Valiokunnan lausunto SuVL 9/2016 vp– U 66/2016 vp

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB)

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB) (U 66/2016 vp): Asia on lisäksi lähetetty valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Suuri valiokunta on lisäksi lähettänyt asian talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- kansanedustaja Mika Lintilä valtiovarainvaliokunnan verojaoston puheenjohtaja
- valiokuntaneuvos Ilkka Lahti valtiovarainvaliokunta

Viitetiedot

Valiokunta on saanut asiasta lausunnon valtiovarainvaliokunnalta (VaVL 8/2016 vp).

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotus on esitelty valtioneuvoston kirjelmässä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta käy ilmi valtioneuvoston kirjelmästä sekä valtiovarainvaliokunnan lausunnosta.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan nk. CCCTB-direktiiviehdotus sisältää säännökset siitä, miten CCTB-direktiivin (U 65/2016 vp) mukaisesti lasketut konserniyhtiöiden veropohjat yhdistetään eli konsolidoidaan EU:ssa ja jaetaan erityisellä jakokaavalla verotettavaksi konserniyhtiöiden jäsenvaltioissa. Ehdotuksen yksityiskohtien osalta valiokunta viittaa U-kirjeessä U 66/2016 vp esitettyyn. Tästä U-kirjelmästä käy ilmi, että veropohjien yhdistämistä koskevan CCCTB-direktiiviehdotuksen käsittelyä lykätään siihen asti, kunnes CCTB-direktiiviehdotuksesta on päästy sopimukseen.

Valtiovarainvaliokunnan tavoin suuri valiokunta pitää direktiivin tavoitteita sinänsä kannatettavina, mutta katsoo, ettei se voi asian käsittelyn tässä vaiheessa ottaa lopullista kantaa CCCTB-direktiiviehdotuksen hyväksyttävyyteen. Valtiovarainvaliokunnan lailla valiokunta toteaa kuitenkin, ettei verotuottojen jakokaava ole nyt esitetyssä muodossaan hyväksyttävä. Kuten valtiovarainvaliokunta toteaa, CCCTB-direktiiviehdotuksen veropohjan jakokaava poikkeaa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) puitteissa hyväksytyistä kansainvälisen verotuksen periaatteista. Direktiiviehdotuksessa poiketaan sekä erillisyhtiö- ja markkinaehtoperiaatteesta että niistä laajasti hyväksytyistä menetelmistä, joilla konsernien voittoja jaetaan erillisyhtiöiden välillä. Valtiovarainvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, ettei valittua jakokaavaa voida perustella yksin veronsuunnittelun ongelmilla, kun otetaan huomioon jo hyväksytty verojen kiertämisen estämistä koskeva direktiivi. Jakokaava ei valtiovarainvaliokunnan mielestä johda verotuottojen allokointiin niihin valtioihin, joissa konsernin todellinen arvonlisä muodostuu. Edellä mainituista syistä ehdotuksen ei kokonaisuudessaan voi katsoa vastaavan Suomen kansallisia intressejä.

Asia on lisäksi käsiteltävänä talousvaliokunnassa ehdotuksen elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevien vaikutusten osalta.

Suuri valiokunta toteaa, että valtiovarainvaliokunta kiinnittää lausunnossaan valtioneuvoston huomiota useisiin kysymyksiin, jotka edellyttävät nyt annettua U-kirjettä syvällisempää tarkastelua. Näitä kysymyksiä ovat erityisesti kansainvälisen verotuksen ja hallinnollisiin menettelysäännöksiin liittyvät kysymykset. Myös delegoitujen säännösten suhdetta ehdotettuun direktiiviin ja Suomen kansalliseen lainsäädäntöön on selvitettävä jatkovalmistelussa. Jatkokäsittelyssä on tarpeen arvioida myös ehdotuksen ja sen sisältämän jakokaavan vaikutuksia Suomen verotuottoihin.

Suuri valiokunta pitää valtiovarainvaliokunnan huomautuksia perusteltuina ja odottaa, että valtioneuvosto ryhtyy viipymättä huomautusten edellyttämiin toimiin. Suuri valiokunta kiinnittää myös huomiota valtiovarainvaliokunnan perusteltuun näkemykseen siitä, että jatkokirjelmän aikataulutuksessa on otettava huomioon laaja-alaisen käsittelyn vaatima aika, koska toteutuessaan direktiivi vaikuttaisi merkittävästi Suomen yritysverotuksen rakenteeseen ja sitä kautta kertyviin verotuottoihin sekä viime kädessä eduskunnan toimivallan perusteisiin.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Suuri valiokunta yhtyy valtiovarainvaliokunnan lausunnossa olevaan näkemykseen, että ehdotuksen eräiden kohtien yhteensopivuus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kanssa on ky-

seenalainen. Suuri valiokunta arvioi, että CCCTB-direktiiviä voidaan tältä osin pitää periaatteiden valossa CCTB-direktiiviä ongelmallisempana, kun direktiiviä tarkastellaan erikseen.

Valiokunta katsoo kuitenkin, että tässä asiassa ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä eduskunnan työjärjestyksen 30 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuun toissijaisuusmenettelyyn. Valiokunnan mietinnössä SuVM 1/2014 vp tarkemmin esitetyistä syistä valiokunta arvioi, että menettely on varsin tehoton keino vaikuttaa lainsäädäntöehdotusten sisältöön. Kansallisille parlamenteille kuuluva toissijaisuusvalvonta käsittää vain komission alkuperäisen ehdotuksen arvioinnin, eikä se ulotu ehdotuksen neuvostokäsittelyssä tai Euroopan parlamentissa tehtyjen muutosten arviointiin. Kokemuksen mukaan neuvoston ja parlamentin käsittelystä valmistunut säädös poikkeaa usein merkittävästi komission kansallisissa parlamenteissa tarkastetusta ehdotuksesta. Kansallisten parlamenttien tekemiä huomautuksia ei käsitellä juuri lainkaan neuvostossa tai sen alaisissa työryhmissä, mikäli jäsenvaltio ei tuo näitä kysymyksiä aktiivisesti itse esille.

Toissijaisuusmuistutuksia ei suuren valiokunnan näkemyksen mukaan ole tarkoitettu säädösehdotuksen kaikkia yksityiskohtia koskevien kantojen esittämiseen eikä poliittisen dialogin käymiseen parlamenttien ja komission välillä. Valiokunta arvioi ehdotuksen tavoitteita sinänsä oikeiksi, eikä esitä, että näitä Euroopan tason tavoitteita voitaisiin tehokkaammin saavuttaa 28 jäsenvaltion kansallisin toimin. Kysymys on yksityiskohdista, jotka valiokunnan arvion mukaan eivät ole tarpeellisia eivätkä vaikuttavia ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valiokunta muistuttaa, että EU:n neuvosto lainsäätäjänä on koko prosessin aikana velvoitettu huolehtimaan hyväksymiensä säännösten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta. Suomen edustajilla neuvostossa on sekä oikeus että velvollisuus osallistua täysimääräisesti säännösehdotusten käsittelyyn myös toissijaisuusperiaatteen soveltamisen osalta. Valiokunta katsoo, että sen ehdotuksen yksityiskohtia koskevia varauksia voidaan toissijaisuusmenettelyä tehokkaammin saattaa unionissa käsiteltäviksi kansallista menettelyä noudattamalla, siis velvoittamalla valtioneuvostoa tuomaan neuvostossa esille nämä näkökohdat. Valiokunnan arviota vahvistaa sekin seikka, että nyt puheena olevan säädösehdotuksen hyväksyminen edellyttää neuvoston yksimielisyyttä, eikä ehdotusta näin ollen voida hyväksyä neuvostossa ilman Suomen myötävaikutusta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta edellyttää,

että valtioneuvosto toimittaa asiasta U-jatkokirjelmän, jossa se antaa valtiovarainvaliokunnan pyytämät lisäselvitykset,

että valtioneuvoston tulee osallistuessaan neuvoston ja sen alaisten työryhmien työhön ponnekkaasti toimia valtiovarainvaliokunnan lausunnosta ilmenevien, säädösehdotukseen liittyvien toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevien epäilyjen poistamiseksi. Valiokunta toteaa, että CCCTB-direktiiviehdotuksen verotuottojen jakokaava ei esitetyssä muodossa vastaa Suomen kansallisia intressejä eikä OECD:n piirissä hyväksyttyjä kansainvälisen verotuksen periaatteita, ja

että valtioneuvoston tulee tarvittavin varaumin huolehtia siitä, että eduskunnalla on tosiasiallinen mahdollisuus lausua asiassa kantansa ja vaikuttaa Suomen neuvottelukantojen määrittelyyn kokonaisuudessaan ennen kuin Suomen edustajat neuvostossa ilmaisevat Suomen sitoutumista esitykseen. Valiokunta painottaa perustuslain 96 §:n 3 momentin edellyttämän säännöllisen raportoinnin merkitystä eduskunnan toimivallan toteuttamiselle.

Helsingissä 21.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne-Mari Virolainen kok
varapuheenjohtaja Anne Louhelainen ps
2. varapuheenjohtaja Tytti Tuppurainen sd
jäsen Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Simon Elo ps
jäsen Sari Essayah kd
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Jari Leppä kesk
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Ville Tavio ps
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
varajäsen Juho Eerola ps
varajäsen Eero Suutari kok

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Peter Saramo
valiokuntaneuvos Anna Sorto