



Euroopan unionin  
neuvosto

Bryssel, 13. syyskuuta 2023  
(OR. en)

---

---

Toimielinten välinen asia:  
2023/0321(CNS)

---

---

12965/23  
ADD 3

FISC 191  
ECOFIN 870  
IA 224

#### SAATE

---

Lähtettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	13. syyskuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2023) 309 final
Asia:	KOMISSIION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA [...] Oheisasiakirja [...] ehdotukseen neuvoston direktiiviksi yritysten tuloverotusta Euroopassa koskevasta kehyksestä (BEFIT) ja ehdotukseen neuvoston direktiiviksi siirtohinnoittelusta

---

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2023) 309 final.

Liite: SWD(2023) 309 final

Bryssel 12.9.2023  
SWD(2023) 309 final

**KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA**  
**TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA**

[...]

*Oheisasiakirja*

[...]

**ehdotukseen neuvoston direktiiviksi yritysten tuloverotusta Euroopassa koskevasta  
kehyksestä (BEFIT)  
ja  
ehdotukseen neuvoston direktiiviksi siirtohinnoittelusta**

{COM(2023) 532 final} - {SWD(2023) 308 final}

<b>Tiivistelmä</b>
<b>Vaikutustenarviointi, joka liittyy ehdotukseen neuvoston direktiiviksi yritysten tuloverotusta Euroopassa koskevasta kehyksestä (BEFIT) sekä ehdotukseen neuvoston direktiiviksi siirtohinnoittelusta</b>
<b>A. Toimenpiteen tarve</b>
<b>Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?</b>
<p>Vaikka EU:n sisämarkkinat ovat olleet toiminnassa jo 30 vuotta, erilaiset kansalliset yhteisöverojärjestelmät aiheuttavat edelleen haasteita yrityksille. Yhteisöverokantojen ja kannustinten erojen lisäksi kussakin kansallisessa järjestelmässä on omat erityispiirteensä. Eri puolilla EU:ta toimivat yritykset joutuvat noudattamaan erilaisia verosääntöjä, käytäntöjä, tulkintoja ja hallinnollisia vaatimuksia, minkä lisäksi niihin vaikuttavat vuorovaikutus eri järjestelmien välillä sekä kahdenväliset lähestymistavat verotusoikeuksien ja tulojen jakamiseen jäsenvaltioiden välillä. Tämän vuoksi tilanne on usein se, että verovelvollisuus lasketaan eri tavalla eri jäsenvaltioissa ja verovelvoitteiden täyttämiseen tarvittavat voimavarat vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen.</p> <p>Tämä puolestaan monimutkaistaa toimintaa huomattavasti ja luo epätasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla toimiville yrityksille. Tästä syystä verosäännösten noudattamisesta aiheutuu EU:n yrityksille huomattavaa rasitetta, minkä lisäksi edellä kuvattu ongelma muodostaa esteen valtion rajat ylittävälle laajentumiselle. Erot verokohtelussa voivat vääristää investointipäätöksiä ja johtaa verotukselliseen epävarmuuteen sekä – osin tarpeettomiin – veroriitoihin.</p> <p>Nämä ongelmat ovat erityisen merkittäviä EU:n tasolla, koska EU:ssa on pitkälle yhdentyneet sisämarkkinat. Siinä missä monilla muilla aloilla EU:n lainsäädännössä on edistytty merkittävästi sen varmistamisessa, että yritykset voivat toimia sisämarkkinoilla yhteisten edellytysten mukaisesti, erilaiset yhtiöverovaatimukset muodostavat edelleen esteen. Euroopan talouden digitalisoituessa ja yhdentyessä entisestään ja monien yritysten toimiessa yli rajojen sisämarkkinoiden mahdollisuuksia ei päästä hyödyntämään täysin, jollei näihin ongelmiin puututa EU:n tasolla.</p>
<b>Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?</b>
<p>Aloitteen yleisenä tavoitteena on i) yksinkertaistaa EU:n yrityksiä koskevia verosääntöjä, ii) edistää kasvua ja investointeja EU:ssa sekä iii) varmistaa oikeudenmukaiset ja kestävät verotulot jäsenvaltioille.</p> <p>Näiden yleisten tavoitteiden toteutumiseksi on saavutettava seuraavat erityistavoitteet: i) pienennetään EU:n yrityksille sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, ii) kannustetaan laajentumiseen rajojen yli, iii) autetaan vähentämään liiketoimintapäätöksiin vaikuttavia vääristymiä ja varmistetaan siten tasapuoliset toimintaedellytykset, iv) vähennetään kaksinkertaisen ja liiallisen verotuksen ja veroriitojen riskiä sekä v) parannetaan verotuksen oikeusvarmuutta ja luodaan yrityksille oikeudenmukaisempi toimintaympäristö.</p>
<b>Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?</b>
<p>Ongelmat, joihin aloitteella puututaan, ovat yhteisiä kaikille jäsenvaltioille, eikä niitä voida ratkaista kunnolla toteuttamalla epäyhdenmukaisia kansallisia toimia. Koska ongelmat johtuvat kansallisten järjestelmien keskinäisestä hajanaisuudesta ja erilaisuudesta, koordinoimattomat kansalliset toimenpiteet voisivat johtaa ei-toivottuihin lopputuloksiin, sillä ne lisäisivät monimutkaisuutta. Kahdenväliset lähestymistavat tarjoavat vain rajallisen ratkaisun ongelmaan, erityisesti kun on kyse konserneista, jotka toimivat useammassa kuin kahdessa jäsenvaltiossa. Tässä tilanteessa ongelma voidaan ratkaista vain EU:n laajuudella aloitteella, jolla luodaan yhteiset säännöt.</p> <p>Koska kuvatut ongelmat ovat pääasiassa rajatylittäviä, niihin voidaan puuttua vain säätämällä EU:n tason lainsäädäntöä. Sääntöjen noudattamisesta aiheutuvien kustannusten pienemisellä ja verotuksellisen epävarmuuden vähenemisellä, joita tällä aloitteella odotetaan saatavan</p>

aikaan, edistetään investointeja ja laajentumista valtion rajojen yli EU:ssa. Eri jäsenvaltioissa toimivat yritykset pääsevät hyödyntämään sijoittautumisvapautta ja pääoman vapaata liikkuvuutta ilman tarpeettomia verotukseen liittyviä esteitä. EU:n lainsäädännön kautta toteutettuna tämä aloite sisältää näin ollen elementtejä, jotka toissijaisuusperiaatteen mukaisesti luovat lisäarvoa. Asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa parhaiten kaikkien jäsenvaltioiden yhteisellä lähestymistavalla.

## **B. Ratkaisut**

### **Millä toimenpidevaihtoehdoilla tavoitteet voitaisiin saavuttaa? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei ole, miksi?**

Tavoitteet voidaan saavuttaa kahdesta sellaisesta säädöksestä koostuvalla aloitteella, joilla vastataan konsernien sisämarkkinoilla tällä hetkellä kohtaamiin yritysverotuksen haasteisiin. Toisessa säädöksistä vahvistetaan yhteiset säännöt suurten konsernien veropohjan laskemiseksi EU:ssa, ja toisella luodaan jäsenvaltioille yhteinen lähestymistapa siirtohinnoitteluun. Aloitetta analysoidaan vaikutustenarvioinnissa.

Lyhyesti kuvattuna aloitteella luodaan uudet, yksinkertaistetut verosäännöt suuriin konserneihin kuuluvien yritysten veropohjan laskemiseksi. Nämä säännöt noudattavat tiiviisti pilarin 2 periaatteita, ja ne korvaavat 27 erilaista yhtiöverojärjestelmää niiden verovelvollisten osalta, jotka kuuluvat sääntöjen soveltamisalaan. Tilinpäätökset muodostavat lähtökohdan, jonka pohjalta konsernin yhteisöveropohja EU:ssa lasketaan, minkä jälkeen tämä yhdistetty veropohja kohdennetaan eri jäsenvaltioissa sijaitseville konsernin jäsenille.

Siirtohinnoittelua koskevalla yhteisellä lähestymistavalla puolestaan varmistetaan, että jäsenvaltiot kohtelevat keskenään etuyhteydessä olevien yritysten välisiä liiketoimia yhdenmukaisesti, mikä vähentää voitonsiirtoja, parantaa verotuksen oikeusvarmuutta ja lisää avoimuutta.

Vaikutustenarvioinnissa yksilöidään erilaisia toimintavaihtoehtoja ja arvioidaan erityisesti kolmea näiden vaihtoehtojen yhdistelmää.

**Versio 1 – Kattava:** Tässä versiossa esitettäisiin kaikille verovelvollisille pakollisia sääntöjä ja edellytettäisiin eniten yhdenmukaistamista. Sen soveltaminen alkaisi välittömästi. Tällä vaihtoehtojen yhdistelmällä varmistettaisiin mahdollisimman laaja soveltamisala, ja siten se yksinkertaistaisi järjestelmää EU:n yritysten ja jäsenvaltioiden veroviranomaisten kannalta eniten, sillä se korvaisi nykyiset kansalliset säännöt, joilla konsernien verotusta EU:ssa säännellään.

**Versio 2 – Kevyt:** Tässä versiossa esitettäisiin vapaaehtoisia sääntöjä ja edellytettäisiin vähiten yhdenmukaistamista. Se on suunniteltu niin, että soveltaminen alkaisi asteittain. Tämä vaihtoehtojen yhdistelmä toisi mukanaan joitakin muutoksia nykytilanteeseen, mutta muutokset olisivat soveltamisalaltaan suppeampia ja vähemmän kattavia ja niitä olisi mahdollisuus soveltaa asteittain.

**Versio 3 – Yhdistelmä (parhaaksi arvioitu vaihtoehto):** Tässä vaihtoehdossa yhdistyy pakolliseen yhdenmukaistamiseen ja asteittaiseen soveltamiseen liittyviä piirteitä. Yhdistelmä lähestymistavassa asetetaan yhteisiä pakollisia sääntöjä, joiden kohteina ovat sellaiset suuret konsernit, joilla on todennäköisimmin rajatylittäviä rakenteita ja joiden voidaan odottaa hyötyvän eniten järjestelmän mukanaan tuomasta yksinkertaistamisesta. Siirtohinnoittelusäännöt yhdenmukaistetaan periaatteista koostuvan lainsäädännön muodossa, ja ne muodostavat puitteet jäsenvaltioiden tulevalle koordinoinnille siirtohinnoittelun alalla. Versio 3 on tehokas, sillä siinä pakollisten sääntöjen soveltamisala on rajattu koskemaan ainoastaan niitä konserneja, jotka hyötyvät yhteisistä säännöistä eniten. Lisäksi versioon on kaavailtu konsernien veropohjan kohdentamisen osalta siirtymäsääntöä, joka perustuu kolmen edellisen verovuoden verotettavien tulosten keskiarvoon, millä varmistetaan verotulojen vakaus kansallisella tasolla. Tähän versioon sisältyy myös uudelleentarkastelumekanismi, joka voisi luoda pohjan pysyvälle, mahdollisesti kaavamaiseen jakoon perustuvalla kohdentamismenetelmälle.

<b>C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset</b>
<b>Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt?</b>
Vaikutustenarvioinnissa kuvataan myönteiset vaikutukset, joita rajatylittävää toimintaa harjoittaville yrityksille verosäännösten noudattamisesta tällä hetkellä aiheutuvien kustannusten mahdollisella pienemisellä, tappioiden hyvittämisellä rajojen yli, yhdenmukaistetuilla veropohjasäännöillä (esimerkiksi yhdenmukaistetuilla poistoasteilla) ja yhteisen veropohjan kohdentamisella on EU:n yrityksiin ja talouteen. Vaikutustenarvioinnissa esitetään parhaaksi arvioidun vaihtoehdon makrotaloudelliset vaikutukset BKT:hen ja verotuloihin EU:ssa.
<b>Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset?</b>
Kustannuksia ei voida arvioida tarkasti, koska aloitteella ei ole vastaavaa edeltäjää, jota voitaisiin käyttää arvion pohjana. Saatavilla ei ole myöskään dataa, jota voitaisiin luotettavasti käyttää konkreettisten estimaattien laatimiseen. Vaikutustenarvioinnissa kuvataan joitakin mahdollisia kustannuksia.  Suurille konserneille odotetaan aiheutuvan yhteisen kehityksen täytäntöönpanosta verotettavien tulosten laskemisen yhteydessä lyhytaikaisia (kertaluonteisia) mukautumiskustannuksia, jotka liittyvät tietojärjestelmien päivittämiseen sekä henkilöstön koulutukseen. Myös verohallinnoille odotetaan koituvan mukautumiskustannuksia uuteen järjestelmään sopeutumisesta sekä säännöllisiä hallinnollisia toimintakustannuksia esimerkiksi verohallintojen välisestä tietojenvaihdosta huolehtivan henkilöstön palkkaamisesta.  Siirtohinnoittelusta ei aiheudu lisäkustannuksia verovelvollisille eikä kansallisille viranomaisille, sillä suurissa konserneissa ja verohallinnoissa työskentelee jo nyt runsaasti henkilöstöä siirtohinnoittelun parissa. Uusien sääntöjen opettelu edellyttää koulutusta, josta aiheutuu alkuvaiheessa mukautuskustannuksia, mutta pitkällä tähtäimellä uudet, selkeämmät säännöt ja niiden soveltaminen koko EU:n laajuisesti vähentävät sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia ja hallinnollisia kustannuksia.
<b>Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?</b>
<b>Pk-yritykset:</b> Pk-yrityskonsernit, jotka laativat konsolidoidun tilinpäätöksen, voivat soveltaa sääntöjä vapaaehtoisesti ja laskea veropohjansa yhteisten sääntöjen mukaisesti. Koska näiden sääntöjen soveltaminen on pk-yrityksille vapaaehtoista, pk-yrityksille ei odoteta koituvan kielteisiä vaikutuksia. Pk-yritykset pikemminkin hyötyvät voidessaan valita yksinkertaisimman ja kustannustehokkaimman ratkaisun yksilöllisten tarpeidensa mukaan.  <b>Kilpailukyky:</b> Aloitteella käyttöön otettavien yhteisten sääntöjen ja yhteisen lähestymistavan odotetaan vaikuttavan myönteisesti kustannus- ja hintakilpailukykyyn. Kaikki aloitteen mukanaan tuomat muutokset perustuvat nykyisten yhtiöverosääntöjen yksinkertaistamiseen, mikä vähentää sääntöjen noudattamisesta yrityksille aiheutuvia kustannuksia sisämarkkinoiden kaikilla aloilla. Yhteisten sääntöjen odotetaan myös luovan tasapuoliset toimintaedellytykset, poistavan rajatylittävän laajentumisen esteitä ja parantavan EU:n yritysten kansainvälistä kilpailukykyä verrattuna EU:n ulkopuolisiin yrityksiin, erityisesti muilla suurilla markkinoilla toimiviin yrityksiin.
<b>Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?</b>
Vaikutustenarvioinnissa otettiin huomioon myös aloitteen mahdolliset ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset ja vaikutukset perusoikeuksiin. Aloitteella ei odoteta olevan erityisiä suoria ympäristövaikutuksia. Myöskään merkittäviä sosiaalisia vaikutuksia ei ole odotettavissa. Voimavarojen vapautuminen voi kuitenkin vaikuttaa myönteisesti eri osa-alueisiin, kuten kestäviin investointeihin ja työllisyyspäätöksiin. Aloitteella ei myöskään odoteta olevan vaikutuksia perusoikeuksiin, jotka on turvattu, ja myös henkilötietojen suoja toteutuu.
<b>Miten suhteellisuusperiaate toteutuu?</b>
Parhaaksi arvioitu vaihtoehto ei ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja siinä keskitytään niihin osa-alueisiin, joilla EU:n toimilla aikaansaatava lisäarvo on suurempi

kuin mitä jäsenvaltiot voisivat saavuttaa yksin.

#### **D. Seuranta**

##### **Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?**

Aloitteen arviointi toteutetaan **viiden vuoden kuluttua direktiivien soveltamisen alkamisesta**. Siinä olisi tarkasteltava, missä määrin suunnitellut tavoitteet on saavutettu. Lisäksi arvioinnissa analysoidaan, missä määrin sääntöjen yksinkertaistamisen odotetut vaikutukset ovat toteutuneet kohdesidosryhmien kannalta, sekä arvioidaan tähän liittyvää hallinnollista ja sääntelyrasitetta. Komissio esittää arvioinnin tulokset kertomuksen muodossa. Lisäksi BEFIT-kehityksen osalta arvioinnissa on tarkoitus tarkastella myös siirtymäkauden kohdentamissääntöä. Komissio voi antaa lainsäädäntöehdotuksen kohdentamismenetelmän muuttamiseksi, mahdollisesti ottamalla käyttöön kaavan tätä varten, jos se katsoo tämän aiheelliseksi arvioinnin perusteella.