



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 13. syyskuuta 2023
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2023/0320(CNS)

12951/23
ADD 5

ECOFIN 868
FISC 189

EHDOTUS

Lähetäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	13. syyskuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2023) 303 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen neuvoston direktiiviksi mikroyrityksiä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan päätoimipaikkaverotukseen perustuvan järjestelmän perustamisesta sekä direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2023) 303 final.

Liite: SWD(2023) 303 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Strasbourg 12.9.2023
SWD(2023) 303 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen neuvoston direktiiviksi

**mikroyrityksiä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan
päätoimipaikkaverotukseen perustuvan järjestelmän perustamisesta sekä direktiivin
2011/16/EU muuttamisesta**

{COM(2023) 528 final} - {SEC(2023) 308 final} - {SWD(2023) 301 final} -
{SWD(2023) 302 final}

Tiivistelmä
Vaikutustenarviointi: ehdotus neuvoston direktiiviksi mikroyrityksiä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan päätoimipaikkaverotukseen perustuvan järjestelmän perustamisesta ja direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta
A. Toimenpiteen tarve
Mihin ongelmaan puututaan, ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
EU:n sisämarkkinat täyttävät 30 vuotta, mutta yritykset joutuvat edelleen noudattamaan erilaisia kansallisia yhteisöverojärjestelmiä. Kansallisilla järjestelmillä on erilaisten verokantojen ja -kannustimien lisäksi keskenään erilaisia ominaispiirteitä. EU:ssa toimivat yritykset joutuvat kohtaamaan asetetaan erilaisia kansallisia verovelvoitteita heti, kun ne laajentavat toimintaansa toiseen jäsenvaltioon ja tulevat siellä verovelvollisiksi. Tällainen verotuksen monimutkaisuus vaikuttaa pieniin ja keskisuuuriin yrityksiin (pk-yrityksiin), jotka toimivat tai haluavat toimia sisämarkkinoilla yli rajojen. Uusien verovelvoitteiden noudattamisesta aiheutuu kiinteitä kustannuksia. Niistä muodostuu suurempi taakkaa pk-yrityksille, joilla on vähemmän resursseja. Tämä voi estää pk-yrityksiä laajentamasta toimintaansa ulkomaille, ja sillä on erityistä merkitystä laajentumisen alkuvaiheessa, kun toiminta ulkomaille edelleen ainoastaan täydentää lähtövaltiossa harjoitettavaa ensisijaista liiketoimintaa. Tämän monimutkaisuuden vuoksi pk-yrityksillä ei ole uusille markkinoille tullessaan samanlaisia toimintaedellytyksiä kuin suuremmilla rajatylittävää toimintaa harjoittavilla yrityksillä ja puhtaasti kotimaisilla yrityksillä. Nämä kysymykset ovat erityisen tärkeitä EU:n tasolla, koska EU:lla on pitkälle yhdentyneet sisämarkkinat. EU:n lainsäädännössä on monilla muilla osa-alueilla edistytty merkittävästi sen varmistamisessa, että yritykset voivat toimia sisämarkkinoilla yhteisten normien mukaisesti, mutta erilaiset yhteisöverovaatimukset ovat edelleen este. Euroopan talous on yhä digitalisoituneempi ja yhdentyneempi, ja monet yritykset toimivat yli rajojen. Näin ollen sisämarkkinoiden koko potentiaalia ei voida hyödyntää, ellei näihin ongelmiin puututa EU:n tasolla.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Aloitteen yleisenä tavoitteena on i) varmistaa sisämarkkinoiden asianmukainen toiminta; ja ii) edistää kasvua ja investointeja EU:ssa. Näiden yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi olisi saavutettava seuraavat erityistavoitteet: i) verosäännösten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten vähentäminen sellaisten pk-yritysten osalta, joilla on veronalaista toimintaa ulkomaille; ii) pk-yritysten kannustaminen rajatylittävään toiminnan laajentamiseen; ja iii) tasapuolisten toimintaedellytysten varmistaminen pk-yritysten osallistumiselle sisämarkkinoille.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?
Ongelmat, joihin aloitteella puututaan, ovat yhteisiä kaikille jäsenvaltioille, eikä niihin voida tosiasiallisesti puuttua toisistaan poikkeavilla kansallisen tason toimilla. Koska ongelmat johtuvat kansallisten järjestelmien hajanaisuudesta ja moninaisuudesta, koordinoimattomilla kansallisilla toimenpiteillä saattaisi olla ei-toivottuja vaikutuksia, koska ne monimutkaistaisivat tilannetta entisestään. Tässä tilanteessa vain EU:n laajuinen aloite, jossa säädettäisiin yhteisestä sääntökokonaisuudesta, olisi toimiva. Koska ongelmat ovat luonteeltaan ensisijaisesti valtioiden rajat ylittäviä, niihin voidaan puuttua vain antamalla lainsäädäntöä EU:n tasolla. Siksi tähän aloitteeseen sisältyy EU:n lainsäädännön kautta toteutettuna toissijaisuusperiaatteen mukaisesti lisäarvoa tuovia elementtejä. Kaikkien jäsenvaltioiden yhteisellä lähestymistavalla olisi parhaat mahdollisuudet saavuttaa asetetut tavoitteet.
B. Ratkaisut
Millä vaihtoehtoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi?
Tavoitteet voidaan saavuttaa pk-yrityksiä varten laaditulla aloitteella, joka on muodoltaan

direktiivi. Sillä yksinkertaistetaan sellaisten pk-yritysten verotusta, joiden toiminta on vähäistä muissa jäsenvaltioissa. Aloitetta analysoidaan vaikutustenarvioinnissa.

Aloite koskee pk-yrityksiä, joilla on veronalaista toimintaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa yhden tai useamman kiinteän toimipaikan tai tytäryrityksen muodossa. Tarkoituksena on yksinkertaistaa tällaisten kiinteiden toimipaikkojen tai tytäryritysten verovelvollisuuden laskentaa ja hallinnollisten vaatimusten noudattamista. Tähän päästään antamalla tukikelpoisille pk-yrityksille mahdollisuus laskea muissa jäsenvaltioissa sijaitsevien kiinteiden toimipaikkojensa tai tytäryritystensä veroperuste päätoimipaikan verotussääntöjä eli päätoimipaikkaverotusta koskevia sääntöjä noudattaen. Vaikutustenarvioinnissa tarkastellaan kahta vaihtoehtoa. Järjestelmä olisi kummassakin vaihtoehdossa sama, mutta soveltamisala eri. **Vaihtoehto 1** sisältäisi vain itsenäiset pk-yritykset, joilla on kiinteitä toimipaikkoja muissa jäsenvaltioissa. **Vaihtoehto 2** sisältäisi myös pk-yritykset, joilla on tytäryrityksiä muissa jäsenvaltioissa. Toinen vaihtoehto kattaisi toisin sanoen myös yritysryhmät, jotka ovat pk-yrityksiä, tai pk-yrityskonsernit.

Parhaaksi katsotaan vaihtoehto 1. Tämä vaihtoehto on paremmin kohdennettu tukemaan pk-yrityksiä niiden kansainvälisen toiminnan alkuvaiheessa ja kannustamaan pk-yrityksiä lähtemään ulkomaille, kun ne voivat jatkaa jo tuntemiensa verosääntöjen soveltamista. Vaikutustenarvioinnissa todetaan, että tämä vaihtoehto on näin ollen sekä vaikuttava että tehokas aloitteen erityistavoitteiden saavuttamisessa. Lisäksi se on oikeasuhteinen, kun tarkastellaan mahdollisia toteuttamiskustannuksia ja jäsenvaltioiden verotuksellista itsemääräämisoikeutta maassa verotuksellista kotipaikkaansa pitäviin verovelvollisiin nähden. Vaihtoehto vaikuttaa myös johdonmukaisimmalta EU:n muiden politiikkojen kanssa, kun otetaan huomioon, että komission ilmoittaman aloitteen tarkoituksena on yksinkertaistaa konsernien veron perustetta.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt?

Parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa harvemmat pk-yritykset voivat osallistua järjestelmään, mutta (kummassakaan vaihtoehdossa) niiden pk-yritysten tarkka määrä, jotka päättävät soveltaa päätoimipaikka verotusta koskevia sääntöjä, ei ole tiedossa, koska aloitteella käyttöön otettava yksinkertaistaminen on täysin vapaaehtoista. Jotta pk-yrityksille koituvat hyödyt voidaan arvioida, vaikutustenarvioinnissa esitetään alhaisemmista ja korkeammista estimaateista muodostuva mahdollinen vaihteluväli (kattaa molemmat vaihtoehdot). Näin ollen arvioidaan, että yksinkertaistaminen **voi vähentää pk-yrityksille tällä hetkellä verosäännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia** 1,3–3,4 miljardilla eurolla vuodessa. Havainnollistavana esimerkkinä voidaan mainita, että vaihteluvälin alapäässä oletetaan, että aloitteella vähennetään yhteisöverosääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia 16 prosenttia ja että 5 prosenttia kotimaisista pk-yrityksistä alkaa harjoittaa toimintaa rajojen yli, kun taas korkein estimaatti lasketaan olettaen, että aloitteella vähennetään yhteisöverosääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia 32 prosenttia ja että 10 prosenttia kotimaisista pk-yrityksistä alkaa harjoittaa toimintaa rajojen yli.

Vaikutustenarvioinnissa estimoidaan myös **BKT:n ja verotulojen mahdollista kasvua EU:ssa** samoilla rajatylittävän toiminnan aloittavia kotimaisia pk-yrityksiä koskevilla alimmalla ja ylimmällä oletuksella (5 % ja 10 %). Tämä makrotaloudellinen vaikutus on laskettu, kuten vaikutustenarvioinnissa selostetaan, olettaen, että rajatylittävän kilpailun ansiosta yritysten tuottavuus paranee alimman estimaatin mukaan 4 prosenttia ja ylimmän estimaatin mukaan 15 prosenttia. Herkkyysanalyysin tulos on, että EU:n BKT:n vuotuinen kasvu on 19 miljardin euron (+0,08 %) ja 61 miljardin euron (+0,7 %) välillä ja verotulot kasvavat EU:ssa pitkällä aikavälillä 0,12–1 prosenttia nykytilanteeseen verrattuna. Vaihtoehtoiset skenaariot ovat mahdollisia erilaisilla oletuksilla.

Vaikutustenarvioinnissa esitetään myös veroviranomaisille mahdollisesti koituvat hyödyt.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset?

Kustannuksia ei voida arvioida tarkasti, koska aloitteella ei ole vastaavaa edeltäjää, johon

voitaisiin viitata. Ei myöskään ole olemassa erityisiä dataa, joita voitaisiin luotettavasti käyttää hyvin konkreettisten estimaattien laatimiseen. Vaikutustenarvioinnissa pyritään kuvailemaan joitakin mahdollisia kustannuksia.

Pk-yritykset voivat päättää soveltaa jo tuntemiaan verosääntöjä ja hoitaa kaikki verovelvoitteensa yhdessä paikassa (yhden luukun periaate). Pk-yritykset jättävät tällöin uuden veroilmoituksen, päätoimipaikkaverotusta koskevan ilmoituksen, ja veroviranomaisten on otettava käyttöön järjestelmä ilmoitusten jättämiseen ja ilmoitustietojen vaihtamiseen sekä päätoimipaikan ulkomailla sijaitsevien kiinteiden toimipaikkojen verojen määrittämiseen, kantamiseen ja siirtämiseen. Pk-yrityksille ja verohallinnoille tästä aiheutuvien mukautus- ja hallintokustannusten on määrä olla huomattavasti hyötyjä pienemmät, kuten vaikutustenarvioinnissa selostetaan. Kaikkien päätoimipaikan verotusjärjestelmän valinneiden pk-yritysten kustannusten on estimoitu alimmillaan muodostuvan 332 miljoonan euron aloituskustannuksista, joiden päälle tulee vuosittain 60 miljoonaa euroa (alin estimaatti), ja korkeimmillaan 428 miljoonan euron aloituskustannuksista, joiden päälle tulee vuosittain 78 miljoonaa euroa (korkein estimaatti). Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon toteuttamisesta EU:ssa kaikille verohallinnoille aiheutuvien kokonaiskustannusten arvioidaan olevan aluksi noin 20 miljoonaa euroa ja vuosittain 4 miljoonaa euroa.

Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?

Pk-yritykset: Itsenäiset pk-yritykset, joilla on kiinteitä toimipaikkoja (mutta ei tytäryrityksiä) yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa, voivat soveltaa yksinkertaistamissääntöjä, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että ne voivat laajentaa toimintaansa ulkomaille ja laskea veroperusteensa edelleen omien kansallisten sääntöjensä mukaisesti. Pk-yrityskonserneja (joilla on tytäryrityksiä) koskisi toinen aloite, ja ne voisivat päättää soveltaa sitä edellyttäen, että ne laativat konsolidoidun tilinpäätöksen. Näin ollen pk-yrityksiä tuettaisiin sekä silloin, kun niiden rajatylittävä toiminta on alkuvaiheessa, että silloin, kun ne vakauttavat tai laajentavat sitä. Koska säännöt ovat edelleen pk-yrityksille valinnaisia, emme arvioi kielteisiä vaikutuksia. Pk-yritykset ennemminkin hyötyvät siitä, että ne voivat päättää soveltaa yksinkertaisinta ja kustannustehokkainta ratkaisua yksilöllisten tarpeidensa perusteella.

Kilpailukyky: Aloitteen odotetaan vaikuttavan myönteisesti kustannus- ja hintakilpailukykyyn. Päätoimipaikkaverotusta koskevat säännöt voivat vähentää sisämarkkinoilla toimiville pk-yrityksille sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia alasta riippumatta ja tukea pk-yritysten täysimääräistä osallistumista sisämarkkinoille. Aloite helpottaa rajojen yli harjoitettavan toiminnan lisääntymistä ja parantaa EU:n yritysten kansainvälistä kilpailukykyä.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin myös sitä, voiko aloitteella olla ympäristövaikutuksia tai yhteiskunnallisia vaikutuksia tai vaikutuksia perusoikeuksiin. Mitään erityisiä suoria ympäristövaikutuksia ei ole odotettavissa. Ei myöskään ole odotettavissa, että sillä olisi merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia, vaikka vapautuneet resurssit voivat vaikuttaa myönteisesti työllisyyteen. Aloitteella ei myöskään pitäisi olla vaikutuksia perusoikeuksiin, jotka taataan, ja henkilötietoja suojellaan.

Onko toimenpide suhteellisuusperiaatteen mukainen?

Parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa ei mennä pidemmälle kuin on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja siinä keskitytään osatekijöihin, joissa EU:n toimien lisäarvo on suurempi kuin jäsenvaltiot voivat yksin saavuttaa.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Aloitteen arvioinnissa olisi tarkasteltava, missä määrin asetetut tavoitteet on saavutettu, ja se toteutetaan **viiden vuoden kuluttua direktiivin soveltamisen alkamisesta**. Siinä analysoidaan myös, missä määrin odotettu yksinkertaistuminen on kohteena olevien sidosryhmien osalta toteutunut, ja arvioidaan asiaan liittyvää hallinnollista ja sääntelystä johtuvaa rasitetta. Komissio esittää arvioinnin tulokset kertomuksen muodossa. Ehdotukseen

sisältyy uudelleentarkastelulauseke, jonka nojalla komissio voi arvioinnin tulosten perusteella muuttaa direktiiviä.