



Bryssel 22.12.2021
SWD(2021) 579 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus neuvoston päätökseksi

kuoriyhtiöiden verotustarkoituksiin tapahtuvan väärinkäytön estämistä koskevista säännöistä ja direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -
{SWD(2021) 578 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi kuoriyhtiöiden ja järjestelyjen käytön estämistä verotuksessa koskevasta aloitteesta ("Unshell")
A. Toimenpiteen tarve
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
<p>Keskeisimmät tässä vaikutustenarvioinnissa käsiteltävät ongelmat ovat sekä yritysten että luonnollisten henkilöiden veronkierto ja verovilppi, joka perustuu siihen, että kuoriyhtiöitä käytetään väärin verotustarkoituksiin. Kuoriyhtiöt voidaan määritellä yrityksiksi ja muiksi yksiköiksi, joilla ei ole substanssia (niillä ei ole toimistoja, työntekijöitä, laitteita jne.) ja jotka eivät harjoita minkäänlaista aitoa taloudellista toimintaa, vaan ne täyttävät ainoastaan rekisteröintiä ja järjestäytymistä koskevat vaatimukset. Kuoriyhtiöt voivat olla eri muotoisia niiden käyttötarkoituksesta riippuen.</p> <p>Yritysten veronkierrosta aiheutuvat verotulojen menetykset liikkuvat kokonaisuudessaan vuositasolla kymmenissä miljardeissa euroissa.¹ Kuoriyhtiöiden käytön vuoksi menetettyjen verotulojen määrän arviointi on erityisen haastavaa. Alustava ilmiötä koskeva arviointi viittaa siihen, että menetetyt verotulot voisivat olla noin 23 miljardia euroa vuodessa. Lisäksi on olemassa vankkaa satunnaista näyttöä siitä, että monet erilaiset taloudelliset toimijat, myös suuret monikansalliset yritykset, käyttävät edelleen kuoriyhtiötä, jotta ne voisivat vähentää maksettavikseen tulevia verojen laillisella ja toisinaan laittomalla tavalla.</p> <p>Tällä ongelmalla on kolme keskeistä syytä: a) EU:ssa ei ole sääntöjä, joissa määriteltäisiin EU:ssa sovellettavat verotuksellista vähimmäissubstanssia koskevat yhteiset vaatimukset. b) Veroviranomaisilla ei ole tarvitsemiaan tietoja, jotta ne voisivat panna tehokkaasti täytäntöön nykyiset veronkierron ja verovilpin vastaiset säännöt. c) Tietyt välittäjät edistävät kuoriyhtiöiden toimintaa.</p>
Mitä on tarkoitus saada aikaan?
<p>Aloitteen yleisenä tavoitteena on torjua kuoriyhtiöiden kautta tapahtuvaa veronkiertoa ja verovilppiä ja edistää tällä tavoin sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.</p> <p>Tarkemmin ottaen aloitteella pyritään saavuttamaan seuraavat kolme tavoitetta: Ensimmäisenä sen tarkoituksena on säätää EU:n tasolla sovellettavat yhteiset säännöt, joiden avulla voidaan tunnistaa kuoriyhtiöt, joita voidaan käyttää veronkiertoon tai verovilppiin. Toiseksi jäsenvaltioiden on saatava tietää toisessa jäsenvaltiossa kuoriyhtiöiksi tunnistettujen kuoriyhtiöiden olemassaolosta. Kolmanneksi aloitteen avulla pyritään torjumaan vero- ja yrityspalvelujen tarjoajien käyttämistä kuoriyhtiöiden perustamiseen EU:hun.</p>
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?
Kuoriyhtiöitä käyttämällä tapahtuvan veronkierron ja verovilpin aiheuttama ongelma on tavallisesti

¹ EU:ssa veronkierron arvioidaan aiheuttavan 35–70 miljardin euron suuriset verotulojen menetykset joka vuosi. Lähde: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E. ja Merler, S. (2015), Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union, Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu, PE 558.773.

luonteeltaan rajatylittävä. Sillä on samat vaikuttimet ja taustatekijät riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa ongelma ilmenee.

Unionissa kansallisten lähestymistapojen vaarana on se, että ne voivat vääristää sisämarkkinoita ja tehdä joistakin jäsenvaltioista haavoittuvia sääntely- ja verokeinottelulle, erityisesti siinä tapauksessa, jos kansalliset toimet tarkoittavat joissakin jäsenvaltioissa sitä, ettei kuoriyhtiöille aseteta substanssia koskevia vaatimuksia tai että niille asetetaan muita lievempiä vaatimuksia. Koska kuoriyhtiöitä käytetään tavallisesti jonkin toisen kuin kuoriyhtiön verotukselliseksi kotipaikakseen ilmoittaman jäsenvaltion veropohjan heikentämiseen, joillakin jäsenvaltioilla ei ehkä ole riittävästi kannustimia ottaa käyttöön tehokkaita kansallisia sääntöjä.

Vain yhteinen EU:n kehys voi auttaa saavuttamaan tavoitteen kuoriyhtiöiden avulla tapahtuvan veronkierron ja verovilpin torjumisesta samalla kun säilytetään sisämarkkinoiden eheys ja varmistetaan talouden toimijoiden tasapuoliset toimintaedellytykset koko unionissa.

B. Ratkaisut

Mitkä ovat vaihtoehdot tavoitteiden saavuttamiseksi? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?

Perusskenaario (vaihtoehto 0) edustaa vallitsevaa tilannetta, jossa kuoriyhtiöille ei ole säädetty vähimmäissubstanssia koskevia vaatimuksia ja jossa on pantu täytäntöön nykyiset veronkierron ja verovilpin torjuntaa koskevat EU:n, kansallisen ja kansainvälisen tason säännöt. Tähän kuuluvat myös yritysverotuksen käytännesääntöryhmän toimet substanssiin liittyvän ongelman ratkaisemiseksi, mutta vain etuiksi oikeuttavien verojärjestelmien osalta.

Vaihtoehdossa 1 käytettäisiin ei-sitovia välineitä. Siinä otettaisiin käyttöön kuoriyhtiöihin sovellettavat vähimmäissubstanssia koskevat vaatimukset, mutta ne eivät olisi sitovia, eikä niiden täytäntöönpanoa voitaisi valvoa. Vaihtoehdossa 1 voitaisiin antaa komission suositus tai laajentaa yritysverotuksen käytännesääntöryhmän toimeksianto sen tarkistamiseksi, että substanssia koskevia vaatimuksia sovelletaan yleisenä osana jäsenvaltioiden verojärjestelmiä.

Vaihtoehto 2 on perustason lainsäädäntövaihtoehto. Vaihtoehdot 3 ja 4 on kehitetty vaihtoehdon 2 pohjalta. Vaihtoehdossa 2 säädettäisiin EU:n tasolla sovellettavat vähimmäissubstanssia koskevat yhteiset vaatimukset, jotka velvoittaisivat (tiettyjä) oikeushenkilöitä ja oikeudellisia järjestelyjä – niitä, joita ei suljettaisi suoraan soveltamisalan ulkopuolelle ja jotka täyttäisivät määritellyn ”gateway”-perusteen – todistamaan veroviranomaiselle, että ne harjoittavat merkittävää taloudellista toimintaa jäsenvaltiossa, jossa niiden verotuksellinen kotipaikka sijaitsee. Substanssia koskevien vaatimusten täyttämättä jättäminen johtaisi veroseuraamuksiin (eli asiaankuuluvien EU:n direktiivien ja/tai verosopimusten mukaisten verotuksellisten etujen poistamiseen kuoriyhtiöiltä).

Vaihtoehtoon 3 sisältyisi vaihtoehdon 2 toimien lisäksi kuoriyhtiöitä koskevan hallinnollisen yhteistyön ja tietojenvaihtomekanismin perustaminen. Vaihtoehto 4 koostuisi samoista osatekijöistä kuin vaihtoehto 3, mutta sen lisäksi siinä annetaan yhteinen määritelmä sellaisia tapauksia varten, joissa , että kuoriyhtiöt eivät noudata sääntöjä.

Vaihtoehto 4 on suositeltavin vaihtoehto. Se sisältää kaikki vaihtoehdon 2 osatekijät ja vaihtoehdon 3 mukaisen tietojenvaihdon veroviranomaisten välillä, minkä lisäksi sitä täydennetään vielä yhteisellä seuraamuksia koskevalla kehyksellä. Vaihtoehdon 4 odotetaan saavuttavan parhaiten aloitteen tavoitteet, koska se luo verovelvollisille suurimman pelotteen, mutta se ei kuitenkaan aiheuta kohtuuttomia

kustannuksia yrityksille tai veroviranomaisille.
Mitkä ovat eri sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?
Julkiseen kuulemiseen vastanneet tahot myönsivät yleisesti veronkierron ja verovilpin aiheuttaman haasteen – myös kuoriyhtiöiden käytön osalta. Etenemistapaa koskevat ehdotukset poikkesivat kuitenkin toisistaan. Vaikka osa vastaajista kannatti toimia kuoriyhtiöiden avulla tapahtuvien veronkierron ja verovilpin torjumiseksi, osa puolestaan piti tämän suuntaista EU:n lainsäädäntöaloitetta mahdollisesti ennenaikaisena. Jäsenvaltiot ovat ilmaisseet yleisesti suhtautuvansa asiaan avoimen rakentavalla tavalla ja joissakin tapauksissa tukevansa nimenomaisesti EU:n lainsäädäntöaloitetta, jolla torjutaan kuoriyhtiöiden käyttöä veronkiertoon ja verovilppiin.
C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?
Vaihtoehdossa 4 säädetään vähimmäissubstanssin yhteinen määritelmä, joka puuttuu EU:n nykyisestä verotukseen liittyvien väärinkäytösten vastaisesta kehyksestä. Koska tähän vaihtoehtoon sisältyy veroviranomaisten välinen tietojenvaihto, se täydentää EU:n tasolla jo nykyisin käytössä olevaa tietojenvaihtoa. Sen avulla varmistettaisiin, että jäsenvaltiot, joiden veropohjaa muihin jäsenvaltioihin rekisteröityjen kuoriyhtiöiden käyttö rapauttaa, tulevat täysin tietoisiksi siitä. Vaihtoehdolla varmistettaisiin yhteisten seuraamusten avulla, että yhteisöt noudattavat sääntöjä mahdollisimman hyvin, ja taattaisiin EU:ssa kaikkien yksikköjen yhdenvertainen kohtelu niiden rekisteröintipaikasta riippumatta. Näin ollen mahdollinen myönteinen vaikutus julkisen talouden kestävyys on tässä vaihtoehdossa kaikista suurin, ja EU:n tason aloitteen katsotaan edistävän sisämarkkinoiden parempaa toimintaa, sillä sen avulla vältetään sisämarkkinoiden pirstoutuminen erilaisten mahdollisten seuraamusten avulla. Vaikka aloite vähentäisi veronkiertoa ja verovilppiä vain hyvin vähän, sen hyötyjen odotetaan kuitenkin ylittävän tähän aloitteeseen liittyvät kustannukset (pääasiassa sääntöjen noudattamisesta aiheutuvat ja hallinnolliset kustannukset).
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?
Yksiköille sääntöjen noudattamisesta aiheutuvien kustannusten odotetaan olevan rajallisia, sillä nämä tiedot olisivat helposti niiden yksikköjen saatavilla, joiden on tehtävä itsearviointi ja raportoitava tietoja. Veroviranomaiselle aiheutuvat kustannukset rajoittuvat tietojenvaihtoalustan perustamiseen, raportoitujen tietojen arviointiin ja seuraamusten hallintointiin. Veroviranomainen arvioi raportoidut tiedot sen toteamiseksi, onko yksikkö kuoriyhtiö. Tämä arvio perustuu kyseisen yksikön tiettyjä perusteita noudattaen tekemään itsearviointiin. Seuraamusten hallinnoinnista aiheutuvien kustannusten suuruus riippuisi siitä, missä muodossa seuraamukset langetettaisiin. Taloudellisten seuraamusten osalta kustannusten odotetaan rajoittuvan hallinnollisiin kustannuksiin, jotka aiheutuvat sakon määräämisestä ja sen maksamisen seurannasta. Kansallisille viranomaisille aiheutuvat täytäntöönpanokustannukset eivät poikkeaisi merkittävästi

<p>toisistaan vaihtoehtojen 2, 3 ja 4 välillä, koska kansallisten viranomaisten olisi joka tapauksessa määrättävä tiettyjä seuraamuksia sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi, vaikka yhteistä seuraamuksia koskevaa kehystä ei suunniteltaisi.</p>
<p>Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?</p>
<p>Aloitteen tavoitteena on kattaa sellaiset yksiköt, joilla <u>ei</u> ole substanssia ja jotka on perustettu verojen kiertämistä tai välttämistä varten². Aloitteen ei ole tarkoitus kattaa yrityksiä, joilla on työntekijöitä ja jotka harjoittavat aitoa taloudellista toimintaa. Veroviranomaisille raportointia koskevan velvollisuuden aiheuttavat perusteet rajoitetaan tiukasti sellaisiin yrityksiin, joihin liittyy riski veronkierrosta tai verovilpistä, minkä odotetaan kattavan vain hyvin pienen osan pk-yrityksiksi määritellyistä yrityksistä. ”Gateway”-perusteen odotetaan sulkevan ylivoimaisesti suurimman osan pk-yrityksistä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle (esim. direktiivin soveltamisalaan kuulumista varten pk-yrityksen olisi saatava suurin osa tuloistaan passiivisina tuloina, ja sillä olisi oltava pääasiassa ulkomaiset omistajat, minkä lisäksi siltä pitäisi puuttua resurssit, jotka tarvitaan aidon taloudellisen toiminnan harjoittamiseen).</p> <p>Kilpailukyvyn osalta aloite vaikuttaisi ainoastaan sellaisiin rahavirtoihin, jotka eivät liity työllisyyteen tai aitoon taloudelliseen toimintaan. Pidemmällä aikavälillä sellaisten yksiköiden käytön rajoittamisella, joilla ei ole substanssia, voisi olla myönteisiä välillisiä vaikutuksia, sillä se voisi edistää tuottavia investointeja.</p>
<p>Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?</p>
<p>Merkittävin vaikutus jäsenvaltioiden budjettiin olisi verohyöty, jota on vaikea arvioida. EU:ssa veronkierron arvioidaan aiheuttavan 35–70 miljardin euron suuruiset verotulojen menetykset joka vuosi.</p> <p>Menetettyjä verotuloja voidaan pitää menetettyinä resursseina, jotka voitaisiin muutoin käyttää julkisiin investointeihin ja julkisten hyödykkeiden tarjontaan. Tällaiset menetykset ovat erityisen haitallisia aikana, jolloin resursseja tarvitaan covid-19-pandemian jälkeisen elpymisen edistämistä varten.</p>
<p>Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?</p>
<p>Ei.</p>
<p>Miten suhteellisuusperiaate toteutuu?</p>
<p>Toiminta ei ylittäisi sitä, mikä on tarpeen substanssin vähimmäistasoa koskevien edellytysten vahvistamista varten. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sulkemisen ja aloitteen mukaisista raportointivaatimuksista vapauttamisen kaltaisten mekanismien ansiosta aloitetta ei sovellettaisi yhteisöihin tai järjestelyihin, joiden osalta veroja koskevien väärinkäytösten riski on pieni. Lisäksi komission analyysin mukaan vain hyvin pieni määrä yhteisöjä ja järjestelyjä EU:ssa joutuisi tekemään itsearvioinnin tämän aloitteen nojalla.</p>
<p>D. Seuranta</p>
<p>Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?</p>
<p>Jos parhaaksi arvioitu vaihtoehto valitaan, toimintapolitiikkaa seurattaisiin kahdella pääasiallisella tavalla.</p>

² OpenLux-tutkinnassa paljastui yli 1 000 samaan osoitteeseen rekisteröityä yritystä, joilla ei ole työntekijöitä.

Ensinnäkin jäsenvaltioiden raportoivat toimintapolitiikan ja valvontatoimien täytäntöönpanoa koskevat tiedot. Nämä tiedot olisi julkistettava ainakin osittain avoimuuden vuoksi ja julkisen valvonnan mahdollistamiseksi jäsenvaltioissa. Toiseksi komissio arvioi aloitteen täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnan eri jäsenvaltioissa ja raportoi siitä. Tällainen arviointi tehdään pääasiassa jäsenvaltioilta peräisin olevien tietojen perusteella.

Viiden vuoden jälkeen välineen voimaantulosta komissio arvioi toimintapolitiikan tulokset sen tavoitteisiin verrattuina sekä yleiset vaikutukset verotuloihin, yrityksiin ja sisämarkkinoihin.