

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta”**

(COM(2022) 707 final – 2022/0413 (CNS))

(2023/C 184/10)

Esittelijä: **Petru Sorin DANDEA**Yhteisesittelijä: **Benjamin RIZZO**

Lausuntopyyntö	neuvosto, 7.2.2023
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artikla, 115 artikla ja 304 artikla
Vastaava jaosto	talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus
Hyväksyminen jaostossa	2.3.2023
Hyväksyminen täysistunnossa	22.3.2023
Täysistunnon numero	577
Äänestystulos	
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	208/0/5

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti hallinnollista yhteistyötä koskevasta DAC8-direktiivistä annettuun komission ehdotukseen, jota voidaan pitää merkittävänä edistysaskeleena nykyisin voimassa olevan DAC-direktiivin (*Directive on Administrative Cooperation*) parantamisessa ja täydentämisessä.

1.2 ETSK katsoo, että DAC-direktiiviin ehdotettujen parannusten avulla voidaan ehkäistä tehokkaasti finanssipoliittisten sääntöjen laiminlyöntiä kryptovarojen haltijoiden taholta ja siten vahvistaa veropetosten, verovilpin ja veronkierron torjuntaa useiden komission aiempien aloitteiden mukaisesti.

1.3 ETSK katsoo, että komission aloite noudattaa täysin oikeudenmukaisen ja tehokkaan verotuksen periaatetta, joka on Euroopan sosiaalisen markkinatalouden kulmakivi ja jolla pyritään varmistamaan, että kaikki maksavat oman osuutensa ja että kaikkia kohdellaan yhdenvertaisesti ja oikeasuhtaisesti varallisuuslajista riippumatta.

1.4 ETSK toteaa, että kryptovarojen ja niiden käytön maailmanlaajuinen sääntely on avainasemassa, jotta voidaan puuttua menestyksekkäästi näihin varoihin liittyviin kasvaviin ongelmiin, joiden seuraukset ovat maailmanlaajuisia. OECD:n ja G20:n tasolla käynnissä oleva työ kryptovaluuttojen avoimuutta koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen aikaansaamiseksi on tässä yhteydessä ratkaisevan tärkeää. ETSK kannustaa komissiota omaksumaan aktiivisen roolin kansainvälisillä foorumeilla.

1.5 ETSK uskoo, että kryptovarojen verotusta lisäämällä ja tehostamalla voidaan osaltaan laajentaa verotuksen kattavuutta ja vahvistaa kansallisia talousarvioita, jolloin yhteisen edun mukaiseen toimintaan ja komission investointiprioriteetteihin (vihreä siirtymä ja digitalisaatio) voidaan kohdentaa lisäresursseja.

1.6 ETSK pitää TIN-verotunnisteita (*Tax Identification Number*) koskevaa raportointijärjestelmää tehokkaimpana vaatimustenmukaisuuden arviointimenetelmänä uusien sääntöjen vaikuttavuuden varmistamiseksi. Komitea kannattaakin voimakkaasti komission ehdotusta verotunnisteista, sillä se auttaa ehkäisemään mahdollisia virheitä ja parantaa siten oikeusvarmuutta ja järjestelmän ennustettavuutta.

1.7 ETSK katsoo, että raportointivelvollisuuksien ei pitäisi rajoittua ainoastaan kryptovarojen vaihtoon ja siirtoihin, vaan ne olisi ainakin alkuvaiheessa avoimuuden ja varmuuden vuoksi ulotettava koskemaan myös kryptovaluuttavarojen kokonaisuomistuksia, vaikka on selvää, että verotusta olisi sovellettava ainoastaan tosiasiallisiin voittoihin.

1.8 ETSK korostaa tehokkaiden ja oikeasuhtaisten rangaistusten tarvetta mutta katsoo, että seuraamusten täsmälliset määrät tulee jättää jäsenvaltioiden päätettäväksi. ETSK suosittaa niin ikään, että komissio raportoi direktiivin täytäntöönpanon jälkeen jäsenvaltioiden täytäntöön panemista seuraamusrakenteista ja antaa tarvittaessa ohjeita mahdollisista muutoksista.

1.9 ETSK toivoo, että seuraamuksilla ja säännösten noudattamista koskevilla toimenpiteillä saadaan aikaan asianmukainen tasapaino yhtäältä sääntöjen tehokkuuden ja asianmukaisen pelotevaikutuksen ja toisaalta oikeasuhtaisuuden välillä. Oikeasuhtaisuus voitaisiin varmistaa esimerkiksi ottamalla asianmukaisesti huomioon tietyn yrityksen tekemiin rikkomuksiin liittyvien liiketoimien määrä.

1.10 ETSK korostaa, että direktiiviehdotukseen sisältyviä, yleisen tietosuoja-asetuksen sääntöjen mukaisia tietosuoja koskevia erityissäännöksiä ja suojatoimia olisi sovellettava ja noudatettava asianmukaisesti tiukkojen vaatimusten pohjalta, jotta voidaan suojella kaikilta osin niiden henkilöiden perusoikeuksia, joiden tietoja kerätään, vaihdetaan ja säilytetään.

1.11 ETSK suosittaa, että komissio sisällyttää ehdotusluonnokseensa sääntöjä, joilla tehostetaan yhteistyötä nykyisen tekstin jo kattamien veroviranomaisten ja rahanpesun sekä laittoman toiminnan ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta vastaavien viranomaisten välillä. ETSK muistuttaa, että viranomaisilla – tässä tapauksessa veroviranomaisilla – on oltava käytössään riittävät resurssit eli sekä riittävästi pätevää henkilöstöä että ensiluokkaista digitaalitekniikkaa ja korkeatasoiset digitaaliset standardit.

## 2. Komission ehdotus

2.1 Komission ehdotuksella neuvoston direktiiviksi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin 2011/16/EU<sup>(1)</sup> muuttamisesta (DAC8)<sup>(2)</sup> pyritään päivittämään voimassa olevaa DAC-direktiiviä, jotta veroviranomaisten välinen raportointi ja tietojenvaihto voidaan laajentaa kattamaan Euroopan unionissa kotipaikkaansa pitävien kryptovarakäyttäjien kryptovaraomistuksilla ansaitsemat tulot. Kryptovaroilla on helppo käydä kauppaa rajojen yli, eikä veroviranomaisilla ole tällä hetkellä tarvittavia tietoja, jotta ne voisivat valvoa kryptovaroilla saatavia tuotteita.

2.2 Lainsäädäntöaloitteella pyritään lisäämään kryptovarojen verotuksen avoimuutta antamalla erityissäännöksiä, jotka koskevat raportointia ja tietojenvaihtoa välittömän verotuksen tarkoituksiin. Ehdotuksessa myös täsmennetään voimassa olevia sovellettavia säännöksiä porsaanreikien välttämiseksi ja oikeudellisen kehyksen tehostamiseksi.

2.3 DAC8-direktiivi on yhdenmukainen kryptovarojen markkinoista annetussa asetuksessa (MiCA-asetuksessa)<sup>(3)</sup> vahvistettujen määritelmien kanssa. Kyseinen asetus ei itsessään tarjoa veroviranomaisille perustaa kryptovarojen tulojen verottamiseen tarvittavien tietojen keräämiselle ja vaihtamiselle. DAC8-direktiivi perustuu kuitenkin MiCA-asetuksesta saatuihin kokemuksiin, ja siinä hyödynnetään asetuksella jo käyttöön otettua toimilupavaatimusta. Näin vältetään hallinnollisten lisärasitteiden aiheutuminen kryptovarapalvelun tarjoajille.

2.4 Ehdotus on yhdenmukainen äskettäin hyväksytyyn OECD:n kryptovarojen raportointikehyksen (*Crypto-Asset Reporting Framework*, CARF)<sup>(4)</sup> sekä OECD:n yhteiseen tietojenvaihtostandardiin tehtyjen muutosten kanssa. Myös G20-maat ovat hyväksyneet tällaisia standardeja. Komission toteuttaman kuulemisen yhteydessä useimmat jäsenvaltiot kannattivat EU:n oikeudellisen kehyksen soveltamisalan yhdenmukaistamista OECD:ssä tehdyn työn kanssa.

2.5 Jotta voidaan parantaa jäsenvaltioiden kykyä havaita ja torjua veropetoksia, verovilppiä ja veronkiertoa, kaikkien raportoivien kryptovarapalvelun tarjoajien on koostaan ja sijainnistaan riippumatta ilmoitettava EU:ssa kotipaikkaansa pitävien asiakkaidensa liiketoimet. Tämä koskee sekä kotimaisia että rajatylittäviä liiketoimia. Joissakin tapauksissa raportointivelvollisuuden piiriin kuuluvat myös ei-korvattavissa olevat tokenit. Yksityiskohtaiset säännöt raportoivien kryptovarapalvelun tarjoajien velvoitteista vahvistetaan liitteessä VI.

2.6 Raportoitaviin liiketoimiin kuuluvat mm. vaihtotransaktiot ja raportoitavien kryptovarojen siirrot. Sekä kotimaiset että rajatylittävät liiketoimet kuuluvat ehdotuksen soveltamisalaan, ja ne kootaan yhteen raportoitavien kryptovarojen tyyppin perusteella.

2.7 Finanssilaitokset veloitetaan raportoimaan sähköisestä rahasta ja digitaalisesta keskuspankkirahasta, ja varakkaille yksityishenkilöille rajatylittäviä tilanteita varten annettavien ennakkopäätösten automaattisen vaihdon soveltamisalaa laajennetaan. Tällaisia yksityishenkilöitä ovat henkilöt, joilla on rahoitusvarallisuutta, investointikelpoista varallisuutta tai hoidettavina olevia varoja vähintään 1 000 000 euroa. Jäsenvaltioiden on vaihdettava tietoja 1. tammikuuta 2020 ja 31. joulukuuta 2025 välisenä aikana rajatylittävää tilannetta varten annetuista, muutetuista tai uusituista ennakkopäätöksistä.

(<sup>1</sup>) Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta (EUVL L 64, 11.3.2011, s. 1).

(<sup>2</sup>) COM(2022) 707 final.

(<sup>3</sup>) COM(2020) 593 final.

(<sup>4</sup>) Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard, OECD, 8.10.2022.

2.8 Ehdotuksella ei rajoiteta jäsenvaltioiden mahdollisuuksia muokata vaatimustenmukaisuuden arviointijärjestelmiään. Vakavimmasta säännösten vastaisesta toiminnasta, kuten raportoinnin täydellisestä puuttumisesta hallinnollisista muistutuksista huolimatta, määrättäville seuraamuksille asetetaan kuitenkin yhteinen vähimmäistaso, ja sen noudattamista valvotaan.

### 3. Yleistä

3.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen DAC8-direktiivistä ja tukee sitä, sillä se on merkittävä edistysaskel DAC-direktiivin parantamisessa ja täydentämisessä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin on varoittanut, että "[j]os verovelvollisella on rahaa sähköisinä kryptovaluuttoina, alusta tai muu sähköinen palveluntarjoaja, joka tarjoaa salkunhoitopalveluja tällaisille asiakkaille, ei ole velvollinen ilmoittamaan veroviranomaisille kyseisistä summista tai saaduista voitoista. Näin ollen tällaisten sähköisten välineiden hallussa olevat varat jäävät suurelta osin verottamatta" <sup>(5)</sup>.

3.2 ETSK katsoo, että DAC-direktiiviin ehdotettujen parannusten avulla voidaan ehkäistä tehokkaasti finanssipoliittisten sääntöjen laiminlyöntiä kryptovarojen haltijoiden taholta ja siten vahvistaa veropetosten, verovilpin ja veronkierron torjuntaa useiden komission viime vuosina käynnistämien aloitteiden mukaisesti.

3.3 ETSK on erittäin tyytyväinen tarkasteltavana olevaa ehdotusta koskeneeseen komission toteuttamaan laaja-alaiseen ja jäsennehtyyn kuulemiseen, johon osallistuivat kaikki asianomaiset sidosryhmät sekä kohdennetumpi kohderyhmä alan toimijoita, joita komissio kuuli erikseen. Myös jäsenvaltiot pystyivät ilmaisemaan kantansa. Ne kannustivat komissiota seuraamaan tiiviisti OECD:ssä meneillään olevaa työtä ja toimimaan sen mukaisesti. Vaikka ehdotus on luonteeltaan erittäin tekninen, kuulemiset tekivät lainsäädäntöprosessista avoimemman ja mielekkäämmän.

3.4 ETSK korostaa, että kryptovarojen ja niiden käytön maailmanlaajuinen sääntely on välttämätöntä, jotta voidaan puuttua menestyksekkäästi näihin varoihin liittyviin kasvaviin ongelmiin, joiden seuraukset ovat maailmanlaajuisia. OECD:n ja G20:n tasolla käynnissä oleva työ ja neuvottelut kryptovaluuttojen avoimuutta koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen aikaansaamiseksi ovat sen vuoksi ratkaisevan tärkeitä, ja ETSK kannustaa komissiota omaksumaan johtavan roolin kansainvälisillä foorumeilla.

3.5 ETSK katsoo, että komission aloite noudattaa täysin oikeudenmukaisen ja tehokkaan verotuksen periaatetta, joka on Euroopan sosiaalisen markkinatalouden kulmakivi ja jolla pyritään varmistamaan, että kaikki maksavat oman osuutensa ja että kaikkia kohdellaan yhdenvertaisesti ja oikeasuhtaisesti varallisuuslajista ja hyväksytystä maksutavasta riippumatta.

3.6 ETSK uskoo, että kryptovarojen verotusta lisäämällä ja tehostamalla voidaan osaltaan laajentaa verotuksen kattavuutta ja vahvistaa kansallisia talousarvioita, jolloin yhteisen edun mukaiseen toimintaan ja komission investointiprioriteetteihin (vihreä siirtymä ja digitalisaatio) voidaan kohdentaa lisäresursseja.

3.7 ETSK on täysin samaa mieltä komission kanssa siitä, että avoimuuden lisääminen vähentää eroavuuksia ja nykyistä perusteetonta oikeudelliseen kehykseen sekä kohteluun liittyvää erottelua, joka johtaa siihen, että kryptovarojen käyttäjät saavat "edun verrattuna niihin, jotka eivät investoi kryptovaroihin", mikä haittaa paitsi "oikeudenmukaisen verotuksen tavoitetta" myös sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja todellisia tasapuolisia toimintaedellytyksiä.

3.8 ETSK kannattaa sitä, että ehdotuksen oikeusperustana käytetään sekä SEUT-sopimuksen 113 artiklaa (koska vaihdettuja tietoja voitaisiin käyttää myös alv-tarkoituksiin) että SEUT-sopimuksen 115 artiklaa. Sisämarkkinoiden toimintaan vaikuttavien kansallisten lainsäädäntöjen lähentäminen, josta säädetään 115 artiklassa, on tärkeää käsiteltävänä olevan aiheen kannalta, kun otetaan huomioon, että kryptovaroja voidaan käyttää useisiin tarkoituksiin. Sen vuoksi sisämarkkinoilla olisi vältettävä sekä yleisen oikeudellisen kehyksen että täytäntöönpanovälineiden eroavuuksia, koska ne voivat haitata sisämarkkinoiden vahvistamista.

### 4. Erityistä

4.1 ETSK kannustaa komissiota ja jäsenvaltioita sisällyttämään nyt tarkasteltavana olevaan ehdotukseen kryptovaroja hallussaan pitäviä luonnollisia henkilöitä koskevia raportointivelvoitteita. Tämä epäilemättä lisäisi ehdotuksen tehokkuutta ja laajentaisi sen soveltamisalaa.

4.2 ETSK pitää TIN-verotunnisteita koskevaa raportointijärjestelmää tehokkaimpana vaatimustenmukaisuuden arviointimenetelmänä uusien sääntöjen vaikuttavuuden varmistamiseksi. Komitea kannattaakin voimakkaasti TIN-tunnistetta koskevaa komission ehdotusta, sillä se vahvistaa osaltaan direktiiviehdotuksen tehokkuutta: koska TIN-tunniste on yksilöllinen tunnistekoodi, sen ansiosta on mahdollista ehkäistä virheitä ja siten parantaa oikeusvarmuutta ja järjestelmän ennustettavuutta.

<sup>(5)</sup> Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), Verotietojen vaihto EU:ssa: vankka perusta, mutta toteuttamisessa puutteita. Tietojenvaihto on lisääntynyt, mutta joitakin tietoja ei raportoida vielä.

4.3 ETSK panee merkille, että useimmilla jäsenvaltioilla on jo lainsäädäntöä tai ainakin hallinnollisia ohjeita kryptovarasijoituksista saatavien tulojen verottamiseksi, mutta toimivaltaisilla viranomaisilla ei useinkaan ole tarvittavia tietoja verotuksen suorittamiseksi käytännössä. Sen vuoksi oikeusvarmuus ja selkeys voidaan varmistaa ainoastaan puuttamalla kansallisiin tehottomuuksiin EU:n lainsäädäntöaloitteella, jolla pyritään lisäämään veroviranomaisten välistä tehokasta ja vaikuttavaa yhteistyötä.

4.4 ETSK katsoo, että raportointivelvollisuuksien ei pitäisi rajoittua ainoastaan kryptovarojen vaihtoon ja siirtoihin, vaan ne olisi ainakin alkuvaiheessa avoimuuden ja varmuuden vuoksi ulotettava koskemaan myös kryptovaluuttavarojen kokonaisuistuksia, vaikka on selvää, että verotusta olisi sovellettava ainoastaan tosiasiallisiin voittoihin.

4.5 ETSK korostaa tehokkaiden ja oikeasuhtaisten rangaistusten tarvetta mutta katsoo, että seuraamusten täsmälliset määrät tulee jättää jäsenvaltioiden päätettäväksi. Vähimmäiskynnykset todennäköisesti lisäävät kryptovaluuttojen verotusta koskevien uusien sääntöjen vaikuttavuutta. ETSK toivoo, että seuraamuksilla ja säännösten noudattamista koskevilla toimenpiteillä saadaan aikaan asianmukainen tasapaino yhtäältä sääntöjen tehokkuuden ja asianmukaisen pelotevaikutuksen ja toisaalta oikeasuhtaisuuden välillä. Oikeasuhtaisuus voitaisiin varmistaa esimerkiksi ottamalla asianmukaisesti huomioon tietyn yrityksen tekemiin rikkomuksiin liittyvien liiketoimien määrä.

4.6 Lisäksi komission olisi direktiivin täytäntöönpanon jälkeen raportoitava jäsenvaltioiden seuraamusrakenteista ja annettava ohjeita siitä, mitä muutoksia seuraamusjärjestelmään ja säännösten noudattamista koskeviin toimenpiteisiin olisi tehtävä.

4.7 ETSK korostaa, että direktiiviehdotukseen sisältyviä, yleisen tietosuoja-asetuksen sääntöjen ja periaatteiden mukaisia tietosuojaa koskevia erityissäännöksiä ja suojatoimia olisi sovellettava ja noudatettava huolellisesti tiukkojen vaatimusten pohjalta, jotta voidaan suojella kaikilta osin niiden henkilöiden perusoikeuksia, joiden tietoja kerätään, vaihdetaan ja säilytetään.

4.8 ETSK kehottaa jäsenvaltioita investoimaan riittävästi veroviranomaisiin ja asiaankuuluviin muihin hallinto-elimisiinsä, jotta niillä olisi vaadittavat valmiudet verotuksen alan yhteistyön parantamiseksi.

4.9 ETSK suosittaa, että komissio sisällyttää ehdotusluonnokseensa vaatimuksen nykyisen tekstin jo kattamien veroviranomaisten ja rahanpesun sekä laittoman toiminnan ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta vastaavien viranomaisten välisestä yhteistyöstä, sillä viime vuosina on tullut esiin useita tapauksia, joissa kryptovaroja on saatettu käyttää laittomiin tarkoituksiin ja rahanpesuun. ETSK muistuttaa, että viranomaisilla – tässä tapauksessa veroviranomaisilla – on oltava käytössään riittävät resurssit eli sekä riittävästi pätevää henkilöstöä että ensiluokkaista digitaaliteknologiaa ja korkeatasoiset digitaaliset standardit.

Bryssel 22. maaliskuuta 2023.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Christa SCHWENG