

VO Joiniemi Harri

09.07.2009

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Komission tiedonanto Hyvän hallintotavan edistämisestä verotuslalla 29.4.2009 KOM(2009) 201 lopullinen

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:
EU/2009/0846

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission tiedonannosta neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle Hyvän hallintotavan edistämisestä verotuslalla (29.4.2009 KOM(2009) 201 lopullinen).

Hallinto- ja kuntaministeri

Mari Kiviniemi

Ylitarkastaja

Harri Joiniemi

LIITTEET Perusmuistio, KOM(2009) 201 lopullinen

Asiasanat	verosopimukset, verot, verotus
Hoitaa	VM
Tiedoksi	ALR, EUE, STM, TH, VH, VNEUS, YM

VO Joiniemi Harri

25.06.2009

Asia

Komission tiedonanto Hyvän hallintotavan edistäminen verotusalalla 29.4.2009 KOM(2009) 201 lopullinen

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2009/0846

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Perustuslain 97 §:n mukainen selvitys (E-kirje)

Asiakirjat:

KOM(2009) 201 lopullinen

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Perustamissopimuksen 94 artikla, yksimielinen päätöksenteko

Käsittelijä(t):

VM/VO Harri Joiniemi p. 160 33158

Suomen kanta/ohje:

Suomi kannattaa komission hyvän hallintotavan edistäminen verotusalalla koskevassa tiedonannossa esitettyjä periaatteita. Suomi pitää tärkeänä, että hyvää hallintotapaa verotusalalla edistetään koordinoidusti ja tehokkaasti. Suomi tukee komission työtä hyvän hallintotavan edistämiseksi verotusalalla sekä esitettyjä toimintatapoja.

Tiedonannossa esiteltyjä säädösehdotuksia on käsitelty jo aiemmin Eduskunnassa ja niihin on otettu kantaa siinä yhteydessä.

- U 13/2009 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla (virka-apudirektiivi).

- U 12/2009 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi keskinäisestä avunannosta veroihin, tulleihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä (perintädirektiivi).
- U 80/2008 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta annetun direktiivin muuttaminen).

Pääasiallinen sisältö:

G20-ryhmän maat sopivat marraskuun 2008 toimintasuunnitelmassaan pyrkivänsä laatimaan rahoituskysymysten avoimuutta ja verotusalan hallinnollista yhteistyötä koskevat kansainväliset soveltamissäännöt. EU:n valtiovarainministerit kehittivät joulukuussa 2008 kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle laatimassaan asiakirjassa jatkamaan yhteistyöstä kieltäytyvien oikeudenkäyttöalueiden aiheuttamien laittomien rahoitusriskien sekä verokeitaiden torjuntaa. G20-ryhmän 14.3.2009 järjestettyyn ministeri- ja valtionpäämiestason kokoukseen laatimassaan asiakirjassa EU:n valtiovarainministerit korostivat, että rahoitusjärjestelmä on suojattava läpinäkymättömiltä, yhteistyöhaluttomilta ja löyhästi säännellyiltä oikeudenkäyttöalueilta, offshore-keskukset mukaan luettuina. Lisäksi he kehittivät ottamaan käyttöön ”seuraamusvalikoiman” ja korostivat tarvetta lisätä toimia verotusalan hyvän hallintotavan eli avoimuuden, tietojenvaihdon ja oikeudenmukaisen verokilpailun toteutumiseksi kansainvälisellä tasolla. Maaliskuun 19 ja 20 päivänä 2009 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti nämä tavoitteet. Lontoossa 2.4.2009 pidetyssä G20-ryhmän valtionpäämiesten huippukokouksessa osanottajat sopivat toteuttavansa toimia yhteistyöstä kieltäytyviä oikeudenkäyttöalueita kuten verokeitaita vastaan. Huippukokouksen osanottajat myös ilmoittivat olevansa valmiita langettamaan seuraamuksia julkisten talouksiensa ja rahoitusjärjestelmiensä suojelemiseksi. Lisäksi osanottajat korostivat, että pankkisalaisuuden aika on ohi. Monet oikeudenkäyttöalueet olivat jo G20-ryhmän kokouksen valmisteluvaiheessa ilmoittaneet haluavansa noudattaa vastedes avoimuutta ja tietojenvaihtoa koskevia kansainvälisiä standardeja.

Tiedonannon tarkoituksena on määrittää, kuinka EU voi edistää verotusalan hyvän hallintotavan toteutumista. Siinä tarkastellaan

- kuinka hyvää hallintotapaa voitaisiin parantaa EU:ssa,
- millä Euroopan yhteisön ja EU:n jäsenvaltioiden mahdollisesti käytettävissä olevilla erityisvälineillä voitaisiin edistää hyvää hallintotapaa kansainvälisellä tasolla ja
- missä laajuudessa EU:n jäsenvaltiot voivat toimia entistä koordinoitumpia muilla foorumeilla, kuten OECD:ssä ja YK:ssa.

1) Verotusalan hyvän hallintotavan osatekijät

a) Nykyinen veroyhteistyö EU:ssa

Jäsenvaltiot ovat sopineet useista toimenpiteistä, joiden tavoitteena on edistää verotusalan hyvää hallintotapaa EU:ssa:

- *Hallinnollinen yhteistyö mukaan luettuna tietojenvaihto.* Keskinäistä avunantoa koskevassa direktiivissä säädetään välittömiä veroja koskevasta tietojenvaihdosta veroviranomaisten välillä. Verosaatavien perintää koskeva direktiivin nojalla jäsenvaltio voi pyytää virka-apua toiselta jäsenvaltiolta periäkseen vero-, tulli- ja maksusaataviaan. Säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta annetun direktiivin nojalla verohallinnot voivat vaihtaa tietoja automaattisesti.

- *Haitallinen verokilpailu.* Jäsenvaltioiden välillä on tehty poliittinen sopimus, jolla pyritään vertaisarvioinnin avulla estämään haitallista verokilpailua yritysverotuksessa. Yritysverotuksen käytäntesäännöissä määritellään haitalliset verotoimenpiteet, jotka vaikuttavat tai voivat vaikuttaa merkittäväällä tavalla yritystoiminnan sijoittautumiseen yhteisössä ja joiden myötä verotaso on huomattavasti asianomaisessa jäsenvaltiossa yleistä verotasoaa alhaisempi.
- *Valtiontuet.* Myös verotukseen kohdistuviin valtiontukiin sovellettava EU:n valtiontukipolitiikka on vähentänyt jäsenvaltioiden käyttöön ottamien erityisten yritysverojärjestelmien aiheuttamaa kilpailun vääristymistä.
- *Avoimuus.* Yhtiöoikeus sekä yhtiötoiminnan ja taloudellisen toiminnan avoimuuden varmistavat säännöt täydentävät näitä veroaloitteita.

b) Kansainvälisestä veroyhteistyöstä käydyt keskustelut

EU:n pyrkimykset veroyhteistyön parantamiseen vastaavat OECD soveltamia periaatteita haitallisen verokilpailun estämiseksi. OECD:n toiminta on kaksijakoista:

- Sillä pyritään tunnistamaan ja purkamaan OECD:n 30 jäsenvaltion etuuskohteluun oikeuttavat verojärjestelmät EU:n yritysverotuksen käytäntesääntöjä muistuttavilla arviointiperusteilla.
- Se on laajennettu koskemaan myös muita kuin OECD-maita. Oikeudenkäyttöalueista on 35 antanut poliittisen sitoumuksen tehdä avoimuutta ja tietojenvaihtoa koskevaa moitteetonta yhteistyötä OECD:n jäsenten kanssa. Tämä johtui siitä, että G20-ryhmän oletettiin 2.4.2009 pidetyssä kokouksessaan laativan luettelon niistä oikeudenkäyttöalueista, joiden edistyminen OECD:n kansainvälisesti yleisesti hyväksyttyjen verotusalan standardien täytäntöönpanossa ei ole ollut riittävää. Tällaisia oikeudenkäyttöalueita ovat mm. Sveitsi, Itävalta, Belgia, Luxemburg, Hongkong, Macao, Singapore, Chile, Andorra, Liechtenstein ja Monaco.

Komissio on tyytyväinen annettuihin sitoumuksiin ja odottaa niiden täytäntöönpanoa. Se ehdottaa, että jäsenvaltiot koordinoitusti varmistaisivat sitoumusten seurantatoimet. Kehitysrahoitusta koskevassa YK:n kansainvälisessä seurantakonferenssissa, jossa tarkasteltiin Monterreyn konsensuksen täytäntöönpanoa, laadittiin kehitysrahoitusta koskeva Dohan julistus. Tämä julistus sisältää sitoumuksia, joilla pyritään lisäämään verotuloja nykyaikaistamalla verojärjestelmiä ja tehostamalla veronkantoa sekä laajentamaan veropohjaa ja estämään veropetoksia.

2) Verotusalan hyvää hallintotapaa koskevat EU:n kansainväliset toimintatavat

a) EU:n tasolla annetut sitoumukset

Verotusalan hyvä hallintotapa on kehittynyt EU:ssa vuosien mittaan useiden yhteisön aloitteiden perusteella, ja tämä kehitys huipentui Ecofin-neuvoston 14.5.2008 pidettyyn kokoukseen, jossa EU:n valtiovarainministerit hyväksyivät verotusalan hyvää hallintotapaa koskevat päätelmät. Ecofin-neuvosto pyysi, että verotusalan hyvää hallintotapaa koskeva määräys lisättäisiin sopimuksiin, joita yhteisö ja sen jäsenvaltiot tekevät EU:n ulkopuolisten maiden tai niiden ryhmittymien kanssa.

Lisäksi Ecofin-neuvosto ilmoitti joulukuussa 2008 Eurooppa-neuvostolle jatkavansa yhteistyöstä kieltäytyvien oikeudenkäyttöalueiden aiheuttamien laittomien rahoitusriskien ja verokeitaiden torjuntaa kuten eri kansainvälisillä foorumeilla on sovittu.

b) Parhaillaan toteutettavat toimet

EU on toteuttanut eri aloilla useita toimenpiteitä varmistaakseen, että EU:n ulkopuoliset maat noudattavat verotusalan hyvää hallintotapaa tai muita asiaa koskevia periaatteita.

Säästöjen tuottamien korkotulojen verotus. Toimenpiteitä, jotka ovat samat tai vastaavanlaiset kuin mainitussa direktiivissä, sovelletaan useissa EU:n ulkopuolisissa maissa ja alueilla. Komissio on Ecofin-neuvoston valtuutuksen nojalla käynyt alustavia keskusteluja Hongkongin, Macaon ja Singaporen kanssa, mutta nämä eivät ole vielä johtaneet virallisten neuvottelujen käynnistämiseen.

Käytännösäännöt. Kun EU:n jäsenvaltiot hyväksyivät yritysverotusta koskevat käytännösäännöt, ne sitoutuivat varmistamaan, että haitallisen verokilpailun poistamista koskevia periaatteita sovelletaan myös jäsenvaltioista riippuvaisiin tai niihin assosioituneisiin alueisiin. Ne myös sitoutuivat edistämään näitä periaatteita EU:n ulkopuolisissa maissa. Jälkimmäinen toimi sisältyy EU:n käytännösääntöryhmän vuosien 2009 ja 2010 työohjelmaan.

ETA ja Sveitsi. Sisämarkkinoihin liittyvää yhteisön säännöstöä sovelletaan sellaisenaan ETA-maissa. ETA-sopimuksessa on EU:n valtioneuvoston sääntöjä vastaavia sääntöjä. Sveitsiin sovelletaan samanlaisia sääntöjä vuonna 1972 tehdyn EU:n ja Sveitsin välisen vapaakauppasopimuksen mukaisesti. Tämä rajoittaa vääristävien verojärjestelmien mahdollisuutta kyseisissä maissa. Ecofin-neuvosto on kehottanut Liechtensteinia tiivistämään EU:n kanssa tehtävää hallinnollista ja oikeudellista veroyhteistyötä ja torjumaan petoksia. EU:n ja Liechtensteinin välisestä petostentorjuntasopimuksesta on käyty neuvotteluja, joissa käsitellään mm. välitöntä verotusta koskevaa tietojenvaihtoa. Liechtenstein on sitoutunut noudattamaan avoimuutta ja tietojenvaihtoa koskevia OECD:n standardeja. (Sopimusneuvottelut ovat tätä E-kirjettä kirjoitettaessa edenneet hyvin, mutta joitain tärkeitä kohtia on edelleen avoimena.)

Euroopan naapuruuspolitiikka. Naapuruuspolitiikan soveltamisalaan kuuluvien maiden kanssa tehdyissä toimintasuunnitelmissa viitataan usein verotusalan yhteistyöhön. Monissa mainitaan myös avoimuuden periaate, tietojenvaihto ja yritysverotuksen käytännösäännöt.

Laajentumispolitiikka. EU:n laajentumispolitiikka edellyttää, että ehdokasmaat ja mahdolliset ehdokasmaat saattavat yhteisön lainsäädännön, mukaan lukien verosäädökset, asteittain osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Toukokuussa 2008 tehtyjen neuvoston päätelmien täytäntöönpano. Komissio on aloittanut verotusalan hyvää hallintotapaa koskevat neuvottelut useiden EU:n ulkopuolisten maiden. Prosessi on juuri alkanut, ja tuloksia odotetaan saatavan lähitulevaisuudessa.

Kehitysyhteistyöpolitiikka. Komissio on antanut lisätukea sellaisille kehitysmaille, jotka haluavat sitoutua hyvän hallintotavan periaatteisiin muun muassa verotusallalla. Eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden (ENP) välineeseen perustuvasta ENP-hallintotaparastosta annetaan myös varoja sellaisille kumppanimaille, joiden arvioidaan edenneen hyvään hallintotapaan liittyvissä tavoitteissa. Kehitysapuun oikeutetut maat voivat saada lisärahoitusta sitoumuksensa laadun perusteella. Useat Karibian ja Tyynenmeren maat ovat nyt antaneet tällaisia sitoumuksia.

3) Hyvän hallintotavan periaatteen edistäminen verotusallalla EU:ssa ja kansainvälisesti

EU:n verotusalan hyvällä hallintotavalla annetaan lisäpontta jäsenvaltioiden ponnisteluille torjua veropetoksia. Samanaikaisesti pyritään tukemaan muiden oikeudenkäyttöalueiden pyrkimyksiä aloittaa toimiva ja tehokas yhteistyö EU:n kanssa. Kun säännöt ovat samat, jäsenvaltion olisi joka tapauksessa tehtävä samantasoista yhteistyötä toisen jäsenvaltion kanssa kuin mitä se on sopinut tekevänsä jonkin EU:n ulkopuolisen maan kanssa. Komissio katsoo, että jäljempänä luetellut toimet ovat tarpeen.

Parhaillaan toteutettavat EU:n sisäiset aloitteet

Komissio pyytää neuvostoa hyväksymään mahdollisimman pian jäljempänä i–iii kohdassa mainitut komission ehdotukset ja vahvistamaan iv kohdassa ehdotetulle toimelle asianmukainen paikka toteutettavien toimien tärkeysjärjestyksessä.

- i) Komissio antoi 2.2.2009 ehdotuksen korvaamaan keskinäistä avunantoa koskeva direktiivi. Ehdotuksella otettaisiin käyttöön uusia käytännöllisiä välineitä. Lisäksi se sisältää suosituimmuuslausekkeen, jonka nojalla jäsenvaltioiden on tehtävä samantasoista yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden kanssa kuin mitä ne ovat sopineet tekevänsä EU:n ulkopuolisen maan kanssa. Jäsenvaltioita ei myöskään enää voisi pankkisalaisuuteen vedoten kieltäytyä antamasta tietoja ulkomaisista henkilöistä heidän kotijäsenvaltioilleen.
- ii) Komissio antoi 2.2.2009 myös ehdotuksen verosaatavien perimistä koskevan direktiivin korvaamiseksi. Sillä pyritään parantamaan verohallintojen mahdollisuuksia periä maksamattomat veroja ja tehostaa petostentorjuntaa.
- iii) Säästödirektiivin muuttamista koskevan 13.11.2008 annetun komission ehdotuksen tarkoituksena on laajentaa direktiivin soveltamisala eräisiin välittäjäraken-teisiin. Ehdotus sisältää myös muita ehdotuksia direktiivin mukaisten toimenpiteiden tehostamiseksi. Komissio kehottaa neuvostoa poliittisen yhteisymmärryksen direktiiviin tehtävistä muutoksista mahdollisimman nopeasti. Näin varmistetaan säästökorkojen verotusta koskevien toimenpiteiden parannusten käyttöönotto nopeasti myös muilla oikeudenkäyttöalueilla.
- iv) Työtä haitallisten yritysverotoimenpiteiden poistamista EU:n jäsenvaltioiden osalta olisi jatkettava yritysverotuksen käytännesääntöjen mukaisesti.

EU:n ulkopuolisten maiden kanssa EU:n tasolla sovitut järjestelyt

- v) Neuvoston olisi annettava verotusalan hyvään hallintotapaan liittyville kysymyksille asianmukainen poliittinen painoarvo.
- vi) Jos tiedetään ennalta verotusalan hyvää hallintotapaa koskevien periaatteiden olevan ongelmallisia, ne olisi käsiteltävä EU:n ja sen ulkopuolisten maiden välisessä poliittisessa vuoropuhelussa ennen neuvottelujen aloittamista.
- vii) Neuvoston olisi annettava komissiolle riittävästi neuvotteluvaraa sopimuksen sanamuodon suhteen.
- viii) Tällaisissa sopimuksissa olisi oltava EU:ssa valtiontukisääntöjä vastaavia määräyksiä. Tällä edistettäisiin EU:n jäsenvaltioiden ja sen ulkopuolisten maiden välisen kilpailun oikeudenmukaisuutta yritysverotuksen alalla ja samalla

pystyttäisiin puuttumaan sellaisiin kilpailua vääristäviin käytänteisiin, joihin ei välttämättä pystytä soveltamaan WTO:n sääntöjä.

- ix) Voitaisiin harkita erityisiä verotusalan sopimuksia, joihin sisältyisi tarvittaessa EU:n tasolla verotusasioissa sovellettavia avoimuutta ja tietojenvaihtoa koskevia määräyksiä.
- x) Säästödirektiivin mukaan kolme jäsenvaltiota voivat tietoja vaihtamisen sijasta kantaa lähdeveroa. Myös Liechtenstein, Sveitsi, Monaco, Andorra ja San Marino kantavat EU:n kanssa tehtyjen sopimusten nojalla lähdeveroa tietojenvaihdon sijasta. Direktiivin mukaan kaikkien jäsenvaltioiden on siirryttävä automaattiseen tietojenvaihtoon, kun edellä mainitut EU:n ulkopuoliset maat hyväksyvät vuonna 2002 vahvistetut OECD:n tietojenvaihtostandardit. On siis tärkeää, että myös EU:n ulkopuoliset maat käyttävät tietojenvaihtoa. Koska edellä mainituista maista neljä on sitoutunut noudattamaan OECD:n standardeja, on pohdittava siirtymäajan lopettamista. Myös muiden EU:n ulkopuolisten maiden, erityisesti Singaporen, Hongkongin ja Macaon kanssa on tärkeää käydä keskusteluja sitoutumisesta säästödirektiivin toimenpiteitä vastaaviin toimenpiteisiin.
- xi) Komissio katsoo, että neuvoston työryhmän olisi laadittava koordinoitua toimintatavat sovellettavaksi haitallisia yritysverokäytänteitä harjoittaviin EU:n ulkopuolisiin maihin. Tämän olisi oltava EU:n valtiovarainministerien joulukuussa 2008 hyväksymän työryhmän ohjelman ensisijainen tavoite.

Kehitysyhteistyötä koskevat aloitteet

- xii) Mailta, joille myönnetään EU:n rahoitustukea ja annetaan pääsy EU:n markkinoille, olisi edellytettävä verotusalan hyvän hallintotavan periaatteiden noudattamista.
- xiii) Komissio katsoo, että EU:n tasolla toteutettavia ponnisteluja verotusalan hyvän hallintotavan edistämiseksi kehitysavun kohteena olevissa EU:n ulkopuolisissa maissa olisi tehostettava seuraavin toimin:
 - tukiohjelmien väliarvioinnissa tarkastellaan hyvän hallintotavan tilannetta;
 - tarjotaan tarvittavaa teknistä apua maille, jotta ne pystyisivät täyttämään verotusalan hyvää hallintotapaa koskevat sitoumuksensa;
 - ehdotetaan Cotonoun sopimuksen uudelleentarkastelun yhteydessä, että siihen lisätään verotusalan hyvää hallintotapaa koskeva määräys.
- xiv) Komissio aikoo tutkia mahdollisuutta ottaa käyttöön verotusalan hyvän hallintotavan periaatteita koskeva lisäkritერი yhteisön nykyisistä välineistä myönnettävien varojen jakamisessa. Lisäksi voitaisiin arvioida mahdollisuutta myöntää seuraavissa rahoitusnäkymissä yhteistyötä tekeville oikeudenkäyttöalueille lisätukea.
- xv) Komissio katsoo, että EU:n ulkopuolisiin maihin sovellettavan politiikan on oltava johdonmukaista. EU:n jäsenvaltioiden on sen vuoksi kahdenvälisissä kehitysapuohjelmissaan toteutettava edellä mainittuja toimia vastaavia toimia. EU:n tasolla toteutettavaa maakohtaista koordinoitua parannetaan, jotta saadaan mahdollisimman tehokas yhteisvaikutus. EU kehottaa muita avunantajia yhdenmukaistamaan toimintatapojaan ja pyrkii lisäämään koordinoitua.

Kansainvälisen veropolitiikan koordinointi

- xvi) Olisi myös tarkasteltava, missä määrin verotusalan hyvää hallintotapaa koskevat periaatteet ja jäsenvaltioiden omat veropolitiikat, mukaan lukien EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehdyt kahdenväliset verosopimukset, ovat yhdenmukaiset keskenään. Olisi tärkeää varmistaa, etteivät jäsenvaltiot anna kahdenvälisillä verosopimuksillaan uusia mahdollisuuksia muihin jäsenvaltioihin kohdistuvaan veronkiertoon tai EU:n direktiivien noudattamatta jättämiseen. Jos EU:n ja sen ulkopuolisten maiden välillä tehdyissä sopimuksissa määrättäisiin hyvää hallintotapaa koskevia velvoitteita, se antaisi jäsenvaltioille neuvotteluvoimaa kyseisten maiden kanssa käytävissä kahdenvälisissä neuvotteluissa.
- xvii) Jäsenvaltioiden olisi myös omaksuttava yhdenmukaisempi lähestymistapa EU:n ulkopuolisiin maihin sen mukaan, noudattavatko ne verotusalan hyvää hallintotapaa koskevia periaatteita. Näitä periaatteita noudattava EU:n ulkopuolinen maa voitaisiin esim. poistaa jäsenvaltioiden kansalliselta ”mustalta listalta”. Sitä vastoin näitä periaatteita laiminlyöviin oikeudenkäyttöalueisiin voitaisiin kohdistaa koordinoitusti vastatoimia. Esimerkiksi G20-ryhmän valtionpäämiehet ovat Lontoon kokouksessa 2.4.2009 sopineet kehittävänsä tehokkaiden vastatoimenpiteiden valikoiman, jonka käyttöä voidaan harkita myöhemmin. Komissio katsoo, että tällaisen toimenpidevalikoiman koostumuksesta ja mahdollisesta käytöstä olisi keskusteltava jäsenvaltioiden kanssa, jotta EU:n erityiset säännöt ja käytännöt voidaan ottaa huomioon.
- xxiii) Komissio katsoo että EU:n jäsenvaltioilla on oltava koordinoitumpi kanta OECD:ssä, G20-ryhmässä ja YK:ssa verotusalan kansainvälisestä hyvästä hallintotavasta käytävissä keskusteluissa, jotta yhteistyöstä kieltäytyviin maihin kohdistettavilla toimilla olisi suurempi teho.

4) Päätelmät

On EU:n ja sen kumppaneiden yhteisen edun mukaista edistää mahdollisimman laajaa veroyhteistyötä ja yhteisten standardien käyttöönottoa. Jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden kannattaa toimia yhdessä ja rohkaista ja tukea toisiaan nyt heränneessä kiinnostuksessa ottaa veroyhteistyötä koskevat kansainväliset standardit laajemmin käyttöön.

Tiedonannossa esitetään useita toimia verotusalan hyvän hallintotavan edistämiseksi EU:ssa ja sen ulkopuolisissa maissa sekä EU:n että yksittäisten jäsenvaltioiden tasolla. Komissio uskoo, että

- jäsenvaltioille koituu hyötyjä, jos verotusalan hyvää hallintotapaa parannetaan EU:n sisällä, jolloin muita oikeudenkäyttöalueita on helpompi kannustaa osallistumaan tehokkaaseen ja toimivaan hallinnolliseen yhteistyöhön; jäsenvaltioiden olisi siksi hyväksyttävä mahdollisimman nopeasti komission ehdotukset direktiiveiksi hallinnollisesta yhteistyöstä, keskinäisestä avunannosta verojen perimisessä ja säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksessa ja pitää haitallisten yritysverojärjestelmien poistamista jatkossakin etusijalla;
- toimintatapojen johdonmukaisuuden ja koordinoinnin parantaminen EU:ssa edistäisi verotusalan hyvää hallintotapaa myös EU:n ulkopuolella, ja tavoitteena olisi tällöin varmistaa, että EU:n ja sen kumppanimaiden ja -alueiden taloussuhteita syvennettäessä tehtäisiin sopimus verotusalan hyvän hallintotavan periaatteista ja sen jälkeen tarvittaessa verotusalan yhteistyötä koskevia sopimuksia; EU:n olisi myös yhdessä muiden kansainvälisten avunantajien kanssa pyrittävä saattamaan toimintansa entistä yhdenmukaisemmiksi;

- toissijaisuusperiaate huomioon ottaen on tarpeen varmistaa johdonmukaisuus yksittäisten jäsenvaltioiden kansainvälisillä veroalan foorumeilla esittämien kantojen ja yhteisesti hyväksytyjen hyvän hallintotavan periaatteiden välillä esimerkiksi EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtävissä kahdenvälisissä verosopimuksissa ja kansainvälisillä foorumeilla; tämä edellyttää entistä suurempaa koordinointia EU:n tasolla, jotta voidaan varmistaa, että kehitys entistä avoimempaan ja rakentavampaan veroyhteistyöhön jatkuu maailmanlaajuisella tasolla.

Komissio jatkaa kaikkien osapuolten kanssa rakentavaa vuoropuhelua tässä tiedonannossa mainittujen toimenpiteiden periaatteista ja käytännön täytäntöönpanosta. Se tarkastelee tilannetta uudelleen ja antaa siitä kertomuksen vuonna 2010.

Komissio katsoo, että veroyhteistyön kehittymisen vauhtia, joka saavutettiin G20-ryhmän valtionpäämiesten toimilla, on pidettävä yllä. Se haluaa auttaa jäsenvaltioita verotusalan hyvän hallintotavan toteuttamiseksi tarvittavien asianmukaisten ohjeiden täytäntöönpanossa.

Komissio pyytää neuvostoa hyväksymään nämä toimintatavat ja toteuttamaan toimia niiden nopean täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 28.4.2009
KOM(2009) 201 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE JA
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

Hyvän hallintotavan edistäminen verotusalaalla

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE JA
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

Hyvän hallintotavan edistäminen verotusalla

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	4
2.	Verotusalan hyvän hallintotavan osatekijät	5
2.1.	Nykyinen veroyhteistyö EU:ssa	5
2.2.	Kansainvälisestä veroyhteistyöstä käydyt keskustelut	7
3.	Verotusalan hyvää hallintotapaa koskevat EU:n kansainväliset toimintatavat	8
3.1.	EU:n tasolla annetut sitoumukset	8
3.2.	Parhaillaan toteutettavat toimet	8
4.	Hyvän hallintotavan periaatteen edistäminen verotusallalla EU:ssa ja kansainvälisesti	10
5.	Päätelmät	14

1. JOHDANTO

Nykyisen talous- ja rahoituskriisin vuoksi kansallisiin talousarvioihin ja verojärjestelmiin kohdistuu yhä enemmän uhkatekijöitä. Kansainvälisissä keskusteluissa onkin säännöllisesti otettu esille tarve tehdä kansainvälistä veroyhteistyötä ja ottaa käyttöön yhteiset standardit eli. ”verotusalan hyvä hallintotapa”.

Nopeiden teknisten muutosten ja poliittisten toimintatapojen liberalisoitumisen vuoksi markkinoiden taloudellinen yhdentyminen (globaalistuminen) etenee vauhdikkaasti ja tarjoaa huomattavia mahdollisuuksia maailmanlaajuisesti. Monet maat saavat tästä ilmiöstä erittäin suuria hyötyjä. Myös EU:n arvioidaan saaneen ainakin viidesosan tuloistaan tätä kautta toisen maailmansodan jälkeen¹. Globaalistumiseen liittyy kuitenkin myös kielteisiä sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia. Esim. taloudellisen sekasorron vaara lisääntyy, mistä on juuri äskettäin saatu näyttöä, ja veronkierron ja veropetosten riski on suurempi. Kun raha liikkuu maailmassa vapaasti, verokeitaat ja riittämättömästi säännelty kansainväliset rahoituskeskukset, jotka ovat kieltäytyneet noudattamasta avoimuuden ja tietojenvaihdon periaatteita, voivat tehdä veropetokset ja veronkierron helpommaksi tai jopa kannustaa niihin. Tämä vaikuttaa kielteisesti muiden maiden verotukselliseen suvereniteettiin ja vähentää niiden tuloja. OECD:n vuoden 2008 lopussa tekemän arvion mukaan maailman verokeitaat ovat houkutelleet varoja 5–7 biljoonaa dollaria². Tällaisten tilien salassapidon vuoksi on kuitenkin vaikea määrittää tarkasti, kuinka paljon varoja näihin yksittäisiin oikeudenkäyttöalueisiin on sijoitettu. Tämä on erittäin vakava ongelma, kun otetaan huomioon kansallisiin talousarvioihin ja sitä kautta myös sosiaalipolitiikkaan ja muihin politiikkoihin kohdistuvat uhkatekijät.

Ei olisi järkevää luopua globaalistumisesta ja sulkea markkinoita näiden kielteisten vaikutusten vuoksi. EU:n kannalta suositeltava ratkaisu on lieventää näitä vaikutuksia tekemällä mahdollisimman monen EU:n ulkopuolisen maan kanssa sopimuksia, joissa määrättäisiin yhteisistä standardeista ja yhteistyöstä muun muassa verotusallalla. Oikeudenmukaisilla ja tehokkailla verotusjärjestelmillä on ratkaiseva asema pyrittäessä varmistamaan tasavertaiset toimintaedellytykset taloussuhteille, kaupalle ja investoinneille sekä luomaan rahoituksellinen perusta kaikille julkisille menoille. Tämä edellyttää verotusalan hyvää hallintotapaa, joka ei ole pelkästään tärkeä väline rajatylittävien veropetosten torjunnassa vaan sillä voidaan myös tehostaa rahanpesun, korruption ja terrorismin rahoittamisen torjumista. Nykyisin ollaan entistä yksimielisempiä siitä, että tämän ongelman ratkaiseminen edellyttää jatkuvaa koordinoitua toimintaa, kuten finanssialan sääntelyä ja verotusta koskevia täydentäviä aloitteita.

G20-ryhmän maat sopivat marraskuun 2008 toimintasuunnitelmassaan pyrkivänsä laatimaan rahoituskysymysten avoimuutta ja verotusalan hallinnollista yhteistyötä koskevat kansainväliset soveltamissäännöt. EU:n valtiovarainministerit kehottivat joulukuussa 2008 kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle laatimassaan asiakirjassa³ jatkamaan yhteistyöstä kieltäytyvien oikeudenkäyttöalueiden aiheuttamien laittomien rahoitusriskien sekä

¹ ”Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU”, *DG-ECFIN Economic Paper*, nro 254 (Bryssel, Euroopan komissio, 2006).

² OECD:n pääsihteeri Angel Gurría esittämät huomautukset kansainvälisten veropetosten ja veronkierron estämisestä koskevassa konferenssissa Pariisissa Ranskassa 21. lokakuuta 2008.

³ Neuvoston asiakirja 16095/1/08 REV 1.

verokeitaiden torjuntaa. G20-ryhmän 14. maaliskuuta 2009 järjestettyyn ministeri- ja valtionpäämiestason kokoukseen laatimassaan asiakirjassa EU:n valtiovarainministerit korostivat, että rahoitusjärjestelmä on suojattava läpinäkymättömiltä, yhteistyöhaluttomilta ja löyhästi säännellyiltä oikeudenkäyttöalueilta, offshore-keskukset mukaan luettuina. Lisäksi he kehottivat ottamaan käyttöön ”seuraamusvalikoiman” ja korostivat tarvetta lisätä toimia verotusalan hyvän hallintotavan eli avoimuuden, tietojenvaihdon ja oikeudenmukaisen verokilpailun toteutumiseksi kansainvälisellä tasolla. Maaliskuun 19. ja 20. päivänä 2009 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti nämä tavoitteet. Lontoossa 2. huhtikuuta 2009 pidetyssä G20-ryhmän valtionpäämiesten huippukokouksessa osanottajat sopivat toteuttavansa toimia yhteistyöstä kieltäytyviä oikeudenkäyttöalueita kuten verokeitaita vastaan. Huippukokouksen osanottajat myös ilmoittivat olevansa valmiita langettamaan seuraamuksia julkisten talouksien(sa) ja rahoitusjärjestelmien(sa) suojelemiseksi. Lisäksi osanottajat korostivat, että pankkisalaisuuden aika on ohi. Monet oikeudenkäyttöalueet olivat jo G20-ryhmän kokouksen valmisteluvaiheessa ilmoittaneet haluavansa noudattaa vastedes avoimuutta ja tietojenvaihtoa koskevia kansainvälisiä standardeja⁴.

Tämän tiedonannon tarkoituksena on määrittää, kuinka EU voi edesauttaa verotusalan hyvän hallintotavan toteutumista. Siinä tarkastellaan

- kuinka hyvää hallintotapaa voitaisiin parantaa EU:ssa
- millä Euroopan yhteisön ja EU:n jäsenvaltioiden mahdollisesti käytettävissä olevilla erityisvälineillä voitaisiin edistää hyvää hallintotapaa kansainvälisellä tasolla ja
- missä laajuudessa EU:n jäsenvaltiot voivat toteuttaa entistä koordinoitumpia toimia, joilla tuetaan, yhdenmukaistetaan ja täydennetään muilla foorumeilla, kuten OECD:ssä ja YK:ssa, toteutettuja kansainvälisiä toimia.

2. VEROTUSALAN HYVÄN HALLINTOTAVAN OSATEKIJÄT

2.1. Nykyinen veroyhteistyö EU:ssa

EU:n valtiovarainministerit totesivat 14. toukokuuta 2008 pidetyssä Ecofin-neuvoston kokouksessa, että verotusalan hyvä hallintotapa tarkoittaa avoimuutta, tietojenvaihtoa ja oikeudenmukaista verokilpailua koskevia periaatteita.

Sisämarkkinoilla on yhteisiä sääntöjä, kuten yhtiöoikeutta ja verosääntöjä⁵, joiden tarkoituksena on mahdollistaa, että yritykset ja yksityishenkilöt saavat mahdollisimman suuren hyödyn avoimista rajoista. Näiden sääntöjen ansiosta vaatimusten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset pienenevät ja investoinnit ja sijoitukset rajojen yli lisääntyvät. Talouksien yhä tiiviimpi yhdentyminen sisämarkkinoilla aiheuttaa kuitenkin myös uusia haasteita. Avoimet rajat voivat muun muassa lisätä verojärjestelmiin kohdistuvia rasitteita ja vaikeuttaa julkisten menojen rahoittamiseksi tarvittavien varojen keräämistä.

⁴ Ks. <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf>.

⁵ Ks. http://ec.europa.eu/internal_market/score/relateddocs/index_en.htm.

Yhteisön oikeuden nojalla jäsenvaltiot voivat suunnitella pitkälti itse välillisen verotuksen järjestelmänsä parhaaksi katsomallaan tavalla maansa poliittisten tavoitteiden ja vaatimusten mukaisesti. Viimeisen vuosikymmenen aikana ne ovat kuitenkin sopineet useista yhteisistä järjestelyistä, joilla pyritään estämään se, että veropohja murenee ja investointien ja sijoitusten jakautuminen vääristyy. Ne ovat sittemmin tunnustaneet, että yksittäiset kansalliset ja kahdenväliset toimenpiteet voivat estää veropohjan murenemiseen liittyvät ongelmat ainoastaan osittain, minkä vuoksi EU:n tasolla tehtävä yhteistyö on ehdottomasti tarpeen. Jäsenvaltiot ovat sopineet useista toimenpiteistä, joiden tavoitteena on edistää verotusalan hyvää hallintotapaa EU:ssa:

- *Hallinnollinen yhteistyö mukaan luettuna tietojenvaihto.* Keskinäistä avunantoa koskevassa direktiivissä⁶ säädetään välittömiä veroja koskevasta tietojenvaihdosta veroviranomaisten välillä. Verosaatavien perintää koskevalla direktiivillä⁷ otetaan käyttöön järjestelmä, jossa jäsenvaltio voi pyytää virka-apua toiselta jäsenvaltiolta periäkseen vero-, tulli- ja maksusaataviaan. Säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta annetun direktiivin⁸ nojalla verohallinnot voivat vaihtaa tietoja automaattisesti, vaikka direktiiviä sovelletaan ainoastaan yksityishenkilöiden säästöjen kerryttämiin korkotuloihin ja vaikka kolmelle jäsenvaltiolle on annettu lupa kantaa lähdeveroa tilapäisesti tietojen toimittamisen sijaan.
- *Haitallinen verokilpailu.* Hallinnollista yhteistyötä koskevien lainsäädäntövälineiden lisäksi jäsenvaltioiden välillä on tehty poliittinen sopimus, jolla pyritään vertaisarvioinnin avulla estämään haitallista verokilpailua yritysverotuksessa. Yritysverotuksen käytännesäännöissä⁹ määritellään haitalliset verotoimenpiteet toimenpiteiksi (mukaan lukien hallinnolliset käytänteet), jotka vaikuttavat tai voivat vaikuttaa merkittäväällä tavalla yritystoiminnan sijoittautumiseen yhteisössä ja joiden myötä verotaso on huomattavasti asianomaisessa jäsenvaltioissa yleensä sovellettavaa verotasoa alhaisempi. Jäsenvaltioissa ja niistä riippuvaisilla tai niihin assosioituneilla alueilla sovellettavien käytännesääntöjen mukaisesti on arvioitu yli 400 yritysverotustoimenpidettä, joista yli 100 poistettiin tai muutettiin, koska niitä pidettiin haitallisina.
- *Valtiontuet.* Myös verotukseen kohdistuviin valtiontukiin sovellettava EU:n valtiontukipolitiikka¹⁰ on vähentänyt yksittäisten jäsenvaltioiden käyttöön ottamien erityisten yritysverojärjestelmien aiheuttamaa kilpailun vääristymistä.
- *Avoimuus.* Yhtiöoikeus sekä yhtiötoiminnan ja taloudellisen toiminnan avoimuuden varmistavat säännöt täydentävät näitä veroaloitteita.

⁶ Neuvoston direktiivi 77/799/ETY, annettu 19 päivänä joulukuuta 1977, sellaisena kuin se on muutettuna 21 päivänä huhtikuuta 2004 annetulla direktiivillä 2004/56/EY.

⁷ Neuvoston direktiivi 2008/55/EY, annettu 26 päivänä toukokuuta 2008.

⁸ Neuvoston direktiivi 2003/48/EY, annettu 3 päivänä kesäkuuta 2003.

⁹ Ks.

http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm#code_conduct.

¹⁰ i) Komission tiedonanto 98/C 384/03, EYVL C 384, 10.12.1998, s. 3, ja ii) kertomus valtiontukisääntöjen soveltamista yritysten välittömään verotukseen koskevan komission tiedonannon täytäntöönpanosta, K(2004) 434, 9.2.2004.

2.2. Kansainvälisestä veroyhteistyöstä käydyt keskustelut

Veroyhteistyön parantamiseen tähtäävät EU:n pyrkimykset perustuvat useisiin periaatteisiin, joita noudattaen OECD on jo usean vuoden ajan pyrkinyt estämään haitallista verokilpailua. OECD:n toiminta on kaksijakoinen:

- Sillä pyritään tunnistamaan ja purkamaan OECD:n 30 jäsenvaltion etuuskohteluun oikeuttavat verojärjestelmät soveltamalla arviointiperusteita, jotka muistuttavat läheisesti EU:n yritysverotuksen käytännesääntöjä (vaikka ovatkin soveltamisalaltaan suppeampia).
- Se koskee myös muita kuin OECD-maita, kuten useita verokeitoita¹¹; näistä oikeudenkäyttöalueista on 35 antanut poliittisen sitoumuksen tehdä avoimuutta ja tietojenvaihtoa koskevaa moitteetonta yhteistyötä OECD:n jäsenten kanssa verotusallalla; koska oletettiin, että 2. huhtikuuta 2009 pidetyssä G20-ryhmän kokouksessa laadittaisiin luettelo oikeudenkäyttöalueista, joilla edistymisen OECD:n laatimien, yleisesti hyväksytyjen kansainvälisten verotusalan standardien täytäntöönpanossa ei ole ollut riittävää, useat oikeudenkäyttöalueet ilmoittivat sitoutuvansa standardien noudattamiseen. Tällaisia oikeudenkäyttöalueita ovat muun muassa Sveitsi, Itävalta, Belgia, Luxemburg, Hongkong, Macao, Singapore, Chile, Andorra, Liechtenstein ja Monaco. Näillä sitoumuksilla lupaudutaan ensisijaisesti noudattamaan OECD:n kansainvälisiä standardeja, mikä edellyttää, että hallinnon ja kansallisen verolainsäädännön täytäntöönpanon valvonnan edellyttämät tiedot vaihdetaan pyydettyäessä kaikista veroasioista riippumatta siitä, millaisia kansallista etua koskevia vaatimuksia tai veroasioita koskevaa pankkisalaisuutta pyynnön vastaanottaneella oikeudenkäyttöalueella sovelletaan. OECD:n standardeissa määrätään myös kattavista turvatoimenpiteistä, joilla turvataan vaihdettavien tietojen luottamuksellisuus. OECD ilmoitti heti G20-ryhmän kokouksen jälkeen, että OECD:n maailmanlaajuisen foorumin (*Global Forum*) tarkastelun kohteena olleet oikeudenkäyttöalueet panevat täytäntöön kansainvälisesti hyväksytyt verostandardit.

Komissio panee tyytyväisenä merkille viime aikoina annetut tärkeät sitoumukset ja odottaa kiinnostuneena niiden täytäntöönpanoa. Se ehdottaa, että jäsenvaltiot toteuttavat koordinoituja toimia, joilla varmistetaan tehtyjen sitoumusten asianmukaiset seurantatoimet siltä osin kuin sitoumuksilla on merkitystä EU:n etujen kannalta. Kehitysrahoitusta koskevassa YK:n kansainvälisessä seurantakonferenssissa, jossa tarkasteltiin Monterreyn konsensuksen täytäntöönpanoa, laadittiin kehitysrahoitusta koskeva julistus¹². Tämä julistus sisältää merkittäviä verouudistusta koskevia sitoumuksia, joilla pyritään lisäämään verotuloja nykyaikaistamalla verojärjestelmiä ja tehostamalla veronkantoa sekä laajentamaan veropohjaa ja estämään veropetoksia.

¹¹ Vuonna 1998 laaditussa raportissa *Harmful tax competition: an emerging global issue* OECD luettelee neljä keskeistä tekijää, joiden perusteella voidaan määrittää, onko kyseessä verokeidas: i) oikeudenkäyttöalueella ei kanneta veroja ollenkaan tai ainoastaan nimellisesti, ii) avoimuus on puutteellista, iii) lainsäädäntö tai hallinnolliset käytännöt estävät tosiasiallisen tietojenvaihdon muiden hallitusten kanssa sellaisista verovelvollisista, joiden ei tarvitse maksaa veroja tai joiden tarvitsee maksaa niitä vain nimeksi, ja iv) toiminnan ei tarvitse olla merkittävää.

¹² Dohan julistus, 29.11.–2.12.2008.

3. VEROTUSALAN HYVÄÄ HALLINTOTAPAA KOSKEVAT EU:N KANSAINVÄLISET TOIMINTATAVAT

3.1. EU:n tasolla annetut sitoumukset

Verotusalan hyvä hallintotapa on kehittynyt EU:ssa vuosien mittaan useiden yhteisön aloitteiden¹³ perusteella, ja tämä kehitys huipentui Ecofin-neuvoston 14. toukokuuta 2008 pidettyyn kokoukseen, jossa EU:n valtiovarainministerit hyväksyivät verotusalan hyvää hallintotapaa koskevat päätelmät. Ecofin-neuvosto tunnusti tarpeen edistää verotusalan hyvää hallintotapaa koskevia periaatteita mahdollisimman laajalti ympäri maailmaa. Se pyysi, että verotusalan hyvää hallintotapaa koskeva määräys lisättäisiin asiaa koskeviin sopimuksiin, joita yhteisö ja sen jäsenvaltiot tekevät EU:n ulkopuolisten maiden tai niiden ryhmittymien kanssa. Tarkoituksena ei sinällään ole ottaa tähtäimeen verokeitaita, vaan tehdä sopimuksia yhteistyötä ja avoimuutta koskevista yhteisistä periaatteista mahdollisimman monen EU:n ulkopuolisen maan kanssa.

Lisäksi Ecofin-neuvosto vauhditti näitä pyrkimyksiä joulukuussa 2008 kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle esittämässään näkemyksissä¹⁴ ilmoittamalla jatkavansa yhteistyöstä kieltäytyvien oikeudenkäyttöalueiden aiheuttamien laittomien rahoitusriskien ja verokeitaiden torjuntaa siten kuin eri kansainvälisillä foorumeilla on sovittu.

3.2. Parhaillaan toteutettavat toimet

EU on toteuttanut eri aloilla useita toimenpiteitä varmistaakseen, että EU:n ulkopuoliset maat noudattavat verotusalan hyvää hallintotapaa koskevia periaatteita tai muita asiaa koskevia periaatteita.

Säästöjen tuottamien korkotulojen verotus. Toimenpiteitä, jotka ovat samat tai vastaavanlaiset kuin mainitussa direktiivissä säädetyt toimenpiteet, sovelletaan useissa EU:n ulkopuolisissa maissa¹⁵ sekä jäsenvaltioista riippuvaisilla tai niihin assosioituneilla alueilla, joista muutaman OECD on aiemmin nimennyt verokeitaksi. Komissio on myös Ecofin-neuvoston antaman valtuutuksen nojalla käynyt alustavia keskusteluja Hongkongin, Macaon ja Singaporen kanssa sellaisten määräysten soveltamisesta, jotka vastaisivat säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta annetun direktiivin säännöksiä. Nämä eivät ole vielä johtaneet virallisten neuvottelujen käynnistämiseen.

Käytännösäännöt. Kun EU:n jäsenvaltiot hyväksyivät yritysverotusta koskevat EU:n käytännösäännöt, ne sitoutuivat varmistamaan, että haitallisen verokilpailun poistamista koskevia periaatteita sovelletaan myös jäsenvaltioista riippuvaisiin tai niihin assosioituneisiin alueisiin. Ne myös sitoutuivat edistämään näitä periaatteita EU:n ulkopuolisissa maissa. Jälkimmäinen toimi sisältyy EU:n käytännösääntöryhmän vuosien 2009 ja 2010 työohjelmaan.

¹³ Komission tiedonanto yritys- ja rahoitustoiminnan väärinkäytösten estämisestä ja torjumisesta (KOM(2004) 611), Karibian kumppanuudesta (KOM(2006) 86), Tyynenmeren saarista (KOM(2006) 248), Hongkongista ja Macaosta (KOM(2006) 648), hallintotavasta ja kehityksestä (KOM(2006) 421) ja EU:n kilpailukyvystä (KOM(2006) 567).

¹⁴ Neuvoston asiakirja 16095/1/08 REV 1.

¹⁵ Sveitsi, Liechtenstein, San Marino, Monaco ja Andorra.

ETA ja Sveitsi. EU:lla on läheiset suhteet Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluviin maihin (Islanti, Liechtenstein ja Norja) sekä Sveitsiin. Sisämarkkinoihin liittyvää yhteisön säännöstöä sovelletaan sellaisenaan ETA-maissa. ETA-sopimuksessa on puolestaan EU:n valtiontukisääntöjä vastaavia sääntöjä, jotka EFTAn valvontaviranomainen panee täytäntöön. Sveitsiin sovelletaan samanlaisia sääntöjä vuonna 1972 tehdyn EU:n ja Sveitsin välisen vapaakauppasopimuksen mukaisesti. Tämä rajoittaa vääristävien verojärjestelmien mahdollisuutta kyseisissä maissa. Komissio on itse asiassa hiljattain vastustanut Sveitsin eräitä yritysverojärjestelmiä, joissa myönnetään etuuksia, koska komissio pitää niitä valtiontukina. Ecofin-neuvosto on kehottanut Liechtensteinia tiivistämään EU:n kanssa tehtävää hallinnollista ja oikeudellista veroyhteistyötä ja torjumaan petoksia. EU:n ja Liechtensteinin välisestä petostentorjuntasopimuksesta käydään parhaillaan neuvotteluja, joissa käsitellään muun muassa välitöntä verotusta koskevaa tietojenvaihtoa. Neuvotteluja vauhdittanee se, että Liechtenstein on hiljattain sitoutunut noudattamaan avoimuutta ja tietojenvaihtoa koskevia OECD:n standardeja.

Euroopan naapuruuspolitiikka. Naapuruuspolitiikan soveltamisalaan kuuluvien maiden kanssa tehdyissä toimintasuunnitelmissa viitataan usein verotusalan yhteistyöhön. Monissa mainitaan myös avoimuuden periaate, tietojenvaihto ja yritysverotuksen käytäntesäännöt. Toimintasuunnitelmat ovat EU:n ja kumppanimaiden välisen taloudellisen ja poliittisen yhteistyön välineitä, joilla viedään eteenpäin kumppanuus- ja yhteistyösopimuksissa määrättyjä sitoumuksia ja tavoitteita.

Laajentumispolitiikka. EU:n laajentumispolitiikka edellyttää, että ehdokasmaat ja mahdolliset ehdokasmaat saattavat yhteisön lainsäädännön, mukaan lukien verosäädökset, asteittain osaksi kansallista lainsäädäntöään. Kun ehdokasmaat liittyvät EU:hun niiden on pantava täytäntöön koko yhteisön säännöstö. Hyvä hallintotapa on yksi aloista, joihin laajentumisstrategian avulla pyritään puuttumaan aikaisessa vaiheessa ennen liittymistä.

Toukokuussa 2008 tehtyjen neuvoston päätelmien täytäntöönpano. Komissio on aloittanut verotusalan hyvää hallintotapaa koskevat neuvottelut useiden EU:n ulkopuolisten maiden kanssa Ecofin-neuvoston toukokuussa 2008 hyväksymien päätelmien mukaisesti. Prosessi on juuri alkanut, ja tuloksia odotetaan saatavan lähitulevaisuudessa. Komissio on tyytyväinen eräiden EU:n ulkopuolisten maiden myönteiseen suhtautumiseen. On kuitenkin myös tutkittava, mitkä oikeudenkäyttöalueet ovat toistaiseksi hylänneet tämän tarjouksen.

Kehitysyhteistyöpolitiikka. Komissio on antanut lisätukea sellaisille kehitysmaille, jotka haluavat sitoutua hyvän hallintotavan periaatteisiin muun muassa verotusosalalla. Eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden (ENP) välineen 2 artiklan 1 kohtaan ja 7 artiklaan perustuvasta ENP-hallintotaparahastosta annetaan kansallisen rahoituksen lisäksi varoja sellaisille kumppanimaille, joiden arvioidaan edenneen pisimmälle niiden ENP-toimintasuunnitelmissa (jotka sisältävät sekä yleisiä että yksityiskohtaisia sitoumuksia hyvää hallintotapaa koskevasta uudistuksesta) vahvistetuissa uudistusohjelmissa lueteltavien hallintotapaan liittyvien tavoitteiden toteuttamisessa. Myös vuodet 2008–2013 kattavassa kymmenennessä Euroopan kehitysrahastossa (EKR) tarjotaan nyt kannustinta, sillä EU myöntää EKR:n hallintotapa-aloitteesta lisärahoitusta hallintotavasta käytäviin keskusteluihin ja uudistuksiin muun muassa verotusosalalla. Kehitysapuun oikeutetut maat, jotka hallintoprofiilin valmistelua koskevan arvioinnin jälkeen hyväksyvät yksityiskohtaiset sitoumukset (hallintotapaa koskeva toimintasuunnitelma), voivat saada lisärahoitusta sitoumuksensa laadun perusteella. Useat Karibian ja Tyynenmeren maat ovat nyt antaneet

tällaisia sitoumuksia¹⁶, mutta muut ovat joko kieltäytyneet tästä tarjouksesta tai eivät ole vielä vastanneet siihen¹⁷. Monet jäsenvaltioiden alaiset merentakaiset maat ja alueet ovat sitoutuneet noudattamaan OECD:n avoimuutta ja tietojenvaihtoa koskevia standardeja¹⁸.

4. HYVÄN HALLINTOTAVAN PERIAATTEEN EDISTÄMINEN VEROTUSALALLA EU:SSA JA KANSAINVÄLISESTI

Verotusalan hyvän hallintotavan edistäminen edellyttää toimia EU:n sisällä ja toimia, joiden kohteena ovat EU:n ulkopuoliset maat. EU:n verotusalan hyvällä hallintotavalla annetaan lisäpontta jäsenvaltioiden ponnisteluille torjua veropetoksia. Samanaikaisesti pyritään tukemaan muiden oikeudenkäyttöalueiden pyrkimyksiä aloittaa toimiva ja tehokas yhteistyö EU:n kanssa. Kun säännöt ovat samat, jäsenvaltion olisi joka tapauksessa tehtävä samantasoista yhteistyötä toisen jäsenvaltion kanssa kuin mitä se on sopinut tekensä jonkin EU:n ulkopuolisen maan kanssa.

Komissio katsoo, että jäljempänä luetellut toimet ovat tarpeen.

Parhaillaan toteutettavat EU:n sisäiset aloitteet

Komissio pyytää neuvostoa hyväksymään mahdollisimman pian jäljempänä i–iii kohdassa mainitut komission ehdotukset ja vahvistamaan iv kohdassa ehdotetulle toimelle asianmukainen paikka toteutettavien toimien tärkeysjärjestyksessä.

- i) Komissio antoi helmikuussa 2009 ehdotuksen¹⁹, jonka tarkoituksena on korvata voimassa oleva keskinäistä avunantoa koskeva direktiivi. Ehdotuksella otettaisiin käyttöön hallinnollisen yhteistyön parantamiseen tähtääviä uusia käytännön välineitä (yhteiset lomakkeet, toimintamuodot kanavat ja organisaatio) ja tehtäisiin kaksi tärkeää uudistusta, joita komissio pitää välttämättöminä, jotta EU voi tehostaa veropetosten ja veronkierron torjumiseen tähtääviä kansainvälisiä toimia. Ensimmäinen uudistus on suosituimmuuslauseke, jonka nojalla jäsenvaltioiden on tehtävä samantasoista yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden kanssa kuin mitä ne ovat sopineet tekensä jonkin EU:n ulkopuolisen maan kanssa. Toiseksi ehdotuksella ennen kaikkea kiellettäisiin jäsenvaltioita kieltäytymästä pankkisalaisuuteen vedoten antamasta tietoja ulkomaisista henkilöistä heidän kotijäsenvaltioilleen.
- ii) Yhdessä keskinäistä avunantoa koskevan ehdotuksen kanssa komissio antoi ehdotuksen²⁰ voimassa olevan verosaatavien perimistä koskevan direktiivin korvaamiseksi. Ehdotuksella pyritään tehostamaan avunantoa, jotta verohallintojen mahdollisuudet periä maksamattomat verot paranisivat ja petostentorjunta tehostuisi.
- iii) Säästädirektiivin muuttamista koskevan vuonna 2008 annetun komission ehdotuksen²¹ tarkoituksena on laajentaa direktiivin soveltamisala eräisiin EU:n

¹⁶ Ks. http://ec.europa.eu/development/geographical/methodologies/strategypapers10_en.cfm.

¹⁷ Antigua ja Barbuda, Bahamasaaret ja Liberia eivät ole antaneet kymmenennen Euroopan kehitysrahaston mukaisia verotusalan sitoumuksia.

¹⁸ Ks. alaviite 10.

¹⁹ KOM(2009) 29, 2.2.2009.

²⁰ KOM(2009) 28, 2.2.2009.

²¹ KOM(2008) 727, 13.11.2008.

alueella asuville henkilöille suoritettaviin korkomaksuihin, jotka kanavoidaan EU:n ulkopuolisiin maihin sijoittautuneiden verovapaiden välittäjäyritysten kautta. Ehdotus sisältää myös muita ehdotuksia säästöjen tuottamien korkotulojen verotusta koskevien toimenpiteiden parantamiseksi. Järjestelmästä tulee tehokkaampi, jos kaikki muutokset pannaan täytäntöön nopeasti. Komissio kehottaa neuvostoa pyrkimään saavuttamaan mitä pikimmin poliittisen yhteisymmärryksen direktiiviin tehtävistä muutoksista. Näin varmistetaan, että kyseiset säästökorkojen verotusta koskevien toimenpiteiden toimintaa koskevat parannukset voidaan ottaa käyttöön mahdollisimman nopeasti myös sellaisilla muilla oikeudenkäyttöalueilla, joilla sovelletaan samoja tai vastaavanlaisia toimenpiteitä.

- iv) Yritysverotuksen käytäntöjen mukaisesti olisi jatkettava vallitsevan tilan ja rajoitusten asteittaista poistamiseen tähtäävää työtä EU:n jäsenvaltioiden haitallisten yritysverotoimenpiteiden osalta.

EU:n ulkopuolisten maiden kanssa EU:n tasolla sovitut järjestelyt

- v) **Neuvoston olisi annettava verotusalan hyvään hallintotapaan liittyville kysymyksille asianmukainen poliittinen painoarvo.** Verotusalan hyvää hallintotapaa koskevien määräysten lisäämistä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtäviin yleisiin sopimuksiin koskevia neuvotteluja olisi tehostettava seuraavalla toimenpiteellä: verotusalan hyvä hallintotapa olisi mainittava prosessin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, kuten neuvoston komissiolle antamissa neuvotteluohjeissa, ja samalla olisi otettava huomioon tehtävän sopimuksen erityisluonne.
- vi) Jos tiedetään jo ennalta, että verotusalan hyvää hallintotapaa koskevista periaatteista käytävissä keskusteluissa syntyy kiistaa, tai jos näitä periaatteita ei ymmärretä, EU:n ja sen ulkopuolisten maiden välisessä poliittisessa vuoropuhelussa olisi käsiteltävä nämä kysymykset ennen kauppaaan liittyvien neuvottelujen aloittamista, jotta mainitut neuvottelut sujuisivat helpommin.
- vii) Neuvoston olisi annettava komissiolle riittävästi neuvotteluvaraa sopimuksen sanamuodon suhteen muuttamatta kuitenkaan hyvän hallintotavan olennaisia kohtia ja tavoitteita, jotta neuvottelut voidaan käydä kunkin maan kanssa sen erityistarpeet huomioon ottaen.
- viii) **Tällaisissa sopimuksissa olisi soveltuvin osin oltava myös määräyksiä, jotka ovat samanlaisia kuin EU:ssa valtiontukisääntöjen nojalla sovellettavat määräykset.** Tällä edistettäisiin EU:n jäsenvaltioiden ja sen ulkopuolisten maiden välisen kilpailun oikeudenmukaisuutta yritysverotuksen alalla. Esimerkiksi olisi pystyttävä puuttumaan sellaisiin kilpailua vääristäviin käytänteisiin, jotka epäoikeudenmukaisesti heikentävät jäsenvaltioiden talouksia ja liiketoiminta-aloja mutta joihin ei välttämättä pystytä soveltamaan WTO:n sääntöjä.
- ix) Voitaisiin harkita erityisiä verotusalan sopimuksia, joihin sisältyisi tarvittaessa EU:n tasolla verotusasioissa sovellettavia avoimuutta ja tietojenvaihtoa koskevia määräyksiä, jotta voitaisiin nopeuttaa tiettyjen oikeudenkäyttöalojen avoimuuden lisäämisestä ja tietojenvaihdosta antamien sitoumusten täytäntöönpanoa.

- x) Säästödirektiivissä säädetään kolmeen jäsenvaltioon sovellettavasta erityisjärjestelmästä, jonka mukaisesti ne voivat kantaa EU:ssa asuvilta ulkomaalaisilta tilinhaltijoilta lähdeveroa sen sijaan, että ne vaihtaisivat tietoja asianomaisen maan kanssa. Liechtenstein, Sveitsi, Monaco, Andorra ja San Marino ovat tehneet EU:n kanssa säästöjen tuottamien korkotulojen verotusta koskevat sopimukset, joiden nojalla ne kantavat lähdeveroa tietojenvaihdon sijaan. Direktiivin mukaisesti kaikkien EU:n jäsenvaltioiden on siirryttävä automaattiseen tietojenvaihtoon osana järjestelmää, jonka toteutuminen edellyttää, että edellä mainitut EU:n ulkopuoliset maat hyväksyvät vuonna 2002 vahvistetut OECD:n tietojenvaihtostandardit. On tärkeää edistää sitä, että EU:n ulkopuoliset maat alkavat käyttämään tietojenvaihtoa, jotta direktiivin kokonaistavoite voidaan saavuttaa. Se, että edellä mainituista viidestä maasta neljä²² on hiljattain sitoutunut noudattamaan avoimuutta ja tietojenvaihtoa koskevia OECD:n standardeja, on osoitus siitä, että on vihdoin koittanut aika pohtia, olisiko siirtymäaika vihdoin lopetettava, jolloin kaikkien EU:n jäsenvaltioiden olisi siirryttävä automaattiseen tietojenvaihtoon.

Ottaen huomioon avoimuudessa ja tietojenvaihdossa hiljattain saavutettu yhteisymmärrys on tarve käydä keskusteluja myös muiden EU:n ulkopuolisten maiden, erityisesti Singaporen, Hongkongin ja Macaon kanssa siitä, voisivatko ne ryhtyä soveltamaan säästödirektiivin toimenpiteitä vastaavia asianmukaisia toimenpiteitä.

- xi) Yritysverotuksen käytännesääntöjen osalta komissio katsoo, että neuvoston työryhmän olisi laadittava koordinoitua toimintatavat, joita sovellettaisiin sellaisiin EU:n ulkopuolisiin maihin, joiden harjoittamat yritysverotuskäytännöt ovat haitallisia. Esimerkkinä tällaisista toimintatavoista voidaan mainita väärinkäytösten vastaisten toimenpiteiden soveltamisessa noudatettava yhteinen lähestymistapa. Tämän olisi oltava ensisijainen tavoite pantaessa täytäntöön EU:n valtiovarainministerien joulukuussa 2008 hyväksymää työryhmän työohjelmaa.

Kehitysyhteistyötä koskevat aloitteet

- xii) **Mailta, joille myönnetään EU:n rahoitustukea ja annetaan pääsy EU:n markkinoille, olisi edellytettävä verotusalan hyvän hallintotavan periaatteiden noudattamista.**
- xiii) Komissio katsoo, että EU:n tasolla toteutettavia ponnisteluja verotusalan hyvän hallintotavan edistämiseksi kehitysavun kohteena olevissa EU:n ulkopuolisissa maissa olisi tehostettava seuraavin toimin:
- tukiohjelmien väliarvioinnissa tarkastellaan hyvän hallintotavan tilannetta, jotta asianomaiset toimenpiteet voidaan tarvittaessa toteuttaa erityisesti kymmenennen EKR:n väliarvioinnin yhteydessä; arvioidaan eräiden maiden antamien verotusalan hyvää hallintotapaa koskevien sitoumusten täytäntöönpanoa; tarkastellaan mahdollisuutta kohdistaa varoja maille, jotka ovat panneet sitoumuksensa täytäntöön asianmukaisesti, ja perua sellaisille maille varatut varat, jotka eivät ole panneet sitoumuksiaan täytäntöön;

²² San Marino on antanut sitoumuksensa jo vuonna 2000.

- tarjotaan tarvittavaa teknistä apua maille, jotta ne pystyisivät täyttämään verotusalan hyvää hallintotapaa koskevat sitoumuksensa; teknistä apua voidaan antaa maan niin pyytäessä myös tehokkaan verojärjestelmän suunnittelemiseksi, jotta kyseinen maa voisi käyttää resurssejaan paremmin;
 - ehdotetaan Cotonoun sopimuksen uudelleentarkastelun yhteydessä, että siihen lisätään verotusalan hyvää hallintotapaa koskeva määräys.
- xiv) Komissio aikoo myös tarkastella, onko mahdollista ottaa käyttöön yhteisön nykyisistä välineistä myönnettävien varojen jakamisessa käytettävä tukikelpoisuutta koskeva lisäkriteeri, jonka mukaan EU:n ulkopuolisten maiden on noudatettava verotusalan hyvän hallintotavan periaatteita. Lisäksi voitaisiin arvioida mahdollisuutta myöntää seuraavissa rahoitusnäkymissä yhteistyötä tekeville oikeudenkäyttöalueille lisätukea, kuten teknistä apua tai asiantuntija-apua.
- xv) EU on merkittävä avunantaja. Komissio katsoo, että EU:n ulkopuolisiin maihin sovellettavan politiikan on oltava johdonmukaista, jotta verotusalan hyvää hallintotapaa koskevia periaatteita voitaisiin kehittää. EU:n jäsenvaltioiden on sen vuoksi kahdenvälisissä kehitysapuohjelmissaan toteutettava edellä mainittuja toimia vastaavia toimia. EU:n tasolla toteutettavaa maakohtaista koordinointia parannetaan, jotta mahdollisimman tehokas yhteisvaikutus voidaan varmistaa. EU kehottaa muita avunantajia yhdenmukaistamaan toimintatapojaan ja pyrkii tältä osin lisäämään avunantajien välistä koordinointia.

Kansainvälisen veropolitiikan koordinointi

- xvi) Olisi myös tarkasteltava, missä määrin verotusalan hyvää hallintotapaa koskevat periaatteet ja jäsenvaltioiden omat veropolitiikat, mukaan lukien EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehdyt kahdenväliset verosopimukset, ovat yhdenmukaiset keskenään. Olisi tärkeää varmistaa, etteivät jäsenvaltiot anna kahdenvälisillä verosopimuksillaan uusia mahdollisuuksia muiden jäsenvaltioiden verojärjestelmiin kohdistuvaan veronkiertoon tai EU:n direktiivien noudattamatta jättämiseen. Jos EU:n ja sen ulkopuolisten maiden välillä tehdyissä sopimuksissa määrättäisiin hyvää hallintotapaa koskevia velvoitteita, se antaisi jäsenvaltioille neuvotteluvoimaa kyseisten maiden kanssa käytävissä kahdenvälisissä neuvotteluissa.
- xvii) Jäsenvaltioiden olisi myös omaksuttava yhdenmukaisempi lähestymistapa EU:n ulkopuolisiin maihin sen mukaan, noudattavatko ne verotusalan hyvää hallintotapaa koskevia periaatteita vaiko eivät. Näitä periaatteita noudattava EU:n ulkopuolinen maa voitaisiin esim. poistaa jäsenvaltioiden kansalliselta ”mustalta listalta”, jolloin siihen ei sovellettaisi väärinkäytösten estämistä koskevia toimenpiteitä asianomaisten verokäytänteiden osalta. Sitä vastoin sellaisiin oikeudenkäyttöalueisiin, jotka eivät pane tyydyttävällä tavalla täytäntöön EU:n jäsenvaltioiden soveltamia verotusalan hyvän hallintotavan keskeisiä seikkoja, voitaisiin kohdistaa koordinoitusti vastatoimia. Esimerkiksi G20-ryhmän valtionpäämiehet ovat sopineet kehittävänsä tehokkaiden vastatoimenpiteiden valikoiman, jonka käyttöä voidaan harkita myöhemmin²³. Komissio katsoo, että tällaisen toimenpidevalikoiman

²³

Ks. <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/annex-strengthening-fin-sysm>.

koostumuksesta ja mahdollisesta käytöstä olisi keskusteltava jäsenvaltioiden kanssa, jotta EU:n erityiset säännöt ja käytännöt voidaan ottaa huomioon.

- xxiii) Komissio katsoo että EU:n jäsenvaltioilla on oltava koordinoitumpi kanta OECD:ssä, G20-ryhmässä ja YK:ssa verotusalan kansainvälisestä hyvästä hallintotavasta käytävissä keskusteluissa, jotta yhteistyöstä kieltäytyviin maihin kohdistettavilla toimilla olisi suurempi teho.

5. PÄÄTELMÄT

Nykyinen talous- ja rahoituskriisi aiheuttaa vakavia haasteita EU:lle ja sen jäsenvaltioille. Kriisi on lisännyt epäilyjä verojärjestelmien kestävytydestä globaalistuvassa maailmassa. Verotusalan hyvän hallintotavan edistäminen mahdollisimman laajalti ympäri maailmaa on nyt tunnustettu parhaaksi tavaksi vastata näihin haasteisiin. Tällä vaihtoehdolla saavutetaan tasapaino yksittäisten maiden verotuksellisen suvereniteetin ja verotulojen oikeutetun suojan välillä.

Näin ollen on EU:n ja sen kumppaneiden yhteisen edun mukaista edistää maantieteellisesti mahdollisimman laajaa veroyhteistyötä ja yhteisten standardien käyttöönottoa. Jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden kannattaa toimia yhdessä ja rohkaista ja tukea toisiaan nyt heränneessä kiinnostuksessa ottaa veroyhteistyötä koskevat kansainväliset standardit laajemmin käyttöön.

Tässä tiedonannossa esitetään useita toimia verotusalan hyvän hallintotavan edistämiseksi EU:ssa ja sen ulkopuolisissa maissa sekä EU:n että yksittäisten jäsenvaltioiden tasolla. Komissio uskoo, että

- jäsenvaltioille koituu hyötyjä, jos verotusalan hyvää hallintotapaa parannetaan EU:n sisällä, jolloin muita oikeudenkäyttöalueita on helpompi kannustaa osallistumaan tehokkaaseen ja toimivaan hallinnolliseen yhteistyöhön; jäsenvaltioiden olisi siksi hyväksyttävä mahdollisimman nopeasti komission ehdotukset direktiiveiksi hallinnollisesta yhteistyöstä, keskinäisestä avunannosta verojen perimisessä ja säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksessa ja pitää haitallisten yritysverojärjestelmien poistamista jatkossakin etusijalla;
- toimintatapojen johdonmukaisuuden ja koordinoinnin parantaminen EU:ssa edistäisi verotusalan hyvää hallintotapaa myös EU:n ulkopuolella, ja tavoitteena olisi tällöin varmistaa, että EU:n ja sen kumppanimaiden ja -alueiden taloussuhteita syvennettäessä tehtäisiin sopimus verotusalan hyvän hallintotavan periaatteista ja sen jälkeen tarvittaessa verotusalan yhteistyötä koskevia sopimuksia; EU:n olisi myös yhdessä muiden kansainvälisten avunantajien kanssa pyrittävä saattamaan toimintansa entistä yhdenmukaisemmiksi;
- toissijaisuusperiaate huomioon ottaen on tarpeen varmistaa johdonmukaisuus yksittäisten jäsenvaltioiden kansainvälisillä veroalan foorumeilla esittämien kantojen ja yhteisesti hyväksytyjen hyvän hallintotavan periaatteiden välillä esimerkiksi EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtävissä kahdensivuisissa verosopimuksissa ja kansainvälisillä foorumeilla; tämä edellyttää entistä suurempaa koordinoitua EU:n tasolla, jotta voidaan varmistaa, että kehitys entistä

avoimempaan ja rakentavampaan veroyhteistyöhön jatkuu maailmanlaajuisella tasolla.

Komissio aikoo jatkaa kaikkien asianomaisten osapuolten kanssa rakentavaa vuoropuhelua tässä tiedonannossa mainittujen toimenpiteiden periaatteista ja käytännön täytäntöönpanosta. Se tarkastelee tilannetta uudelleen ja antaa siitä kertomuksen vuonna 2010.

Komissio katsoo, että veroyhteistyön kehittymisen vauhtia, joka saavutettiin G20-ryhmän valtionpäämiesten toimilla, on pidettävä yllä. Se haluaa auttaa jäsenvaltioita verotusalan hyvän hallintotavan toteuttamiseksi tarvittavien asianmukaisten ohjeiden täytäntöönpanossa.

Komissio pyytää neuvostoa hyväksymään nämä toimintatavat ja toteuttamaan toimia niiden nopean täytäntöönpanon varmistamiseksi.

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.4.2009
KOM(2009) 201 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET
SAMT EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN**

God förvaltning i skattefrågor

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET
SAMT EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN**

God förvaltning i skattefrågor

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	4
2.	Exempel på god förvaltningssed på skatteområdet.....	5
2.1.	Befintligt skattesamarbete inom EU	5
2.2.	Debatten om internationellt skattesamarbete	6
3.	EU:s internationella politik för god förvaltningssed på skatteområdet.....	7
3.1.	Åtaganden på EU-nivå	7
3.2.	Pågående verksamhet	8
4.	Hur man kan främja principen om god förvaltningsed på skatteområdet inom EU och internationellt.....	10
5.	Slutsatser	13

1. INLEDNING

Den pågående finansiella och ekonomiska krisen sätter allt större press på nationella budgetar och skattesystem, och behovet av internationellt skattesamarbete och gemensamma standarder (t.ex. ”god förvaltningssed på skatteområdet”) har blivit ett vanligt inslag i internationella diskussioner.

Globaliseringen, dvs. den ökande ekonomiska integrationen av marknader, som drivs av den snabba tekniska utvecklingen och avregleringen, skapar många nya möjligheter världen över. Många länder drar stora fördelar av detta. Bara för EU anses globaliseringen ha stått för minst en femtedel av inkomstillväxten sedan andra världskriget¹. Men globaliseringen har också sociala och ekonomiska avigsidor. Exempelvis kan länder bli mer sårbara för ekonomiska omvälvningar, något som visar sig tydligt i dag, och även för skatteflykt och skattebedrägeri. I en värld med fri rörlighet för pengar kan ”skatteparadis” och otillräckligt reglerade internationella finanscentrum som vägrar att respektera reglerna för insyn och informationsutbyte underlätta och till och med uppmuntra skattebedrägerier och skatteflykt, vilket påverkar andra länders suveränitet på skatteområdet och urholkar deras intäkter. I slutet av 2008 uppskattade OECD att skatteparadisen tillsammans har dragit åt sig mellan fem och sju biljoner² dollar i tillgångar, även om sekretessen kring dessa konton gör det svårt att avgöra exakt hur mycket pengar det rör sig om. Detta är ett mycket allvarligt problem, särskilt nu när de nationella budgetarna, och därmed ländernas socialpolitik och övriga politik, är under hård press.

Det vore kontraproduktivt att avvisa globaliseringen och stänga marknaderna på grund av sådana negativa effekter. Ur ett EU-perspektiv vore det därför en praktikabel lösning att hantera sådana effekter med hjälp av överenskommelser med tredjeländer, som bör ha så stor geografisk täckning som möjligt och omfatta gemensamma normer och samarbete på bland annat skatteområdet. Rättvisa och effektiva skattesystem spelar inte bara en viktig roll för att skapa lika villkor för ekonomiska relationer, handel och investering, utan skapar också den ekonomiska grunden för alla offentliga utgifter. Det är detta man kallar för god förvaltningssed i skattefrågor, och det är inte bara en förutsättning för kampen mot gränsöverskridande skattebedrägerier och skatteflykt, utan det kan också underlätta kampen mot penningtvätt, korruption och finansiering av terrorism. Det finns uppenbarligen ett ökande globalt samförstånd om behovet av fortsatta samordnade insatser på detta område, i form av komplementära initiativ inom finansreglering och beskattning.

I sin handlingsplan kom G20-länderna i november 2008 överens om att sträva efter internationell tillämpning av insynsregler i finansiella frågor, och efter administrativt samarbete på skatteområdet. I det dokument de lade fram inför Europeiska rådets möte i december 2008³ uppmanade EU:s finansministrar till fortsatt kamp mot de olagliga finansiella risker som icke-samarbetsvilliga jurisdiktioner ger upphov till, och mot skatteparadisen. I sitt bidrag till G20:s finansministrars möte den 14 mars 2009 betonade EU:s finansministrar

¹ ”Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU”, *DG-ECFIN Economic Paper*, nr. 254 (Bryssel: Europeiska kommissionen, 2006).

² Anmärkningar från Angel Gurría, OECD:s generalsekreterare, vid konferensen om kampen mot internationell skatteflykt (Fight Against International Tax Evasion and Avoidance), Paris, Frankrike, 21 oktober 2008.

³ Rådets dokument 16095/1/08 REV 1.

behovet av att skydda det finansiella systemet mot otillräckligt reglerade jurisdiktioner där det saknas öppenhet och samarbete, bland annat skatteparadis, och efterlyste ett sanktionspaket. De betonade också att det behövs insatser för att uppnå god förvaltningssed på skatteområdet internationellt (öppenhet och insyn, informationsutbyte och lojal skattekonkurrens). Detta bekräftades vid Europeiska rådets möte den 19-20 mars. Vid G20:s toppmöte i London den 2 april 2009 kom stats- och regeringscheferna överens om att ingripa mot icke-samarbetsvilliga jurisdiktioner, till exempel skatteparadis, och förklarade att de var beredda att tillgripa sanktioner för att skydda sina offentliga finanser och finanssystem, och att banksekretessens tidevarv var över. I förberedelserna inför G20-mötet reagerade många jurisdiktioner genom att uttrycka sin beredskap att tillämpa internationella normer för öppenhet och informationsutbyte från och med nu⁴.

I detta meddelande ska det undersökas hur EU kan bidra till god förvaltningssed på området direkt beskattning. Meddelandet behandlar följande frågor:

- Hur god förvaltningssed kan främjas i EU.
- Vilka särskilda redskap Europeiska gemenskapen och EU:s medlemsstater har till sitt förfogande för att främja god förvaltningssed internationellt.
- Spelrummet för mer samordnade insatser från EU:s medlemsstaters sida, för att främja, effektivisera och komplettera de åtgärder som vidtagits internationellt i andra forum som OECD och FN.

2. EXEMPEL PÅ GOD FÖRVALTNINGSSED PÅ SKATTEOMRÅDET

2.1. Befintligt skattesamarbete inom EU

Vid rådets (Ecofin) möte den 14 maj 2008 definierade EU:s finansministrar ”god förvaltningssed på skatteområdet” som respekt för principerna om öppenhet och insyn, informationsutbyte och lojal skattekonkurrens.

På inre marknaden finns det gemensamma regler, bland annat inom företagsrätt och beskattning⁵, som ska göra det möjligt för företag och enskilda att dra största möjliga nytta av de öppna gränserna. Dessa regler har stor positiv verkan genom att bland annat minska genomförandekostnaderna och uppmuntra till gränsöverskridande investeringar. Men den ökande integrationen av inre marknadens ekonomier skapar också nya problem. Öppna gränser kan exempelvis sätta press på skattesystem och göra det svårare att få tillräckliga intäkter för att finansiera de offentliga utgifterna.

Gemenskapslagstiftningen ger medlemsstaterna stort utrymme att utarbeta egna system för direkt beskattning och anpassa dessa till nationella mål och behov. Under det senaste årtiondet har medlemsstaterna emellertid nått överenskommelser om hur man på olika sätt kan ta itu med utarmningen av beskattningsunderlaget och snedvridningar i fördelningen av investeringar. Därigenom erkänner de att enskilda nationella och bilaterala insatser endast till en del kan lösa problemen med utarmningen av beskattningsunderlaget, och att samarbete på

⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf>

⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/score/relateddocs/index_en.htm

EU-nivå är av avgörande betydelse. Medlemsstaterna har kommit överens om ett antal insatser som ska främja god förvaltningssed på skatteområdet inom hela EU. Till dessa insatser hör följande:

- *Administrativt samarbete och utbyte av information.* I direktivet om ömsesidigt bistånd⁶ föreskrivs informationsutbyte om direkt beskattning mellan skattemyndigheter. I direktivet om indrivning av fordringar⁷ fastställs ett system som innebär att medlemsstaterna kan begära bistånd från varandra för att driva in skattefordringar, tullar och avgifter. Genom direktivet om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar⁸ får skattemyndigheterna möjlighet att automatiskt utbyta information, även om denna endast avser ränteinkomster från enskilda personers sparande, och tre medlemsstater har tillåtit tillämpa en källskatt som en övergångslösning.
- *Skadlig skattekonkurrens.* Här kompletteras rättsakterna om administrativt samarbete med en politisk överenskommelse mellan medlemsstaterna om att åtgärda skadlig skattekonkurrens inom företagsbeskattning genom en inbördes utvärdering (peer review process). I uppförandekoden för företagsbeskattning⁹ definieras skadlig skattekonkurrens som åtgärder (inbegripet administrativ praxis) som har eller kan få betydande inverkan på var inom gemenskapen ekonomisk verksamhet förläggs, eller som innebär en påtagligt lägre effektiv beskattningsnivå än de som normalt tillämpas i medlemsstaten i fråga. Koderna gäller både för medlemsstater och deras beroende eller associerade territorier, och har medfört att över 400 åtgärder för företagsbeskattning har bedömts, och över 100 har strukits eller ändrats för att de ansetts vara skadliga.
- *Statligt stöd.* EU:s politik för statliga stöd, så som den tillämpas på statliga skattestöd¹⁰, har bidragit till att avlägsna snedvridningar av konkurrensen till följd av särskilda företagsskatteordningar i enskilda medlemsstater.
- *Insyn.* Dessa skatteinitiativ kompletteras med företagsrätt och regler som garanterar insyn i företag och ekonomi.

2.2. Debatten om internationellt skattesamarbete

Insatserna inom EU för att förbättra skattesamarbetet speglar många av de grundläggande principer som har präglat OECD:s kamp mot skadlig skattekonkurrens under många år. OECD har framförallt varit verksam på två områden:

- Man försöker identifiera och avskaffa förmånliga beskattningsordningar i OECD:s 30 medlemsländer, utifrån kriterier som nära överensstämmer med (men är något snävare än) kriterierna i EU:s uppförandekod för företagsbeskattning.

⁶ Rådets direktiv 77/799/EEG av den 19 december 1977, ändrat genom direktiv 2004/56/EG av den 21 april 2004.

⁷ Rådets direktiv 2008/55/EG av den 26 maj 2008.

⁸ Rådets direktiv 2003/48/EG av den 3 juni 2003.

⁹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm#code_conduct

¹⁰ i) Kommissionens meddelande 98/C 384/03, EGT C 384, 10.12.1998, s. 3; ii) Rapport om genomförandet av meddelandet om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag, C(2004) 434, 9.2.2004.

- Man har också utvidgat detta till länder som inte är medlemmar i OECD, bland annat ett antal s.k. skatteparadis¹¹, och 35 sådana jurisdiktioner har gjort politiska åtaganden om att införa ett verkligt samarbete med OECD-länderna om insyn och informationsutbyte i skattefrågor. Eftersom det förväntades att det på G20-mötet den 2 april 2009 skulle utarbetas en förteckning över jurisdiktioner som gjort otillräckliga framsteg med genomförandet av de allmänt vedertagna skattenormer som OECD lagt fram, har flera jurisdiktioner dessutom nyligen åtagit sig att följa dessa normer, bland annat Schweiz, Österrike, Belgien, Luxemburg, Hongkong, Macao, Singapore, Chile, Andorra, Liechtenstein och Monaco. Dessa länder har i princip åtagit sig att följa OECD:s internationella standarder, som föreskriver informationsutbyte på begäran i alla skattefrågor för förvaltning och genomdrivande av nationell skattelagstiftning, utan hänsyn till behov avseende nationell säkerhet eller banksekretess i skatteärenden i de länder som får en sådan begäran. I OECD-standarderna föreskrivs också omfattande säkerhetskontroller för att garantera sekretessen för den information som utbyts. Direkt efter G20-mötet rapporterade OECD om genomförandet av de internationellt överenskomna skattestandarderna i de jurisdiktioner som OECD:s globala forum granskat.

Kommissionen välkomnar de viktiga åtaganden som nyligen gjorts och ser fram emot deras genomförande. Kommissionen kommer också att föreslå samordnade insatser från medlemsstaternas sida för att se till att dessa åtaganden följs upp, där detta är i EU:s intresse. I den deklaration om finansiering av utveckling¹² (Doha Declaration on Financing for Development) som lades fram vid FN:s internationella uppföljningskonferens om utvecklingsfinansiering med syfte att se över genomförandet av Monterrey-överenskommelsen gjordes omfattande åtaganden om skattereformer, och man propagerade insatser för att öka skatteintäkterna med hjälp av moderna skattesystem och effektiv uppbörd av skatter, för att på så sätt bredda beskattningsunderlaget och bekämpa skatteflykten.

3. EU:S INTERNATIONELLA POLITIK FÖR GOD FÖRVALTNINGSSSED PÅ SKATTEOMRÅDET

3.1. Åtaganden på EU-nivå

EU:s politik för god förvaltningssed på skatteområdet har utvecklats under årens lopp, utgående från ett antal kommissionsinitiativ¹³ som lett till att EU:s finansministrar den 14 maj

¹¹ Se 1998 års rapport Skadlig skattekonkurrens, ett växande globalt problem (Harmful tax competition: an emerging global issue). OECD anger fyra nyckelfaktorer som avgör huruvida en jurisdiktion är ett skatteparadis: i) jurisdiktionen tar inte ut någon skatt eller endast nominell skatt. ii) Brist på öppenhet och insyn. iii) Lagar eller administrativ praxis omöjliggör ett effektivt informationsutbyte i beskattningssyfte med andra regeringar, om skattskyldiga som drar fördel av nollbeskattningen eller den nominella beskattningen. iv) Det saknas bestämmelser om att en väsentlig del av en persons arbete ska ske i landet.

¹² Doha Declaration, 29 november till 2 december, 2008.

¹³ Communication on Preventing and Combating Corporate and Financial Malpractice (KOM(2004)611), Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén - Ett partnerskap för tillväxt, stabilitet och utveckling mellan EU och Västindien (KOM(2006)86), Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet samt Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén - EU:s förbindelser med öarna i stillahavsområdet - En strategi för ett stärkt partnerskap (KOM(2006)248), Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Europeiska unionen, Hongkong och Macao: samarbetsmöjligheter 2007-2013 (KOM(2006)648, Meddelande om samhällsstyrning och det europeiska samförståndet om utveckling -

2008 i rådet (Ecofin) antog slutsatser om god förvaltningssed på skatteområdet. Rådet (Ecofin) bekräftade behovet av att på så bred geografisk bas som möjligt främja principerna om god förvaltningssed på skatteområdet. Därför begärde rådet att en bestämmelse om god förvaltningssed på skatteområdet skulle läggas till i de relevanta avtal som gemenskapen och dess medlemsstater sluter med tredjeländer eller grupper av tredjeländer. Målet är inte att peka ut skatteparadis som sådana, utan att komma överens om gemensamma principer för samarbete och insyn med så många tredjeländer som möjligt.

Dessutom gav rådet (Ecofin) extra eftertryck åt detta genom att i sitt inlägg till Europeiska rådet i december 2008¹⁴ åta sig att i linje med de insatser som görs på internationell nivå i olika forum fortsätta att bekämpa olagliga finansiella risker som uppstår på grund av icke samarbetsvilliga jurisdiktioner och skatteparadis.

3.2. Pågående verksamhet

EU har vidtagit ett antal åtgärder inom olika områden för att se till att tredjeländer följer god förvaltningssed på skatteområdet eller liknande principer.

Beskattning av inkomster från sparande. I ett antal tredjeländer¹⁵ och i medlemsstaternas beroende eller associerade territorier gäller samma eller liknande regler som de som fastställs i direktivet om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar, trots att OECD tidigare har identifierat dem som skatteparadis. På grundval av ett mandat från Ecofinrådet har kommissionen dessutom fört inledande samtal med Hong Kong, Macao och Singapore om tillämpning av liknande bestämmelser som i direktivet om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar. Dessa samtal har ännu inte lett till några formella förhandlingar.

Uppförandekod. När EU:s medlemsstater antog EU:s uppförandekod för företagsbeskattning åtog de sig att se till att principerna om att förbjuda skadlig skattekonkurrens även tillämpas i medlemsstaternas beroende eller associerade territorier, och att främja dessa principer bland tredjeländer. Denna andra fråga ingår i 2009 och 2010 års verksamhetsplan för gruppen för EU:s uppförandekod.

EES och Schweiz. EU har nära relationer med länderna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) (Island, Liechtenstein och Norge) och med Schweiz. Den EU-lagstiftning som gäller inre marknaden är direkt tillämplig i EES-länderna, och EES-avtalet innehåller bestämmelser som motsvarar EU:s regler om statligt stöd, och vars efterlevnad kontrolleras av EFTA:s övervakningsmyndighet. Liknande regler gäller för Schweiz i enlighet med 1972 års frihandelsavtal mellan EU och Schweiz. Det minskar möjligheterna för snedvridande skattesystem i dessa länder, och kommissionen har nyligen ifrågasatt några schweiziska företagsskattebestämmelser som ger fördelar som kommissionen anser vara statligt stöd. Rådet (Ecofin) har uppmanat Liechtenstein att utveckla sitt samarbete med EU i administrativa och skatterättsliga frågor och bedrägeribekämpning, och för närvarande

Mot ett harmoniserat tillvägagångssätt i Europeiska unionen (KOM(2006)421 och Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén - Ett konkurrenskraftigt Europa i världen - Ett bidrag till EU:s tillväxt- och sysselsättningsstrategi (KOM(2006)567).

¹⁴ Rådets dokument 16095/1/08 REV 1.

¹⁵ Schweiz, Liechtenstein, San Marino och Andorra.

förhandlas ett nytt avtal om bedrägeribekämpning mellan EU och Liechtenstein, där även frågan om informationsutbyte för direktbeskattning tas upp. Liechtenstein har nyligen åtagit sig att följa OECD:s standarder för öppenhet och insyn samt informationsutbyte, och det bör kunna blåsa nytt liv i dessa förhandlingar.

Europeiska grannskapspolitiken. I flera av de handlingsplaner som utarbetats med länder som omfattas av denna politik har allmänna hänvisningar till samarbete i skattefrågor tagits med. Flera sådana planer nämner dessutom uttryckligen insyn och öppenhet, informationsutbyte och uppförandekoden för företagsbeskattning. Handlingsplanerna är verktyg för ekonomiskt och politiskt samarbete mellan EU och partnerländer, och ska föra de åtaganden och målsättningar som ingår i partnerskaps- och samarbetsavtalen vidare.

Utvidgningspolitiken. Utvidgningspolitiken går ut på att kandidatländer och potentiella kandidatländer stegvis ska införliva EU-lagstiftningen i sin nationella lagstiftning, till exempel i skattefrågor. När kandidatländerna har anslutit sig till EU måste de genomföra EU-rätten helt och hållet. Därför är god förvaltningssed något som man i utvidgningsstrategin strävar efter att ta upp på ett tidigt stadium i föranslutningsskedet.

Genomförande av rådets slutsatser från maj 2008. Kommissionen har inlett förhandlingar med ett antal tredjeländer om bestämmelser om god förvaltningssed på skatteområdet i enlighet med vad rådet (Ecofin) fastställt i sina slutsatser i maj 2008. Denna process har just inletts och resultat förväntas inom en snar framtid. Kommissionen välkomnar de positiva reaktioner som kommit från vissa tredjeländer. Men man måste också ta ställning till de jurisdiktioner som hittills har avvisat idén.

Politiken för utvecklingssamarbete. Kommissionen har givit extra bistånd till utvecklingsländer som är villiga att följa principen om god förvaltningssed, bland annat på skatteområdet. Den europeiska grannskaps- och partnerskapsmekanismen för ett gott styre (ENP-mekanismen för ett gott styre), som grundas på artiklarna 2.1 och 7 i det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet ENPI, ger finansiering utöver nationella medel för de partnerländer som har bedömts ha gjort störst framsteg i genomförandet av de förvaltningsrelaterade målen i deras fastställda reformagenda enligt deras ENP-handlingsplaner (som innehåller både allmänna och specifika åtaganden om förvaltningsrelaterade reformer). Numera ger även den tionde europeiska utvecklingsfonden (för åren 2008–2012) incitament genom initiativet för styrelseformer som innebär att EU ger extra finansiering för att stödja dialoger och reformer på detta område, bland annat i fråga om beskattning. Länder som är berättigade till utvecklingsstöd och som efter en förvaltningsprofilbaserad bedömning gör detaljerade åtaganden (handlingsplan om styrelseformer) kan få ytterligare stöd beroende på kvaliteten på deras åtaganden. En del länder i Västindien och Stilla havet har nu gjort sådana åtaganden¹⁶, men andra har hittills vägrat eller i alla fall inte reagerat på erbjudandet¹⁷. Flera utomeuropeiska länder och territorier som omfattas av medlemsstaters ansvarsområde har gjort åtaganden gentemot OECD i fråga om normer för insyn och öppenhet och för informationsutbyte.¹⁸

¹⁶ http://ec.europa.eu/development/geographical/methodologies/strategypapers10_en.cfm

¹⁷ Antigua och Barbuda, Bahamas och Liberia har inte gjort några åtaganden i skattefrågor inom ramen för den tionde europeiska utvecklingsfonden.

¹⁸ Se fotnot 10.

4. HUR MAN KAN FRÄMJA PRINCIPEN OM GOD FÖRVALTNINGSSED PÅ SKATTEOMRÅDET INOM EU OCH INTERNATIONELLT

Främjandet av god förvaltningssed på skatteområdet måste ske genom en kombination av bättre skatteförvaltning i EU och åtgärder inriktade på tredjeländer. God förvaltningssed på skatteområdet inom EU kan bidra till medlemsstaternas insatser för att bekämpa skattebrottslighet. Samtidigt kan andra jurisdiktioner få större incitament att inleda konkret och effektivt administrativt samarbete med EU. I alla händelser bör varje medlemsstat i enlighet med reglerna om likabehandling erbjuda samma nivå av samarbete till andra medlemsstater som den har accepterat i förhållande till ett tredjeland.

Kommissionen anser att följande insatser krävs:

Befintliga interna initiativ

Kommissionen uppmanar rådet att så snart som möjligt anta kommissionens förslag enligt punkterna i-iii nedan och att ge tillräcklig prioritet till den åtgärd som avses i iv.

- i) I februari 2009 lade kommissionen fram ett förslag¹⁹ om att ersätta det nuvarande direktivet om ömsesidigt bistånd. Förslaget skapar nya praktiska redskap för bättre administrativt samarbete (gemensamma formulär, format, informationskanaler och organisation), men inför också två viktiga nya element som kommissionen anser vara en förutsättning för förstärkta EU-insatser på internationell nivå i kampen mot skattebedrägerier och skatteflykt. För det första skulle förslaget införa en mest-gynnad-nationsklausul som innebär att medlemsstaterna måste erbjuda andra medlemsstater den samarbetsnivå som de har accepterat i förhållande till ett tredjeland. För det andra, innebär förslaget, som viktigaste punkt, att medlemsstater inte längre skulle kunna hänvisa till banksekretessen för personer som inte är bosatta i landet, i syfte att vägra att ge upplysningar om skattskyldiga till den medlemsstat där dessa är bosatta.
- ii) Tillsammans med förslaget om ömsesidigt bistånd lade kommissionen också fram ett förslag²⁰ om att ersätta direktivet om indrivning av fordringar. Detta syftar till att göra biståndet effektivare så att skattemyndigheterna lättare kan driva in obetald skatt och kan på så sätt bidra till bedrägeribekämpningen.
- iii) Det förslag som kommissionen lade fram under 2008 om ändring av direktivet om beskattning av inkomster från sparande²¹ syftar till att utvidga direktivets tillämpningsområde till att även omfatta vissa räntebetalningar till personer bosatta i EU som kanaliseras genom mellanliggande, skattebefriade strukturer i länder utanför EU. Dessutom ingår andra förslag till förbättringar av beskattningen av inkomster från sparande. Om dessa förändringar antogs snabbt skulle det göra systemet effektivare. Kommissionen uppmanar rådet att så snart som möjligt nå en politisk överenskommelse om vilka ändringar som ska göras i direktivet. Därigenom skulle man så snart som möjligt kunna presentera tillämpningen av dessa förbättringar av

¹⁹ KOM(2009) 29 av den 2 februari 2009.

²⁰ KOM(2009) 28 av den 2 februari 2009.

²¹ KOM(2008) 727 av 13 november 2008.

beskattningen av sparande för andra jurisdiktioner som tillämpar samma eller liknande åtgärder.

- iv) Man bör fortsätta att stoppa och avveckla skadliga företagsskattebestämmelser i EU:s medlemsstater inom ramen för uppförandekoden för företagsbeskattning.

Överenskommelser med tredje länder på EU-nivå

- v) Rådet bör ge tillräcklig politisk prioritet till frågor om god förvaltningssed på skatteområdet. De förhandlingar som förs med tredjeländer om bestämmelser om god förvaltningssed på skatteområdet bör främjas på följande sätt: Hänvisningar till god förvaltningssed på skatteområdet ska göras så tidigt som möjligt under förhandlingarna, dvs. i de förhandlingsdirektiv som rådet ger kommissionen, och ska anpassas till avtalets specifika funktion.
- vi) Om man kan förutse att diskussionerna om principerna för god förvaltningssed på skatteområdet kommer att bli besvärliga, eller om principerna inte begrips, bör frågan tas upp i förväg inför handelsrelaterade förhandlingar, i politiska dialoger mellan EU och tredjeländer, så att de senare förhandlingarna underlättas.
- vii) Rådet bör ge kommissionen tillräckligt spelrum i dess förhandlingar om formuleringar, samtidigt som de grundläggande aspekterna och målsättningarna i fråga om god förvaltningssed bibehålls. På så sätt kan man förhandla fram lösningar som är anpassade till varje enskilt lands särskilda villkor.
- viii) Sådana avtal bör i förekommande fall också innehålla liknande bestämmelser som de som ingår i EU:s bestämmelser om statligt stöd. Därigenom skulle konkurrensen mellan medlemsstater och tredjeländer bli rättvisare i företagsbeskattningssammanhang, och det skulle exempelvis bli möjligt att åtgärda snedvridningar som på ett orimligt sätt skadar medlemsstaternas budgetar och företag, och som inte nödvändigtvis tas upp i Världshandelsorganisationens regler.
- ix) Man kan också överväga särskilda överenskommelser på skatteområdet, i förekommande fall med bestämmelser om öppenhet och insyn och informationsutbyte i skatteärenden på EU-nivå, för att skynda på genomförandet av de åtaganden om större öppenhet och informationsutbyte som vissa jurisdiktioner gjort.
- x) Direktivet om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar omfattar särskilda bestämmelser för tre medlemsstater, som får rätt att ta ut källskatt från utländska kontoinnehavare från EU-länder i stället för att tillämpa informationsutbyte som de andra länderna. Liechtenstein, Schweiz, Monaco, Andorra och San Marino har överenskommelser om skatt på inkomster från sparande med EU som också medger källskatt i stället för informationsutbyte. I direktivet fastställs att alla EU:s medlemsstater så småningom ska gå över till automatiskt informationsutbyte, i former som beror på ovan nämnda tredjeländers antagande av 2002 års OECD-standarder om informationsutbyte. Det är viktigt att främja denna övergång till en mer allmän tillämpning av informationsutbyte i de berörda tredjeländerna, för att på så sätt uppnå direktivets allmänna mål. De åtaganden

avseende OECD:s standarder om öppenhet och insyn samt informationsutbyte som nyligen gjorts av de återstående fyra²² av de fem länder som nämns ovan är ett tecken på att tiden är mogen för att fundera på om övergångsperioden nu bör avslutas, och alla EU:s medlemsstater bör gå över till automatiskt informationsutbyte.

Det finns också ett tydligt behov av att driva på diskussionerna med andra tredjeländer, bland annat Singapore, Hongkong och Macao, i ljuset av den nya samsynen på öppenhet och insyn samt informationsutbyte. Syftet bör vara att med dessa jurisdiktioner förhandla om tillämpningen av lämpliga åtgärder som kan motsvara dem som ingår i direktivet om beskattning av sparande.

- xi) Vad beträffar uppförandekoden för företagsbeskattning anser kommissionen att rådets grupp bör utarbeta en samstämmig strategi med samordnade insatser gentemot tredjeländer som sysslar med skadlig företagsbeskattningspraxis. En sådan strategi skulle exempelvis kunna omfatta antagandet av gemensamma tillvägagångssätt vid tillämpningen av missbruksbekämpande åtgärder. Detta bör prioriteras vid genomförandet av gruppens arbetsprogram, som antogs av EU:s finansministrar i december 2008.

Incitament för utvecklingssamarbete

- xii) Överensstämmelsen mellan EU:s ekonomiska stöd och den tillgång som ges till EU:s marknader för vissa länder å ena sidan och ländernas respekt för principerna om god förvaltningssed på skatteområdet å den andra bör övervägas.
- xiii) Kommissionen anser att EU bör effektivisera sina insatser för att främja god förvaltningssed på skatteområdet i tredjeländer som är behöriga för utvecklingsbistånd genom följande åtgärder:
- Övervakning av förvaltningspraxis i samband med halvtidsutvärderingen av biståndsprogrammen, så att lämpliga åtgärder vid behov kan vidtas, exempelvis inom ramen för halvtidsutvärderingen av tionde europeiska utvecklingsfonden. Bedömning av de åtaganden för god förvaltningssed på skatteområdet som en del länder har gjort. Medel skulle kunna omfördelas till länder som på ett tillfredsställande sätt uppfyller sina åtaganden, och medel som avsatts för länder som inte uppfyllt sina skyldigheter skulle eventuellt kunna strykas.
 - Tillhandahållande av den tekniska assistans som behövs för att länder ska kunna uppfylla sina åtaganden i fråga om god förvaltningssed på skatteområdet. På begäran skulle länderna också kunna få teknisk hjälp för att skapa ett fungerande skattesystem som skulle göra det möjligt för landet att bättre mobilisera sina tillgängliga resurser.
 - Förslag om införandet av en särskild bestämmelse om god förvaltningssed på skatteområdet i samband med översynen av Cotonouavtalet.
- xiv) Kommissionen vill också undersöka möjligheterna att införa extra kriterier för bedömningen av behörighet för stöd inom ramen för de nuvarande externa

²² San Marino åtog sig att följa standarderna redan år 2000.

gemenskapsinstrumenten. Dessa kriterier skulle beröra tredjeländers tillämpning av principerna om god förvaltningssed på skatteområdet. Dessutom skulle man kunna undersöka möjligheterna att i nästa budgetplan ge ytterligare finansiering för samarbetsvilliga jurisdiktioner, exempelvis för tekniskt stöd eller utlåning av experter.

- xv) EU är en viktig givare. Kommissionen anser att det är viktigt med en samstämmig strategi gentemot tredjeländer för att utveckla principerna om god förvaltningssed på skatteområdet. Därför bör EU:s medlemsstater i sina bilaterala biståndsprogram vidta liknande åtgärder som de som beskrivs ovan. EU:s samordning på landsnivå kommer att byggas ut för att skapa största möjliga synergi. EU uppmanar också andra givare att öka sin strategiska samstämmighet, och kommer att sträva efter mer samordning mellan givare i dessa frågor.

Samordning av internationell skattepolitik

- xvi) Man bör också granska i vilken utsträckning principerna om god förvaltningssed på skatteområdet och medlemsstaternas egen skattepolitik, inbegripet bilaterala skatteavtal med tredjeländer, är samstämmiga. Det är viktigt att undvika att medlemsstaterna genom bilaterala skatteavtal skapar nya möjligheter för skatteflykt från andra medlemsstaters skattesystem, eller för att kringgå EU-direktiven. Samtidigt skulle det ge medlemsstaterna en stark position i bilaterala förhandlingar med tredjeländer om avtalen med dessa länder på EU-nivå redan innehöll skyldigheter i fråga om god förvaltning.
- xvii) Medlemsstaterna bör också ha en mer enad front mot tredjeländer beroende på huruvida dessa tillämpar principerna om god förvaltningssed eller inte. Till exempel skulle ett land som genomför dessa principer kunna strykas från medlemsstaternas "svarta listor" och därmed slippa missbruksbekämpande åtgärder för den berörda skattepraxisen. Och jurisdiktioner som inte på ett tillfredsställande sätt genomför de viktigaste aspekterna av god förvaltningssed på skatteområdet så som de tillämpas i EU:s medlemsstater skulle kunna bli föremål för samordnade motåtgärder. Exempelvis har G20:s stats- och regeringschefer kommit överens om att utveckla ett sanktionspaket med verksamma motåtgärder som kan undersökas vidare²³. Kommissionen anser att innehållet och användningen av ett sådant sanktionspaket bör diskuteras med medlemsstaterna, så att de specifika regler och metoder som tillämpas i EU kan beaktas.
- xxiii) Kommissionen anser att bättre samordning av medlemsstaternas positioner i diskussionerna i OECD, G20 och FN om internationell god förvaltningssed på skatteområdet behövs för att ge mer kraft i relationerna med icke-samarbetsvilliga länder.

5. SLUTSATSER

Europeiska unionen och dess medlemsstater står inför stora utmaningar i den nuvarande ekonomiska och finansiella krisen. Denna har ökat tvivlen om huruvida skattesystemen är

²³

<http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/annex-strengthening-fin-sysm>

hållbara i ett globaliseringsperspektiv. Främjandet av god förvaltningssed på skatteområdet på en så stor geografisk bas som möjligt anses i dag vara det bästa sättet att lösa sådana problem. Det möjliggör en avvägning mellan enskilda länders skattesuveränitet och ett legitimt skydd av skatteintäkter.

Därför har EU och dess partners nu ett stort gemensamt intresse av att främja skattesamarbete och gemensamma standarder på en så bred geografisk bas som möjligt. Tiden är mogen för medlemsstaterna och tredjeländer att samarbeta och främja och stödja den nya trenden mot en mer allmän acceptans av internationella normer för skattesamarbete.

I detta meddelande redogörs det för en serie insatser för att främja god förvaltningssed på skatteområdet, med åtgärder både inom och utanför EU och både på EU-nivå och i de enskilda medlemsstaterna. Kommissionen anser att

- bättre förvaltningssed på skatteområdet i EU är till fördel för medlemsstaterna, och ger andra jurisdiktioner större incitament att inleda konkret och effektivt administrativt samarbete med EU. Därför bör medlemsstaterna så snart som möjligt anta kommissionens förslag till direktiv om förvaltningssamarbete, ömsesidigt stöd vid indrivning av skattefordringar och beskattning av sparande, och fortsätta att ge tillräcklig prioritet åt att undanröja skadliga företagsskatteregler.
- samstämmigare och mer samordnade strategier på EU-nivå skulle främja god förvaltningssed på skatteområdet i ett större geografiskt sammanhang, och på så sätt garantera att utvecklingen av ekonomiska relationer mellan EU och dess partnerländer åtföljs av överenskommelse om principer för god förvaltning på skatteområdet, samt. i förekommande fall, avtal om skattesamarbete. EU bör också sträva efter större samordning på global nivå mellan givarländer, för att nå fram till mer samstämmiga strategier.
- det finns behov av större samordning mellan medlemsstaternas enskilda positioner i internationella skattesammanhang och de principer om god förvaltningssed som man kommit överens om, exempelvis i bilaterala skattefördrag med tredjeländer och i internationella forum. Det förutsätter bättre samordning på EU-nivå, så att utvecklingen mot ett öppnare och mer konstruktivt skattesamarbete på global nivå inte tappar farten,

Kommissionen har för avsikt att föra en konstruktiv dialog med alla berörda parter om dessa principer och om genomförandet i praktiken av de åtgärder som beskrivs i detta meddelande. Den kommer att se över situationen under 2010 och rapportera om detta.

Kommissionen anser att den impuls som G20:s stats- och regeringschefer har givit genom att driva på det internationella skattesamarbetet måste följas upp, och förklarar sig redo att hjälpa medlemsstaterna med att utarbeta lämpliga instruktioner för god förvaltningssed på skatteområdet.

Kommissionen uppmanar rådet att anta dessa strategiska riktlinjer och se till att de genomförs snarast.