksen tukeminen. EU on jo antanut tukea näillä aloilla, ja se jatkaa osallistumista maiden toimenpiteisiin, joilla niiden oikeudellista ympäristöä yhdenmukaistetaan kansainvälisten normien kanssa. Näin toimitaan, jos kolmannet maat niin pyytävät, ja kolmansille maille parhaiten soveltuvalla tavalla.

Komissio seuraa uutta naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välinettä koskevaa ehdotusta<sup>27</sup> jonka mukaan ”kumppanimaiden määräämiin veroihin, tulleihin ja maksuihin voidaan antaa rahoitusta”.

Edellä mainittujen toimien edistämiseksi sovelletaan kokonaisvaltaista ja monialaista poliittista toimintamallia kehityspolitiikan johdonmukaisuuden periaatteen mukaisesti.

## **6. PÄÄTELMÄ**

Oikeudenmukainen verotus ja veroalan hyvä hallinto sekä EU:ssa että sen ulkopuolella pysyvät komission työn keskeisinä tavoitteina tulevina vuosina. Tällä tiedonannolla vastataan Euroopan parlamentin, neuvoston ja kansalaisyhteiskunnan 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 kestävä kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman täytäntöönpanossa.

Tässä tiedonannossa esitetyt toimet voivat auttaa nostamaan oikeudenmukaisen verotuksen tasoa EU:ssa ja edistämään entistä oikeudenmukaisempaa veroympäristöä kansainvälisesti. Komissio kehottaa neuvostoa tekemään niistä ensisijaisen poliittisen tavoitteen ja osallistumaan niiden täytäntöönpanoon.

---

<sup>27</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM%3A2018%3A460%3AFIN>