

Asia

EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset; komission tiedonanto määränemmistö päätöksentekoon ja tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen siirtymisestä EU:n veropolitiikan alalla

Kokous

U/E/UTP-tunnus
E 96/2017 vp**Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Euroopan komissio antoi tiedonannon ”Kohti tehokkaampaa ja demokraattisempaa päätöksentekoa EU:n veropolitiikan alalla” 15.1.2019. Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto kävi asiasta alustavan keskustelun 12.2.2019, jonka perusteella jatkokeskustelusta ei sovittu. Asiaa on käsitelty myös veroasioiden korkean tason työryhmässä 31.1.2019. Eurooppa-neuvosto tuskin käsittelee asiaa kuluvana vuonna.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä EU:n toimintakyvyn vahvistamista. Unionin on kyettävä tehokkaaseen päätöksentekoon jäsenvaltioiden ja kansalaisten etujen turvaamiseksi. Siksi neuvoston toimintakyvyn varmistaminen on tärkeää. Sen työmenetelmiä on kehitettävä ja päätöksentekomenettelyä tehostettava. Suomi on valmis tapauskohtaisesti tarkastelemaan määränemmistö päätöksenteon laajentamista neuvostossa.

Suomi on valmis tutkimaan, voitaisiinko määränemmistömenettelyyn ja/tai tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen siirtymistä harkita jäsenvaltioiden hallinnollista yhteistyötä parantavien hankkeiden osalta. Jäsenvaltioiden hallinnollinen yhteistyö on tärkeää harmaan talouden, korruption ja veronkierron torjumiseksi, koska ilmiöt eivät vaikuta vain yksittäisen jäsenvaltion alueella, vaan heijastuvat koko unionin alueelle rapauttaen unionin toimintakykyä sekä sen sisäistä ja ulkoista uskottavuutta.

Tiiviillä EU-yhteistyöllä kitketään aggressiivista verosuunnittelua, torjutaan veronkiertoa ja vähennetään haitallista verokilpailua. Suomi toimii aktiivisesti EU:n veroparatiisilistan kehittämisessä. EU:ssa otetaan käyttöön maakohtainen raportointi. Selkeät ja yhteiset aggressiivista verosuunnittelua ja veronkiertoa torjuvat toimenpiteet ovat kaikkien etu, ja ne helpottavat myös yritysten toimintaedellytyksiä. Tähän asiakokonaisuuteen liittyvät toimenpiteet käsitellään viimeistään Eurooppa-poliittisessa selonteossa.

Siirtymisen määränemmistömenettelyyn ja/tai tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen ei ole tarkoituksenmukaista koskea verovelvollisten verotusmenettelyä. Suomi on

johdonmukaisesti pyrkinyt sekä EU:n että kotimaan lainsäädännön osalta edistämään verovelvollisten ja verohallinnon kannalta yksinkertaista ja selkeää verotusmenettelyä samoin kuin varsinaista verotustakin, mitä pyrkimystä määräenemmistömenettely hankaloittaisi.

Suomi katsoo, että yksimielisyysvaatimus ja erityinen lainsäätämisyjärjestys on säilytettävä EU:n veropolitiikassa, kun asia koskee kansallisen veropolitiikan ydintä ja unionin verolainsäädännön harmonisointia, etenkin veropohjien ja –kantojen osalta.

Siirtyminen määräenemmistöpäätöksentekoon ja/tai tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen verotuksen alalla saattaisi kuitenkin käytännössä mahdollisen päätöksen konkreettisesta sisällöstä riippuen rajoittaa kansallisen budjettivallan käyttämistä. Kansallisen liikkumavaran tosiasiallinen kaventuminen verotuskysymyksissä voisi olla myös haitallista fiskaalisen neutraliteetin ja talouspolitiikan ennustettavuuden näkökulmasta.

Suomi vahvistaa yksityiskohtaisemmat kantansa aikanaan asian mahdollisesti edetessä.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio antoi 15.1.2019 tiedonannon siirtymisestä määräenemmistöpäätöksentekoon ja tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen tietyissä asioissa EU:n veropolitiikan alalla, nojaten EU:n perussopimusten niin kutsuttuihin yhdyskäytävälausekkeisiin eli siirtymämääräyksiin (”passerelle”), joiden nojalla EU:n perussopimuksia voidaan tarkistaa yksinkertaistetussa menettelyssä.

Kuten komissio tiedonannossaan toteaa, veroalan lainsäädäntö on ollut pitkään sidoksissa kansalliseen suvereniteettiin. Verotus muodostaa tärkeän osan kansallista finanssipolitiikkaa ja talouspolitiikkaa laajemmin ja siten suvereniteetti on erikseen turvattu juuri yksimielisellä päätöksenteolla.

Komissio kuitenkin katsoo, että joustavampaa päätöksentekoa tarvitaan sisämarkkinoiden vahvistamiseksi ja niiden kilpailukykyyn parantamiseksi. Veropolitiikka liittyy mm. kilpailukykyyn ja siksi kysymykset verokannoista ja veropohjista ja niiden harmonisoinnista ovat keskeinen osa sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa. Komission puheenjohtaja Juncker otti kysymyksen esille vuonna 2017 unionin tilaa koskevassa puheessaan, samoin kuin vuonna 2018 samaisessa puheessa. Pj Juncker mainitsi erikseen tässä yhteydessä mm. yhteisen yhdistetyn yhteisöveropohjan, arvonlisäverotuksen, digiverotuksen sekä finanssitransaktioverotuksen. Jälkimmäisen osalta joukko jäsenmaita on edennyt tiivistetyn yhteistyön menettelyssä. Komission mukaan yksimielisyysvaatimus on haitannut veroaloitteiden toteuttamista sisämarkkinoiden ja EU:n kilpailukykyyn vahvistamiseksi. Komissio korostaa tiedonannossaan myös Euroopan parlamentin roolia tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä demokraattisen vastuuvollisuuden toteuttajana.

Verotusoikeus on keskeinen osa kansallista täysivaltaisuutta ja eduskunnan budjettivaltaa. Valtion tuloista ja menoista päättäminen on perinteisesti katsottu niin tärkeäksi osaksi kansallista suvereniteettia, että myös EU:n veropolitiikan teossa on haluttu säilyttää yksimielisyysvaatimus. Eduskunta on aiemmin linjannut, että talouspoliittisen päätöksenteon hyväksyttävyyys toteutuu parhaiten kansallisten parlamenttien kautta (SuVL 6/2018 vp ja SuVL 7/2018 vp). Verotus on kiinteä osa talouspoliittista päätöksentekoa. EU-asioissa kansallista täysivaltaisuutta on lähestytty esimerkiksi eurokriisin vuosina lähinnä budjetin menoarvion näkökulmasta, mutta talousarvion tuloarvio ja siten veropohjat ja verokannat, ovat yhtä tärkeitä.

Viime vuosina jäsenvaltiot ovat hyväksyneet yksimielisyysmenettelyssä useita mm. veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun estämiseen sekä verotuksen läpinäkyvyyden parantamiseen tähtääviä esityksiä, kuten verojen kiertämisen estämistä koskeva direktiivi (nk. ATAD-direktiivi) sekä sen muutosdirektiivi, EU:n lista yhteistyöhaluttomista kolmansista maista sekä eräät verotuksen läpinäkyvyyttä parantavat virka-apudirektiivin muutokset. Arvonlisäverotuksessa on saatu yksimielisyys useista järjestelmämuutoksista. Suomi on myös johdonmukaisesti pyrkinyt sekä EU:n että kotimaan lainsäädännön osalta edistämään verovelvollisten ja verohallinnon kannalta yksinkertaista ja selkeää verotusta ja verotusmenettelyä. Sovellettava päätöksentekomenettely voi vaikuttaa myös tähän kysymykseen. Siten komission tiedonannossa esitetyt kannanotot yksimielisyysmenettelyn toimimattomuudesta eivät vastaa viime vuosien todellisuutta.

Toisaalta viime aikojen esille tulleet tapaukset mm. veronkierron ja rahanpesun osalta ovat nostaneet verotuksen osalta jäsenvaltioiden hallinnollisen yhteistyön ja viranomaisten välisen tietojenvaihdon entistä tärkeämpään rooliin myös osana unionin veropolitiikkaa.

Komission ehdotus Eurooppa-neuvostolle

Komission mukaan muutos tulisi toteuttaa asteittain. 1) Määräenemmistöpäätöksiin tulisi siirtyä ensin toimenpiteissä, joilla ei olisi suoraa vaikutusta jäsenvaltioiden verotusoikeuksiin, veropohjiin tai verokantoihin, mutta jotka ovat kriittisiä veropetosten, veron välttämisen ja veronkiertämisen torjumiseksi. Näitä olisivat jäsenvaltioiden keskinäisen yhteistyön ja virka-avun parantaminen, kansainvälisten sopimusten laatiminen EU:n ja kolmansien maiden välillä, kansainväliset aloitteet veronkierron torjumiseksi sekä yritysten verosäännösten noudattamisen helpottaminen, kuten harmonisoidut raportointivelvoitteet. 2) Seuraavassa vaiheessa määräenemmistöpäätökset tulisi ulottaa toimenpiteisiin, jotka ovat toisia politiikanaloja tukevia, ensi sijassa fiskaalisia toimenpiteitä esim. ilmastonmuutoksen hillinnässä, ympäristönsuojelussa tai kansanterveyden parantamisessa. 3) Kolmannessa vaiheessa määräenemmistömenettelyä tulisi soveltaa jo harmonisoiduilla alueilla, joita tulisi uudistaa ja sopeuttaa uusiin olosuhteisiin, kuten ALV ja valmisteverot. 4) Neljännessä vaiheessa määräenemmistöpäätöksenteko tulisi ulottaa verotusalan aloitteisiin, jotka ovat välttämättömiä yhteismarkkinoilla ja kilpailukykyiselle verotukselle Euroopassa, kuten CCCTB-hanke sekä ehdotukset digitaalisen verotuksen alalla.

Tiedonannossa komissio kehottaa EU:n johtajia hyväksymään tiedonannossa esitetyn tiekartan sekä päättämään nopealla aikataululla yleisen passerelle-säännöksen käytöstä määräenemmistöpäätöksentekoon ja tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen siirtymiseksi yllä mainittujen toimenpiteiden 1 ja 2 osalta. Lisäksi komissio kehottaa Eurooppa-neuvostoa harkitsemaan yleisen passerelle-säännöksen käyttämistä määräenemmistöpäätöksentekoon ja tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen siirtymiseksi toimenpiteiden 3 ja 4 osalta vuoden 2025 loppuun mennessä.

Ns. yhdyskäytävälausekkeiden soveltaminen

Niin sanotun yleisen yhdyskäytävä- eli siirtymälausekkeen (SEU 48(7)) mukaan Eurooppa-neuvosto voi päättää yksimielisesti siirtymisestä määräenemmistöpäätöksentekoon tietyillä aloilla tai tietyissä tapauksissa. Samoin Eurooppa-neuvosto voi tehdä päätöksen siirtymisestä erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen. Lausekkeen

käyttöönottoa varten Eurooppa-neuvoston on tehtävä aloite, jossa ilmoitetaan päätöksentekomenettelyyn kaavaillon 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.

Artiklan nojalla on mahdollista siirtyä määräenemmistöpäätöksentekoon neuvostossa joko erityisen lainsäätämisyjärjestyksen puitteissa tai siirtyen myös noudattamaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

Ympäristöpolitiikkaa koskevan SEUT 192(2) mukaan neuvosto voi yksimielisesti päättää, että tietyissä erityisen lainsäätämisyjärjestyksen piirissä olevissa ympäristöalan ”säännöksissä, jotka ovat etupäässä verotuksellisia” siirrytään soveltamaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä. Neuvosto tekisi päätöksen komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan. Komissio huomauttaa tiedonannossaan, että tämä mahdollisuus kytkeytyy etenkin ilmastonmuutoksen torjuntaan ja ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen.

Komission mukaan uudet haasteet edellyttävät siirtymistä yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksentekoon veropolitiikan alalla. Kyse on komission pitkän tähtäimen tavoitteesta. Komissio on ehdottanut muutosta jo aiemmin mm. EU:n perussopimusten uudistamisen yhteydessä.

EU:n perussopimusten mukaisesti verotusasioista päätetään erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuullaan, (SEUT 113 sekä 115 artiklat). Neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan säännökset liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi sekä kilpailun vääristymien välttämiseksi.

Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä neuvosto hyväksyy lainsäädäntöehdotukset määräenemmistömenettelyllä. Nykyisin valtaosassa lainsäädäntömenettelyissä käytössä oleva tavanomainen lainsäätämisyjärjestys antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhtäläisen päätösvalan lainsäädäntöasioissa. Neuvoston äänestäessä määräenemmistö saavutetaan, mikäli 55 prosenttia jäsenvaltioista äänestää puolesta (käytännössä 16 jäsenvaltiota 28:sta) ja esitystä kannattavat jäsenvaltiot, jotka edustavat vähintään 65 prosenttia EU:n väkiluvusta. Esityksen hyväksymisen voi estää ns. määrävähemmistö jäsenvaltioista, jotka edustavat vähintään 35 prosenttia EU:n väkiluvusta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEU 48(7) artikla, yksimielinen päätöksenteko Eurooppa-neuvostossa.
SEU 192(2) artikla

Käsittely Euroopan parlamentissa

SEU 48(7) artiklan 4 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 19.6.2019

Institutionaalisten asioiden jaosto, kirjallinen menettely 14.-18.2.2019, jaoston kokous 10.6.2019

Veroasioiden jaosto, kirjallinen menettely 15.-18.2.2019

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta on katsonut, että EU:n institutionaalisia puitteita ja päätöksentekomenettelyjä on ensisijaisesti uudistettava ja sen toimintaa parannettava ja tehostettava nykyisten määräysten puitteissa hyödyntämällä kaikkia EU:n perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia (SuVL 9/2017 vp ja SuVL 1/2018 vp), E96/2017 vp. Verotuksen määräenemmistöpäätöksentekokysymyksiä on käsitelty eduskunnassa myös vuonna 2013 valtioneuvoston EU-selonteon yhteydessä, VaVL 8/2013 vp — VNS 6/2013 vp.

Jos Eurooppa-neuvosto tekee asiasta aloitteen komission tiedonannon perusteella, Suomessa eduskunta tekee päätöksen hyväksymisestä tai vastustamisesta suoraan EU-sopimuksen nojalla ilman hallituksen esitystä asiasta.

Eurooppa-neuvoston EU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan nojalla tekemän aloitteen käsittelystä säädetään eduskunnan työjärjestyksessä (32 §). Eduskunta voi ottaa kantaa asian perustuslaillisiin näkökulmiin vielä varsinaisen aloitteen jälkeen, ja tarvittaessa vastustaa aloitetta, jos se niin katsoo.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Valtionverotus kuuluu itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtion lainsäädäntövaltaan.

Maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan lainsäädäntövalta, joka koskee maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa, maakunnalle maksettavia elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita sekä kunnalle tulevia veroja. Ahvenanmaalle rekisteröidyt yhteisöt maksavat valtakunnalle yhteisöveron valtion osuuden, mutta maakunnalle maksettavan veron suuruudesta säättää maakuntapäivät.

Jos Eurooppa-neuvosto tekisi aloitteen asiasta komission tiedonannon perusteella, aloitteen perustuslailliset vaikutukset on arvioitava erikseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan päätöksentekosääntöjen muutos ei muuta jäsenvaltioiden ja unionin välistä toimivallanjakoa vaan niitä menettelyjä, joiden mukaan unionissa tehdään päätöksiä. Kun määräenemmistöpäätöksenteon osalta kyseessä ei ole uudenlainen päätösmenettely, vaan jo ennestään käytetyn menettelyn soveltamisalan laajentaminen, muutos ei ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta (PeVL 38/2001 vp, s. 6/I, ks. myös PeVL 7/2003 vp, s. 8/II ja PeVL 36/2006, s. 5/II). Siirtyminen määräenemmistöpäätöksentekoon ja/tai tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen verotuksen alalla saattaisi kuitenkin käytännössä mahdollisen päätöksen konkreettisesta sisällöstä riippuen rajoittaa kansallisen budjettivallan käyttämistä.

Taloudelliset vaikutukset

Tiedonannolla sinällään ei ole taloudellisia vaikutuksia. Jos kuitenkin komissio tai Eurooppa-neuvosto esittää konkreettisen ehdotuksen määräenemmistöpäätösten lisäämiseksi, ehdotuksen taloudelliset vaikutukset arvioidaan erikseen.

Tavallinen lainsäätämisyjärjestys taikka määräenemmistöpäätöksentekomenettelyt veropolitiikan harmonisoinnissa voisivat johtaa siihen, että Suomen verokertymät muuttuisivat merkittävästikin, vastoin Suomen tahtoa. Suomen kaltaisten korkean verotason jäsenvaltioiden osalta huolena on kansallisten vaikutusmahdollisuuksien ja liikkumavaran kapeneminen. Komission ehdotuksessa esitetään toimenpiteitä, jotka voisivat toteutuessaan vaikuttaa merkittäväällä tavalla kansallisen talouspolitiikan ja veropolitiikan liikkumavaraan epäedullisella tavalla. Muuttuvat verokannat ja –pohjat vaikuttaisivat finanssipolitiikkaan ja sen ennustettavuuteen.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komissio on antanut 9.4.2019 tiedonannon siirtymisestä määräenemmistöpäätöksentekoon energia- ja ilmastopolitiikan alalla KOM (2019) 177 lopullinen, joista valtioneuvosto valmistelee eduskunnalle erilliset selvitykset.

Asiakirjat

KOM (2019) 8 lopullinen – Komission tiedonanto: ”Kohti tehokkaampaa ja demokraattisempaa päätöksentekoa EU:n veropolitiikan alalla”, Strasbourg 15.1.2019.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, valtioneuvoston kanslia, p. 050-307 4432,
etunimi.sukunimi@vnk.fi

lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia, p. 0295 160 313,
etunimi.sukunimi@vnk.fi

lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, valtioneuvoston kanslia, p. 0295 160 335,
etunimi.sukunimi@vnk.fi

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
