



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 14.2.2013
SWD(2013) 29 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI

tiivimmän yhteistyön toteuttamisesta finanssitransaktioveron alalla

{COM(2013) 71 final}
{SWD(2013) 28 final}

1. JOHDANTO

Komissio hyväksyi 28. syyskuuta 2011 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi yhteisestä finanssitransaktioverojärjestelmästä ja direktiivin 2008/7/EY¹ muuttamisesta².

Puolan ja Tanskan toimiessa neuvoston puheenjohtajamaina järjestettiin seitsemän neuvoston verotustyöryhmän (välillinen verotus), jäljempänä 'neuvoston työryhmä', kokousta, joissa esitettiin, tutkittiin ja käsiteltiin komission ehdotuksen perusteella useita vaihtoehtoisia finanssitransaktioveron malleja. Kokouksissa kävi selväksi, ettei yhteinen finanssitransaktioverojärjestelmä saisi osakseen kaikkien jäsenvaltioiden yksimielistä kannatusta riippumatta siitä, olisiko kyse komission ehdotuksen kaltaisesta järjestelmästä tai sen muunnelmasta.

Jäsenvaltiot, jotka olivat ilmoittaneet jo aiemmissa vaiheissa vastustavansa yhteistä finanssitransaktioverojärjestelmää, toistivat kantansa 22. kesäkuuta 2012 pidetyssä neuvoston kokouksessa. Monet muut jäsenvaltiot ilmoittivat tuolloin aikovansa pyytää lupaa tiiviimmän yhteistyön aloittamiseen SEU-sopimuksen 20 artiklan ja SEUT-sopimuksen 329 artiklan mukaisesti.

Tässä tilanteessa 11 jäsenvaltiota (Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Portugali, Ranska, Saksa, Slovakia, Slovenia ja Viro) esitti komissiolle muodolliset pyynnöt, joissa ne ilmoittivat halukkuudestaan aloittaa keskenään tiiviimmän yhteistyön yhteisen finanssitransaktioverojärjestelmän käyttöönoton alalla ja pyysivät komissiota esittämään neuvostolle ehdotuksen tässä tarkoituksessa.

Komissio esitti pyyntöjä koskevat havaintonsa 23. lokakuuta 2012. Komissio totesi, että pyynnöt olivat täysin perussopimusten määräysten mukaisia, ja arvioituaan, olisiko poliittisesti asianmukaista edetä asiassa, se teki ehdotuksen neuvoston päätökseksi luvan antamisesta tiiviimpään yhteistyöhön finanssitransaktioveron alalla. Euroopan parlamentin annettua hyväksyntänsä 12. joulukuuta 2012 neuvosto antoi luvan tiiviimpään yhteistyöhön 22. tammikuuta 2013.

2. MENETTELYTAPAKYSEMYKSET JA INTRESSITAHOJEN KUULEMINEN

Kuten vaikutustenarviointiohjeissa edellytetään, tässä arvioinnissa on käytetty kaikkien intressitahojen kuulemisen tuloksia. Tämän toimintavaihtoehtoja ja tiivistetyn yhteistyön toteuttamisesta finanssitransaktioveron alalla aiheutuvia vaikutuksia koskevan arvioinnin perustana on käytetty komission alkuperäisen ehdotuksen yhteydessä esitettyä vaikutustenarviointia³, joka laadittiin laajan kuulemisen jälkeen, kyseisen

¹ Neuvoston direktiivi 2008/7/EY, annettu 12 päivänä helmikuuta 2008, pääoman hankinnasta suoritettavista välillisistä veroista (EUVL L 46, 21.2.2008, s. 11–22).

² KOM(2011) 594, 28.9.2011..

³ SEC(2011) 1102 lopullinen.

vaikutustenarvioinnin liitteitä sekä Euroopan komission toteuttamaa ja julkaisemaa lisäselvitystä⁴.

3. ONGELMAN MÄÄRITTELY

Finanssialalla ja muillakin aloilla kannetaan tällä hetkellä finanssitransaktioista joitakin kansallisia veroja, joita ei ole yhdenmukaistettu. Tästä on aiheutunut niin tiivistettyä yhteistyötä suunnittelevissa 11 jäsenvaltiossa (EU11+) kuin sen ulkopuolelle jäävissä jäsenvaltioissa ongelmia, jotka liittyvät verottamatta jättämiseen ja kaksinkertaiseen verotukseen sekä finanssipalveluiden sisämarkkinoiden pirstoutumiseen. Yksi finanssialan verottamiseen liittyvien viimeaikaisten aloitteiden tärkeimmistä tavoitteista oli ja on edelleen saada finanssiala rahoittamaan kohtuullisella ja tuntuvalle osuudella pelastamistoimia, joista se on itsekin hyötynyt suoraan tai välillisesti. Talous- ja finanssikriisin puhkeamisen ja finanssimarkkinoiden suhteellisen vakautumisen jälkeinen talouskehitys ei ole muuttanut ratkaistavana olevia ongelmia olennaisesti. Ongelmina ovat edelleen veronmaksajien ennakorahoittamien finanssialan pelastustoimien huomattavat kustannukset, yhä pakottavampi tarve saada julkinen talous takaisin kestäväälle kehitysuralle ja se, ettei finanssiala osallistu rahoitukseen kohtuullisella ja tuntuvalle osuudella.

4. TAVOITTEET

Yleistavoitteet ovat seuraavat:

- voimassa olevan lainsäädännön yhdenmukaistaminen;
- epäsuotavan markkinakäyttäytymisen rajoittaminen markkinoiden vakauttamiseksi;
- sen varmistaminen, että finanssilaitokset osallistuvat kohtuullisella ja tuntuvalle osuudella viimeisimmän kriisin kustannusten kattamiseen.

5. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Perusskenaario, johon muita vaihtoehtoja on verrattava, on tilanne, jossa yhteisestä finanssitransaktioverojärjestelmästä ei päästä yhteisymmärrykseen EU27:n eikä edes EU11+:n tasolla.

Perusskenaariossa esiintyy erityyppisiä koordinoimattomia kansallisia järjestelmiä, jotka muuttuvat jatkuvasti (koska jäsenvaltiot päättävät muuttaa järjestelmiään tai ottaa käyttöön uudenlaisia finanssitransaktioveroja⁵). Näille järjestelmille ovat luonteenomaisia seuraavat piirteet:

⁴ Ks. esimerkiksi finanssitransaktioveroa koskeva Euroopan komission internetsivusto osoitteessa http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm tai asiakirja ECFIN(2012) – *Securities Transaction Taxes: Macroeconomic Implications in a General-Equilibrium Model* (Rafal Raciborski, Julia Lendvai, Lukas Vogel) osoitteessa http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

⁵ Alueella, jolla tiiviimpi yhteistyö on tarkoitus toteuttaa, kolme jäsenvaltiota soveltaa tällä hetkellä erilaisia finanssitransaktioveroja ja ainakin kolme muuta jäsenvaltiota oli tämän selvityksen tekemisen aikaan aikeissa ottaa lähiaikoina käyttöön omat kansalliset järjestelmänsä.

- Veron soveltamisala on useimmissa maissa melko kapea ja kattaa yleensä pelkästään säännellyillä markkinoilla arvopapereilla (erityisesti osakkeilla) käytävän kaupan. Johdannais- tai OTC-kauppaa verotetaan vain vähän tai ei lainkaan.
- Verotuksen välttämiseksi rahoitusvälineitä korvataan huomattavassa määrin.
- Välineisiin ja toimijoihin (esim. johdannaisten, yhteissijoitusyritysten osakkeiden/osuuksien, markkinatakaajien ja diilerien osalta) sovelletaan erityisiä poikkeuksia.
- Vero kannetaan yleensä välittäjien/diilerien välityksellä eikä sitä yleensä peritä finanssitransaktion kummassakin päässä.

Tästä syystä veroista saadaan melko vähän tuloja eivätkä ne kannusta noudattamaan sääntöjä vapaaehtoisesti. Verojärjestelmät ovat ristiriidassa verotuksen perusperiaatteen kanssa: verotuksen ensisijaisena tavoitteena on tulojenkeruu eli toisiaan vastaavien tapausten (toimijat, välineet, markkinapaikat) kohteleva samalla tavoin. Tämä puolestaan vääristää kilpailua niin yksittäisissä jäsenvaltioissa kuin sisämarkkinoilla.

Perusskenaarion näiden puutteiden korjaamiseksi voitaisiin harkita seuraavia toimintavaihtoehtoja:

- Vaihtoehto A: finanssitransaktiovero maailmanlaajuisella tasolla
- Vaihtoehto B: finanssitransaktiovero EU27:n tasolla
- Vaihtoehto C: finanssitransaktiovero EU11+:n tasolla tiivistämällä yhteistyötä
- Vaihtoehto D: finanssitransaktiovero, jota koordinoidaan EU:n perussopimusten ulkopuolella.

Vaihtoehdot A ja B on hylättävä, sillä ne eivät ole poliittisesti toteuttamiskelpoisia lähitulevaisuudessa.

6. TOIMINTAVAIHTOEHTOJEN VERTAAMINEN

Syyskuussa 2011 esitetyn alkuperäisen ehdotuksen ohella laadittu vaikutustenarviointi osoitti selkeästi, ettei yksikään finanssialan verottamisen tavoitteista täyttyisi, jollei EU:n tasolla toteutettaisi koordinoituja toimia. Toisin sanoen pelkkä koordinoimaton kansallinen toiminta johtaisi ylettömään määrään erilaisia kansallisia finanssialan verojärjestelmiä, mikä heikentäisi sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja aiheuttaisi huomattavan määrän kaksinkertaiseen verotukseen ja ennen kaikkea kaksinkertaiseen verottamatta jättämiseen liittyviä tapauksia, vaikka tavoitteena on nimenomaan varmistaa, että finanssilaitokset osallistuvat kohtuullisella ja tuntuvalle osuudella kriisin kustannusten kattamiseen. Verotuksen neutraliteetti ei toteutuisi eri tuotteiden, markkinapaikkojen ja toimijoiden näkökulmasta, ja toimijoiden olisi helppoa suunnitella varsinkin liikkuvammat transaktionsien, ettei veroja peritä lainkaan. Sen seurauksena mahdollinen tulovirta jäisi melko vähäiseksi (lukuun ottamatta mahdollisesti maita, joissa on merkittäviä finanssikeskuksia) eikä verotus juurikaan lisäisi sellaisen sääntelyn vaikuttavuutta, joka hillitsee finanssimarkkinoiden toimintaa ja vakautta haittaavaa toimintaa. Samalla järjestelmä kannustaisi lyhytnäköiseen käyttäytymiseen ja voitontavoitteluun.

Edellä todetun perusteella ja koska maailmanlaajuinen ratkaisu ei ole mahdollinen, näyttäisi siltä, että komission syyskuussa 2011 ehdottama yhteinen finanssitransaktioverojärjestelmä EU27:n tasolla (vaihtoehto B) olisi toiminut melko hyvin kaikilta osin. Järjestelmän ansiosta olisi ollut mahdollista estää kaikenlainen kaksinkertainen verotus tai kaksinkertainen verottamatta jättäminen EU27:ssä ja suunnitella vero neutraaliksi kaikkien toimijoiden, markkinoiden ja välineiden suhteen. EU27:n tasolla sovellettu yhteinen järjestelmä olisi toimintojen siirtämistä, veronkiertoa ja veropetoksia ehkäisevien tehokkaiden toimien sekä veron laajan perusteen ansiosta varmistanut, että finanssiala osallistuu kohtuullisella ja tuntuvalta osuudella kriisin kustannusten kattamiseen, ja samaan aikaan hillinnyt jossain määrin finanssimarkkinoiden toimintaa ja vakautta haittaavaa toimintaa.

Yhteisen finanssitransaktioverojärjestelmän käyttöönotto EU27:n tasolla ei kuitenkaan ollut mahdollista poliittisista syistä eikä se liene mahdollista myöskään lähitulevaisuudessa. Sen vuoksi 11 jäsenvaltiota, jotka edustavat kahta kolmasosaa koko EU27:n taloudesta, ovat pyytäneet, että niille annetaan lupa edetä asiassa tiivistämällä yhteistyötä (vaihtoehto C) komission alkuperäisen ehdotuksen tavoitteiden ja soveltamisalan mukaisesti. Vaikka samojen toimintaperiaatteiden toteuttaminen EU27:n tasolla olisi ollut tehokkaampaa (kaikkien kaksinkertaiseen verotukseen liittyvien tapausten välttäminen koko EU27:n alueella ei ole mahdollista ennen kuin kaikki jäsenvaltiot kuuluvat alueeseen, jolla finanssitransaktioveroa sovelletaan, ja vaikka toimintojen siirtämistä ja veronkiertoa ehkäisevät säännökset ovatkin vaikutukseltaan erittäin tehokkaita, olisi niiden vaikutus ollut vieläkin tehokkaampi, jos järjestelmää olisi sovellettu EU27:n alueella), EU11+:n tasolla käyttöön otettava yhteinen finanssitransaktioverojärjestelmä on huomattava parannus perusskenaarioon verrattuna.

Tanskan puheenjohtajakaudella neuvoston työryhmän kuudessa kokouksessa keskusteltiin myös eri vaihtoehtoihin liittyvistä erilaisista tapauksista. Tuolloin keskustelujen lähtökohtana oli oletus, että yhteistä finanssitransaktioverojärjestelmää sovellettaisiin vain joidenkin jäsenvaltioiden sijaan EU27:n tasolla. Samat keskustelut voisivat kuitenkin toistua, jos keskusteluihin osallistuisi vain osa jäsenvaltioista. Keskusteluissa tulivat esille seuraavat neljä tapausta:

- suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle pysyvästi tietyt rahoitusvälineet, kuten yhteissijoitusyritysten tai vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen osakkeiden liikkeeseenlasku ja lunastus, kaupankäynti valtion joukkovelkakirjalainoilla, tai repo- ja johdannaissopimusten tekeminen ja muuttaminen (tapaus C.1);
- suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle pysyvästi tietyt toimijat, kuten julkisen velan hoitajat, aluekehityspankit, II ja III pilarin eläkerahastojen toiminta, nk. kauppojen sisäiset toteuttajat, kuten markkinatakaajat, diilerit ja pankkien diilerit (tapaus C.2);
- lujitetaan yhteisen järjestelmän toimintojen siirtämistä ehkäisevää osa-alueita täydentämällä kotipaikkaperiaatetta liikkeeseenlaskuperiaatteella ja muuttamalla alueellisen verotuksen vaikutusta vaihtamalla niiden perusteiden järjestystä, joita sovelletaan myös määritettäessä eri jäsenvaltioiden verottamiseen liittyvä toimivalta (tapaus C.3), ja
- otetaan yhteinen järjestelmä käyttöön asteittain eli suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle väliaikaisesti tietyt toimijat, markkinat ja tuotteet ja laajennetaan veron perustaa tämän jälkeen asteittain (tapaus C.4). Tässä tapauksessa voisi kestää useita vuosia ennen kuin komission alkuperäisen ehdotuksen tavoitteet ja soveltamisala toteutuvat.

Arvioitaessa eri toimintavaihtoehtojen vaikutuksia todettiin, että vaihtoehto C ja siihen liittyvät neljä eri tapausta johtaisivat kaikki parempiin tuloksiin kuin perusskenaario kaikilta muilta osin (”+”-merkintä alla olevissa taulukoissa) paitsi perusteen veronkierron estäminen osalta, sillä tällaisissa tapauksissa kansallisissa verojärjestelmissä asetettaisiin ehkä etusijalle kaikkein liikkuvimpien veropohjien verottamatta jättäminen. Ainoastaan tapaus C.3 johtaisi yhtä hyviin tai jopa parempiin tuloksiin (tulojen keruu ja toimintojen siirtämisen ehkäiseminen) kuin komission alkuperäinen ehdotus, sellaisena kuin se on EU11+:n tilanteeseen mukautettuna (vaihtoehto C).

Arviointi osoittaa myös, että jotkut tapausten C.1, C.2 ja C.3 räätälöidyistä toimenpiteistä ovat harkitsemisen arvoisia, kun taas tapaus C.4 (finanssitransaktioveron ottaminen käyttöön asteittain) toisi mukanaan huomattavia heikkouksia verrattuna tilanteeseen, jossa kaikkiin tuotteisiin, toimijoihin ja markkinoihin sovellettava yhteinen finanssitransaktioverojärjestelmä otetaan käyttöön kertarysäyksellä.

Koska yhteistä finanssitransaktioverojärjestelmää ei ole mahdollista ottaa käyttöön EU27:n tasolla ja ottaen huomioon toimintavaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi, lupaavin vaihtoehto voisi olla, että käyttöön otetaan Euroopan komission syyskuussa 2011 ehdottama yhteinen järjestelmä, jota sovelletaan 11 jäsenvaltion muodostamassa ryhmässä tiivistämällä yhteistyötä ja jota mukautetaan ja täydennetään seuraavilla tapausten C.1, C.2 ja C.3 piirteillä:

- direktiivin soveltamisalasta suljetaan pois yhteissijoitusyritysten ja vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen osuuksien ja osakkeiden liikkeeseenlasku, jottei pääomanhankinta muuttuisi verolliseksi;
- direktiivin soveltamisalasta suljetaan pois julkisen velan hoitajat, jottei markkinoiden häiriöttömään toimintaan liittyvä tehtävä häiriintyisi;
- direktiiviin lisätään liikkeeseenlaskuperiaate ja ”toimilupaa” koskevia perusteita täydennetään siten, että saadaan tukittua tiiviimpään yhteistyöhön mahdollisesti liittyvä porsaanreikä, mikä puolestaan lujittaa ehdotuksen toimintojen siirtämistä ehkäisevää luonnetta.

Osallistuvien jäsenvaltioiden välisissä neuvotteluissa voitaisiin päättää, missä määrin ne haluavat muuttaa sijoittautumisjäsenvaltion ja alueellisen veron vaikutuksen määrittämisessä sovellettavien perusteiden järjestystä, erityisesti sen jälkeen, kun ne ovat kaikki sopineet oikeudenmukaisesta tulojenjakojärjestelmästä.

Taulukko 1: Eri toimintavaihtoehtojen vertailu*

	Yhte- nais- mark- kinat	Verotuk- sen neutrali- teetti	Toiminan- nan siirtämistä / Veron- kiertoa ehkäisevät toimet	Mahdol- liset lisätulot	Liiallisen riskinoton, voitontavoit- telun, lyhytnäköisen käyttäytymisen ehkäiseminen
<i>Perusskenaario (ei toteuteta mitään toimia)</i>	0	0	0	0	0
<i>Vaihtoehto C</i>	++	+++	++	+++	++

<i>(finanssitransaktiovero EU11:n tasolla)</i>					
<i>Tapaus C.1 (EU11, tiettyjen välineiden jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle pysyvästi)</i>					
Yhteissijoitusyritykset / vaihtoehtoiset sijoitusrahastot	++	++	+	++	++
Julkinen velka	++	++	++	++	++
Repot	++	++	+	+++	++
Johdannaiset	++	0	0	+	0
<i>Tapaus C.2 (EU11, tiettyjen toimijoiden jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle pysyvästi)</i>					
Julkisen velan hoitajat	++	+++	++	+++	++
Kehityspankit	+	++	+	+++	++
Kauppojen sisäiset toteuttajat	+	+	+	+	0
Eläkerahastot	+	++	+	++	+
<i>Tapaus C.3 (EU11, 4 artiklan perusteiden muuttaminen)</i>					
Liikkeeseenlasku- periaatteen lisääminen	++	+++	++	+++	+++
Perusteiden järjestyksen muuttaminen	./.	./.	./.	./.	./.
"Toimilupaan" liittyvien perusteiden vaikuttavuuden palauttaminen	++	+++	++	+++	+++
<i>Tapaus C.4 (EU11, eteneminen asteittain / väliaikainen soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen)</i>					
	++	+	+	0–+++	0+

* Vaikutukset EU11+:n alueella verrattuna perusskenaarioon (ei toteuteta mitään toimia).

7. TÄYTÄNTÖÖNPANO, SEURANTA JA ARVIOINTI

Lainsäädännöllisen toimenpiteen soveltamisesta aiheutuvia makro- ja mikrotaloudellisia seurauksia voitaisiin arvioida kolmen vuoden kuluttua niiden kansallisten säädösten voimaantulosta, jotka annetaan direktiivin panemiseksi täytäntöön. Komissio voisi antaa kyseisenä ajankohtana neuvostolle kertomuksen tämän direktiivin teknisestä toimivuudesta.