EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 19.11.2025
COM(2025) 695 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun neuvoston direktiivin 2011/16/EU arvioinnista

{SWD(2025) 365 final}

1. Johdanto

EU on edelleen sitoutunut parantamaan rajatylittävien veropetosten, verovilpin ja verojen kiertämisen torjuntaa ja varmistamaan, että EU:ssa maksettujen verojen määrä on kohtuullinen. Tämä edellyttää tehokasta yhteistyötä jäsenvaltioiden verohallintojen välillä.

Välitöntä verotusta koskevia sääntöjä säännellään pääasiassa kansallisella tasolla, mutta globalisoituneessa taloudessa toimivilla yrityksillä on paremmat mahdollisuudet hyödyntää sääntöjen välisiä epäjohdonmukaisuuksia ja siirtää voittoja ja välttää verotusta, mikä heikentää muiden maiden veropohjia. Ihmisten ja pääoman alati suurempi liikkuvuus antaa yksilöille paremmat mahdollisuudet työskennellä ja tehdä investointeja asuinmaansa ulkopuolisissa EU:n jäsenvaltioissa. Tällä tavalla kehittyvä toimintaympäristö aiheuttaa jatkuvia haasteita verohallinnoille, koska EU:n veronmaksajien on yleensä ilmoitettava maailmanlaajuiset tulonsa asuinmaassaan. Kansalliset verohallinnot eivät kykene toimimaan tehokkaasti yksin tällaisissa olosuhteissa, joten EU:n laajuinen yhteistyö on välttämätöntä.

Direktiivin 2011/16/EU (DAC-direktiivi tai DAC 1 -direktiivi) hyväksymisen jälkeen asiassa on edistytty huomattavasti ja jäsenvaltioille on tarjottu kattavat yhdenmukaistetut välineet, joilla varmistetaan, että ne voivat tehdä tehokasta yhteistyötä välittömän verotuksen alalla. Näitä välineitä ovat muun muassa tietojenvaihto (pyynnöstä, automaattisesti ja oma-aloitteisesti) sekä muut yhteistyön välineet (läsnäolo hallintovirastoissa tai osallistuminen hallinnollisiin tutkimuksiin, samanaikaisiin tarkastuksiin ja yhteisiin tarkastuksiin).

Automaattisen tietojenvaihdon käyttöönotto eli ilman edeltävää pyyntöä tapahtuva ennalta määriteltyjen tietojen järjestelmällinen ilmoittaminen yhden jäsenvaltion verohallinnolta toisen jäsenvaltion verohallinnolle **on yksi hallinnollisen yhteistyön merkittävimmistä kehitysaskeleista**.

EU on edelläkävijä tällä alalla, ja automaattinen tietojen vaihto alkoi 1. tammikuuta 2015 viidessä tulo- ja pääomaluokassa: työtulo, johtajanpalkkiot, tietyt henkivakuutustuotteet, eläkkeet sekä kiinteän omaisuuden omistaminen ja siitä saatava tulo (DAC 1 -direktiivi)[1]. Nämä ovat tietoja, joita veroviranomaisilla pitäisi periaatteessa olla järjestelmissään ja jotka ovat enemmän tai vähemmän helposti niiden saatavilla. DAC-direktiiviä on sittemmin muutettu automaattisen tietojenvaihdon soveltamisalan laajentamiseksi kansainvälisen kehityksen mukaisesti siten, että siihen sisältyvät i) finanssitiliä koskevat tiedot (DAC 2 -direktiivi)[2]; ii) rajatylittävät veropäätökset ja ennakkohinnoittelusopimukset (DAC 3 -direktiivi)[3]; iii) maakohtaiset raportit (DAC 4 -direktiivi)[4]; iv) raportoitavat rajatylittävät järjestelyt, jotka viittaavat mahdolliseen verojen kiertämiseen) (DAC 6 -direktiivi)[5]; v) alustojen käytöstä saadut tulot (DAC 7 -direktiivi)[6]; ja vi) krypto-omaisuus ja sähköinen raha (DAC 8 -direktiivi)[7]. Muilla muutoksilla annetaan

[1] DAC 1 Automaattinen tietojenvaihto, ensimmäinen tietojenvaihto 30.6.2015 mennessä vuoden 2014 tietojen osalta.
[2] DAC 2 Ensimmäinen tietojenvaihto 30.9.2017 mennessä vuoden 2016 tietojen osalta.
[3] DAC 3 Ensimmäinen tietojenvaihto 30.9.2017 mennessä, keskusrekisteri käytössä tammikuusta 2018 alkaen.
[4] DAC 4 Ensimmäinen tietojenvaihto 30.6.2018 mennessä vuoden 2016 tietojen osalta.
[5] DAC 6 Ensimmäinen tietojenvaihto 31.8.2020 mennessä.
[6] DAC 7 Ensimmäinen tietojenvaihto 29.2.2024 mennessä vuoden 2023 tietojen osalta.
[7] DAC 8 Ensimmäinen tietojenvaihto 30.9.2027 mennessä vuoden 2026 tietojen osalta.

veroviranomaisille lupa tarkastella tiettyjä rahanpesun torjuntaa koskevia tietoja (DAC 5 -direktiivi) ja laajennetaan automaattisen tietojenvaihdon soveltamisalaa koskemaan rojaltituloja, muulle kuin säilytystilille maksettuja osinkotuloja ja yksityishenkilöihin liittyviä rajatylittäviä päätöksiä. Uusimmalla muutoksella (DAC 9 -direktiivi)[8] säädetään pilaria 2 koskevassa direktiivissä edellytetystä tietojenvaihdosta.

DAC 1 -direktiivin jälkeen toteutetun automaattisen tietojenvaihdon soveltamisalan laajentamisen ohella otettiin käyttöön **yhdenmukaistetut raportointivaatimukset**, jotka koskevat tiettyjä toimijaluokkia (esim. finanssilaitoksia, monikansallisia yrityksiä, verovälittäjiä ja digitaalisten alustojen operaattoreita). Näiden toimijaluokkien on ilmoitettava tietonsa omalle verohallinnolleen, jotta se voi vuorostaan vaihtaa tietoja muiden verohallintojen kanssa. Tietoja vaihdetaan jäsenvaltioiden välillä käyttäen **yhteisiä tietoteknisiä järjestelmiä ja komission tarjoamia yhteisiä tietoteknisiä infrastruktuureja**, joilla varmistetaan tietojen luottamuksellisuus ja yksityisyys. Vaikka DAC 3-, DAC 6- ja DAC 8 -direktiivien mukaisia tietoja vaihdetaan yleensä kahdenvälisesti, tietoja vaihdetaan myös keskusrekisterin kautta, johon kaikilla jäsenvaltioilla on pääsy.

2. Arvioinnin päätelmät

DAC-direktiivin 27 artiklassa edellytetään, että Euroopan komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin soveltamisesta joka viides vuosi 1 päivän tammikuuta 2013 jälkeen.

Komissio julkaisi vuoden 2017 lopussa ensimmäisen monivuotisen kertomuksensa DAC-direktiivistä. Tämän jälkeen joulukuussa 2018 julkaistiin kertomus automaattisesta tietojenvaihdosta. Komissio julkaisi vuonna 2019 ensimmäisen kattavan DAC-direktiivin arvioinnin, joka kattoi vuodet 2013–2017. Arvioinnin keskeiset havainnot olivat, että i) DAC-direktiivin säännökset oli pantu täytäntöön, mutta kaikkien toimenpiteiden täytäntöönpano ei ollut aina ollut tehokasta, ii) DAC-direktiivin mukaisen tietojenvaihdon soveltamisen myötä verohallintojen käsiteltävänä olevien tietojen määrä on kasvanut merkittävästi, mutta verohallintojen keskimääräinen kapasiteetti ei ole kasvanut samaa tahtia, ja että iii) hyötyjen arviointi oli erittäin rajallista, koska saatavilla ei ollut tilastotietoja.

Tämä toinen arviointikertomus kattaa ajanjakson **2018–2023**. Kertomusta tukee komission yksiköiden valmisteluasiakirja, joka perustuu ulkoisen tutkimuksen tuloksiin, komission toteuttamien julkisten ja kohdennettujen kuulemisten tuloksiin, jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin sekä muihin tietoihin, kuten komission Fiscalis-ohjelman puitteissa tehdyn asiaankuuluvan työn tuloksiin.

Tämän arvioinnin soveltamisalaan kuuluvat kaikki **DAC-direktiiviin tehdyt muutokset DAC 6 -direktiiviin asti**. DAC 7 -direktiiviä varten toimitetaan vain laadullisia tietoja, koska siihen liittyvä tietojenvaihto käynnistyi vasta helmikuussa 2024 eikä täydellisiä tilastotietoja ole sen vuoksi vielä saatavilla. Tässä arvioinnissa ei oteta huomioon DAC-direktiiviin myöhemmin tehtäviä muutoksia. Lisäksi DAC-direktiivin 27 artiklan 2 kohtaan DAC 8 -direktiivillä tehdyt

[8] DAC 9 Ensimmäinen tietojenvaihto 1.12.2026 mennessä vuoden 2024 tietojen osalta.

muutokset laajensivat arviointia siten, että se sisältää nyt myös DAC 6 -direktiivin tunnusmerkit mahdollisesti haitallisia rajatylittäviä järjestelyjä koskevien tietojen vaihdolle.

Arvioinnissa todetaan, että DAC-direktiivi tarjoaa **vankan, kehittyvän ja suhteellisen joustavan oikeudellisen kehyksen**, joka lisää **tiivistä hallinnollista yhteistyötä** jäsenvaltioiden veroviranomaisten välillä. Kaiken kaikkiaan DAC-direktiivin mekanismit ovat edistäneet **vaikuttavasti** ja **tehokkaasti** jäsenvaltioiden kykyä torjua veropetoksia, verovilppiä ja veronkiertoa. DAC-direktiivin mukainen yhteistyökehys toimii tehokkaasti, mutta se edellyttää eri sidosryhmiltä, erityisesti jäsenvaltioiden veroviranomaisilta ja yrityksiltä **suuria ponnisteluja ja investointeja**. DAC-direktiivi on pitkälti **johdonmukainen** muiden asiaan liittyvien EU:n ja kansainvälisten aloitteiden kanssa, tuottaa **EU:n tason lisäarvoa** kansalliseen tai kahdenväliseen ratkaisuun verrattuna ja on edelleen erittäin **olennainen** poliittisena toimena.

Jäljempänä esitetään yhteenveto kutakin viittä paremman sääntelyn kriteerin mukaisen arvioinnin **tärkeimmistä tuloksista**.

Vaikuttavuus

Arvioinnissa todetaan, että DAC-direktiivi on helpottanut **sellaisten tietojen vaihtoa suurissa määrin, joita veroviranomaiset yhdistävät ja käyttävät yhä enemmän** riskien arviointiin ja valvontaan sekä veronmaksajien vapaaehtoisen sääntöjen noudattamisen edistämiseen, mikä vaikuttaa myönteisesti jäsenvaltioiden veropohjiin ja -tuloihin.

Tietojen **oikea-aikaisuus, kattavuus ja laatu** ovat kolme tärkeintä vaikuttavuutta edistävää tekijää, koska ne vaikuttavat jäsenvaltioiden kykyyn hyödyntää saatuja tietoja. Analyysi osoittaa, että erityisesti DAC 1 -direktiivin ja DAC 2 -direktiivin mukaisesta tietojenvaihdoista saadut tiedot ovat yleensä oikea-aikaisia, kattavia ja laadukkaita, mikä parantaa veroviranomaisten valmiuksia valvoa rajatylittävää toimintaa.

DAC 3 -direktiivin ja DAC 4 -direktiivin mukaiset tiedot ovat yleensä oikea-aikaisia, mutta tietojen kattavuuteen liittyy joitakin ongelmia, jotka liittyvät erityisesti puutteellisiin verotunnisteisiin ja rajatylittävien ennakkopäätösten tiivistelmien puutteellisiin yksityiskohtiin. Myös DAC 6 -direktiivin mukaisten tietojen laadussa ja kattavuudessa on havaittu joitakin ongelmia.

Tehokkuus

DAC-direktiivissä esitetään positiivinen kustannus-hyötysuhde, jossa **DAC-direktiiviin liittyvät kustannukset ovat oikeassa suhteessa siitä saataviin hyötyihin**.

DAC-direktiivin mukaisesta toiminnasta aiheutuvien **vuotuisten toistuvien mukautuskustannusten** ja **hallinnollisten kustannusten** arvioidaan maksavan kaikille sidosryhmille (eli yksityisille sidosryhmille ja veroviranomaisille) noin **646 miljoonaa euroa**.

Suuri osa hallinnollisista kustannuksista kohdistuu yrityksiin (**604 miljoonaa euroa**) ja siitä suurin osa liittyy DAC 2 -direktiivin mukaisiin raportointivelvoitteisiin (**550 miljoonaa euroa**). Veroviranomaisille aiheutuvat vuotuiset kustannukset ovat noin **42 miljoonaa euroa**, josta suurin

osa liittyy automaattiseen tietojenvaihtoon. Veroviranomaisille suurimmat kustannukset johtuvat DAC 1- ja DAC 2 -direktiiveistä.

DAC-direktiivin **kokonaishyötyjen** arvioidaan olevan noin **6,8 miljardia euroa vuodessa**.

Keskimääräisten arvioiden mukaan DAC 1- ja DAC 2 -direktiivien mukaisen automaattisen tietojenvaihdon arvioidaan tuottavan noin 1,2 miljardia euroa vuodessa EU:n veroetuina, kun taas DAC 4 -direktiivin arvioidaan tuottavan lisäksi 5,6 miljardia euroa vuodessa verotuloina. Nämä hyödyt ohjataan kansallisille veroviranomaisille.

Yhdenmukaisuus

Arvioinnissa todetaan, että DAC-direktiivi on **suurelta osin** johdonmukainen **muiden asiaan liittyvien EU:n aloitteiden kanssa** ja että se täydentää muiden rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen (rahanpesunvastainen direktiivi) ja arvonlisäveropetoksiin (neuvoston asetus (EU) 904/2010) kohdistuvien EU:n toimenpiteiden tavoitteita. Siinä todetaan myös, että näiden toimenpiteiden synergioita voitaisiin tutkia lisää.

DAC-direktiivi on myös **suurelta osin yhdenmukainen kansainvälisellä tasolla** kehitettyjen tietojen raportointia ja vaihtoa koskevien standardien kanssa. Tällä yhdenmukaisuudella varmistetaan, että jäsenvaltioiden tapa noudattaa kansainvälisiä verosäännöksiä on johdonmukainen. DAC-direktiivin yhdenmukaisuus kansainvälisten standardien kanssa helpottaa sopeuttamista laajempiin kansainvälisiin veroyhteistyötoimiin ja tehostaa siten verovilpin ja veronkierron torjuntaa maailmanlaajuisesti.

EU:n tason lisäarvo

DAC-direktiivillä tuotetaan **merkittävää EU:n tason lisäarvoa**, sillä se muodostaa veroyhteistyölle yhdenmukaistetun kehyksen, joka on kattavampi kuin muut olemassa olevat kansalliset tai kahdenväliset soveltamisalaltaan ja tehokkuudeltaan vastaavat ratkaisut.

Ensinnäkin DAC-direktiivillä helpotetaan kattavaa tietojen jakamista kaikkien jäsenvaltioiden kesken tavalla, joka on täysin yhdenmukainen yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten kanssa.

Toiseksi DAC-direktiivillä valtuutettu automaattinen tietojenvaihto varmistaa, että kaikilla jäsenvaltioilla on pääsy kriittisiin verotietoihin. Tämä vähentää merkittävästi sellaisten veronkiertostrategioiden mahdollisuutta, joissa käytetään hyväksi kansallisten verojärjestelmien eroavaisuuksia, ja lisää tietojen läpinäkyvyyttä koko EU:ssa.

Kolmanneksi DAC-direktiivin puitteissa perustetut yhteiset tietotekniset infrastruktuurit sujuvoittavat tietojenvaihtoprosesseja ja vähentävät kahdenvälisiin sopimuksiin liittyvää hallinnollista rasitetta, kustannuksia ja tehottomuutta. Tämä järjestely vahvistaa myös veroviranomaisten keskinäistä luottamusta ja yhteistyötä.

DAC-direktiivi varmistaa, että kansainvälisiä standardeja pannaan täytäntöön ja sovelletaan koordinoidusti, ja turvaa näin sisämarkkinoiden toiminnan.

Merkityksellisyys

DAC-direktiivi on edelleen **erittäin merkityksellinen ja kriittinen** osa verovilpin, veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa. Se on joustava väline, joka mahdollistaa tarvittaessa uusien yhteistyön ja tietojenvaihdon muotojen käyttöönoton.

Toimintaympäristössä, jossa taloudet ovat entistä kytkeytyneempiä toisiinsa ja uusia liiketoimintamalleja ja digitaalisia alustoja syntyy jatkuvasti, perinteiset verojärjestelmät kohtaavat uusia haasteita tulojen seurannassa ja verosäännösten noudattamisen varmistamisessa. Direktiiviä kehitetään jatkuvasti sisällyttämällä siihen uusia komponentteja, kuten digitaalisista alustoista saatavia tuloja koskeva DAC 7 -direktiivi tai krypto-omaisuuden avoimuuden

varmistava DAC 8 -direktiivi. Näin ollen direktiivi on edelleen merkityksellinen ja tehokas väline, jolla vastataan nykyaikaisten taloudellisten olosuhteiden asettamiin uusiin haasteisiin.

Lisäksi DAC-direktiivin yhdenmukaisuus maailmanlaajuisten standardien kanssa auttaa varmistamaan, että DAC-direktiivin tavoitteet täydentävät kansainvälisiä pyrkimyksiä luoda tasapuoliset toimintaedellytykset verosäännösten noudattamiselle maailmanlaajuisesti. Tällä tavoin DAC-direktiivi paitsi parantaa EU:n jäsenvaltioiden kykyä torjua verovilppiä ja veronkiertoa, se myös vahvistaa EU:n asemaa maailmanlaajuisessa veropolitiikassa.

3. Saadut kokemukset

Arvioinnissa on korostettu seuraavia saatuja kokemuksia.

DAC-direktiivillä luotu oikeudellinen kehys on vankka, mutta soveltamisen hajanaisuus EU:ssa lisää yritysten hallinnollista rasitetta

Arvioinnissa todetaan, että DAC-direktiivillä luotu oikeudellinen kehys on vankka, mutta vuodesta 2011 lähtien tehtyjen muutosten säännöllisyys on tehnyt säädöksestä monimutkaisemman ja heikentänyt sen käyttäjäystävällisyyttä.

Tämänhetkisessä arvioinnissa analysoidaan perusteellisesti ensimmäistä kertaa DAC 6 -direktiiviä. Analyysi on puolestaan saanut eniten palautetta sidosryhmiltä. Sekä yksityiset sidosryhmät että veroviranomaiset ovat yhtä mieltä siitä, että DAC 6 -direktiivi on kaikkein haastavin DAC-direktiivin osa soveltaa, koska se on monimutkainen ja jäsenvaltiot ovat tulkinneet sitä eri tavoin. Jotkin ongelmat saattavat vähentyä ajan myötä (esim. yli- ja aliraportointi), mutta ne eivät todennäköisesti häviä kokonaan, koska veropolitiikkaa ei ole yhdenmukaistettu kaikkialla EU:ssa. On myös huomattava, että jotkin säännökset (esimerkiksi pääasiallista hyötyä mittaava testi ja jotkin tunnusmerkit) on laadittu laajoiksi, jotta ne kattaisivat kaikki mahdolliset haitalliset rajatylittävät järjestelyt riittävissä määrin. Säännösten laaja-alaisuus vaikeuttaa tulkintaa sekä jäsenvaltioille että välittäjille, mikä johtaa DAC-direktiivin epäjohdonmukaiseen soveltamiseen ja siten oikeusvarmuuteen ja tasapuolisiin toimintaedellytyksiin liittyviin ongelmiin. Tämä puolestaan lisää hallinnollista rasitetta. Euroopan tilintarkastustuomioistuin on myös tuonut esiin DAC 6 -direktiivin epäjohdonmukaista soveltamista marraskuussa 2024 antamassaan erityiskertomuksessa haitallisten verojärjestelmien ja yhteisöveron kiertämisen torjunnasta. Lisäksi liike-elämän sidosryhmät ja vähemmässä määrin verohallinnot katsovat, että osa DAC 6 -direktiivin tunnusmerkeistä ei ole enää tarkoituksenmukaisia.

Seuraamuskehys DAC-direktiivin mukaisten raportointivelvoitteiden noudattamatta jättämiselle vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden välillä

DAC-direktiivin 25 a artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot panevat täytäntöön tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia, jos raportoivat oikeushenkilöt ja luonnolliset henkilöt eivät noudata DAC 2-, DAC 4- ja DAC 6 -direktiivien mukaisia raportointivelvoitteita.

Tammikuussa 2021 julkaisemassaan erityiskertomuksessa ”Verotietojen vaihto EU:ssa” tilintarkastustuomioistuin korosti riskiä siitä, että jäsenvaltioiden täytäntöön panemilla seuraamuksilla ei ole riittävää varoittavaa vaikutusta DAC 2 -direktiivin mukaisten

raportointivaatimusten täydellisen noudattamisen varmistamiseksi. Komissio analysoi jäsenvaltioiden seuraamusjärjestelmiä osana DAC 8 -direktiivin vaikutustenarviointia ja ehdotti osana DAC 8 -direktiiviä, että raportoitaville rikoksille asetetaan vähimmäisseuraamukset. Neuvosto ei kuitenkaan hyväksynyt tätä muutosta.

Arvioinnissa päätellään, että asia on edelleen merkityksellinen. Tilintarkastustuomioistuimen marraskuussa 2024 julkaisemassa erityiskertomuksessa tuetaan tätä päätelmää. Tilintarkastustuomioistuin suositteli, että komissio käynnistäisi rikkomusmenettelyjä niissä tapauksissa, joissa on riittävästi näyttöä siitä, että jäsenvaltiot soveltavat selvästi riittämätöntä seuraamusjärjestelmää DAC 6 -direktiivin rikkomisesta.

Tietojen laatu on parantunut, mutta veronmaksajien tunnistaminen on edelleen puutteellista joidenkin tietojen vaihdon osalta

Etenkin DAC 1- ja DAC 2 -direktiivien mukaisten tietojen laatu parani vuosina 2018–2023. Tämä onkin yksi suurimmista edellisen arvioinnin jälkeen otetuista edistysaskeleista. DAC 3- ja DAC 6 -direktiivien mukaisten tietojen osalta keskeisin ongelma on vapaamuotoisena tekstinä ilmoitettujen abstraktien tietojen käyttö.

Erityisesti DAC 6 -direktiivin mukaisten tietojen osalta raportointijärjestelmässä ei valtuuteta tunnistamaan EU:n ulkopuolisia maita, jotka osallistuvat rajatylittävään järjestelyyn. Sen vuoksi jäsenvaltioilla on vaikeuksia selvittää, onko mukana EU:n ulkopuolisia lainkäyttöalueita, ja tunnistaa ne.

Tapahtuneesta edistyksestä huolimatta tietojen yhdistämisessä on edelleen puutteita. Tutkimuksessa todetaan, että pieni prosenttiosuus (DAC 1–4 -direktiivien osalta 5–15 prosenttia) tiedoista ei ole yhdistettävissä. Mahdottomuus yhdistää tietoja tarkoittaa sitä, että verohallintojen on pyydettävä manuaalisesti palautetta muilta jäsenvaltioilta tai annettava palautetta manuaalisesti muille jäsenvaltioille. Tämä vaatii suhteettoman paljon resursseja, on kallista ja lisää merkittävästi verohallintojen hallinnollista rasitetta.

Tietojen käyttö on laaja-alaista (vaikkakaan ei systemaattista), mutta hallintojen vastuuta DAC-direktiivin mukaisten tietojen käytöstä on lisättävä

Jäsenvaltiot lisäsivät merkittävästi DAC-direktiivin nojalla saatujen tietojen käyttöä arviointijakson aikana. Tämä ei kuitenkaan koske samassa määrin kaikkia DAC-direktiivin osia. Veroviranomaiset käyttävät DAC 1- ja DAC 2 -direktiivien mukaisia tietoja laajasti veropohjien rakentamiseen tai uudelleenarviointiin tai verovelvollisten veroilmoitusten vahvistamiseen, mutta DAC 3-, DAC 4- ja DAC 6 -direktiivien mukaisesti vaihdetut tiedot soveltuvat paremmin käytettäviksi riskianalyysitehtävissä, joiden tarkoituksena on havaita veronkiertojärjestelmiä.

Saatujen tietojen käytön on ilmoitettu lisääntyneen, mutta jäsenvaltiot eivät seuraa tai julkaise tietojen käytöstä saatuja tuloksia tehokkaasti. Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2021 kertomuksessa todettiin, että DAC-direktiivin puitteissa toteutuneiden saavutusten ja saavutettujen tulosten avoimuutta ja näkyvyyttä on lisättävä. Tilintarkastustuomioistuin kehotti laatimaan yhteisen EU:n kehyksen hallinnollisen yhteistyön seuraamiseksi, jotta tuloksia voidaan mitata paremmin. Vaikka avoimuuden lisääminen on toivottavaa, tuloksia on kuitenkin vaikea määrittää

tarkasti DAC-direktiivin mukaisesti saaduille tiedoille. Tämä johtuu ensisijaisesti siitä, että kansalliset verohallinnot eivät käytä yksinomaan tällaisia tietoja. Tietoja yhdistellään ja niitä täydennetään yleensä kansallisilla tiedoilla, jotta saadaan kattavampi kuva verovelvollisen tilanteesta. Esimerkiksi jäsenvaltioiden verohallintojen tekemät riskinarvioinnit voivat perustua kansallisista lähteistä ja DAC-direktiivin eri osien mukaisesti saatuihin tietoihin. Riskinarviointi itsessään ei saa johtaa verotulojen kasvuun tai määrällisesti ilmaistavaan tulokseen.

IT-tiedonvaihtojärjestelmät toimivat, mutta niiden käyttö vaatii runsaasti resursseja

Kaiken kaikkiaan komission ja jäsenvaltioiden käyttöön asettamia tietojärjestelmiä ei ole suoraan kritisoitu. Vuodesta 2011 lähtien tehtyjen muutosten säännöllisyys on kuitenkin aiheuttanut paineita sekä jäsenvaltioille että sidosryhmille, kun ne perustavat ja ylläpitävät tietojen raportointi- ja vaihtojärjestelmiä.

DAC-direktiivillä on luotu yksi yhdenmukaistettu raportointikehys, mutta kunkin jäsenvaltion on kehitettävä oma tietotekninen arkkitehtuuri, mikä edellyttää kaikilta sidosryhmiltä runsaasti resursseja ja aiheuttaa niille merkittäviä kustannuksia. Tämä onkin herättänyt suurta kiinnostusta kaikkien alojen digitalisaatiota kohtaan, sillä se yksinkertaistaisi menettelyjä ja pienentäisi kustannuksia.

4. Tulevat toimet

Sidosryhmien palautteen ja arviointitoimista saatujen kokemusten perusteella komissio tutkii tai toteuttaa asiaankuuluvia sidosryhmiä kuullen seuraavia toimia DAC-direktiivin toiminnan parantamiseksi ja varmistaa siten, että kaikki sen tavoitteet voidaan saavuttaa.

DAC-direktiivin yksinkertaistaminen ja sen johdonmukaisen soveltamisen varmistaminen hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi

Verovilpin, veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen on edelleen erittäin korkealla sijalla komission asialistalla osana oikeudenmukaisen verotuksen ja hyvin toimivien sisämarkkinoiden varmistamista. Selkeämpi, yksinkertaisempi ja johdonmukaisempi kehys, jota tulkitaan ja sovelletaan johdonmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa, parantaa kuitenkin EU:n kilpailukykyä vähentäen hallinnollista rasitetta ja lisäten sidosryhmien oikeusvarmuutta. Kolme toimenpidettä auttavat näiden tavoitteiden saavuttamisessa.

Ensinnäkin on ratkaisevan tärkeää yhdenmukaistaa ja selventää DAC-direktiivin eri oikeudellisia tekstejä.

Toiseksi komissio arvioi osana laajempaa yksinkertaistamisohjelmaansa mahdollisuutta lisätä DAC-direktiivin oikeudellisen kehyksen sisäistä johdonmukaisuutta poistamalla mahdolliset päällekkäisyydet ja epäjohdonmukaisuudet ja pohtimalla mahdollisuuksia selkeyttää tai poistaa tarpeettoman raskaina pidettyjä raportointivelvollisuuksia.

DAC 6 -direktiivin osalta komissio analysoi ja arvioi huolellisesti tarvetta mahdollisille muutoksille, erityisesti nykyisiin tunnusmerkkeihin, joita voitaisiin selkeyttää ja virtaviivaistaa varmistaen samalla, että järjestelmä pysyy vakaana tavoitteissaan ja että tehtävät muutokset eivät heikennä sitä. Komissio selvittää myös, onko yksinkertaistettuun DAC-kehykseen mahdollista

sisällyttää periaatteita ja toimintamalleja, joita neuvosto on tarkastellut laajasti aiemman UNSHELL-ehdotuksen yhteydessä.

Kolmanneksi vähentääkseen jäsenvaltioiden välisiä eroja DAC-direktiivin tulkinnassa ja soveltamisessa komissio laatii ja julkaisee (yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa) EU:n tason ohjeita liittyen DAC-direktiivin viimeisimpiin muutoksiin. Komissio tekee tätä järjestelmällisemmin tulevien muutosten osalta.

DAC-direktiivin seuraamuskehyksen parantaminen

Vankka seuraamuskehys on välttämätön DAC 2-, DAC 4- ja DAC 6 -direktiivien mukaisten raportointivelvollisuuksien noudattamisen varmistamiseksi. Jäsenvaltioiden käyttöönottamien seuraamusjärjestelmien eroavuudet saattavat heikentää tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja johtaa DAC-direktiivin epätasaiseen soveltamiseen EU:ssa.

Komissio on valmis ja halukas yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa arvioimaan käytössä olevia seuraamusjärjestelmiä ja määrittämään tapoja, joilla niitä voitaisiin parantaa EU:n lainsäädännön velvoitteiden mukaisesti.

Verovelvollisten täydellisen tunnistamisen varmistaminen EU:n verotunnisteen (TIN) avulla

On tehtävä vielä lisää työtä, jotta jäsenvaltioiden verohallinnot voivat paremmin yhteensovittaa tietojenvaihdon kautta saatuja tietoja ja varmistaa veronmaksajien automaattisen tunnistamisen. Tavoitteena on, että tiedot ovat sataprosenttisesti yhdistettävissä ja vastaavat toisiaan.

Verotunnisteella on ratkaiseva rooli verovelvollisten tunnistamisessa. On siis asianmukaista selvittää, olisiko olemassa koordinoidumpaa tapaa tunnistaa verovelvolliset EU:n tasolla. Komissio käynnisti hiljattain tutkimuksen, jolla pyritään löytämään ratkaisu verotunnistetta koskevaan ongelmaan. Tutkimuksessa arvioidaan nykyisiin verotunnisteisiin perustuvan EU:n yhteisen tunnisteen oikeudellista ja teknistä toteutettavuutta sekä sen mahdollisia kustannuksia/hyötyjä. Tutkimuksessa selvitetään myös tapoja tarjota keskitetty väline, jonka avulla veroviranomaiset ja talouden toimijat voivat vahvistaa EU:n verotunnisteen vaatimustenmukaisuuden ja tarkistaa verovelvollisen henkilöllisyyden vähemmän resursseja vaativalla tavalla automaattisten välineiden avulla.

Tiedon systemaattisen käytön lisääminen ja jäljitettävyyden parantaminen

Verohallintojen on käytettävä DAC-direktiivin mukaisesti saatuja tietoja järjestelmällisemmin kotimaisissa veromenettelyissä. Ilman tietojen rutiinikäyttöä suurin osa kustannuksista ei katoa eikä suurinta mahdollista hyötyä saavuteta.

Joitakin DAC-direktiivin nojalla saatuja tietoja käytetään veroilmoitusten esitäyttämiseen. Tämä on suositeltava tapa käyttää tietoja, ja verohallintoja olisi kannustettava käyttämään tietoja näin. Se edellyttää kuitenkin korkealaatuisten tietojen saamista oikea-aikaisesti ja tehokasta tietojen yhdistämismekanismia. Yleisemmällä tasolla DAC-direktiivin nojalla saatuja tietoja olisi käytettävä automaattisesti kansallisissa riskianalyysijärjestelmissä. Tämä edellyttää parhaisiin käytäntöihin perustuvia parannuksia kansallisten riskianalyysijärjestelmien suunnitteluun sekä sellaisten tekniikoiden ja teknologioiden tunnistamista, jotka mahdollistaisivat DAC-direktiivin

mukaisten tietojen reaaliaikaisen käytön. Tämä korostaa edelleen jäsenvaltioiden tietoteknisten infrastruktuurien laadun tärkeyttä sekä jäsenvaltioiden valmiuksia ottaa käyttöön tällaisia järjestelmiä.

Hallinnollisen yhteistyön tulosten arvioinnin parantaminen EU:ssa edellyttää indikaattoreiden käyttöönottoa ja seurantatyötä yleisen tietoisuuden lisäämiseksi. Komissio harkitsee keinoja käyttää keskeisiä tulosindikaattoreita verohallintojen johtajien EU-huippukokouksessa (TADEUS) sovittujen DAC 1–4 -direktiivin tulosten mittaamiseen. Jäsenvaltioita kannustetaan myös kehittämään aloitteita, joilla lisätään tietoisuutta hallinnollisen yhteistyön roolista ja tuloksista (erityisesti automaattisesta tietojenvaihdosta).

Hallinnollisen yhteistyön tuloksia välittömän verotuksen alalla koskevaan vuosikertomukseen olisi sisällytettävä tiivistelmä vaihdettujen tietojen käytön tuloksista ja vaikutuksista.

Verosäännösten noudattamisen ja tehokkuuden parantaminen digitalisaation avulla

Digitaalinen siirtymä on tärkeä tekijä verohallintojen tehokkuuden parantamisessa. Digitalisaatio lisäisi entisestään tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja varmistaisi, että jäsenvaltioiden järjestelmät voivat viestiä tehokkaasti keskenään ja raportoivien henkilöiden kanssa.

Tulevaisuudessa komissio voisi selvittää keskitetymmän toimintatavan kehittämisen toteutettavuutta ja arvioida sen kustannuksia/hyötyjä yksinkertaistaakseen ja suoraviivaistaakseen nykyistä tietoteknistä arkkitehtuuria, joka tukee DAC-direktiivin mukaista raportointia ja tietojenvaihtoa. Tähän voisi kuulua keskitetyn yhteyspisteen perustaminen tietojenvaihtoa ja mahdollisesti myös tietojen ilmoittamista varten DAC-direktiivin puitteissa. Tämä korvaisi verohallintojen tarpeen vaihtaa tietoja keskenään usein. Ratkaisu mahdollistaisi myös raportoivien yhteisöjen keskitetyn tunnistamisen siten, että tiedot tarvitsisi ilmoittaa vain kerran.

Tällainen keskusjärjestelmä voisi tuottaa merkittäviä säästöjä sekä jäsenvaltioille että raportoiville yhteisöille, koska se mahdollistaisi mittakaavaedut ja tietoteknisten investointien järkeistämisen. Se voisi parantaa IT-raportointi- ja tietojenvaihtokehyksen joustavuutta, sillä muutokset voitaisiin toteuttaa nopeammin yhdessä kehyksessä kuin 27 jäsenvaltion valtion tietotekniikkakehyksessä. Sillä voitaisiin myös edistää muiden DAC-direktiiviin liittyvien tavoitteiden saavuttamista ja erityisesti parantaa tietojen laatua.

5. Päätelmät

DAC-direktiivillä on luotu vankka oikeudellinen kehys, joka on helpottanut sellaisten tietojen vaihtoa suurissa määrin, joita veroviranomaiset käyttävät yhä enemmän (sekä riskinarviointiin että valvontaan) ja jotka ovat edistäneet veronmaksajien vapaaehtoista sääntöjen noudattamista. DAC-direktiivi on tehokas ja vaikuttava, ja siihen liittyvät kustannukset ovat oikeassa suhteessa syntyneisiin hyötyihin. DAC-direktiivi on suurelta osin johdonmukainen, sillä on lisäarvoa kansallisiin ja kansainvälisiin vaihtoehtoihin verrattuna ja se on edelleen erittäin merkityksellinen sen tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Edellisen arvioinnin jälkeen tapahtuneesta huomattavasta edistyksestä huolimatta lyhyen aikavälin kehitystä tarvitaan edelleen usealla saralla DAC-direktiivin toimivuuden parantamiseksi sekä

yritysten hallinnollisen rasitteen vähentämiseksi. Tässä voidaan onnistua i) yksinkertaistamalla käytäntöjä suunnitellusti (heikentämättä DAC-direktiivin tavoitteita), ii) parantamalla DAC-direktiivin seuraamuskehystä, iii) helpottamalla DAC-direktiivin mukaisten tietojen automaattista yhdistämistä kansallisiin tietoihin ja iv) varmistamalla DAC-direktiivin johdonmukainen soveltaminen kaikkialla EU:ssa. Myös tietojen käyttöä on edelleen tehostettava ja verovelvollisten tunnistamiseen on kehitettävä luotettava ja automaattinen järjestelmä.

Pitkällä aikavälillä on selvitettävä, miten tietotekniikkajärjestelmiä voidaan järkeistää ja digitalisaatiota hyödyntää tehokkaammin riskianalyysin parantamiseksi, sekä samalla varmistettava, että jäsenvaltiot voivat säästää kustannuksissa ja että yrityksille aiheutuva hallinnollinen rasite kevenee.