



**2020/2046(INI)**

12.3.2021

# **MIETINTÖLUONNOS**

verotietojen vaihtoa koskevien EU:n vaatimusten täytäntöönpanosta:  
edistyminen, saadut kokemukset ja esteet  
(2020/2046(INI))

Talous- ja raha-asioiden valiokunta

Esittelijä: Sven Giegold

## SISÄLTÖ

	<b>Sivu</b>
PERUSTELUT – YHTEENVETO TOSISEIKOISTA JA HAVAINNOISTA .....	3
EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS .....	7

## PERUSTELUT – YHTEENVETO TOSISEIKOISTA JA HAVAINNOISTA

Euroopan parlamentti on arvioinut SEUT-sopimuksen 14 artiklassa määrättyjen tehtäviensä mukaisesti hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin (2011/16/EU, DAC1-direktiivi) ja kolmen ensimmäisen sen muuttamisesta annetun direktiivin (DAC2–4) täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon valvontaa. Valitettavasti Euroopan parlamenttia on estetty toimimasta SEUT-sopimuksen 14 artiklan mukaisten poliittista valvontaa koskevien tehtäviensä mukaisesti. Kyseiset tehtävät on otettu huomioon myös paremmasta lainsäädännöstä tehdyn vuoden 2016 toimielinten välisen sopimuksen 20–24 kohdassa. Toimielimet ilmaisivat paremmasta lainsäädännöstä tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 14 kohdassa olevansa yhtä mieltä siitä, että niiden välillä tarvitaan jäsennellympää yhteistyötä unionin oikeuden soveltamisen ja tehokkuuden arvioimiseksi, jotta sitä voidaan parantaa lainsäädännöllä. Parlamentin ei ole kuitenkaan sallittu tutustua asiakirjoihin ja tietoihin, joita tarvitaan, jotta voidaan arvioida asianmukaisesti hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annettua unionin lainsäädäntöä.

ECON-valiokunnan puheenjohtaja lähetti tämän täytäntöönpanoa koskevan mietinnön laatimisen yhteydessä Euroopan komissiolle kirjeen, jossa hän pyysi pääsyä asiakirjoihin, jotka koskevat hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin täytäntöönpanoa. Pyyntö hylättiin lopulta 19. marraskuuta 2020 sen vuoksi, että jäsenvaltioiden suuri enemmistö oli vastustanut sitä, että komissio toimittaisi kyseiset asiakirjat parlamentille. Vuonna 2010 tehdyn Euroopan parlamentin ja Euroopan komission välisiä suhteita koskevan puitesopimuksen liitteessä II olevan 2.1 kohdan mukaan jäsenvaltion luottamuksellisia tietoja voidaan toimittaa parlamentille vain kyseisen jäsenvaltion suostumuksella. Ruotsia ja Suomea lukuun ottamatta jäsenvaltiot eivät antaneet oikeutta tutustua asiakirjoihin, joita tarvittiin ennen tämän täytäntöönpanoa koskevan mietintöluonnoksen laatimista toteutettua Euroopan tason vaikutustenarviointia varten.

Neuvoston mukaan kieltämisen oikeudellisena perusteluna oli se, että parlamentin pyyntö oli epäasianmukainen pyrkimys saada itselleen toimivaltaa, joka kuuluu perussopimusten mukaan selkeästi komissiolle. Tällainen perustelu on kiistettävä. Pyytäessään komissiolta pääsyä jäsenvaltioiden tietoihin täytäntöönpanoa koskevan mietinnön laatimisen yhteydessä parlamentti toteuttaa komission poliittista valvontaa koskevaa tehtäväänsä, jota varten voi olla tarpeen tarkastella jäsenvaltioiden asiakirjoja. Tässä yhteydessä SEU-sopimuksen 4 artiklassa määrättyä unionin ja jäsenvaltioiden vilpittömän yhteistyön periaatetta olisi tulkittava siten, että jäsenvaltioiden edellytetään antavan parlamentille oikeuden tutustua komission hallussa oleviin jäsenvaltioiden asiakirjoihin, jotka koskevat unionin lainsäädännön saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen valvontaa. Jäsenvaltioista peräisin olevia asiakirjoja koskeva yleinen kieltäminen toimielinten väliseen sopimukseen viitaten ei voi asettaa Euroopan parlamenttia heikompaan asemaan kuin asema, joka tavallisilla kansalaisilla on asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla.

Tämän täytäntöönpanoa koskevan mietinnön kattamaa alaa rajoittaa voimakkaasti se, ettei Euroopan parlamentille toimitettu tietoja, joita se tarvitsee poliittista valvontaa koskevan tehtävänsä toteuttamiseksi. Direktiivin täytäntöönpanoa koskevien tietojen pääasiallisena lähteenä oli tutkimus, jonka Economist Associati laati komission arvioidessa DAC-direktiiviä vuonna 2019. Tutkimus kattaa kuitenkin ainoastaan vuodet 2015–2017, eikä Euroopan parlamentti voi tämän vuoksi arvioida tuoreempaa kehitystä. Euroopan tason

vaikutustenarvioinnissa oli edellä mainituista syistä käytettävä suurelta osin julkisesti saatavilla olevia tietoja, kuten Euroopan komission julkaisemia asiaa koskevia asiakirja, verohallintojen ja Euroopan komission virkamiesten haastatteluja, sidosryhmäkyselyä sekä kansallisten parlamenttien toimittamia tietoja DAC-direktiivin täytäntöönpanosta.

Julkisesti on saatavilla hyvin rajallisesti tietoja (automaattisten ja muiden) tietojenvaihtojen määrästä ja tietojenvaihtojen kattamasta arvosta, erityisesti jäsenvaltioiden välisen kahdenvälisen tietojenvaihdon osalta. Rajallisesti saatavilla oleviin tietoihin perustuvan Economisti Associatin tutkimuksen mukaan DAC1–3-direktiivien mukaisten tietojenvaihtojen määrä on lisääntynyt merkittävästi säännösten soveltamisen aloittamisesta. Saatavilla ei ole kuitenkaan kvantitatiivisia tietoja DAC4-direktiivin mukaisia maakohtaisia raportteja koskevasta tietojenvaihdosta. Ainoastaan yhden maan (Saksan) kansallinen parlamentti toimitti tietoja vuosien 2016–2018 maakohtaisia raportteja koskevien tietojen olemassaolosta Euroopan tason vaikutustenarvioinnin yhteydessä toteutetussa kyselytutkimuksessa. Itävallan, Belgian, Suomen, Saksan, Luxemburgin ja Portugalin kansalliset parlamentit toimittivat lisätietoja DAC-direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioiden tasolla Economisti Associatin tutkimuksen tietojen täydentämiseksi. Julkisesti saatavilla olevat tiedot DAC-direktiivin mukaisesta tietojenvaihdosta jäsenvaltioiden tasolla ovat edelleen niukkoja ja hajanaisia. DAC1–4-direktiivien täytäntöönpanosta on kaiken kaikkiaan saatavilla hyvin rajallisesti tietoja.

Esittelijä pahoittelee, ettei ole voinut laatia täysipainoista täytäntöönpanoa koskevaa mietintöä. Euroopan parlamentin olisi oltava valmis hyödyntämään kaikkia käytettävissään olevia oikeudellisia keinoja voidakseen tutustua kaikkiin tietoihin, jotka ovat välttämättömiä tämän tärkeän direktiivin täytäntöönpanon arvioimiseksi. Kun parlamentilla on pääsy asiakirjoihin ja se voi siten toteuttaa valvontatehtävänsä, sen olisi alettava valmistella kattavaa mietintöä DAC-direktiivin täytäntöönpanosta.

DAC1–4-direktiivien tehokkuutta koskevien tietojen puute sekä säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja lievennettävissä olevia hallinnollisia rasitteita koskevien tilastojen puute aiheuttavat vakavaa huolta sen lisäksi, että niillä on mitä vakavimpia seuraamuksia toimielinten väliselle vilpittömälle yhteistyölle. Unionin lainsäädännön laatu kärsii, jollei sen kustannuksia, lisäarvoa sekä johdonmukaisuutta muiden sääntöjen ja määräysten kanssa voida tarkastaa mielekkäällä tavalla.

### **Tämän täytäntöönpanoa koskevan mietinnön kattama ala**

Tässä mietinnössä arvioidaan siinä määrin kuin mahdollista DAC1-direktiivin ja sen muuttamisesta annettujen direktiivien mukaisten tietojenvaihtoa koskevien velvoitteiden täytäntöönpanoa. Kyseisillä direktiiveillä pyritään torjumaan veropetoksia, veronkiertoa ja verovilppiä helpottamalla verotukseen liittyvien tietojen vaihtoa. Mietinnössä keskitytään alkuperäiseen direktiiviin (DAC1) ja kolmeen ensimmäiseen sen muuttamisesta annettuun direktiiviin (DAC2–4), sillä myöhempiä sen muuttamisesta annettuja direktiivejä (DAC5 ja DAC6) on alettu soveltaa vasta hiljattain tai niitä ei ollut vielä hyväksytty tätä kertomusta laadittaessa (DAC7 ja DAC8).

DAC-direktiivi annettiin, jotta voitiin säätää säännöt ja menettelyt, joiden mukaan jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä vaihtaakseen tietoja, jotka ovat ennalta arvioiden olennaisia jäsenvaltioiden verohallinnoille. Kuten parlamentti painottaa DAC7-direktiivistä annettua

ehdotusta koskevassa mietinnössä, ennalta arvioidun olennaisuuden vaatimuksen tarkoituksena on sallia mahdollisimman laaja tietojenvaihto veroasioissa.

DAC-direktiivin yleisenä tavoitteena on jäsenvaltioiden ja EU:n taloudellisten etujen suojeleminen ja samalla sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistaminen. Alkuperäisessä DAC1-direktiivissä säädetään säännöt ja menettelyt, joiden mukaan jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä vaihtaakseen olennaisia tietoja verohallintojensa välillä. DAC-direktiivin soveltamisalan kehitys ja laajentuminen voidaan tiivistää seuraavasti:

- DAC1: automaattinen tietojenvaihto viidestä erityisestä tulo- ja pääomalajista (työtulo, johtajanpalkkiot, eläkkeet, henkivakuutus tuotteet ja kiinteä omaisuus), voimaantulo vuonna 2013, automaattista tietojenvaihtoa koskevien säännösten voimaantulo tammikuussa 2015.
- DAC2: finanssatilejä ja niihin liittyviä tuloja koskeva automaattinen tietojenvaihto (mukaan lukien tiedot, jotka koskevat tilin saldoa tai arvoa, osinkojen ja korkojen määrää, muuta rahoitustuloa ja pääomavoittoja), voimaantulo vuonna 2016.
- DAC3: ennakkoon annettuja veropäätöksiä ja ennakkohinnoittelusopimuksia koskeva automaattinen tietojenvaihto sekä komission ylläpitämä keskusrekisteri, jonne tiedot vietään, voimaantulo tammikuussa 2017.
- DAC4: niitä maakohtaisia raportteja koskeva automaattinen tietojenvaihto, joita EU:n monikansallisten yritysten on toimitettava, jos niiden konsolidoitu kokonaistulo on 750 miljoonaa euroa tai enemmän, voimaantulo kesäkuussa 2017.
- DAC5: veroviranomaisten pääsy tosiasiallisiin omistajaa ja edunsaajaa koskeviin tietoihin, joita on kerätty rahanpesun torjuntaa koskevien sääntöjen mukaisesti, voimaantulo tammikuussa 2018.
- DAC6: verosuunnittelun rajatylittäviä järjestelyjä koskeva automaattinen tietojenvaihto ja pakollista ilmoittamista koskevat säännöt välittäjille, voimaantulo heinäkuussa 2020.

## Havainnot

DAC-direktiiviä on parannettu jatkuvasti vuodesta 2011 lähtien laajentamalla tietojenvaihdon soveltamisalaa veropetosten, verovilpin ja veronkierron hillitsemiseksi. Tietentyypilliset tulot ja varat eivät kuitenkaan edelleenkään kuulu sen soveltamisalaan, mikä aiheuttaa verovelvoitteiden kiertämisen vaaran rajatylittävässä tilanteissa. Jotta DAC-direktiiviä voitaisiin edelleen parantaa, seuraavat tulot ja muut kuin rahoitusvarat olisi sisällytettävä DAC-direktiivin kehykseen: kiinteään omaisuuteen liittyvät pääomavoitot ja rahoitusvaroihin liittyvät pääomavoitot, muulle kuin säilytystilille maksetut osinkotulot, muut kuin rahoitusvarat, kuten käteinen, taide, kulta tai muut arvoesineet, joita säilytetään vapaasatamissa, tullivarastoissa tai tallelokeroissa, sekä huvialusten ja yksityisten lentokoneiden omistaminen. Lisäksi jäsenvaltiot olisi velvoitettava vaihtamaan tietoja kaikista DAC1-direktiivin mukaisista tulolajeista, jotta voidaan parantaa DAC1-direktiivin tehokkuutta. Lisäksi olisi tarkistettava raportoivia finanssilaitoksia ja tilien luokkia koskevia DAC2-direktiivin säännöksiä ja tarvittaessa laajennettava niiden soveltamisalaa

porsaanreikien tukkimiseksi. DAC3-direktiivin osalta on varmistettava, että veropäätöksiä koskevien tietojen vaihtoon sovellettavat tarpeelliset tiukemmat säännöt laaditaan siten, että voidaan ehkäistä kielteisiä vaikutuksia, kuten sellaisten epävirallisten järjestelyjen lisääntymistä, joista ei taas raportoida. On valitettavaa, että Euroopan parlamentin aiemmin esittämiä kehotuksia parantaa DAC-direktiivin kehystä tämän suuntaisesti ei ole otettu toistaiseksi huomioon.

Liian usein käy niin, että vaihdettujen tietojen laatu on heikko ja järjestelmän tehokkuutta seurataan vain vähän. Komission vuoden 2019 arvioinnissa tuli esille, että jäsenvaltiot eivät tietoja vaihtaessaan usein mene DAC-direktiivin vähimmäisvaatimuksia pidemmälle. Järjestelmän tulosten ja saavutusten seurantaan varten ei ole tällä hetkellä yhteistä EU:n kehystä, ja ainoastaan muutamat jäsenvaltiot tarkastavat järjestelmällisesti DAC1- ja DAC2-direktiivien mukaisesti vaihdettujen tietojen laadun. Tämä lisää merkittävästi sen vaaraa, että raportoidut tiedot ovat puutteellisia ja epätarkkoja, erityisesti kun otetaan huomioon, että ainoastaan muutamassa jäsenvaltiossa on ja sovelletaan menettelyjä finanssilaitosten DAC2-direktiivin mukaisesti toimittamien tietojen tarkistamiseksi. Tässä mietinnössä kehoitetaan komissiota antamaan lisäohjeita, joilla autetaan jäsenvaltiota analysoimaan saamiaan tietoja ja käyttämään niitä tehokkaasti. Lisäksi komission ja jäsenvaltioiden olisi luotava yhteinen kehys DAC-direktiivin vaikutusten ja kustannushyötyjen mittaamista varten. Kehyksellä olisi myös varmistettava, että DAC-direktiivin mukaiset tietojenvaihdot ovat kaikilta osin tarkastettavissa. Tämän lisäksi komission olisi julkaistava vuosittain yhteenveto jäsenvaltioiden saamista tiedoista.

On syytä todeta, että DAC-direktiivin tehokkuus riippuu suurelta osin jäsenvaltioissa voimassa olevista rahanpesun torjuntaa koskevista säännöistä. Näin ollen on erittäin huolestuttavaa, että neljäs ja viides rahanpesunvastainen direktiivi on saatettu riittämättömästi osaksi kansallista lainsäädäntöä ja pantu riittämättömästi täytäntöön hyvin merkittävässä osassa jäsenvaltioita ja että järjestelmässä on porsaanreikiä. On myös hälyttävää, että rahanpesunvastaisen toimintaryhmän tuoreimman arvioinnin mukaan tehokkuustaso ei ollut korkea yhdessäkään jäsenvaltiossa. DAC-direktiivin tehokkuus jää hyvin rajalliseksi ilman asianmukaista huolellisuutta koskevia velvoitteita ja tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevien tietojen johdonmukaista raportointia rahanpesun vastaisten sääntöjen nojalla.

Kansainvälisellä tasolla OECD:n verotusta koskevaa avoimuutta ja tietojenvaihtoa käsittelevän maailmanlaajuisen foorumin (kansainvälinen foorumi) vertaisarvioinnissa ilmenee edelleen sekä yhteistä tietojenvaihtostandardia (CRS) että pyynnöstä vaihdettuja tietoja koskevia huolestuttavia puutteita. Maailmanlaajuisen foorumin tekemän arvioinnin mukaan kymmenessä jäsenvaltiossa ei noudatettu täysin yhteistä tietojenvaihtostandardia. Vertaisarvioinnin mukaan pyynnöstä tapahtuvaa tietojenvaihtoa koskevan standardin osalta 18 jäsenvaltiossa havaittiin olennaisia puutteita ja Maltalla noudatetaan standardia vain osittain.

EU:n on näytettävä esimerkkiä, jotta veropetoksia, verovilppiä ja veronkiertoa voidaan hillitä tehokkaasti sekä kansainvälisesti että Euroopassa. Vaikka DAC-direktiivin vahvistamista ja parantamista koskeva uusi lainsäädäntö on erittäin myönteistä ja tarpeellista, on keskityttävä vahvasti voimassa olevien sääntöjen ja standardien perusteellisen täytäntöönpanon varmistamiseen, myös rahanpesun torjunnan alalla.

## EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

### **verotietojen vaihtoa koskevien EU:n vaatimusten täytäntöönpanosta: edistyminen, saadut kokemukset ja esteet (2020/2046(INI))**

*Euroopan parlamentti, joka*

- ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 ja 14 artiklan,
- ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 113 ja 115 artiklan,
- ottaa huomioon hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta 15. helmikuuta 2011 annetun neuvoston direktiivin 2011/16/EU<sup>1</sup>,
- ottaa huomioon Euroopan unionin verotusjärjestelmien toimintaa kaudella 2014–2020 parantavan toimintaohjelman (Fiscalis 2020) perustamisesta ja päätöksen N:o 1482/2007/EY kumoamisesta 11. joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1286/2013<sup>2</sup>,
- ottaa huomioon direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla 9. joulukuuta 2014 annetun neuvoston direktiivin 2014/107/EU<sup>3</sup>,
- ottaa huomioon direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla 8. joulukuuta 2015 annetun neuvoston direktiivin (EU) 2015/2376<sup>4</sup>,
- ottaa huomioon direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla 25. toukokuuta 2016 annetun neuvoston direktiivin (EU) 2015/881<sup>5</sup>,
- ottaa huomioon direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse veroviranomaisten pääsystä rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin 6. joulukuuta 2016 annetun neuvoston direktiivin (EU) 2016/2258<sup>6</sup>,
- ottaa huomioon direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla 25. toukokuuta 2018 annetun neuvoston direktiivin (EU) 2018/822<sup>7</sup>,
- ottaa huomioon 15. heinäkuuta 2020 annetun komission ehdotuksen neuvoston

---

<sup>1</sup> EUVL L 64, 11.3.2011, s. 1.

<sup>2</sup> EUVL L 347, 20.12.2013, s. 25.

<sup>3</sup> EUVL L 359, 16.12.2014, s. 1.

<sup>4</sup> EUVL L 332, 18.12.2015, s. 1.

<sup>5</sup> EUVL L 146, 3.6.2016, s. 8.

<sup>6</sup> EUVL L 342, 16.12.2016, s. 1.

<sup>7</sup> EUVL L 139, 5.6.2018, s. 1.

direktiiviksi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta (DAC7) (COM(2020)0314),

- ottaa huomioon 2. kesäkuuta 2020 annetut neuvoston päätelmät EU:ssa verotuksen alalla tehtävän hallinnollisen yhteistyön tulevasta kehityksestä,
- ottaa huomioon 10. maaliskuuta 2021 antamansa lainsäädäntöpäätöslauselman ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta<sup>8</sup>,
- ottaa huomioon 23. marraskuuta 2020 julkaistun komission alustavan vaikutustenarvioinnin ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamista siltä osin kuin on kyse toimenpiteistä nykyisten sääntöjen vahvistamiseksi ja tietojenvaihdon puitteiden laajentamiseksi verotuksen alalla kattamaan kryptovarot ja sähköisen rahan,
- ottaa huomioon 18. joulukuuta 2017 julkaistun komission kertomuksen hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin 2011/16/EU soveltamisesta (COM(2017)0781),
- ottaa huomioon 17. joulukuuta 2018 julkaistun komission kertomuksen välittömän verotuksen alan automaattista tietojenvaihtoa koskevien tilastojen ja tietojen yleiskatsauksesta ja arvioinnista (COM(2018)0844),
- ottaa huomioon 12. syyskuuta 2019 julkaistun komission yksiköiden valmisteluasiakirjan hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin 2011/16/EU arvioinnista (SWD(2019)0327),
- ottaa huomioon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 03/2021 ”Verotietojen vaihto EU:ssa: vankka perusta, mutta toteuttamisessa puutteita”,
- ottaa huomioon 26. maaliskuuta 2019 antamansa päätöslauselman talousrikoksista, veropetoksista ja veronkierrosta<sup>9</sup>,
- ottaa huomioon 7. toukokuuta 2020 annetun komission tiedonannon toimintasuunnitelmasta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa kokonaisvaltaista unionin toimintapolitiikkaa varten (C(2020)2800),
- ottaa huomioon 15. heinäkuuta 2020 annetun komission tiedonannon ”Oikeudenmukaista ja yksinkertaista verotusta koskeva toimintasuunnitelma elpymisstrategian tueksi” (COM(2020)0312),
- ottaa huomioon parlamentin tutkimuspalvelujen pääosaston julkaiseman verotietojen vaihtoa koskevien EU:n vaatimusten täytäntöönpanoa koskevan tutkimuksen ”Implementation of the EU requirements for tax information exchange”<sup>10</sup>,

---

<sup>8</sup> Hyväksytyt tekstit, P9\_TA(2021)0072.

<sup>9</sup> Hyväksytyt tekstit, P8\_TA(2019)240.

<sup>10</sup> ”Implementation of the EU requirements for tax information exchange” -tutkimus, Euroopan parlamentti, parlamentin tutkimuspalvelujen pääosasto, vaikutustenarvioinnin ja Euroopan tason lisäarvon osasto,



- ottaa huomioon 19. heinäkuuta 2013 julkaistun veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevan OECD:n toimintasuunnitelman ”Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting”,
  - ottaa huomioon 9. joulukuuta 2020 julkaistun OECD:n raportin finanssitilietojen automaattista vaihtoa koskevasta vuoden 2020 vertaisarvioinnista ”Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2020”,
  - ottaa huomioon 18. syyskuuta 2020 annetun Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Tehokkaat ja koordinoitavat EU:n toimet veropetosten, veronkierron, rahanpesun ja veroparatiisien torjumiseksi”<sup>11</sup>,
  - ottaa huomioon työjärjestyksen 54 artiklan sekä valiokunta-aloitteisten mietintöjen laatimista koskevasta lupamenettelystä 12. joulukuuta 2002 tehdyn puheenjohtajakokouksen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja liitteen 3,
  - ottaa huomioon talous- ja raha-asioiden valiokunnan mietinnön (A9-0000/2021),
- A. ottaa huomioon, että 1,5 biljoonaa euroa EU:n veronmaksajien varallisuutta oli vuonna 2016 unionin ulkopuolella, mikä johti keskimäärin 46 miljardin euron verotulojen menetykseen unionissa yksityishenkilöiden verovilpin vuoksi<sup>12</sup>;
- B. katsoo, että ongelmat, joita neuvostolla oli sen sopiessa komission ehdottamista parannuksista, osoittavat, että veroasioiden osalta on siirryttävä määräänemmistön soveltamiseen;
- C. toteaa, että parlamentti on vastuussa komission poliittisesta valvonnasta, myös täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon valvontaa koskevan komission politiikan valvonnasta, ja katsoo, että tämä edellyttää asianmukaista pääsyä asiaankuuluviin tietoihin;
- D. ottaa huomioon, että huomiota olisi kiinnitettävä paitsi hallinnollista yhteistyötä koskevan direktiivin puitteisiin myös verohallintojen valmiuksiin ja halukkuuteen helpottaa sääntöjen noudattamista;

### ***Soveltamisala ja raportointivaatimukset***

1. pitää myönteisenä, että hallinnollista yhteistyötä koskevaa direktiiviä on parannettu jatkuvasti laajentamalla tietojenvaihdon soveltamisalaa veropetosten, verovilpin ja veronkierron hillitsemiseksi, mukaan lukien tuore DAC7-direktiiviä koskeva ehdotus sekä DAC8-direktiiviä koskevat suunnitelmat;
2. toteaa kuitenkin, että tietyn tyyppiset tulot ja varat ei edelleenkään kuulu sen soveltamisalaan, mikä aiheuttaa verovelvoitteiden kiertämisen vaaran; kehottaa komissiota arvioimaan tarvetta ja parasta mahdollista tapaa sisällyttää automaattiseen tietojenvaihtoon seuraavat omistajuutta koskevat tiedot, tulot ja muut kuin

---

jälkiarviointiyksikkö, 4. helmikuuta 2021.

<sup>11</sup> EUVL C 429, 11.12.2020, s. 6.

<sup>12</sup> Euroopan komissio, verotuksen ja tulliliiton pääosasto, Taxation Papers, Working Paper No 76, ”Estimating International Tax Evasion by Individuals”, syyskuu 2019, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf).

rahoitusvarat: a) kiinteän omaisuuden ja yritysten tosiasialliset omistajat ja edunsaajat, b) kiinteään omaisuuteen liittyvät pääomavoitot ja rahoitusvaroihin liittyvät pääomavoitot erityisesti sellaisten tapojen löytämiseksi, joiden avulla verohallinnon voivat saada paremmin tietoja realisoituneiden pääomavoittojen tunnistamiseksi, c) muulle kuin säilytystilille maksetut osinkotulot, d) muut kuin rahoitusvarat, kuten käteinen, taide, kulta tai muut arvoesineet, joita säilytetään vapaasatamissa, tullivarastoissa tai tallelokeroissa ja e) huvialusten ja yksityisten lentokoneiden omistaminen;

3. panee merkille, että alkuperäisen hallinnollista yhteistyötä koskevan direktiivin tehokkuutta rajoittaa merkittävästi se, että jäsenvaltioiden edellytetään ainoastaan raportoivan vähintään kahdesta tulolajista; kehottaa komissiota tekemään kaikista soveltamisalaan kuuluvista tulo- ja varallisuuslajeista raportoimisesta pakollista;
4. toteaa, että DAC2-direktiivissä olevaan raportoivan finanssilaitoksen määritelmään ja raportoitavien tilien luokkiin liittyy kiertämisen ja byrokratian lisääntymisen vaara; kehottaa komissiota arvioimaan, onko raportointivelvoitteita laajennettava siten, että ne koskevat muita asiaankuuluvia finanssilaitosten luokkia, tarkistamaan muun kuin finanssitalin määritelmää ja poistamaan aiempiin yksikötileihin sovellettavat kynnyksarvot;
5. panee merkille, että DAC3-direktiivissä on jätetty huomioimatta tiettyjä näkökulmia; kehottaa tämän vuoksi laajentamaan DAC3-direktiivin mukaisen tietojenvaihdon soveltamisalaa siten, että se kattaa myös epämuodolliset järjestelyt, liiketoimen jälkeiset sopimukset, luonnolliset henkilöt ja päätökset, jotka ovat edelleen voimassa mutta jotka annettiin tai joita muutettiin tai uudistettiin ennen vuotta 2012;

#### ***Asianmukaista huolellisuutta koskevat velvoitteet ja tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja***

6. toteaa, että vaihdettujen tietojen laatu on heikko; kehottaa vahvistamaan täytäntöönpanon valvontamenettelyjä jäsenvaltioiden tasolla; kehottaa komissiota sisällyttämään direktiiviin jäsenvaltioissa paikan päällä suoritettavat tarkastukset ja arvioimaan jäsenvaltioiden seurantajärjestelmien tehokkuutta; kehottaa jäsenvaltioita perustamaan DAC-tietojen laadun ja täydellisyys tarkastusjärjestelmän sekä laatimaan menettelyjä, joita sovelletaan tarkastettaessa raportointiin velvoitettujen yksiköiden toimittamien tietojen laatua ja täydellisyyttä;
7. huomauttaa, ettei ole säädetty seuraamuksista finanssilaitoksille, jotka eivät raportoivat tietoja tai jotka raportoivat niitä väärin tai virheellisesti, ja että eri jäsenvaltioissa toteutettavat toimenpiteet eroavat toisistaan merkittävästi; kehottaa asettamaan noudattamatta jättämisestä yhdenmukaisempia ja tehokkaampia seuraamuksia, joilla on pelotevaikutus;
8. toteaa, että hallinnollista yhteistyötä koskevan direktiivin tehokkuus riippuu suurelta osin jäsenvaltioissa voimassa olevista rahanpesun torjuntaa koskevista ohjeista; toteaa, että näiden ohjeiden virheellinen täytäntöönpano, täytäntöönpanon tehokkaan valvonnan puuttuminen ja rahanpesun torjunnan kehityksen jäljellä olevat heikkoudet heikentävät hallinnollista yhteistyötä koskevan direktiivin tehokkuutta;
9. panee merkille, että tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien salaamiseksi käytetään yhä monimutkaisempia rakenteita ja että ne estävät siten rahanpesun torjuntaa koskevien

sääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon; katsoo, ettei tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien raportoiselle pitäisi asettaa kynnysarvoa;

### ***Oikeudelliset ja käytännön haasteet***

10. panee merkille, että komissio seuraa hallinnollista yhteistyötä koskevaan direktiiviin liittyvän lainsäädännön saattamista osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä; toteaa kuitenkin, että tähän mennessä se ei ole toteuttanut suoria ja tehokkaita toimia jäsenvaltioiden toisilleen lähettämien tietojen heikkoon laatuun puuttumiseksi eikä varmistanut niiden seuraamusten tehokkuutta, joita jäsenvaltiot asettavat hallinnollista yhteistyötä koskevan direktiivin raportointia koskevien säännösten rikkomisesta; kehottaa komissiota tehostamaan toimiaan tältä osin ja käynnistämään rikkomusmenettelyjä hyödyntäen muun muassa maailmanlaajuisen foorumin<sup>13</sup> ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän arviointeja;
11. panee huolestuneena merkille, että maailmanlaajuinen foorumi on arvioinut vastikään yhteisen tietojenvaihtostandardin (CRS) oikeudellista täytäntöönpanoa<sup>14</sup>, ja pitää valitettavana, että kymmenen jäsenvaltiota ei noudata sitä täysimääräisesti;
12. toteaa, että voimassa olevien verotunnistenumeroiden (TIN-tunnisteiden) jakaminen on ratkaisevan tärkeää tehokkaiden tietojenvaihtomenettelyjen kannalta;
13. kehottaa komissiota luomaan TIN-tunnisteiden validointivälineen; kehottaa jäsenvaltioita varmistamaan, että yhteen sopimattomia DAC1- ja DAC2-tietoja analysoidaan järjestelmällisemmin, ja ottamaan käyttöön menettelyjä vastaanotettujen tietojen järjestelmällistä riskianalyysia varten;
14. pitää valitettavana, että pyynnöstä vaihdetut tiedot on usein todettu puutteellisiksi ja niiden osalta on tarvittu lisäselvityksiä; kehottaa komissiota arvioimaan viitteitä siitä, että pyynnöstä toteutettava tietojenvaihto useiden kolmansien maiden, kuten Sveitsin, kanssa on epätydyttävää;
15. pitää valitettavana, että maailmanlaajuisen foorumin tekemän pyynnöstä toteutettavaa tietojenvaihtoa käsittelevän vertaisarvioinnin mukaan yksi jäsenvaltio, Malta, noudattaa vain osittain standardia; pitää valitettavana, että 18 jäsenvaltiossa on havaittu olennaisia puutteita<sup>15</sup>;
16. panee merkille, että DAC-direktiivin mukaisten tietojen käyttö muihin kuin veroasioihin edellyttää tiedot lähettävän jäsenvaltioiden etukäteen antamaa suostumusta, jota ei aina myönnetä; painottaa, että DAC-direktiivin mukaisesti vaihdettujen tietojen käyttö muihin kuin veroasioihin olisi sallittava aina silloin, kun se on sallittua tiedot vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön nojalla;

### ***Tietojen saatavuus ja seuranta***

17. panee erittäin huolestuneena merkille, että tietoja ei raportoida riittävästi ja että

---

<sup>13</sup> Verotusta koskevaa avoimuutta ja tietojenvaihtoa käsittelevä maailmanlaajuinen foorumi.

<sup>14</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/175eeff4-en.pdf?expires=1614245801&id=id&accname=ocid194994&checksum=C36736F5E5628939095D507381D7D7C5>

<sup>15</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662603/EPRS\\_STU\(2021\)662603\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662603/EPRS_STU(2021)662603_EN.pdf)

raportoituja tietoja käytetään liian vähän; panee lisäksi merkille, että järjestelmän vaikuttavuutta seurataan vain vähän; pitää valitettavana, että DAC-direktiivin säännösten mukaiset tietojenvaihtoa koskevat, julkisesti saatavilla olevat tiedot eivät riitä tietojenvaihdon kehityksen ja vaikuttavuuden asianmukaista arviointia varten;

18. panee merkille, ettei järjestelmän tulosten ja saavutusten seuranta varten ole yhteistä EU:n kehystä;
19. kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita luomaan yhteisen kehyksen DAC-direktiivin vaikutusten ja kustannushyötyjen mittaamista varten; kehottaa komissiota julkaisemaan vuosittain yhteenvedon jäsenvaltioiden saamista tiedoista;
20. kehottaa jäsenvaltioita ilmoittamaan komissiolle vuosittain tilastot, verotulot ja kaikki muut asiaankuuluvat tiedot, joita tarvitaan kaikkien tietojenvaihtojen vaikuttavuuden asianmukaista arviointia varten, ja pyytää erittelemään pyynnöstä toteutettavaa tietojenvaihtoa koskevat tiedot maakohtaisesti;

### ***Yhdenmukaisuus muiden säännösten kanssa***

21. pitää valitettavana, ettei Yhdysvaltojen ulkomaisia tilejä koskevan verosäännösten noudattamislain (FATCA) osalta noudateta vastavuoroisuuden periaatetta; kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita aloittamaan uudet neuvottelut Yhdysvaltojen kanssa OECD:n puitteissa täyden vastavuoroisuuden aikaansaamiseksi yhdessä sovitussa ja vahvemmassa CRS-kehelyksessä;

### ***Päätelmät***

22. pitää erittäin valitettavana, että kaikki jäsenvaltiot – Suomea ja Ruotsia lukuun ottamatta – epäivät parlamentilta pääsyn tietoihin, jotka ovat olennaisen tärkeitä DAC-direktiivin säännösten täytäntöönpanon arvioimiseksi; pitää valitettavana, että komissio on päättänyt evätä parlamentilta pääsyn sen hallussa oleviin asiaa koskeviin tietoihin; katsoo, että näin itse asiassa parlamenttia estetään toteuttamasta komission poliittista valvontaa koskevaa tehtävänsä; toteaa, että tässä täytäntöönpanoa koskevassa mietinnössä on näin ollen merkittäviä puutteita; kehottaa jäsenvaltioita ja komissiota lopettamaan asiaankuuluvien asiakirjojen jakamisesta kieltäytymisen suoraan sovellettavan asetuksen 1049/2001<sup>16</sup> ja SEU-sopimuksen 13 artiklan 2 kohdassa määrätyn vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti; kehottaa parlamenttia käyttämään kaikkia käytettävissään olevia keinoja sen varmistamiseksi, että se saa kaikki asiakirjat, joita tarvitaan DAC-direktiivin täytäntöönpanon kattavaa arviointia varten;

o

o o

23. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle ja komissiolle sekä jäsenvaltioiden hallituksille ja parlamenteille.

---

<sup>16</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001, annettu 30. toukokuuta 2001, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43).

