



Strasbourg 5.7.2016
COM(2016) 451 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Tiedonanto lisätoimenpiteistä avoimuuden lisäämiseksi ja verovilpin ja veron
kiertämisen torjumiseksi**

Johdanto

Euroopan komissiolla on kunnianhimoinen ohjelma oikeudenmukaisemman, avoimemman ja tehokkaamman verotuksen aikaansaamiseksi EU:ssa. Ohjelma on linjassa laajemman kestävä kasvua ja investointeja koskevan tavoitteen kanssa, jolla tuetaan työpaikkojen luomista syvemmällä sisämarkkinoilla. Yritysten olisi maksettava verot siihen maahan, josta voitot ovat peräisin. Komission ohjelman keskeisenä tavoitteena on verovilpin ja veron kiertämisen torjuminen.

Verovilpin ja veron kiertämisen seurauksena valtioiden budjeteista jää puuttumaan vuosittain miljardeja euroja tuloja, mikä vääristää yritysten välistä kilpailua ja heikentää kaikkien veronmaksajien tasavertaisia toimintamahdollisuuksia. Verovilppi ja veron kiertäminen vievät pohjaa kasvua edistävilta verojärjestelmiltä ja heikentävät pääomamarkkinaunionin toimintaa. Innovointi ja kilpailukyky voivat rajoittua merkittävästi, sillä pk-yritykset, jotka ovat suurin työllistäjä Euroopassa, päätyvät maksamaan suhteessa enemmän veroja kuin suuret yritykset, jotka voivat hyödyntää aggressiivisen verosuunnittelun keinoja. Veron kiertäminen voi lisätä myös työhön kohdistuvaa verorasitetta, sillä hallitukset pyrkivät korvaamaan menetetyt tulot nostamalla muita veroja, millä on haitallisia vaikutuksia työllisyyteen ja terveisiin työmarkkinoihin. Oikeudenmukainen verotus on olennainen osa kansalaisten ja heidän hallitustensa välillä vallitsevaa yhteiskuntasopimusta. Julkinen mielipide on vahvasti aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseen tähtäävien toimien puolella, koska aggressiivinen verosuunnittelu vähentää tuloja, joita hallitukset voivat käyttää muihin tarkoituksiin.

Pelkästään kansallisella tasolla toteutetut toimet ovat yleensä tehottomia verovilpin ja veron kiertämisen kansainvälisen luonteen vuoksi. Jos kansallisia toimenpiteitä ei koordinoita, ne voivat jopa pahentaa tilannetta pirstaloimalla sisämarkkinoita ja luomalla veronmaksajille uusia rasitteita ja aggressiivisen verosuunnittelun hyödyntäjille uusia porsaanreikiä. Koordinoitu lähestymistapa verotuksen väärinkäytösten torjumiseksi – niin EU:ssa kuin kansainvälisellä tasolla – on ehdottoman tärkeä.

Tätä varten komissio on tehnyt useita aloitteita, joilla vahvistetaan EU:n lähestymistapaa verotuksen väärinkäyttöksiin ja tehostetaan sen koordinoitua. Aloitteet ovat kansainvälisten tavoitteiden mukaisia, vaikkakin sisämarkkinoita niissä käsitellään tarpeen mukaan yksityiskohtaisemmin. Näillä aloitteilla on jo saavutettu useita tärkeitä virstanpylväitä, minkä pitäisi johtaa perustavanlaatuisiin parannuksiin EU:n kansalaisten ja yritysten verotusympäristössä. Komissio on valtioneuvostojen nojalla myös käynnistänyt tutkimuksia siitä, ovatko tietyt jäsenvaltiot myöntäneet verohelpotuksia joillekin monikansallisille yrityksille.¹

Vaikka tähänastiset edistysaskeleet ovat merkittäviä, on ryhdyttävä lisätoimenpiteisiin veron kiertämisen ja verovilpin torjumiseksi ja varojen laajamittaisen piilottamisen rajoittamiseksi (vrt. viime aikoina tiedotusvälineissä huomiota saaneet nk. Panama-paperit).

¹ Ks. valtioneuvoston käsitteestä annetun tiedonannon kohdat 169–174:

Tässä tiedonannossa kerrataan, mitä tähän mennessä on saatu aikaan, ja linjataan lähikuukausien ensisijaiset toiminta-alat – niin EU:ssa kuin kansainvälisellä tasolla – verovilpin, veron kiertämisen ja laittoman rahoitustoiminnan torjunnan tehostamiseksi.

VEROTUKSEN AVOIMUUDEN LISÄÄMINEN JA VEROVILPIN JA VERON KIERTÄMISEN TORJUNNAN KEHITTÄMINEN EU:N TOIMINTASUUNNITELMAN AVULLA

Verotuksen avoimuuden lisääminen

Ensimmäinen askel kohti oikeudenmukaisempaa ja tehokkaampaa verotusta oli verotuksen avoimuuden lisääminen kaikkialla Euroopassa. Komission tekemien kahden kunnianhimoisen avoimuusehdotuksen seurauksena jäsenvaltiot hyväksyivät äskettäin avoimuuden ja yhteistyön lisäämisen veroviranomaistensa välillä sekä yritysten kansainvälisten verokäytäntöjen tarkastelun tehostamisen. Jäsenvaltioiden välinen automaattinen tietojenvaihto käynnistyy vuonna 2017. Tietojenvaihto koskee kansainvälisiä veropäätöksiä, ja se tulee olemaan systemaattista. Jäsenvaltiot sopivat vuoden 2016 maaliskuussa, että niiden veroviranomaiset jakavat automaattisesti monikansallisia yritysryhmittymiä koskevat maakohtaiset raporttinsa verotusta varten. Näillä uusilla lakisäateisillä vaatimuksilla parannetaan merkittävästi jäsenvaltioiden valmiuksia suojella veropohjiansa ja torjua veronkiertojärjestelmiä.

Euroopan unioni pyrkii lisäämään avoimuutta myös kansalaisten näkökulmasta. Finanssikriisin seurauksena pankeille asetettiin tiukkoja avoimuusvaatimuksia. Vakavaraisuusdirektiivin² mukaisesti rahoituslaitosten on julkistettava toimintojaan, verojaan, voittojaan ja saamaansa valtiontukea koskevat keskeiset tiedot maakohtaisesti niin EU:n jäsenvaltioista kuin EU:n ulkopuolisista maista. Maakohtainen raportointi koskee tilipäätösdirektiivin nojalla myös kaivannais- ja puunkorjuuteollisuuden aloja.

Huhtikuussa 2016 komissio ehdotti, että kaikki monikansalliset yritykset, joiden liikevaihto on yli 750 miljoonaa euroa ja joilla on toimipaikka EU:ssa, olisivat velvoitettuja julkistamaan tietyt verotiedot internetissä. Näiden yritysten olisi julkistettava maakohtaiset tiedot kaikista EU-maista ja verotuksellisista lainkäyttöalueista, jotka eivät noudata hyvää hallintotapaa koskevia vaatimuksia verotuksen alalla. Myös muualla maailmassa toteutetuista toiminnoista olisi toimitettava koostetut tiedot. Nämä säännöt lisäävät suurten monikansallisten yritysten selontekovelvollisuutta verotukseen liittyvissä asioissa, jolloin kansalaisten on helpompi seurata niiden verokäyttäytymistä. Tämä myös kannustaa tällaisia yrityksiä maksamaan veronsa siellä missä voitot syntyvät. Samalla vältetään pienten yritysten kilpailukyvyyn heikkeneminen ja lisärasitteiden muodostuminen. Euroopan parlamenttia ja neuvostoa pyydetään käsittelemään kyseinen ehdotus nopeasti.

EU:n toimenpiteissä vaaditaan avoimuutta myös luonnollisten henkilöiden tilien osalta. Tämän vuoden tammikuussa voimaan tulleella uudella lainsäädännöllä pyritään estämään varojen piilottaminen veroparatiiseihin. Hallinnollisen yhteistyön direktiivissä jäsenvaltioiden edellytetään vaihtavan toistensa kanssa automaattisesti suuria määriä tietoja luonnollisten henkilöiden ja yksiköiden tuloista ja varoista ulkomailla. Lisäksi Sveitsin, Liechtensteinin, Andorran ja San Marinon kanssa on allekirjoitettu uudet verotuksen avoimuutta koskevat sopimukset, ja Monacon kanssa vastaava sopimus

² Direktiivi 2013/36/EU.

allekirjoitetaan lähiviikkoina. Lisääntynyt avoimuus antaa jäsenvaltioille paremmat valmiudet tunnistaa verovilpin harjoittajat ja käsitellä kyseisiä tapauksia sekä ennaltaehkäistä tulojen ja varojen piilottamista veroparatiiseihin verotukseen liittyvistä syistä. Lisäksi neljännen rahanpesun vastaisen direktiivin mukaisesti jäsenvaltioiden on perustettava edunsaajia koskevien tietojen keskusrekisterit, millä lisätään pääomavirtoja koskevaa avoimuutta ja tehostetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa. Komissio on kehottanut jäsenvaltioita ottamaan kyseiset säännöt käyttöön vuoden loppuun mennessä.

Oikeudenmukaisempi verotus

Komissio pyrkii verotuksen avoimuuden parantamisen lisäksi varmistamaan yhtä lailla, että jäsenvaltioilla on käytössään asianmukaiset työvälineet, joilla ne voivat suojella veropohjiansa väärinkäytöksiltä ja kerätä veroviranomaisille lain mukaan kuuluvat tulot.

Vuoden 2015 kesäkuussa annetussa oikeudenmukaista ja tehokasta verotusta koskevassa komission toimintasuunnitelmassa³ esitetään useita toimenpiteitä EU:n yhtiöverojärjestelmän nykyaikaistamiseksi. Toimintasuunnitelmalla luotiin perusta monitahoiselle EU:n lähestymistavalle, jolla torjutaan aggressiivista verosuunnittelua ja siihen kannustavia järjestelmiä varmistuen samalla, että perusteettoman kaksinkertaisen verotuksen riski pysyy mahdollisimman pienenä. Monien toimenpiteiden valmistelu on jo edennyt pitkälle. Muun muassa yhteinen yhdistetty yhtiöveropohja (CCCTB) aiotaan panna uudestaan vireille. Komissio aikoo tehdä sitä koskevan ehdotuksen vuoden loppuun mennessä. Tavoitteena on parantaa yritysten liiketoimintaympäristöä sisämarkkinoilla ja poistaa samalla kansallisten verojärjestelmien välisiä eroja, joita aggressiivista verosuunnittelua harjoittavat tahot hyödyntävät.

Tämän vuoden tammikuussa esitetty veronkierron vastainen toimenpidepaketti sisältää oikeudellisesti sitovia toimenpiteitä aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi sekä ulkoisen strategian, jolla edistetään verotusalan hyvää hallintotapaa kaikkialla maailmassa. Kaikilla toimenpidepaketin osa-alueilla on tapahtunut merkittävää edistystä. Neuvosto hyväksyi veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin tämän vuoden kesäkuussa. Sillä estetään joitakin voitonsiirtojen tyypillisimpiä muotoja koordinoitujen sääntöjen avulla, joilla mm. poistetaan verokohtelun eroavuuksia, verotetaan ulkomaisia väliyhtiöitä ja rajoitetaan korkojen vähennyskelpoisuutta. Neuvosto hyväksyi ulkoisen strategian toukokuussa 2016, ja siihen kuuluvia toimia valmistellaan parhaillaan. Yksi näistä toimista on yhteinen eurooppalainen luettelo yhteistyöhaluttomista verotuksellisista lainkäyttöalueista. Edistystä tapahtuu myös muiden yhtiöverotuksen alueiden kehittämisessä. Näitä ovat mm. siirtohinnoittelusääntöjen ja jäsenvaltioiden etuusjärjestelyjen tarkistus. Lisäksi komissio pyrkii aktiivisesti puuttumaan tapauksiin, joissa tietyille yrityksille tarjotut kannustimet ovat mahdollisesti ristiriidassa EU:n valtioneuvoston sääntöjen kanssa.

Komissio pyrkii myös voimakkaasti edistämään verotusalan hyvää hallintotapaa kansainvälisesti. Tämänkin tavoitteen saavuttamisessa ja verojärjestelmien väärinkäytöksiltä suojaamisessa on edistytty tasaisesti. Erityisesti OECD:n veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja (BEPS) koskevan paketin toimenpiteiden avulla pystytään tukkimaan merkittäviä aggressiivisen verosuunnittelun väyliä, jos toimenpiteet toteutetaan kokonaisuudessaan ja laajalti.

³ COM(2015) 302.

JÄLJELLE JÄÄVIIN HAASTEISIIN VASTAAMINEN

Komissio on vakuuttunut siitä, että näiden merkittävien edistysaskeleiden lisäksi veron kiertämisen ja verovilpin torjuminen edellyttää vielä lisätyötä. Viimeaikaisista paljastuksista tiedotusvälineissä on käynyt ilmi, kuinka salaisia holdingyhtiöitä ja rahoitusrakenteita hyödynnetään edelleen tulojen ja varojen piilottamiseksi veroparatiiseihin, ja usein siihen saadaan asiantuntevia neuvoja. Vaikka tietyillä rakenteilla voi olla oikeutettu tavoite, on mahdollista, että joillakin kyseisistä toimista tuetaan korruptiota, rahanpesua ja verovilppiä.

Kyseisiä käytäntöjä on tarkoitus rajoittaa tulevaisuudessa mm. väärinkäytön vastaisilla sitovilla säännöksillä, uusilla avoimuusvaatimuksilla ja tulevalla yhteisellä eurooppalaisella luettelolla yhteistyöhaluttomista verotuksellisista lainkäyttöalueista. EU:n verokehyksessä ja kansainvälisessä verojärjestelmissä on kuitenkin edelleen merkittäviä aukkoja, joihin on puututtava rajatylittävien väärinkäytösten ja laittoman rahoitustoiminnan estämiseksi. Euroopan parlamentti on asiasta samaa mieltä ja on koonnut Panama-papereita käsittelevän tutkimuslautakunnan, jolta odotetaan hyödyllisiä näkemyksiä siitä, miten EU voi vastata edellä mainittuihin paljastuksiin.

1. Rahanpesun torjuntaa ja verotuksen avoimuutta koskevien sääntöjen välisen yhteyden hyödyntäminen

Panama-paperit osoittivat, että tosiasiallisia omistajia koskevien tietojen avoimuuden puute voi osaltaan helpottaa rahanpesua, korruptiota ja verovilppiä. Näin ollen ongelmien ratkaisujen pitäisi olla toisiaan täydentävät ja yhteydessä toisiinsa.

Komissio ehdottaa nyt muutoksia neljänteen rahanpesun vastaiseen direktiiviin⁴ tarkoituksenaan vahvistaa EU:n puolustusmekanismeja rahanpesua ja terrorismin rahoittamista vastaan.⁵

Näihin muutoksiin kuuluu rahanpesun selvittelykeskusten käytettävissä olevien tietojen kirjon laajentaminen, virtuaalivaluuttojen vaihtoa koskevien huolellisuusvaatimusten käyttöönotto ja ennalta maksamiseen perustuviin välineisiin kohdistuvien tarkastusten ja valvonnan tehostaminen.

Komissio hyväksyy myös pian ensimmäisen EU:n luettelon suuririskisistä kolmansista maista, joiden kansallisissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmissä on strategisia puutteita. Neljänteen rahanpesun vastaiseen direktiiviin tehtäviin muutoksiin sisältyy yhdenmukaistettu luettelo huolellisuustoimenpiteistä, joita rahoituslaitosten on sovellettava kyseisistä maista peräisin oleviin rahavirtoihin.

Useat ehdotetuista muutoksista koskevat suoraan tiedotusvälineiden viime aikoina paljastamia porsaanreikiä, jotka ovat mahdollistaneet varojen piilottamisen verotuksen välttämiseksi.

Ensimmäiseksi: muutetussa rahanpesun vastaisessa direktiivissä asetettua kynnystä, joka liittyy tosiasiallisten edunsaajien ilmoittamiseen, on alennettu passiivisten yritysten osalta. Tällä varmistetaan, että kyseiset rakenteet ovat avoimemmat ja että niitä voidaan

⁴ COM(2016) 450.

⁵ Ks. myös toimintasuunnitelma terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamiseksi, COM(2016) 50.

tarkastella perusteellisemmin. Toiseksi: rahoituslaitosten on osana laajempia veroasioita koskevia tilinpäätösraportoinnin veloitteitaan sovellettava järjestelmällisesti voimassa olevia asiakkaan tuntemisvelvollisuuden sääntöjä kaikkiin asiakkaisiin uusien asiakkaiden ohella. Näin voidaan valvoa tilejä, joita rahoituslaitokset eivät ole tarkistaneet yli kymmeneen vuoteen ja joita on voitu käyttää laittomiin tarkoitukseen. Kolmanneksi: trustien tosiasiallisten omistajien rekisteröintivaatimuksia on selkeytetty lainsäädännön puutteiden ja verokohtelun eroavuuksien poistamiseksi. Neljänneksi: pääsyä tosiasiallisia omistajia koskeviin tietoihin parannetaan seuraavasti: yhtiöoikeusdirektiiviin tehtyjen muutosten myötä jäsenenvaltioita vaaditaan tekemään tietyt yrityksiä ja yritystyyppisiä trusteja⁶ koskevat tiedot julkisiksi; muiden trustien osalta tietoihin on pääsy niillä, joilla on siihen oikeutettu etu. Tällä edistetään oikeushenkilön aseman ja oikeudellisten järjestelyjen väärinkäytön torjuntaa.

Näiden neljänteen rahanpesun vastaiseen direktiiviin ja yhtiöoikeusdirektiiviin tehtävien muutosten lisäksi komissio on tehnyt ehdotuksen⁷ myös hallinnollisen yhteistyön direktiivin kattavasta tarkistuksesta siltä osin kuin on kyse verotuksesta. Ehdotuksella varmistetaan, että veroviranomaisille annetaan velvollisuuksien suorittamista varten pääsy EU:n rahanpesun torjuntaa koskevissa säännöissä määrättyihin tietoihin, erityisesti asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskeviin tietoihin ja tosiasiallisia edunsaajia koskeviin kansallisiin rekistereihin kuuluviin tietoihin. Tavoitteena ei näin ollen ole pelkästään rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta. Se, että jäsenvaltiot voivat nykyisellään valita, antavatko ne muille veroviranomaisille pääsyn mainittuihin tietoihin, alentaa verotarkastusten tehokkuutta. Mainittujen tietojen avulla veroviranomaiset pystyvät tunnistamaan hämärän yrityksen, rakenteen tai yksikön taustalla olevan henkilön ja reagoimaan nopeasti verovilppiä tai veron kiertämistä koskevissa tilanteissa.

Tehokas valvonta on olennaista rahanpesun, terrorismin rahoituksen ja muun rikollisuuden kitkemiseksi. On erittäin tärkeää, että jäsenvaltiot saattavat tehostetun lainsäädännön osaksi kansallista lainsäädäntöään ja panevat sen täytäntöön käytännössä.

Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa hyväksymään neljänteen rahanpesun vastaiseen direktiiviin ehdotetut muutokset viipymättä, jotta voitaisiin parantaa terrorismin rahoituksen torjuntaa ja tukkia merkittäviä porsaanreikiä, jotka ovat mahdollistaneet sen, että veronvilpin harjoittajat ovat välttyneet jäämästä kiinni siirtäessään varojaan veroparatiiseihin.

Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi myös hyväksyttävä nopeasti hallinnollisen yhteistyön direktiivin ehdotetut muutokset, joilla vahvistetaan EU:n rahanpesun vastaisten ja EU:n verotuksen avoimuutta koskevien sääntöjen synergioita. Näin varmistetaan, että veroviranomaisilla on käytettävissään kansalliset tiedot, joita ne tarvitsevat veroparatiiseja hyödyntämällä harjoitettujen verovilpin ja veron kiertämisen torjumiseksi.

2. Tosiasiallisia omistajia koskevien tietojen vaihdon parantaminen

⁶ Trustit, jotka koostuvat minkälaisesta omaisuudesta tahansa, josta huolehtii tai josta huolehditaan sellaisen henkilön puolesta, jonka liiketoiminta koostuu kokonaan tai osittain trustien hallinnoinnista ja joka toimii trustin omaisuudenhoitajana kyseisessä liiketoiminnassa voiton tuottamiseksi, sekä muut oikeudelliset järjestelyt, joiden rakenne tai toiminta on trustin rakennetta tai toimintaa vastaava.

⁷ COM(2016) 452.

Edellä mainittujen ehdotusten myötä veroviranomaiset saavat pääsyn yksityiskohtaisempiin tosiasiallisia omistajia koskeviin kansallisiin tietoihin, mikä parantaa merkittävästi niiden valmiuksia torjua verovilppiä ja veron kiertämistä. Verovilpin ja veron kiertämisen tehokas torjuminen edellyttää kuitenkin vielä pidemmälle meneviä toimia: tosiasiallisia omistajia koskeviin tietoihin on välittömästi sovellettava avoimuuden periaatetta rajatylittävästi.

EU:ssa on pitkään oltu tietoisia siitä, kuinka tärkeää veroviranomaisten välinen hallinnollinen yhteistyö on verojärjestelmien väärinkäytösten torjumiseksi. Veroviranomaisten välinen automaattinen tietojenvaihto on yksi EU:n tehokkaimmista välineistä tässä mielessä. Rajatylittävä tietojenvaihto on verotustarkoituksessa äskettäin määrätty koskeväksi kaikkia finanssitilejä, veropäätöksiä ja monikansallisten yritysten toimia koskevia tietoja.

Viimeaikaiset tiedotusvälineissä esitetyt tiedot huomioon ottaen on olemassa hyvät perusteet laajentaa veroviranomaisten välinen hallinnollinen yhteistyö myös tosiasiallisia omistajia koskeväksi niin EU:ssa kuin maailmanlaajuisesti. Jos veroviranomaisilla olisi välitön pääsy muiden jäsenvaltioiden tosiasiallisia edunsaajia koskeviin yksityiskohtaisiin tietoihin, se parantaisi merkittävästi veroviranomaisten valmiuksia torjua mahdollista verovilppiä ja veron kiertämistä.

Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat sopineet osallistuvansa pilottihankkeeseen⁸, jonka Yhdistynyt kuningaskunta, Saksa, Espanja, Italia ja Ranska ovat käynnistäneet tietojen vaihtamiseksi yritysten ja trustien tosiasiallisista omistajista. Tämä olisi luonnollinen jatkumo EU:n lainsäädännössä jo säädetuille avoimuussäännöksille ja tänään esitetyille ehdotuksille, joiden avulla veroviranomaiset saavat rajoittamattoman pääsyn tosiasiallisia omistajia koskeviin tietoihin. Tosiasiallisia omistajia koskevien tietojen automaattinen vaihto voisi olla mahdollista yhdistää voimassa olevaan EU:n verotuksen avoimuutta koskevaan sitovaan lainsäädäntökehukseen.

Kansainvälisellä tasolla myös G20-ryhmä on painottanut ensisijaisen tärkeänä pitämäänsä kansainvälisten veroasioiden avoimuutta. Tämän vuoden huhtikuussa se pyysi OECD:tä ja FATF:ää⁹ tekemään lokakuuhun mennessä ehdotuksen tosiasiallisia edunsaajia koskevasta uudesta maailmanlaajuisesta avoimuusstandardista. Komissio suhtautuu erittäin myönteisesti tähän aloitteeseen, jolla veroviranomaiset saisivat pääsyn veroparatiisien monimutkaisten järjestelyjen paljastamisen kannalta ratkaiseviin tietoihin. Komissio tukee uuden kansainvälisen avoimuusstandardin kehittämistä kaikin mahdollisin keinoin. Kun standardin täytäntöönpanotavasta tiedetään enemmän, komissio laatii analyysin tosiasiallisia omistajia koskevien jäsenvaltioiden rekisterien liittämismahdollisuuksista.

Komissio on ryhtynyt kartoittamaan lainsäädäntökehystä, joka olisi sopivin tosiasiallisia omistajia koskevien tietojen automaattisen vaihdon toteuttamiseksi EU:ssa, jotta voitaisiin varmistaa, että veroviranomaisilla on ajantasaiset ja luotettavat tiedot ulkomaisista yrityksistä ja trusteista, joilla saattaa olla merkitystä niille verotuksen näkökulmasta.

⁸ <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Taxation/Articles/G5-letter-to-G20-counterparts-regarding-action-on-beneficial-ownership.html>

⁹ Rahanpesunvastainen toimintaryhmä

Komissio esittää ensimmäisen analyysinsä jäsenvaltioille syksyllä ja päättää seuraavista asianmukaisista vaiheista saamansa palautteen perusteella.

3. Aggressiivisen verosuunnittelun mahdollistajien ja edistäjien valvonnan tehostaminen

Tietyt rahoitusalan välittäjäyhteisöt ja neuvonantajat, jotka auttavat asiakkaitaan piilottamaan varoja veroparatiiseihin, ovat saaneet paljon huomiota tiedotusvälineissä paljastettujen tietojen seurauksena. Vaikka joillakin monimutkaisilla varojen siirroilla ja yhtiörakenteilla voi olla täysin oikeutetut tavoitteet, tämä ei välttämättä päde kaikkeen toimintaan. Osa toiminnasta voi olla jopa laitonta. EU:ssa on jo toteutettu useita tärkeitä toimia sen estämiseksi, että yritykset ja yksityishenkilöt käyttävät keinotekoisia tai piilotettuja veroparatiisitoiminnan rakenteita, jotka mahdollistavat veron kiertämisen tai verovilpin. Näihin toimiin kuuluvat uudet rahoitustilejä koskevat avoimuussäännöt¹⁰, veron kiertämisen estämistä koskevaan direktiiviin sisältyvät väärinkäytösten torjuntaa koskevat säännöt¹¹, EU:n rahoitusalan vahva sääntelykehys ja neljänteen rahanpesun vastaiseen direktiiviin ehdotetut muutokset. Lisätoimenpiteille näyttäisi kuitenkin olevan tarvetta. Ne toteutettaisiin joko horisontaalisilla tai alakohtaisilla säännöksillä, joissa keskitytään erityisesti tahoihin, jotka edistävät verovilppi- ja veronkiertojärjestelyjä tai tekevät niiden hyödyntämisen mahdolliseksi. Näiden säännösten avulla toimivaltaiset viranomaiset voisivat tunnistaa ja estää kyseisen toiminnan jo aikaisessa vaiheessa ja puuttua lainsäädännössä esiintyviin porsaanreikiin, jotka mahdollistavat kyseisen toiminnan. Niillä olisi myös varoittava vaikutus tahoihin, jotka aktiivisesti kannustavat aggressiiviseen verosuunnitteluun ja hyödyntävät sitä.

OECD:n BEPS-toimintasuunnitelmassa (toimenpide 12) suositellaan, että valtioiden olisi vaadittava veronmaksajia ja verosuunnittelujärjestelyjen edistäjiä (veroneuvojat, oikeudelliset neuvonantajat, rahoituslaitokset jne.) paljastamaan kaikki aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyt, joiden käyttöön ne kannustavat tai joita ne hyödyntävät. Jotkin jäsenvaltiot¹² ovat jo panneet täytäntöön tällaisia pakollisia vaatimuksia kansallisella tasolla, osa vielä harkitsee niitä. Aggressiivisen verosuunnittelun kansainvälisen luonteen vuoksi puhtaasti kansallisen tason järjestelyjen vaikutus on rajallinen. Tämän vuoden toukokuussa neuvosto pyysi ”komissiota harkitsemaan lainsäädäntöaloitteita OECD:n BEPS-toimintasuunnitelman toimenpiteeseen 12 perustuvista julkistamista koskevista pakollisista säännöistä, jotta voitaisiin ottaa käyttöön tehokkaampia kannustimia niitä välittäjiä varten, jotka toimivat avustajina verovilppiin ja veronkiertoon liittyvissä järjestelyissä”. Tämä on linjassa Euroopan parlamentin peräänkuuluttamien kovempien toimenpiteiden kanssa, joilla torjutaan tahoja, jotka mahdollistavat verovilppiin liittyvien järjestelyjen hyödyntämisen ja kannustavat niiden käyttöön.

Komissio tutkii, mikä olisi paras tapa lisätä valvontaa ja varmistua siitä, että lannistimia sovelletaan tehokkaasti tahoihin, jotka mahdollistavat aggressiivisen verosuunnittelun

¹⁰ COM (2013) 348.

¹¹ COM (2016) 26.

¹² Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Portugali.

järjestelyjen hyödyntämisen ja kannustavat niiden käyttöön.¹³ Kyseisten järjestelyjen avoimuuden lisääminen veroviranomaisiin nähden voisi olla yksi tapa.

Komissio käynnistää syksyllä 2016 tätä varten julkisen kuulemisen, jonka yhteydessä kerätään palautetta sopivimmasta lähestymistavasta.

Komissio tekee samalla yhteistyötä OECD:n ja muiden kansainvälisten kumppaneiden kanssa mahdollisen globaalien lähestymistavan löytämiseksi, jotta neuvonantajien toimien avoimuutta voitaisiin lisätä. Tämä ylittää BEPS-toimintasuunnitelman (toimenpide 12) suosituksen.

4. Verotusalan hyvän hallintotavan tiukennettujen vaatimusten edistäminen maailmanlaajuisesti

EU:n verovilpin ja veron kiertämisen torjuntatoimenpiteet ovat olennaisia jäsenvaltioiden veropohjien suojelussa, tasavertaisten liiketoimintamahdollisuuksien takaamisessa yrityksille sekä oikeudenmukaisemman ja kilpailukykyisemmän ympäristön luomiseksi sisämarkkinoilla. Väärinkäytösten globaalien luonteen vuoksi on ryhdyttävä kansainvälisiin toimiin hämäriä järjestelmiä ja aggressiivista verosuunnittelua vastaan.

Tässä mielessä EU tukee voimakkaasti OECD:n pyrkimyksiä verotusalan hyvän hallintotavan tiukempien vaatimusten käyttöönottamiseksi maailmanlaajuisesti, niin osana BEPS-toimintasuunnitelman täytäntöönpanokehystä kuin verotuksen avoimuutta tarkkailevan globaalien foorumin työn kautta. EU on pannut sitovan lainsäädännön avulla nopeasti täytäntöön finanssilitietojen automaattista vaihtoa veroasioissa koskevan maailmanlaajuisen standardin (yhteinen tietojenvaihtostandardi) ja BEPS-toimenpiteet. Se näyttää nyt esimerkkiä kansainvälisen verotusalan hyvän hallintotavan osalta. Tärkeimpänä tämänhetkisenä tavoitteena on, että myös EU:n kansainväliset kumppanit panevat samat vaatimukset täytäntöön. Tämän saavuttamiseksi EU:n on lisättävä painetta kansainvälisillä foorumeilla, erityisesti G20-ryhmässä.

Vuoden 2016 tammikuussa komissio esitti tehokasta verotusta koskevan ulkoisen strategian¹⁴ yhdenmukaisesta EU:n lähestymistavasta verotusalan hyvän hallintotavan edistämiseksi kaikkialla maailmassa. Osana kyseistä strategiaa komissio kehitti useita välineitä hyvän hallintotavan edistämiseksi maailmanlaajuisesti. Näihin kuuluivat mm. kolmansien maiden kanssa tehdyt sopimukset ja kehitysmaiden avustaminen vaatimusten täyttämiseksi. Niitä maita varten, jotka eivät suostu noudattamaan kyseisiä vaatimuksia, komissio ehdotti uuden EU:n luettelon laatimista. Tämä on linjassa Euroopan parlamentin kehotuksen¹⁵ kanssa, joka koskee EU:n luetteloa yhteistyöhaluttomista verotuksen lainkäyttöalueista. EU:n yhteinen luettelo perustuu selkeisiin, objektiivisiin ja kansainvälisesti perusteltavissa oleviin kriteereihin, mittavaan arviointiprosessiin ja avoimeen dialogiin kyseessä olevien kolmansien maiden kanssa. EU:n valtionvarainministerit antoivat kannatuksensa luettelon laatimiselle toukokuussa 2016 kokoontuneessa ECOFIN-neuvostossa ja olivat sitä mieltä, että ensimmäinen luettelo

¹³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_fi.htm

¹⁴ COM (2016) 24.

¹⁵ TAXE-valiokunnan raportit 1 ja 2: <http://www.europarl.europa.eu/committees/fi/taxe/work-in-progress.html>

olisi hyvä olla valmiina vuonna 2017. Lisäksi he pyysivät yritysverotuksen käytännestäntöryhmää pohtimaan luettelon soveltamiseen liittyviä vastatoimenpiteitä.

Luettelon olisi oltava vaikutukseltaan varoittava, ja sen kohteena ovat maat, jotka kieltäytyvät seuraamasta oikeudenmukaisemman ja avoimemman verotuksen maailmanlaajuisista kehityssuuntausta. G20-ryhmän äskettäin antama kehoitus yhteistyöhaluttomia verotuksen lainkäyttöalueita koskevan kansainvälisen luettelon luomisesta lisää EU:n luettelon laatimisen painoarvoa. Olettaen, että yhteinen EU:n luettelo perustuu kansainvälisesti sovittuihin standardeihin, sitä voidaan käyttää kansainvälisen luettelon pohjana.

EU:n luettelon nopean luomisen helpottamiseksi komissio viimeistelee parhaillaan ennakoarviointia kaikista kolmansista maista määritelläkseen, voiko niiden toiminta edesauttaa veropohjien rapautumista jäsenvaltioissa. Se esittää analyysinsä tulokset yritysverotuksen käytännestäntöryhmälle ennen kesää. Jäsenvaltiot voivat tämän perusteella tunnistaa nopeasti kolmannet maat, joita ne haluavat tarkastella yksityiskohtaisemmin verotuksen hyvän hallintotavan näkökulmasta, ja ryhtyä keskusteluun valitsemiensa lainkäyttöalueiden kanssa ennen vuoden 2016 päättymistä.

Komissio työskentelee läheisessä yhteistyössä myös OECD:n kanssa kunnianhimoisen ja tehokkaan kansainvälisen luettelon kehittämiseksi yhteistyöhaluttomista lainkäyttöalueista.

5. Väärinkäytösten paljastajien suojelun parantaminen

Euroopassa on viime vuosien aikana syntynyt poliittinen konsensus verovilpin ja veron kiertämisen torjunnasta, minkä seurauksena tärkeitä toimenpiteitä on toteutettu niin kansallisella tasolla kuin EU:n tasolla. Lähiaikoina väärinkäytösten paljastajat ovat paljastaneet korkean profiilin veronkiertotapauksia yrityksissä, kuten myös yksityishenkilöitä koskevia verovilppitapauksia, jotka ovat lisänneet väärinkäytösten paljastajien suojelemisen tarvetta. Niiden tahojen suojeleminen, jotka ilmoittavat tai julkistavat tietoja teoista tai tekemättä jättämisistä, jotka ovat vakava uhka tai jotka aiheuttavat vakavaa haittaa yleiselle edulle, parantaa työntekijöiden valmiuksia välittää kyseisiä tietoja eteenpäin. Se saattaa myös lisätä merkittävästi sellaisten veropetosten ja verovilpin havaitsemisen todennäköisyyttä, joiden vuoksi EU:n veroviranomaiset eivät pysty keräämään niille lain mukaan kuuluvia verotuloja. Euroopan parlamentti ja useat sidosryhmät ovatkin kehottaneet väärinkäytösten paljastajien parempaan suojeeluun.

Väärinkäytösten paljastajien suojeleminen on välttämätöntä, koska luotettavuuden varmistamisen menettelyt perustuvat siihen, että mahdollisten väärinkäytösten toteamiseksi tarvittavat tiedot tuodaan julki. Väärinkäytösten paljastajien suojeleminen julkisella ja yksityisellä sektorilla edistää huonoon hallintoon ja säännönvastaisuuksiin puuttumista, kansallisiin tai EU:n intresseihin liittyvä kansainvälinen korruptio mukaan luettuna. Sisämarkkinoiden toiminnan ja yritysten yhteiskuntavastuun näkökulmasta siitä voi olla hyötyä seuraamusten määräämisessä yrityksille ja yhteiskunnallisten intressien suojelemissa, mikä voi parantaa luottamusta markkinoihin ja houkuttaa näin ollen mahdollisia sijoittajia ja liikekumppaneita.

Komissio antaa täyden tukensa tavoitteelle, joka koskee väärinkäytösten paljastajien suojelemista kustotoimilta. Komissio on ryhtynyt toimiin varmistaakseen heidän suojelemissa EU:n alakohtaisen lainsäädännön nojalla sekä EU:n toimielimissä. Jäsenvaltioiden on esimerkiksi luotava tehokkaat ja luotettavat mekanismit, joilla

kannustetaan ilmoittamaan toimivaltaisille viranomaisille rahanpesun vastaisten sääntöjen mahdollisesta tai todellisesta rikkomisesta. Rahoituslaitosten ja muiden ilmoitusvelvollisten on otettava käyttöön menettelyt niitä työntekijöitä tai vastaavassa asemassa olevia henkilöitä varten, jotka ilmoittavat kyseisten sääntöjen rikkomisesta. Vastaavat vaatimukset ovat käytössä laki- ja tilintarkastusfirmoissa sekä muilla EU:n lainsäädännön aloilla, kuten markkinoiden väärinkäytön ja siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvan yhteisen sijoitustoiminnan alalla. Liikesalaisuuksia koskevassa EU:n lainsäädännössä säädetään ammattimaisen käytöksen ja liiketoimintatietojen luottamuksellisuuden lisäksi väärinkäytösten paljastajien tehokkaasta suojelusta.

Niin kauan kuin EU:n lainsäädännössä ei ole väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevia erityissäännöksiä, sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. Tämä koskee myös mm. verosäännösten noudattamista. Ne eivät tällä hetkellä kuulu edellä mainitun EU:n lainsäädännön piiriin.

Komissio jatkaa mainittujen kansallisten säännösten valvontaa ja helpottaa parhaiden käytäntöjen vaihtoa ja tutkimusta suojelun parantamiseksi kansallisella tasolla. Samanaikaisesti se myös arvioi, onko EU:ssa tarvetta toteuttaa lisätoimenpiteitä.

Vahvistaakseen väärinkäytösten paljastajien suojelua komissio arvioi parhaillaan EU:n tason horisontaalisten toimien tai alakohtaisten lisätoimien kohdealaa toissijaisuusperiaatetta noudattaen.

Päätelmät

Viime vuosina EU:ssa on tapahtunut merkittävää edistystä verovilpin, veron kiertämisen, veropetosten ja korruption torjunnassa. Komissio on antanut ehdotukset verotuksen avoimuuden lisäämisestä, aggressiivisen verosuunnittelun mahdollisuuksien merkittävästä rajoittamisesta ja verotusalan hyvän hallintotavan edistämisestä kaikkialla maailmassa. Kun ne on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön, Euroopan verotusympäristö muuttuu pysyvästi siten, että siitä tulee oikeudenmukaisempi, avoimempi ja tehokkaampi kansalaisten, yritysten ja sisämarkkinoille osallistuvien jäsenvaltioiden näkökulmasta.

Oikeudenmukaisemman ja avoimemman verojärjestelmän eteen on kuitenkin tehtävä jatkuvasti töitä, ja uusiin olosuhteisiin ja tapahtumiin on pystyttävä reagoimaan nopeasti. Tiedotusvälineissä paljastetuissa tiedoissa korostuivat tietyt käytännöt, mikä velvoittaa EU:ta parantamaan sisäistä koordinoitua haitallisten verotuskäytäntöjen torjumiseksi ja tekemään läheistä yhteistyötä kansainvälisten kumppaneiden – erityisesti G20:n ja OECD:n – kanssa kunnianhimoisen maailmanlaajuisen ohjelman eteen, jonka tavoitteena on rikosten torjunta rahoitusalailla.

Tässä tiedonannossa esitetyillä toimenpiteillä voidaan edesauttaa merkittävästi tiedotusvälineissä käsiteltyjen hämäreiden tai jopa laittomien järjestelyjen torjuntaa. Toimimalla päättäväisesti ja tehokkaasti mainituilla aloilla EU voi säilyttää asemansa verotuksen hyvän hallintotavan kansainvälisenä edelläkävijänä ja painostaa kansainvälisiä kumppaneitaan toimimaan samoin. Tämä lisää oikeudenmukaisuutta ja edistää työllisyyttä, kasvua ja investointeja Euroopassa.