

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta tiettyjen veroalan tietojen toimittamiselle ja vaihtamiselle asetettujen määräaikojen kiireelliseksi lykkäämiseksi COVID-19-pandemian vuoksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 8 päivänä toukokuuta 2020 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta tiettyjen veroalan tietojen toimittamiselle ja vaihtamiselle asetettujen määräaikojen kiireelliseksi lykkäämiseksi COVID-19-pandemian vuoksi sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Muutossäädökset on tarkoitettu tulemaan voimaan kiireellisinä. Tämän vuoksi ehdotuksista annettiin ensin perustuslain 97 § 1 momentin mukainen E-selvitys (E 61/2020 vp, 28.5.2020).

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 2020

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen

Neuvotteleva virkamies Harri Joiniemi

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
15.6.2020

EU/2020/0893

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI DIREKTIIVIN 2011/16/EU MUUTTAMISESTA TIETTYJEN VEROALAN TIETOJEN TOIMITTAMISELLE JA VAIHTAMISELLE ASETETTujen MÄÄRÄAIKOJEN KIIREELLISEKSI LYKKÄÄMISEKSI COVID-19-PANDEMIAN VUOKSI

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 8 päivänä toukokuuta 2020 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU, jäljempänä *virka-apudirektiivi*, muuttamisesta tiettyjen veroalan tietojen toimittamiselle ja vaihtamiselle asetettujen määräaikojen kiireelliseksi lykkäämiseksi COVID-19-pandemian vuoksi, COM(2020) 197.

Direktiivin muutosehdotuksessa esitetään, että raportoitavien finanssitilien tietojenvaihtamisen (ns. DAC2) määräaika syyskuun 30 päivästä 2020 siirretään kolmella kuukaudella eli 31 päivään joulukuuta 2020 asti.

Raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä (ns. DAC6) koskevan raportoinnin ja ensimmäisen tietojenvaihdon päivämääriä muutettaisiin kuudella kuukaudella.

Lisäksi ehdotetaan, että neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta tehdä täytäntöönpanopäätöksen pidentää ehdotettuja määräajan lykkäämistä vielä kolmella kuukaudella, jos vakavat esteet, taloudelliset häiriöt ja riskit COVID-19-pandemian aiheuttama kansanterveys jatkuu ja jäsenvaltiot joutuvat edelleen toteuttamaan sulkemistoimenpiteitä.

Virka-apudirektiivi on saatettu kansallisesti voimaan lailla hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta (185/2013). Lakia on myöhemmin muutettu johtuen direktiiviin tehdyistä muutoksista. Myöhemmät muutokset on saatettu voimaan laeilla 30.12.2015/1703, 29.12.2016/1488, 14.12.2017/881, 23.11.2018/960 ja 30.12.2019/1561. Lisäksi eri säädöksiin on lisätty näiden direktiivimuutosten täytäntöönpanon ja soveltamisen kannalta tarpeellisia asiasisältöisiä säännöksiä sekä säädetty erillinen laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 30.12.2019/1559.

Virka-apudirektiivillä säädetään EU-jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä verotuksen alalla. Direktiivin mukaiset yhteistyötavat ovat virkamiesten läsnäolo toisen jäsenvaltion hallintovirastossa ja osallistuminen hallinnollisiin tutkimuksiin, samanaikainen tarkastus, asiakirjojen tiedoksianto, palaute sekä tiedonvaihto, joka voi perustua pyyntöön tai olla oma-aloitteista tai pakollista automaattista tiedonvaihtoa.

Automaattisen tietojenvaihdon piiriin kuuluvat eräät erikseen mainitut tulo- ja pääomalajit. Lisäksi pakolliseen automaattiseen tietojenvaihtoon kuuluu finanssitilejä koskevat tiedot, tiedot rajat ylittäviä tilanteita varten annettavista ennakkopäätöksistä sekä ennakkohinnoittelusopimuksista, verotuksen maakohtaisen raportin tiedot sekä raportoitavat rajat ylittävät järjestelyt. Direktiivin lisäksi viranomaisten välinen yhteistyö verotuksen alalla voi perustua valtioiden välillä sovellettaviin tuloverosopimuksiin, perintöverosopimuksiin tai erillisiin virka-apusopimuksiin.

Virka-apudirektiivi koskee kaiken tyyppisiä veroja pois lukien arvonlisävero, tulli ja valmistevero, joita varten on erilliset yhteistyötä koskevat EU-säännökset. Direktiivi ei koske myöskään pakollisia sosiaaliturvamaksuja ja eräitä muita maksuja.

2 Ehdotuksen perustelut ja pääasiallinen sisältö

2.1 Ehdotuksen perustelut

COVID-19-pandemia on vakava kansanterveyskriisi, joka on vaikuttanut kaikkiin jäsenvaltioihin. Tämä tilanne häiritsee kansalaisten ja yritysten elämää merkittäväällä tavalla, sillä varsinkin monissa jäsenvaltioissa käyttöönotettujen sulkujen aiheuttamien rajoitteiden vuoksi niiden on vaikeaa harjoittaa toimintaansa. Useat jäsenvaltiot ja sellaiset henkilöt, jotka ovat velvollisia toimittamaan tietoja hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla 15 päivänä helmikuuta 2011 annetun neuvoston direktiivin 2011/16/EU nojalla, ovat pyytäneet, että tiettyjä mainitussa direktiivissä säädettyjä tietojen toimittamisen ja vaihtamisen määräaikoja lykättäisiin. Lykkämisspyynnöt liittyvät erityisesti automaattiseen tietojenvaihtoon toisessa jäsenvaltiossa verotuksellista kotipaikkaansa pitävien edunsaajien finanssitileistä ja neuvoston direktiivin 2011/16/EU liitteessä IV vahvistettavista raportoitavista rajat ylittävistä järjestelyistä. COVID-19-pandemian aiheuttama vakava häiriö vaikeuttaa finanssilaitosten ja sellaisten henkilöiden, jotka ovat velvollisia toimittamaan rajat ylittäviä järjestelyjä koskevat tiedot, mahdollisuutta noudattaa sääntöjä oikea-aikaisesti ja vaikuttaa kielteisesti jäsenvaltioiden verohallintojen valmiuteen kerätä ja käsitellä tietoja.

Tämä tilanne edellyttää kiireellisiä ja koordinoituja toimia unionissa ja tarvittaessa maailmanlaajuisesti. Tältä osin olisi hyödyllistä ottaa huomioon maailmanlaajuisen foorumin (Global Forum) ohjausryhmän aloite Raportoivien finanssilaitosten yhteisestä raportointistandardista (CRS), joka on saatettu osaksi unionin lainsäädäntöä neuvoston direktiivillä 2014/107/EU. Siinä ehdotetaan notifiointimenettelyä, jolla vaikeuksissa olevat lainkäyttöalueet voivat lykätä finanssitilitietojen vaihtamista kolmella kuukaudella.

Kun otetaan huomioon tämänhetkinen epävarmuus COVID-19-pandemian kehittymisestä, olisi hyödyllistä säätää mahdollisuudesta lykätä tietojen toimittamisen ja vaihtamisen määräaikaa vielä toisen kerran. Tämä olisi tarpeen, jos COVID-19-pandemian kansanterveydelle aiheuttamien vakavien riskien vuoksi vallitsevat poikkeukselliset olosuhteet jatkuvat koko lykkäysajan tai osan siitä ja jos jäsenvaltioiden on joko toteutettava uusia tai jatkettava olemassa olevia sulku-toimenpiteitä.

COVID-19-pandemian puhkeamisen jälkeen komissio on saanut paljon kysymyksiä ja pyyntöjä ja käynnistänyt useita aloitteita kriisin vaikutusten lieventämiseksi. Verotuksen ja tulliliiton pääosasto TAXUD on jo tehnyt useita päätöksiä, pääasiassa tulli- ja alv-alalla, ongelmien ratkaisemiseksi kiireellisesti tai ainakin tilanteen rauhoittamiseksi. Näistä päätöksistä on yhteen-veto TAXUDin verkkosivustolla (COVID-19 Taxud Response).

2.2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Finanssitilien tietojenvaihtaminen

Direktiivin muutosehdotuksessa esitetään, että raportoitavien finanssitilien tietojenvaihtamisen (ns. DAC2) määräaikaa syyskuun 30 päivästä 2020 siirretään kolmella kuukaudella eli 31 päivään joulukuuta 2020 asti.

Raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskeva tietojenvaihto

Raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä (ns. DAC6) koskevan raportoinnin ja ensimmäisen tietojenvaihdon päivämääriä muutettaisiin. Tietojenvaihtamisen alkuperäinen päivämäärä on 31 päivä lokakuuta 2020. Luonnoksen mukaan valinnanvaraisen mahdollisuuden valinneiden jäsenvaltioiden ensimmäisen tietojenvaihdon päivämäärä olisi 30 päivänä huhtikuuta 2021.

Tähän liittyen niin sanottujen historiallisten (eli järjestelystä, jonka ensimmäinen vaihe on toteutettu tai toteutetaan aikaisintaan 25 päivänä kesäkuuta 2018 ja viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2020) rajat ylittävien järjestelyjen (kansallisen) raportoinnin määräpäivän voisi siirtää 31 päivästä elokuuta 2020 kuudella kuukaudella eli 28 päivään helmikuuta 2021. Verohallinnoille järjestelyistä 1 päivän heinäkuuta 2020 ja 31 päivän joulukuuta 2020 väliseltä ajalta annettavien tietojen 30 päivän määräaika alkaa 1 tammikuuta 2021.

Lisäksi ehdotetaan, että neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta tehdä täytäntöönpanopäätöksen pidentää ehdotettuja määräajan lykkäämistä vielä kolmella kuukaudella, jos vakavat esteet, taloudelliset häiriöt ja riskit COVID-19-pandemian aiheuttama kansanterveys jatkuu ja jäsenvaltiot joutuvat edelleen toteuttamaan sulkemistoimenpiteitä. Tällainen ehdotus on annettava neuvostolle viimeistään kuukautta ennen asianomaisen määräajan päättymistä.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuuteen sekä suhteellisuusperiaatteeseen

Oikeusperusta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 113 ja 115 artikla muodostavat tämän lainsäädäntöaloitteen oikeusperustan. Useimmat aloitteet, jotka liittyvät oikeudellisen kehityksen yhdenmukaistamiseen tai yhteensovittamiseen välittömän verotuksen alalla, perustuvat SEUT-sopimuksen 115 artiklaan, kun taas välillistä verotusta käsitellään SEUT-sopimuksen 113 artiklassa. Ehdotetuilla säännöillä pyritään muuttamaan tiettyjen tietojen (finanssatilejät ja raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevat tiedot) toimittamiselle ja vaihtamiselle asetettuja erityisiä määräaikoja, jotta voidaan ottaa huomioon tämän hetkiset vaikeudet noudattaa neuvoston direktiivissä 2011/16/EU säädettyjä velvoitteita COVID-19-kriisin vuoksi. Koska raportoitavat rajat ylittävät järjestelyt voivat liittyä sekä välittömiin että välillisiin veroihin, molemmat oikeusperustat ovat merkityksellisiä ehdotettujen sääntöjen kannalta.

Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)

Ehdotus on täysin SEUT-sopimuksen 5 artiklassa määrätyn toissijaisuusperiaatteen mukainen. Se koskee veroalalla tehtävää hallinnollista yhteistyötä. Oikeusvarmuus ja selkeys tiettyjen direktiivissä säädettyjen määräaikojen lykkäämisen soveltamisessa voidaan varmistaa vain, jos havaittuun ongelmaan sovelletaan koordinoitua lähestymistapaa kaikissa jäsenvaltioissa.

Suhteellisuusperiaate

Ehdotuksella mukautetaan voimassa olevia direktiivin säännöksiä, jotka koskevat tiettyjen tietojen toimittamisen ja vaihtamisen määräaikoja, jotta voidaan vastata haasteisiin, joita raportointivelvolliset henkilöt ja verohallinnot kohtaavat tämänhetkisen COVID-19-pandemian vuoksi. Nämä mukautukset eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen jäsenvaltioiden välisen hallinnollisen yhteistyön tavoitteen saavuttamiseksi. Niissä säädetään lykkäyksestä, jossa otetaan huomioon liikkumisrajoitusten tai sulkutoimenpiteiden kesto, ja niillä varmistetaan, että lykkäysaikana raportointivelvollisuuden piiriin tulevia tietoja ei jätetä raportoimatta tai vaihtamatta.

Toimintatavan valinta

Tämän ehdotuksen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 113 ja 115 artiklat. Sekä artiklassa 113 että 115 artiklassa määrätään nimenomaisesti, että tällainen lainsäädäntö on annettava yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyksityksessä.

Ehdotettu direktiivi on myös neuvoston direktiivin 2011/16/EU kuudes muutos ja neuvoston direktiivien (EU) 2014/107/EU, 2015/2376, 2016/881, 2016/2258 ja 2018/822 mukainen.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Voimaan tullessaan direktiivin säännökset on implementoitava, jos jäsenvaltio haluaa käyttää mahdollisuutta siirtää mainittuja määräaikoja.

DAC2 osalta määräajat on kansallisesti säädelty Verohallinnon päätöksellä, joten tältä osin direktiivin muutos ei edellytä lainsäädäntötoimia. Käytännössä ilmoitusvelvolliset finanssilaitokset ovat jo ilmoittaneet vuoden 2019 tiedot Verohallinnolle. Verohallinto ei näe siitä johtuvia ongelmia tietojen vaihtamisessa muiden jäsenvaltioiden kanssa.

DAC6 osalta määräaikojen siirtäminen edellyttäisi raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain muutosta.

Ehdotuksen hyväksyminen johtaa siihen, että Suomi tulee saamaan joistain jäsenvaltioista finanssitilitietoja vuodelta 2019 kolme kuukautta myöhemmin kuin normaalisti sekä siihen, että Suomi alkaa saada joistain jäsenvaltioista Suomea koskevista raportoitavista järjestelyistä tietoja kuusi kuukautta myöhemmin kuin mitä alkujaan on sovittu. Näillä voi olla jotain vaikutuksia Suomen verotusoikeuden toteutumiseen.

Direktiiviehdotukseen ei sisälly arviota taloudellisista vaikutuksista unionissa kokonaisuudessaan tai jäsenvaltiossa.

5 Ahvenanmaan asema

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Valtiovarainministeriö

Muistiolounnos direktiiviehdotuksesta on ollut 25.—26.5.2020 kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa EU9 (Verot).

Asiasta on 28.5.2020 annettu eduskunnalle E-kirje (E 61/2020 vp), johon eduskunta on ottanut kantaa seuraavassa lausunnossaan: [SuVP 24/2020 vp](#).

Euroopan unioni

Ehdotuksesta on keskusteltu neuvoston korkean tason verotyöryhmässä.

Asia on ollut esillä keskiviikkona 3.5.2020 Coreper II-käsittelyssä. Suomi jätti asiassa tarkasteluvarauksen.

Asia tullaan käsittelemään neuvostossa kirjallisessa menettelyssä.

Euroopan parlamentin ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoja ei ole vielä annettu.

7 Valtioneuvoston kanta

Hallitus kannattaa direktiivin muutosesityksen hyväksymistä. COVID-19-pandemia aiheuttaa eräissä jäsenvaltioissa ilmoitusvelvollisille vaikeuksia noudattaa nykyisiä määräaikoja. Lisäksi se aiheuttaa eräille jäsenvaltioille vaikeuksia saattaa erityisesti DAC6 edellyttämien teknisten muutosten täytäntöönpanon valmiiksi määräaikaan mennessä.