EUROOPAN
KOMISSIO

Strasbourg 15.1.2019
COM(2019) 8 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE

Kohti tehokkaampaa ja demokraattisempaa päätöksentekoa EU:n veropolitiikan alalla

1. Johdanto

Verotus on olennaisen tärkeää yhteiskuntamme toiminnalle ja keskeinen julkisen politiikan väline kaikilla hallinnon tasoilla. Se on valtioiden ensisijainen tulonlähde ja keskeisessä asemassa varmistettaessa oikeudenmukaisen ja osallistavan yhteiskunnan toimivaa ja vakaata taloutta. Tämän vuoksi eri jäsenvaltioiden verolainsäädäntöjen koordinointiin, lähentämiseen tai yhdenmukaistamiseen tähtäävät toimenpiteet ovat tärkeä EU:n tason politiikan väline. Niiden käytölle asetetaan rajat perussopimuksissa, ja lisäksi niissä noudatetaan toissijaisuusperiaatetta. Tällaisten toimenpiteiden oikeudellinen perusta luotiin jo vuonna 1957 Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksella, eli ne ovat keskeisessä osassa Euroopan yhdentymisessä. EU:n veropolitiikassa keskityttiin aluksi lähinnä sisämarkkinoiden esteiden poistamiseen[1] ja kilpailun vääristymisen estämiseen. Tämä johti useisiin menestystarinoihin, kuten lainsäädäntöön, jolla minimoidaan rajat ylittävää toimintaa harjoittavien yritysten kaksinkertainen verotus[2]. Nämä toimenpiteet ovat olleet tärkeitä sisämarkkinoiden rakentamisessa.

Veroalan lainsäädäntö on pitkään ollut tiiviisti sidoksissa kansalliseen suvereniteettiin, mikä johtuu sen vaikutuksesta valtioiden tuloihin, talousarvioihin ja toimintapoliittisiin valintoihin. Jäsenvaltiot ovat puolustaneet tätä suvereniteettia ja nähneet yksimielisyyteen perustuvan päätöksenteon, johon sisältyy kansallinen veto-oikeus, keinona sen suojaamiseen. Tämän seurauksena perussopimuksissa säilytettiin yleissääntö, jonka mukaan neuvoston on päätettävä yksimielisesti verotusta koskevista ehdotuksista, ennen kuin ne voidaan hyväksyä EU:n tasolla. Tämä vaatimus soveltui pienempään unioniin, jonka yhdentyminen oli vähäisempää, talous perinteisempää ja rajat ylittäviä haasteita vähemmän kuin nykyisessä unionissa.

EU:ssa ja muualla maailmassa on tullut esiin uusia haasteita, jotka ovat paljastaneet veropolitiikan yksimielisyysvaatimuksen rajoitukset sekä EU:n että kansallisella tasolla. Nykyisessä laajemmassa, modernissa ja yhdentyneemmässä EU:ssa puhtaasti kansallinen lähestymistapa verotukseen ei enää toimi eikä yksimielisyys ole käytännöllinen eikä tehokas päätöksentekotapa. Kansalliset ja yhteiset edut ovat sidoksissa toisiinsa. Yritysten ja kansalaisten lisääntynyt liikkuvuus merkitsee sitä, että yhden jäsenvaltion verotuspäätökset voivat merkittävästi vaikuttaa toisten jäsenvaltioiden tuloihin ja mahdollisuuksiin tehdä omia toimintapoliittisia valintojaan. Globalisaatio ja digitalisaatio ovat luoneet yhteisiä haasteita, jotka edellyttävät yhteisiä ratkaisuja. Ulkoiset kilpailupaineet, kuten Yhdysvaltojen äskettäinen verouudistus, edellyttävät, että jäsenvaltiot toimivat yhdessä unionin etujen turvaamiseksi vahvistamalla EU:n verojärjestelmän kilpailukykyä. EU:n koordinoitu toiminta verotuksen alalla on olennaisen tärkeää, jotta voidaan suojella jäsenvaltioiden tuloja ja varmistaa oikeudenmukainen verotusympäristö kaikille. Nykyisessä nopeasti muuttuvassa ympäristössä mukana pysyminen edellyttää, että EU:n veropolitiikka pystyy reagoimaan ja

[1] Muun muassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) nykyisen 110 artiklan syrjimättömyyslausekkeen avulla sekä ottamalla käyttöön yhteisiä sääntöjä, jotka koskevat esimerkiksi liikevaihtoveroa ja arvonlisäveroa (alv).

[2] Esimerkiksi emo-tytäryhtiödirektiivi, korko- ja rojaltidirektiivi ja sulautumisdirektiivi.

mukautumaan nopeasti. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista silloin, kun sääntönä on yksimielisyys. Asiat, joita aiemmin saattoi olla mahdollista käsitellä useiden vuosien ajan, voidaan nykyään joutua saattamaan päätökseen muutamassa kuukaudessa. Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden nykyisin kohtaamat mittavat haasteet, ei saisi olla mahdollista, että yksi jäsenvaltio voi estää tärkeiden päätösten tekemisen.

Verotus on EU:n viimeinen politiikan ala, jolla päätöksenteko perustuu yksinomaan yksimielisyyteen. Viimeisten 30 vuoden aikana perustamissopimukseen on tehty useita muutoksia, joiden ansiosta päätöksentekomenettelyt ovat muilla aloilla kehittyneet vastauksena taloudellisiin, sosiaalisiin, teknologisiin ja ympäristöön liittyviin muutoksiin, ja muutoksilla on saatu aikaan selkeitä tuloksia. Pääsääntönä ovat nyt määräenemmistöpäätökset, myös sellaisilla politiikan aloilla, jotka ovat poliittisesti yhtä herkkiä kuin verotus[3]. Jäsenvaltioille ei ole ollut helppoa siirtyä yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksiin muilla politiikan aloilla. Ne hyväksyivät kuitenkin muutoksen, koska oli selvää, että EU tarvitsee toimivia päätöksentekovälineitä, jotta se voi reagoida tehokkaasti nykyajan haasteisiin ja saada sisämarkkinoiden ja talous- ja rahaliiton tuomat hyödyt laajemmin käyttöön. Jotkin viime vuosikymmenten tärkeimmistä Euroopan yhdentymisen saavutuksista eivät olisi olleet mahdollisia ilman tätä muutosta.

Vaikka määräenemmistöpäätöksistä määrättiin tiettyjen politiikkojen osalta alkuperäisissä perussopimuksissa, määräenemmistöpäätöksiä alettiin mahdollisuuksien mukaan soveltaa varsinaisesti vasta 1980-luvun jälkipuoliskolla. Vuonna 1986 hyväksytyn Euroopan yhtenäisasiakirjan myötä suurin osa sisämarkkinoihin liittyvistä päätöksistä alettiin tehdä määräenemmistöllä, ja juuri tämä vauhditti suuren hankkeen saattamista päätökseen. Muutos sai aikaan uutta dynamiikkaa yhteisön sisällä, ja sen tulokset olivat ennennäkemättömiä.

Ainoa jäljellä oleva poikkeus haittaa edistymistä EU:n poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa ja sisämarkkinoiden toteuttamisessa. On aika mukauttaa verolainsäädäntöön liittyvää päätöksentekoa samanlaiseksi muiden yhtä tärkeiden politiikan alojen päätöksenteon kanssa.

Verotus on myös yksi niistä harvoista politiikan aloista, joilla päätöksiä tehdään edelleen erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen. Vuodesta 1958 lähtien EU:n verotusta koskevat aloitteet on tehnyt neuvosto komission ehdotuksesta, ja Euroopan parlamentilla on ainoastaan neuvoa-antava tehtävä. Välittömillä vaaleilla valitun Euroopan parlamentin jättäminen päätöksenteon ulkopuolelle niin tärkeällä politiikan alalla kuin verotus on ristiriidassa unionin demokraattisten tavoitteiden kanssa. Siirtyminen tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen poistaisi tämän demokratiavajeen.

[3] Vuoden 1986 Euroopan yhtenäisasiakirja tuli voimaan 1. heinäkuuta 1987, ja siinä korvattiin sisämarkkinasääntöjen yhdenmukaistamisessa pääsääntönä ollut äänestysten yksimielisyysvaatimus määräenemmistövaatimuksella. Sen jälkeen toteutetuilla lisätoimenpiteillä ulotettiin määräenemmistöpäätökset koskemaan useita politiikan aloja. Näitä ovat muun muassa oikeudellinen yhteistyö siviilioikeuden alalla, yhdenmukaistaminen rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyö.

Nykyinen komissio on toimikautensa alusta lähtien ajanut entistä oikeudenmukaisempaa ja tehokkaampaa eurooppalaista verojärjestelmää. Jäsenvaltiot ovat sopineet useista uusista säännöistä varojensa suojelemiseksi ja yhteisöveron välttelyn torjumiseksi koko EU:ssa. Samalla varmistetaan oikeudenmukaisempi ja vakaampi ympäristö yrityksille.

Tätä taustaa vasten komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker ehdotti unionin tilaa käsitelleissä puheissaan vuosina 2017 ja 2018[4], että tietyissä verokysymyksissä siirrytään määräenemmistöpäätöksiin:

”Kun on kyse tärkeistä sisämarkkinakysymyksistä, haluan että neuvostossa tehdään useammin ja helpommin päätöksiä määräenemmistöllä – ja että Euroopan parlamentti osallistuu tasavertaisena. Sitä varten meidän ei tarvitse muuttaa perussopimuksia. Nykyisissä perussopimuksissa on ns. siirtymälausekkeita, jotka mahdollistavat siirtymisen tietyissä tapauksissa yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksiin – edellyttäen, että Eurooppa-neuvosto yksimielisesti päättää niin.

Kannatan vahvasti siirtymistä määräenemmistöön myös yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa, arvonlisäveroa, digiteollisuuden oikeudenmukaista verotusta ja finanssitransaktioveroa koskevissa päätöksissä.”

Tässä tiedonannossa ei siis ehdoteta muutoksia EU:n toimivallan jakoon verotuksen alalla. Siinä ei myöskään pyritä siirtymään kohti järjestelmää, jossa henkilö- ja yhtiöverokannat yhdenmukaistettaisiin koko EU:n alueella. Tässä tiedonannossa ehdotetaan ainoastaan, että muutettaisiin tapaa, jolla EU käyttää toimivaltaansa verotuksen alalla. Tiedonannossa esitetään muun muassa etenemissuunnitelma tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Sen avulla on tarkoitus käynnistää laaja poliittinen keskustelu ja antaa EU:n johtajille eväitä seuraavien Euroopan parlamentin vaalien edellä. Näiden keskustelujen ja tulevien vuosien painopisteiden perusteella komissio päättää, mitä konkreettisia ehdotuksia olisi tehtävä.

2. Miksi tarvitaan muutoksia?

2.1 Veropolitiikkaa parantamalla sisämarkkinat vahvemmiksi ja kilpailukykyisemmiksi

Yksimielisyysvaatimuksen vuoksi verotuksen alalla ei saada hyödynnettyä täysimittaisesti kaikkia mahdollisuuksia sisämarkkinoiden säilyttämiseen ja syventämiseen ja osallistavan kasvun tukemiseen eri maissa. Verotus on keskeisessä asemassa, kun rakennetaan vahvoja ja dynaamisia sisämarkkinoita, jotka tukevat yrityksiä, houkuttelevat sijoittajia ja voivat kilpailla maailman vahvimpien markkinoiden kanssa. Verotus on ratkaisevan tärkeää kasvun ja työllisyyden kannalta, sillä se vaikuttaa yritysten laajentumista, investointeja ja työllistämistä koskeviin päätöksiin. Lisäksi verotus on keskeinen tekijä pyrittäessä varmistamaan sosiaalinen oikeudenmukaisuus kansalaisille ja tasapuoliset toimintaedellytykset EU:ssa toimiville yrityksille. Hiljattain tehdyssä

[4] https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_fi

Eurobarometri-tutkimuksessa[5] kolme neljäsosaa vastaajista mainitsi verotukseen liittyvien väärinkäytösten torjunnan yhdeksi EU:n toiminnan painopistealueeksi.

EU:n veropolitiikalla voi olla myönteisiä vaikutuksia, mutta sen mahdollisuuksia ei kuitenkaan pystytä käyttämään täysimittaisesti. Sisämarkkinoilla yritykset ja kuluttajat noudattavat yhteisiä sääntöjä ja standardeja ilman rajojen muodostamia esteitä. Talous- ja rahaliiton sisällä taloudellista toimintaa helpottaa yhteinen raha. Välitön verotus ja jossain määrin myös välillinen verotus ovat kuitenkin edelleen hajautettuina 28 erilaiseen kansalliseen lainsäädäntöön. Jättämällä tämän hajanaisuuden huomiotta jäsenvaltiot aiheuttavat EU:n yrityksille ja erityisesti pk-yrityksille valtavia säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi tämä vähentää sisämarkkinoiden houkuttelevuutta investointikohteena koko maailman mittakaavassa.

Yksimielisyysvaatimus on haitannut vuosien varrella sellaisten tärkeiden veroaloitteiden toteuttamista, jotka ovat tarpeen sisämarkkinoiden ja EU:n kilpailukyvyn vahvistamiseksi.
Esimerkiksi yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa (CCCTB) ehdotettiin ensimmäisen kerran vuonna 2011 nykyaikaisena, yritysystävällisenä ja oikeudenmukaisena yhteisöverojärjestelmänä koko EU:lle. CCCTB:n[6], jota koskeva hanke pantiin uudelleen vireille vuonna 2016, on tarkoitus yksinkertaistaa tilannetta ennennäkemättömällä tavalla, helpottaa liiketoiminnan harjoittamista ja tuoda yrityksille oikeusvarmuutta. Samalla sillä halutaan varmistaa, että monikansalliset yritykset maksavat oikeudenmukaisen osuutensa veroista sinne, missä ne tuottavat voittonsa. CCCTB:tä koskevia neuvotteluja ei kuitenkaan ole saatu päätökseen neuvostossa, sillä jäsenvaltiot pyrkivät edelleen sopimaan yksimielisesti yhteisöverotuksen tulevaisuudesta.

Vakioidut arvonlisäveroilmoitukset ovat toinen ehdotus, joka olisi merkittävästi parantanut liiketoimintaympäristöä sisämarkkinoilla. Tämä ehdotus koski yksinkertaista ja yhdenmukaistettua järjestelmää alv-ilmoitusten jättämistä varten, ja sen tarkoituksena oli vähentää rajat ylittävää toimintaa harjoittavien yritysten hallinnollista rasitusta 15 miljardilla eurolla vuodessa. Pyrkiessään pääsemään yksimielisyyteen jäsenvaltiot päätyivät kuitenkin lopputulokseen, jossa yksinkertaistamistavoite jäi kokonaan ottamatta huomioon. Lopulta komission oli peruutettava ehdotus vuonna 2016, ja siksi EU:n yritysten on edelleen tultava toimeen 28 erilaisen alv-ilmoituslomakkeen kanssa.

---

5 http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20160707STO36204/tax-fraud-75-of-europeans-want-eu-to-do-more-to-fight-it

6 COM(2016) 685 final, 25.10.2016. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_en.pdf

EU:n veropolitiikassa toimimatta jättämisestä aiheutuvat kustannukset

Lopullisen alv-järjestelmän avulla voitaisiin kuroa umpeen veron kiertämisestä ja välttelystä aiheutuva vuotuinen 147 miljardin euron alv-vaje[7] sekä vähentää alv-petoksia, joista aiheutuvat tulonmenetykset talousarvioille ovat tällä hetkellä noin 50 miljardia euroa vuodessa[8].

Yhteinen yhdistetty yhteisöveropohja kasvattaisi pitkällä aikavälillä EU:n investointeja jopa 3,4 prosenttia ja lisäisi kasvua jopa 1,2 prosenttia (mikä vastaa noin 180:tä miljardia euroa[9]).

Finanssitransaktiovero, jota komissio ehdotti[10] vuonna 2011, toisi uusia tuloja 57 miljardia euroa vuodessa.

Digitaalisten palvelujen vero, jota ehdotettiin[11] vuonna 2018 lyhyen aikavälin ratkaisuna, tuottaisi unionissa noin 5 miljardia euroa lisätuloja joka vuosi ja auttaisi ehkäisemään sisämarkkinoiden pirstoutumista[12].

Veroalan yksimielisyysvaatimuksella on ollut kielteinen vaikutus myös EU:n laajempiin poliittisiin painopisteisiin. Verotus on keskeisellä sijalla myös monissa EU:n kunnianhimoisimmissa hankkeissa, joita ovat muun muassa talous- ja rahaliitto, pääomamarkkinaunioni, digitaaliset sisämarkkinat, vuoteen 2030 ulottuvat ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet ja kiertotalous. Esimerkiksi komission ehdotuksella energiaverodirektiivin tarkistamisesta[13] pyrittiin tukemaan EU:n ympäristö-, ilmasto- ja energiatavoitteita ottamalla hiilidioksidipäästöt huomioon polttoaineen verotuksessa. Näin olisi maksimoitu energiaverotuksen mahdollisuudet toteuttaa ilmastonmuutokseen liittyviä sitoumuksia ja tukea kestävää kasvua. Tämä olisi myös kääntänyt paradoksaalisen tilanteen, jossa saastuttavimpia polttoaineita verotetaan Euroopassa joissakin tapauksissa vähiten. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan päässeet yksimielisyyteen, ja lopulta ehdotus peruutettiin, jotta voitiin välttää sen muuttuminen tavoiteltujen päämäärien vastaiseksi. Tämän seurauksena EU:n energiaverotusta koskeva oikeudellinen kehys on edelleen ristiriidassa unionin ympäristö- ja ilmastonmuutostavoitteiden kanssa, eikä perussopimusten ”saastuttaja maksaa” -periaatetta sovelleta täysimääräisesti. EU:ssa olisi lisäksi mahdollista siirtyä kohti

[7] Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States 2018 Final Report: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf

[8] Alv-vajeen kokonaismäärä vuosilta 2011–2016 on yli 960 miljardia euroa.

[9] Laskelman perustana on EU:n talouden koko vuonna 2017.

[10] KOM(2011) 594 lopullinen. Kun kävi selväksi, ettei tämä koko EU:n kattavaa yhdenmukaista finanssitransaktioveroa koskeva alkuperäinen ehdotus saisi neuvoston yksimielistä kannatusta, komissio esitti 11 jäsenvaltion pyynnöstä ehdotuksen tiiviimmän yhteistyön sallimiseksi kyseisellä alalla (COM(2013) 71 final).

[11] COM(2018) 148 final.

[12] COM(2018) 146 final. Komission tiedonannossa *”On aika ryhtyä toimiin nykyaikaisen, oikeudenmukaisen ja tehokkaan verotusstandardin vahvistamiseksi digitaalitalouden alalla”* todetaan, että digitaalisia liiketoimintamalleja soveltavien yritysten verotuksen taso on tällä hetkellä alle puolet perinteisiä liiketoimintamalleja soveltavien yritysten tasosta. Edellisten keskimääräinen efektiivinen veroaste on 9,5 prosenttia, jälkimmäisten 23,2 prosenttia.

[13] KOM(2011) 169 lopullinen.

tehokkaampaa ja kestävämpää taloutta, jos sosiaalisia ja ympäristöä koskevia kielteisiä ulkoisvaikutuksia verotettaisiin yhdenmukaisesti ja kohdennetusti EU:n sisämarkkinoilla – esimerkiksi liikenne- ja energia-alalla – ”käyttäjä maksaa” -periaatteen ja ”saastuttaja maksaa” -periaatteen mukaisesti. Tämä osoittaa, että veroalan yksimielisyysvaatimus on tuomittu epäonnistumaan ja että muutokset ovat tarpeen.

Yksimielisyysvaatimuksesta huolimatta EU:n veropolitiikassa on viime vuosina saatu aikaan merkittävää edistystä, mutta se on suurelta osin tapahtunut julkisen paineen vaikutuksesta. Vuodesta 2015 alkaen on hyväksytty useita uusia säädöksiä, joilla edistetään verotuksen avoimuutta[14], torjutaan veronkiertoa[15], ehkäistään arvonlisäveropetoksia[16] ja uudistetaan sähköiseen kaupankäyntiin sovellettavia alv-sääntöjä[17]. Neuvostossa jäsenvaltiot ovat myös tehneet yhteistyötä laatiakseen yhteisen mustan listan veroasioissa yhteistyöhaluttomista lainkäyttöalueista. Tämä osoittaa, että jäsenvaltiot tunnustavat EU:n verotuksen alalla harjoittaman toiminnan arvon ja pääsevät yhteisymmärrykseen, kunhan riittävää poliittista tahtoa löytyy.

Viimeaikainen edistyminen veroasioissa on kuitenkin pitkälti julkisen paineen ja ulkoisten vaikutusten ansiota. Finanssikriisin ja laajasti uutisoitujen veroskandaalien[18] seurauksena kansalaiset ovat vaatineet oikeudenmukaisempaa ja tehokkaampaa verotusta ja painostaneet jäsenvaltioita toteuttamaan kipeästi kaivattuja uudistuksia. Myös kansainvälisen verotuksen alalla tapahtunut kehitys, kuten G20:n ja OECD:n veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskeva BEPS-toimintasuunnitelma, on kannustanut jäsenvaltioita toteuttamaan EU:n tason toimia. Julkisen paheksunnan tai ulkoisten kumppaneiden toimintasuunnitelmien ei kuitenkaan pitäisi määrätä EU:n veropolitiikassa siitä, miten tehokkaasti puutteita käsitellään tai miten yhteisten tavoitteiden saavuttamisessa edistytään. Muutamat erittäin tärkeät verotukseen liittyvät ehdotukset, joiden tavoitteena on tehostaa sisämarkkinoiden toimintaa, ovat edelleen hyväksymättä. EU:n veropolitiikan pitäisi olla samassa tahdissa tukemiensa päämäärien tavoitetason kanssa. Jäsenvaltioiden olisi voitava toteuttaa oikeat toimenpiteet

[14] https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-transparency-package_en

[15] Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (ATAD 1), EUVL L 193, 19.7.2016, s. 1–14, ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/952, annettu 29 päivänä toukokuuta 2017, direktiivin (EU) 2016/1164 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse verokohtelun eroavuuksista kolmansien maiden kanssa (ATAD 2), EUVL L 144, 7.6.2017, s. 1–11.

[16] Neuvoston asetus (EU) 2017/2454, annettu 5 päivänä joulukuuta 2017, hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla annetun asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta, EUVL L 348, 29.12.2017, s. 1–6; neuvoston asetus (EU) 2018/1541, annettu 2 päivänä lokakuuta 2018, asetusten (EU) N:o 904/2010 ja (EU) 2017/2454 muuttamisesta hallinnollista yhteistyötä arvonlisäveron alalla tehostavien toimenpiteiden osalta, EUVL L 259, 16.10.2018, s. 1–11; Euroopan unionin ja Norjan kuningaskunnan välinen sopimus hallinnollisesta yhteistyöstä, petosten torjunnasta ja saatavien perinnästä arvonlisäverotuksen alalla, EUVL L 195, 1.8.2018, s. 3–22.

[17] Neuvoston direktiivi (EU) 2017/2455, annettu 5 päivänä joulukuuta 2017, direktiivin 2006/112/EY ja direktiivin 2009/132/EY muuttamisesta palvelujen suorituksia ja tavaroiden etämyyntiä koskevien tiettyjen arvonlisäverovelvoitteiden osalta, EUVL L 348, 29.12.2017, s. 7–22.

[18] Offshore Leaks (huhtikuu 2013), Luxleaks (marraskuu 2014), Swiss Leaks (helmikuu 2015), Panama-paperit (huhtikuu 2015), Bahamas Leaks (syyskuu 2016), Football Leaks I (marraskuu 2016), paratiisipaperit (marraskuu 2017), Dubai-paperit (syyskuu 2018), Football Leaks II (marraskuu 2018) ja Cum-Ex Files (marraskuu 2018).

oikeaan aikaan, luoda tulevaisuuteen suuntautuvaa verokehystä ja vastata menestyksekkäästi uusiin haasteisiin. Tämän helpottamiseksi tarvitaan tehokkaampaa päätöksentekoprosessia.

2.2 Yhdistetty suvereniteetti suojaa kansallista verotuksellista itsemääräämisoikeutta

Verotus liittyy kiinteästi kansalliseen suvereniteettiin. Jäsenvaltioissa katsotaan, että samoin kuin talousarviot, verot ovat suoraan yhteydessä nimenomaan poliittisiin valintoihin, joihin liittyy vastuu kansalliselle äänestäjäkunnalle. Jäsenvaltioiden viranomaiset vastaavat myös yksin veronkannosta ja verovalvonnasta alueellaan, jotta niiden rahoitustarpeet saadaan täytettyä. Lisäksi jäsenvaltiot voivat katsoa verotuksen olevan kansallinen turvallisuuskysymys useilla kriittisillä aloilla, kuten energiahuollossa. Tämän mukaisesti eräät jäsenvaltiot katsovat yksimielisyyssäännön takaavan sen, että verotukseen liittyvää kansallista itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan eikä EU:n tasolla voida päättää epätoivotuista muutoksista. Joissakin jäsenvaltioissa pelätään myös sitä, että ilman yksimielisyyssääntöä EU ylittäisi toimivaltansa ja puuttuisi yhteisöverokantoihin, henkilöiden tuloverotukseen tai muihin veroihin, joilla ei ole merkitystä sisämarkkinoiden kannalta. Nämä pelot ovat perusteettomia.

Jotta EU:n veropolitiikkaa voidaan hyödyntää täysimääräisesti, on aika mukauttaa päätöksentekoprosessia. Neuvoston on voitava toteuttaa oikea-aikaisesti sellaisia finanssipoliittisia toimenpiteitä, joita tarvitaan pitkälle yhdentyneiden talouksien muodostamilla sisämarkkinoilla. Kun on kyse matkaviestinpalveluista, digitalisoiduista toiminnoista ja aineettomasta omaisuudesta, veropolitiikkaa ei voida enää hoitaa pelkästään kansallisten rajojen sisällä. Jäsenvaltioiden veropohjiin nykyisin kohdistuvia uhkia, kuten haitallista verokilpailua ja aggressiivista verosuunnittelua, ei voida torjua vain yhden osapuolen toimin. Yhteistyö on yhä useammin ainoa tapa, jolla jäsenvaltiot voivat saavuttaa poliittiset tavoitteensa ja välttää veropohjilleen aiheutuvia uhkia.

Veropolitiikkojen koordinointi EU:n tasolla voi tosiasiassa suojella jäsenvaltioiden valmiuksia toimia ja päästä tuloksiin ja sen myötä niiden suvereeneja oikeuksia. Perussopimusten mukaisten vapauksien perusteella jäsenvaltiot ovat yhdistäneet osan verotukseen liittyvästä itsemääräämisoikeudestaan. Määräenemmistöpäätöksiin siirtyminen ei millään tavoin vähentäisi jäsenvaltioiden verotusta koskevaa toimivaltaa eikä muuttaisi EU:n toimivaltaa tässä asiassa. Se tarjoaisi kuitenkin tehokkaamman tavan tehdä päätöksiä EU:n tasolla yhdistetyn suvereniteetin puitteissa. Se myös vahvistaisi jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tarttua yhteisiin haasteisiin, suojella tulojaan, noudattaa kasvua edistävää veropolitiikkaa ja torjua veropohjiin kohdistuvia ulkoisia uhkia. EU:n yhteiset toimet ovat ainoa keino torjua esimerkiksi rajat ylittäviin tilanteisiin liittyviä ongelmia, kuten alv-petoksia, joista aiheutuvat valtioiden tulonmenetykset ovat 50 miljardia euroa vuodessa, sekä veron kiertämistä ja välttelyä, joista aiheutuvat menetykset ovat arviolta 50–70 miljardia euroa vuodessa. Uudessa kansainvälisessä ympäristössä jäsenvaltioiden suvereniteetti toimia EU:n tasolla keskeisissä verokysymyksissä on siis usein hyödyllisempi kuin niiden kansallinen suvereniteetti verotuksen alalla.

Jäsenvaltiot ovat kuitenkin käyttäneet suvereniteettia ja yksimielisyyttä perusteena sellaisille väitteillensä, joiden tarkoituksena on suojella tiettyjä kansallisia etuja yhtenäismarkkinoiden etujen kustannuksella. Näin jäsenvaltioiden on mahdollista tukeutua taloudellisissa malleissaan verojärjestelmiin, jotka on suunniteltu houkuttelemaan tietynlaisia toimintoja tai kuluttajia. Esimerkkeinä ovat tupakan ja alkoholin hyvin alhaiset valmisteverokannat tai yritysten tai varakkaiden yksityishenkilöiden edulliset verojärjestelyt. Jäsenvaltiot ovat toisinaan estäneet tiettyjen verotukseen liittyvien asiakokonaisuuksien etenemisen, kun ne ovat pyrkineet suojaamaan etujaan tietyillä aloilla. Yhteisellä lähestymistavalla päästäisiin pidemmälle ja suojattaisiin EU:n etuja laajemmin. Esimerkiksi säästötulojen verotusta koskevan direktiivin[19] hyväksyminen kesti yli 14 vuotta ja täytäntöönpano vielä kaksi vuotta lisää. Vuonna 2008 tehdyn muutosehdotuksen[20], jonka tarkoituksena oli tehdä direktiivi kaikilta osin toimivaksi veron kiertämisen torjunnassa, eteneminen oli pysähdyksissä vielä kuuden vuoden ajan. On aiheellista kysyä, onko tilanne, jossa yksi jäsenvaltio voi yksin estää 27 muun jäsenvaltion toivomat aloitteet, hyödyllinen kaikkien niiden 27 muun jäsenvaltion kansallisen suvereniteetin kannalta.

Verokilpailu ei sinänsä ole huono asia. Joissakin tapauksissa se voi kuitenkin myös vähentää kaikkien jäsenvaltioiden toimintavaihtoehtoja. Esimerkiksi yhdessä jäsenvaltiossa toteutetuilla verotoimenpiteillä, joiden tarkoituksena on houkutella liikkuvia veropohjia, kuten pääomatuloja, on taipumus vähentää tällaisten tulojen verotusta kaikissa jäsenvaltioissa. Vähennyksen kompensoimiseksi näiden jäsenvaltioiden on usein korotettava vähemmän liikkuvien veropohjien, kuten työtulojen tai kulutuksen, verotusta. Tästä seuraa, että työntekijöiden, kuluttajien ja kotimaisten yritysten verotaakka on raskaampi. Tämä heikentää jäsenvaltioiden verojärjestelmien oikeudenmukaisuutta ja koko EU:n kasvua edistävää toimintaohjelmaa. Määräenemmistöpäätökset auttaisivat näin ollen verokilpailusta aiheutuvien rajat ylittävien vaikutusten lieventämisessä.

EU:n veropolitiikka ei saisi olla riippuvainen yksimielisyyssäännöstä, jota voidaan käyttää väärin puhtaasti kansallisten etujen ajamiseen sisämarkkinoiden ja muiden jäsenvaltioiden tarpeiden kustannuksella. Siirtyminen määräenemmistöpäätöksiin verotuksen alalla antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden hallita tehokkaammin sitä osaa itsemääräämisoikeudestaan, jonka ne ovat yhdistäneet koko unionin etujen ajamiseksi, sekä tuottaisi enemmän yhteisiä ja yksilöllisiä tuloksia.

---

[19] Neuvoston direktiivi 2003/48/EY, annettu 3 päivänä kesäkuuta 2003, säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta, EUVL L 157, 26.6.2003, s. 38–48.

[20] Ehdotus neuvoston direktiiviksi säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta annetun direktiivin 2003/48/EY muuttamisesta,
13.11.2008, KOM(2008) 727 lopullinen.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_en

2.3 Paremman päätöksenteon avulla parempia päätöksiä ja vahvempi demokraattinen legitimiteetti

Siirtyminen määräenemmistöpäätöksiin parantaisi verotusta koskevien neuvoston päätösten laatua. Yksimielisyysvaatimus muodostaa esteen tehokkaalle päätöksenteolle neljällä eri tavalla.

Ensinnäkin on erittäin vaikeaa päästä minkäänlaiseen kompromissiin, koska vain yksi jäsenvaltio riittää estämään asiasta sopimisen. Tähän liittyy se, että jäsenvaltiot pidättyvät usein neuvottelemasta tosissaan ratkaisuja neuvostossa, koska ne tietävät, että ne voivat yksinkertaisesti käyttää veto-oikeuttaan, jos neuvottelujen tulos ei ole niille mieleinen. Tämä yksimielisyyskulttuuri kannustaa toisinaan jäsenvaltioita, ministereitä ja kansallisia hallintoelimiä keskittymään omien kansallisten järjestelmiensä säilyttämiseen sen sijaan, että ne pyrkisivät saamaan aikaan EU:n yleisten etujen suojaamiseksi tarvittavan kompromissiratkaisun. Tämä selittää sen, miksi monista verotusta koskevista ehdotuksista sopiminen kestää vuosia tai miksi ne ovat yksinkertaisesti juuttuneet neuvostoon ilman, että niistä käydään minkäänlaista keskustelua.

Toiseksi silloinkin, kun verotuksen alalla päästään yksimielisyyteen, se tapahtuu yleensä pienimmän yhteisen nimittäjän tasolla, mikä vähentää päätöksistä yrityksille ja kuluttajille seuraavia myönteisiä vaikutuksia tai tekee täytäntöönpanosta hankalampaa. Esimerkiksi alv-laskutusdirektiivi[21] hyväksyttiin, vaikka laskutusvaatimuksiin tuli eroavuuksia sen seurauksena, että jäsenvaltioille jätettiin vaihtoehtoja.

Kolmanneksi yksimielisyydellä on ollut verotuksen alalla epätoivottuja vaikutuksia päätöksentekomenettelyyn, sillä jotkin jäsenvaltiot saattavat käyttää tärkeitä veropoliittisia ehdotuksia pelinappuloina edistääkseen muita, täysin erillisiä vaatimuksiaan tai painostaakseen komissiota tekemään lainsäädäntöehdotuksia. Näin oli esimerkiksi silloin, kun veron kiertämisen estämistä koskevasta direktiivistä sopimista viivytettiin eräissä jäsenvaltioissa, jotka hakivat lupaa käännettyyn alv-velvollisuuteen.

Lopuksi voidaan todeta, että veroalan yksimielisyysvaatimus on tuomittu epäonnistumaan. Yksimielisesti tehdyt päätökset voidaan peruuttaa vain yksimielisesti. Tämä tekee usein jäsenvaltioista liian varovaisia, laimentaa tavoitteita ja heikentää lopputulosta. Jäsenvaltiot pelkäävät tilannetta, jossa ne sopisivat direktiivistä, joka estäisi niitä perimästä veroja asianmukaisesti tai antaisi ei-toivotun edun toiselle jäsenvaltiolle, koska tällaisessa tilanteessa ne eivät voisi korjata lainsäädäntöä ilman kyseisen jäsenvaltion suostumusta.

Euroopan parlamentin osallistuminen parantaisi verotusta koskevaa päätöksentekoa. Viime vuosina, kun veroskandaalit ovat olleet lehtien otsikoissa muutaman kuukauden välein, Euroopan parlamentilla on ollut merkittävä vaikutus EU:n veropolitiikkaan. Se on käyttänyt poliittista painoarvoaan ja vienyt useiden tilapäisten komiteoiden avulla eteenpäin oikeudenmukaista verotusta koskevaa kunnianhimoista suunnitelmaa. Verotuksen alalla nykyisin käytössä olevan erityisen lainsäätämisjärjestyksen mukaisesti Euroopan

[21] Neuvoston direktiivi 2010/45/EU, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2010, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta laskutussääntöjen osalta, EUVL L 189, 22.7.2010, s. 1–8.

parlamentilla ei kuitenkaan ole päätöksenteossa äänioikeutta. Poliittinen paine on siksi ainoa väline, jonka avulla se voi vaikuttaa EU:n verotukseen liittyviin päätöksiin. Siirtyminen kohti määräenemmistöä eli päätöksentekoa tavallisen lainsäätämisjärjestyksen mukaisesti antaisi Euroopan parlamentille mahdollisuuden osallistua täysipainoisesti EU:n veropolitiikan kehittämiseen. Euroopan parlamentti, joka on riippumaton kansallisista paineista ja eduista, voisi antaa uusia näkökulmia verotusta koskeviin neuvotteluihin. Näin niissä voitaisiin ottaa paremmin huomioon koko unionin tarpeet. Jos Euroopan parlamentilla olisi yhtäläinen painoarvo päätettäessä EU:n veropoliittisten aloitteiden lopullisesta muodosta, voitaisiin päästä luomaan toimintaympäristöä, jossa jäsenvaltiot voivat neuvotella keskenään vilpittömin mielin. Viime kädessä siirtyminen määräenemmistöpäätöksiin tavallisen lainsäätämisjärjestyksen mukaisesti voisi johtaa vaikuttavampiin, merkityksellisempiin ja kunnianhimoisempiin tuloksiin EU:n veropolitiikassa.

3. Mitä vaihtoehtoja EU:n perussopimukset tarjoavat yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksiin siirtymiseksi?

Tämä ei ole ensimmäinen kerta, kun verotusta koskeva yksimielisyysvaatimus on asetettu kyseenalaiseksi. Komissio on Euroopan parlamentin tuella perussopimusten muutosten yhteydessä ehdottanut useita kertoja siirtymistä määräenemmistöpäätöksiin EU:n veropolitiikassa. Jotkin jäsenvaltiot katsoivat kuitenkin tämän olevan kysymys, josta ei käydä neuvotteluja, joten asia jäi ratkaisematta. Nyt on aika aloittaa keskustelu uudelleen, sillä verotusta koskevan päätöksenteon tehostaminen on yhä enemmän tarpeen kaikista edellä mainituista syistä.

EU:n perussopimuksista käy selkeästi ilmi, miten verotuksen alaan kuuluvia ehdotuksia koskevat päätökset on tehtävä. Yleissääntönä on, että neuvosto hyväksyy yksimielisesti verotusta koskevat ehdotukset erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen (**Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) 113 ja 115 artikla**[22]). Perussopimuksiin sisältyy kuitenkin myös muita määräyksiä, jotka antavat mahdollisuuden käyttää yksimielisen menettelyn sijasta muita menettelyjä ilman, että itse perussopimuksia on tarkistettava.

Tiiviimmän yhteistyön menettelyä[23] käyttäen vähintään yhdeksän jäsenvaltion ryhmä voi yhdessä edetä ehdotetun aloitteen kanssa, jos neuvostossa ei ole mahdollista päästä yksimielisyyteen. Vuonna 2013 tiiviimmän yhteistyön menettelyä ehdotettiin finanssitransaktioveroa koskevassa asiassa, josta kaikki jäsenvaltiot olivat keskustelleet yhdessä vuodesta 2011 lähtien. Tästä ehdotuksesta neuvotellaan edelleen kymmenen jäsenvaltion kesken, jotta päästäisiin yksimielisyyteen kompromissiratkaisusta. Tiiviimpi yhteistyö voi olla hyvä vaihtoehto tiettyjen EU:n aloitteiden edistämiseksi pienemmän jäsenvaltioryhmän kanssa, mutta se ei ole paras mahdollinen ratkaisu, jolla voitaisiin ratkaista

[22] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ja 194 artiklan 3 kohdassa määrätään myös, että neuvosto vahvistaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä ympäristö- ja energia-alan säännökset, jotka ovat ”etupäässä verotuksellisia”.

[23] SEU-sopimuksen 20 artikla ja SEUT-sopimuksen 326–334 artikla.

EU:n veropolitiikan yksimielisyysvaatimukseen liittyviä laajempia ongelmia tai varmistaa edistyminen ja johdonmukaisuus sisämarkkinoiden osalta kokonaisuutena.

Perussopimuksiin sisältyy myös kaksi nimenomaista artiklaa, joissa sallitaan määräenemmistöpäätöksenteko tietyissä olosuhteissa. SEUT-sopimuksen 116 artiklan mukaan määräenemmistöpäätökset tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ovat mahdollisia, jotta voidaan poistaa erilaisista verosäännöistä johtuvat kilpailun vääristymät, jos vääristymää ei ole saatu poistetuksi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Tähän määräykseen sovelletaan kuitenkin edellä mainittuja tiukkoja edellytyksiä, eikä sen avulla voida poistaa kaikkia ongelmia, joita yksimielisyysvaatimuksesta nykyisin aiheutuu. Toistaiseksi SEUT-sopimuksen 116 artiklaa ei ole käytetty, mutta komissio on valmis ottamaan sen tarvittaessa käyttöön. Määräenemmistöpäätöksiä voidaan käyttää myös toteutettaessa toimenpiteitä, joilla torjutaan unionin taloudellisia etuja vahingoittavia petollisia menettelyjä (**SEUT-sopimuksen 325 artikla**). Tällaisia toimenpiteitä voisivat olla jotkin alv-petosten torjuntaa koskevat toimenpiteet, sillä arvonlisäeron kohdalla on kyse EU:n omista varoista, mutta aloitteen soveltamisalan olisi oltava tarkasti kohdennettu.

Käytännöllisin tapa siirtyä verotuksen alalla yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksiin olisi käyttää perussopimusten ns. siirtymälausekkeita. Niiden avulla yksimielisyysvaatimuksesta voitaisiin siirtyä pois tavalla, joka olisi jäsennellympi kuin edellä kuvatut vaihtoehdot.

Siirtymälausekkeet

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimuksen) 48 artiklan 7 kohta sisältää yleisen siirtymälausekkeen. Sen perusteella neuvoston on mahdollista hyväksyä kyseessä olevan alan toimenpiteet, joihin on aiemmin sovellettu yksimielisyysvaatimusta, jatkossa määräenemmistöllä tai tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen.

Tämän lausekkeen käyttöönottoa varten Eurooppa-neuvoston on tehtävä aloite, jossa ilmoitetaan päätöksentekomenettelyyn kaavaillun muutoksen soveltamisala, sekä toimitettava se kansallisille parlamenteille. Jos yhdenkään jäsenvaltion kansallinen parlamentti ei vastusta aloitetta kuuden kuukauden kuluessa, Eurooppa-neuvosto voi Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan hyväksyä päätöksen yksimielisesti.

Yleinen siirtymälauseke antaa mahdollisuuden ottaa käyttöön määräenemmistöpäätökset, mutta noudattaa edelleen erityistä lainsäätämisjärjestystä – jossa Euroopan parlamenttia ainoastaan kuullaan. Lisäksi se antaa mahdollisuuden käyttää määräenemmistöpäätöksiä ja noudattaa tavallista lainsäätämisjärjestystä – jolloin päätös tehdään yhdessä Euroopan parlamentin kanssa.

SEUT-sopimuksen 192 artiklan 2 kohta sisältää erityisen siirtymälausekkeen sellaisten ympäristöalan toimenpiteiden osalta, joissa päätökset tehdään nykyisin yksimielisesti, mukaan lukien säännökset, jotka ovat ”etupäässä verotuksellisia”. Tämä mahdollisuus liittyy erityisesti ilmastonmuutoksen torjuntaan ja ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen.

Voidakseen siirtyä tällä alalla toteutettavissa verotoimenpiteissä tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen neuvoston on päätettävä asiasta yksimielisesti komission ehdotuksen perusteella ja Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan.

Kuten edellä mainittiin itsemääräämisoikeuteen liittyvien näkökohtien yhteydessä, siirtymisellä määräenemmistöpäätöksiin ei olisi vaikutusta jäsenvaltioiden nykyiseen toimivaltaan verotuksen alalla. Lissabonin sopimukseen sisältyy pöytäkirja[24], jonka mukaan mikään kyseisessä sopimuksessa ei muuta verotusta kokevan EU:n toimivallan laajuutta tai käyttöä. Asteittainen siirtyminen yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksiin joillakin verotuksen osa-alueilla olisi tämän periaatteen mukaista. Jäsenvaltioiden ja unionin toimivalta säilyvät tältä osin ennallaan. Kyse olisi vain tulevaisuudessa käytettävän päätöksentekomenettelyn muuttamisesta, minkä jäsenvaltiot hyväksyisivät yksimielisesti itsemääräämisoikeutensa puitteissa.

Siirtyminen määräenemmistöpäätöksiin olisi joka tapauksessa demokraattinen päätös, joka kuuluu täysin jäsenvaltioiden määräysvallan piiriin. Jäsenvaltiot päättivät yksimielisesti sisällyttää Lissabonin sopimukseen siirtymälausekkeen. Lausekkeen käyttöön ottaminen edellyttää taas Eurooppa-neuvoston yksimielistä päätöstä. Lisäksi kaikilla kansallisilla parlamenteilla on mahdollisuus vastustaa kyseistä muutosta, ja muutokselle tarvittaisiin Euroopan parlamentin vahvistus.

4. Miten tästä eteenpäin: etenemissuunnitelma asteittaista ja kohdennettua muutosta varten

Komissio katsoo, ettei kyse ole enää siitä, onko ylipäätään tarpeen siirtyä pois yksimielisyysvaatimuksesta verotuksen alalla, vaan siitä, miten ja milloin siirtyminen toteutetaan. Euroopan parlamentti sekä useat jäsenvaltiot ja sidosryhmät ovat ilmaisseet saman näkökannan[25]. Määräenemmistöpäätösten avulla voitaisiin hyödyntää EU:n veropolitiikan mahdollisuudet kaikilta osin ja antaa jäsenvaltioille mahdollisuus päästä nopeampiin, tehokkaampiin ja demokraattisempiin kompromissiratkaisuihin. Siirtyminen tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen varmistaisi myös sen, että verotusta koskevissa päätöksissä voitaisiin hyödyntää Euroopan parlamentin konkreettista panosta. Näin otettaisiin huomioon kansalaisten näkemykset ja lisättäisiin vastuuvelvollisuutta.

Paras tapa edetä kohti tätä tavoitetta olisi asteittainen ja kohdennettu lähestymistapa selkeine välitavoitteineen. Näin jäsenvaltiot voisivat mukautua prosessiin ja edistää sitä yhdessä samoin kuin välttää häiriöt ja ristiriidat, joita välitön muutos voisi aiheuttaa. Sen vuoksi komissio ehdottaa, että EU:n veropolitiikkaa koskevissa asioissa siirryttäisiin asteittain määräenemmistöpäätöksiin, jotka tehdään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

[24] Pöytäkirja Lissabonin sopimusta koskevista Irlannin kansan huolenaiheista, EUVL L 60, 2.3.2013, s. 131–139, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4

[25] Euroopan parlamentin suositus neuvostolle ja komissiolle 13. joulukuuta 2017 rahanpesua, veronkiertoa ja veropetoksia käsittelevän tutkinnan johdosta (2016/3044(RSP)), 205 kohta. Ks. myös Euroopan parlamentin päätöslauselma 16. helmikuuta 2017 Euroopan unionin toiminnan parantamisesta hyödyntämällä Lissabonin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia (2014/2249(INI)), 27 kohta.

Ensimmäisessä vaiheessa määräenemmistöpäätökset olisi otettava käyttöön sellaisissa toimenpiteissä, joilla ei ole välitöntä vaikutusta jäsenvaltioiden verotusoikeuteen, veropohjiin tai verokantoihin, mutta jotka ovat äärimmäisen tärkeitä, jotta voidaan torjua veropetoksia ja veron kiertämistä ja välttelemistä sekä tehdä verosäännösten noudattamisesta helpompaa sisämarkkinoilla toimiville yrityksille. Tähän sisältyisi toimenpiteitä, joilla parannetaan jäsenvaltioiden välistä hallinnollista yhteistyötä ja keskinäistä avunantoa veropetosten, veronkierron ja verojen välttelyn torjumiseksi. Lisäksi näihin toimenpiteisiin kuuluisi EU:n ja kolmansien maiden välisten kansainvälisten sopimusten tekeminen tällä alalla. Tähän ryhmään kuuluisivat myös ne verotukseen liittyvien väärinkäytösten torjuntaa koskevat aloitteet, joista jäsenvaltiot ovat jo sopineet kansainvälisellä tasolla esimerkiksi OECD:n veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevaan BEPS-toimintasuunnitelmaan kuuluvista toimista[26] käytyjen keskustelujen yhteydessä. Lisäksi ensimmäisen vaiheen olisi katettava esimerkiksi yhdenmukaistettuja raportointivelvoitteita koskevat aloitteet, joiden ensisijaisena tarkoituksena on tehdä verosäännösten noudattaminen helpommaksi sisämarkkinoilla toimiville yrityksille. Näistä verokysymyksistä ei yleensä vallitse erimielisyyttä jäsenvaltioiden keskuudessa, ja EU:n toimien tarve tunnustetaan selkeästi. Niiden eteneminen on ollut pysähdyksissä yksimielisyysvaatimuksen vuoksi yleensä vain silloin, kun niitä on käytetty vaihtokaupan välineenä muita etuja tai asioita ajettaessa. Siirtyminen määräenemmistöpäätöksiin näillä aloilla mahdollistaisi näin ollen nopeamman ja tehokkaamman sopimisprosessin asioissa, joista vallitsee pitkälti yhteisymmärrys.

Toisessa vaiheessa määräenemmistöpäätösten olisi katettava toimenpiteet, jotka ovat luonteeltaan etupäässä verotuksellisia ja joilla tuetaan muita poliittisia tavoitteita. Näitä tavoitteita voivat olla muun muassa ilmastonmuutoksen torjunta, ympäristönsuojelu taikka kansanterveyden tai liikennepolitiikan parantaminen. Jos verotukseen liittyvät päätökset tehtäisiin näillä aloilla tehokkaammin, olisi mahdollista panna täytäntöön ympäristöystävällinen energiapolitiikka, jolla tuettaisiin esimerkiksi ilmastonmuutosta koskevia EU:n kunnianhimoisia tavoitteita. Ympäristöalaa koskeva perussopimusten erityinen siirtymälauseke[27] kattaa muun muassa säännökset, jotka ovat etupäässä verotuksellisia, ja se tarjoaa ilmeisen keinon siirtyä pois yksimielisyysvaatimuksesta tällä alalla. Tätä siirtymälauseketta ei ole koskaan käytetty, mutta komissio on valmis ottamaan sen tarvittaessa käyttöön. Kaikilla muilla politiikan aloilla olisi käytettävä yleistä siirtymälauseketta.

Kolmannessa vaiheessa olisi keskityttävä verotuksen sellaisiin osa-alueisiin, jotka on jo suurelta osin yhdenmukaistettu ja joita on kehitettävä ja mukautettava uusiin olosuhteisiin. Tämä koskisi muun muassa arvonlisä- ja valmisteveroja. Jos EU:n päätöksenteko olisi näillä aloilla nopeampaa, jäsenvaltioiden verohallintojen ja verojärjestelmien olisi mahdollista pysyä viimeisimmän teknologisen kehityksen ja markkinamuutosten tasalla. Esimerkkinä tästä on se, että 25 vuotta sisämarkkinoiden luomisen jälkeen EU:lla on edelleen alv-järjestelmä, jota on laadittu yli 40 vuoden ajan. Se on liian raskas yrityksille ja viranomaisille sekä altis petoksille. Tähän ei saada aikaan muutosta, ennen kuin jäsenvaltiot sopivat lopullisesta järjestelmästä, jolla luodaan tulevaisuudessa

[26] http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm
[27] SEUT-sopimuksen 192 artiklan 2 kohta.

kestävä, petoksilta suojattu ja yritysystävällinen alv-järjestelmä. Tupakka- ja alkoholimarkkinoilla syntyvät innovaatiot edellyttävät myös nopeaa reagointia sen varmistamiseksi, että uusia tuotteita säännellään asianmukaisesti verotuksen näkökulmasta. Määräenemmistöpäätösten avulla voitaisiin varmistaa, ettei EU:n yhdenmukaistettujen sääntöjen uudistaminen pysähdy muutaman jäsenvaltion vastustukseen. Arvonlisäveron kohdalla on kyse EU:n omista varoista, minkä vuoksi päätöksenteon tehostaminen tällä osa-alueella on erityisen tärkeää.

Neljännessä vaiheessa otettaisiin käyttöön määräenemmistöpäätökset muissa veroalan aloitteissa, jotka ovat tarpeen sisämarkkinoiden samoin kuin EU:n oikeudenmukaisen ja kilpailukykyisen verotuksen kannalta. Jotta sisämarkkinat voidaan saattaa valmiiksi verotuksellisesta näkökulmasta, on tarpeen toteuttaa eräitä merkittäviä verohankkeita. Kuten edellä mainittiin, CCCTB edistyy edelleen hyvin hitaasti yksimielisyysvaatimuksen vuoksi huolimatta siitä, että se tarjoaisi tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavan, kilpailukykyisen ja oikeudenmukaisen yhtiöverojärjestelmän, jota EU tarvitsee maailmanlaajuisessa kilpailussa. Määräenemmistöpäätöksenteko voisi auttaa pääsemään ulos umpikujasta sekä tuoda varmuutta ja vakautta yrityksille kaikkialla EU:ssa. Myös tarve löytää kattava ratkaisu digitaalitalouden verottamiseen on kiireellinen kysymys. Digitaalista toimintaa harjoittavien yritysten verotuksen oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden varmistaminen edellyttävät vakaata EU-lainsäädäntöä. Unionilla ei ole varaa viivästyksiin, joita aiheutuu, kun jäsenvaltiot yrittävät epätoivoisesti päästä yksimielisyyteen. Kun haetaan digiverotusta koskevaa kokonaisvaltaista ratkaisua, siirtyminen määräenemmistöpäätöksiin lisäisi verojärjestelmien oikeudenmukaisuutta ja kestävyyttä ja edistäisi samalla vakaita digitaalisia sisämarkkinoita.

5. Seuraavat vaiheet

On selvää, että EU:n veropolitiikassa tarvitaan tehokkaampaa sääntelyä. Sisämarkkinat ja talous- ja rahaliitto edellyttävät veropolitiikkaa, jonka avulla kaikki voivat hyötyä EU:n kasvavasta taloudellisesta ja rahoituksellisesta yhdentymisestä. Kansainvälisessä verotusympäristössä sekä yritysten ja kuluttajien käyttäytymisessä tapahtuneiden nopeiden muutosten vuoksi EU:ssa tarvitaan verojärjestelmää, jonka avulla voidaan pysyä mukana maailmanmarkkinoilla ja kilpailla niillä. Laajemmat eurooppalaiset tavoitteet, kuten ilmastonmuutoksen torjuminen, kestävän kasvun, työllisyyden ja investointien edistäminen, digitalisaation hyödyntäminen sekä oikeudenmukaisen ja kestävän sosiaalisen mallin turvaaminen edellyttävät tuekseen nopeita ja tehokkaita verotoimenpiteitä.

Erityinen lainsäätämisjärjestys, jossa noudatetaan yksimielisyyssääntöä ja jossa Euroopan parlamenttia ainoastaan kuullaan verotusasioiden osalta, on ristiriidassa tämän politiikan nykyisen toimintaympäristön kanssa. Tässä tiedonannossa komissio kehottaa Eurooppa-neuvostoa, Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja kaikkia sidosryhmiä käynnistämään avoimen keskustelun määräenemmistöpäätöksiin siirtymisestä EU:n veropolitiikassa, lisäämään Euroopan parlamentin osallistumista päätöksentekoon sekä

määrittelemään oikea-aikaisen ja käytännöllisen lähestymistavan siirtymän toteuttamista varten.

Komissio kehottaa EU:n johtajia

- **hyväksymään etenemissuunnitelman**, joka esitetään tässä tiedonannossa;

- **päättämään nopeasti yleisen siirtymälausekkeen käyttämisestä** (SEU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohta) vaiheessa 1 eli kysymyksissä, jotka eivät vaikuta suoraan jäsenvaltioiden verotusoikeuteen, veropohjiin tai verokantoihin, ja vaiheessa 2, jossa verotus tukee muita poliittisia tavoitteita, jotta voidaan siirtyä määräenemmistöpäätöksiin ja tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen. Tätä varten Eurooppa-neuvostoa pyydetään ilmoittamaan kansallisille parlamenteille aloitteistaan ja pyytämään Euroopan parlamentin hyväksyntää;

- **harkitsemaan yleisen siirtymälausekkeen käyttöä** (SEU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohta) vaiheen 3 kattamilla osa-alueilla, joilla verotus on jo pitkälti yhdenmukaistettua, ja vaiheessa 4 eli muissa sisämarkkinoiden ja oikeudenmukaisen verotuksen kannalta tarpeellisissa aloitteissa vuoden 2025 loppuun mennessä, jotta näillä osa-alueilla voidaan siirtyä määräenemmistöpäätöksiin ja tavallisen lainsäätämisjärjestyksen noudattamiseen.