EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 18.5.2021
COM(2021) 251 final

# KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

## 2000-luvun yritysverotus

## 1. EU:n veropoliittinen kehys

### 1.1. Tausta

EU:n yritysverotusta koskevan politiikan toimintaympäristö on muuttunut perinpohjaisesti viime vuoden aikana. Koronavirus on vaikuttanut voimakkaasti yhteiskuntiin ja talouksiin Euroopassa ja koko maailmassa. Kansanterveydellinen haaste on muuttunut EU:n historian vaikeimmaksi talouskriisiksi, jolla on merkittäviä sosiaalisia vaikutuksia ja joka lisää eriarvoisuutta.

Pandemian taustalla ovat talouksiamme ja yhteiskuntiamme muovaavat merkittävät suuntaukset, joihin kuuluvat muun muassa **väestön ikääntyminen, ilmastonmuutos, ympäristön pilaantuminen, globalisaatio** ja **työmarkkinoiden muuttuminen**. Pandemia on myös vauhdittanut jo aiemmin havaittavissa olleita suuntauksia kohti **digitalisaatiota**, kun yhä useammat ihmiset ja yritykset tekevät hankintoja, työskentelevät, ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja harjoittavat liiketoimintaa verkossa. Näillä suuntauksilla on huomattavia vaikutuksia nykyisiin veropohjiin. Ne edellyttävät sen pohtimista, millaisia tehokkaat, kestävät ja oikeudenmukaiset verokehykset ovat tulevaisuudessa, muun muassa tarkastelemalla koko veroyhdistelmää (ks. laatikko 1).

Nykyisin vallitsee yksimielisyys siitä, että verotuksellisen kotipaikan ja verotulolähteen peruskäsitteet, joihin kansainvälinen verojärjestelmä on perustunut viimeisen vuosisadan ajan, ovat vanhentuneita. Liiketoimintakäytäntöihin liittyy nykyään yleisesti toiminnan harjoittamista jossain valtiossa ilman fyysistä läsnäoloa. Tällaista tilannetta ei kuitenkaan oteta huomioon nykyisissä säännöksissä. Samalla talouden digitalisoituminen on luonut uusia mahdollisuuksia hyödyntää nykyisiä periaatteita omaksi eduksi verosuunnittelun avulla.

Eri maiden hallitukset ovatkin yhä enenevässä määrin toteuttaneet hyvin kirjavia veronkierron ja veropetosten vastaisia toimenpiteitä. Vaikka näillä toimenpiteillä on ratkaistu onnistuneesti tiettyjä ongelmia, ne ovat entisestään mutkistaneet jo valmiiksi monimutkaista tilannetta. Useat veroskandaalit, valtiontukisääntöjen tinkimätön täytäntöönpano ja tarve rahoittaa julkisia menoja finanssikriisin jälkeen vauhdittivat 2010-luvun alussa keskusteluja kansainvälisten yhtiöveropuitteiden uudistamisesta. Näiden keskustelujen pohjalta OECD ja G20-ryhmä käynnistivät veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevan hankkeen (BEPS)[1]. Prosessista saatiin alustavia tuloksia vuonna 2015, ja ne pantiin täytäntöön EU:ssa muun muassa antamalla veron kiertämisen estämistä koskevia direktiivejä[2]. Kansainvälisissä keskusteluissa etsitään nyt maailmanlaajuista ratkaisua, jolla uudistettaisiin vanhentunutta kansainvälistä yhteisöverojärjestelmää ja johon sisältyisi verotusoikeuksien uudelleenjakamista ja tosiasiallista vähimmäisverotusta koskevia toimia. Näiden keskustelujen sisältö vaikuttaa yritysverotusta koskeviin EU:n toimiin riippumatta siitä, saadaanko konkreettinen maailmanlaajuinen sopimus aikaan.

---

1 Tähän hankkeeseen osallistuu nykyisin 139 lainkäyttöaluetta eri puolilta maailmaa.

2 Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (EUVL L 193, 19.7.2016, s. 1).

Yhdysvaltojen kaltaiset kansainväliset kumppanit ovat samanaikaisesti ilmoittaneet suunnitelmista muokata yritysverotusta koskevia lähivuosien toimiaan. Nämä suunnitelmat perustuvat kansainvälisiin keskusteluihin tai ovat niitäkin laajempia. Näissä toimissa otetaan huomioon se, että julkisten investointien rahoittamiseen tarvitaan tuloja, jotta mahdollistetaan parempi jälleenrakentaminen ja voidaan tukea ja ylläpitää osallistavaa talouden elpymistä. Muut maat, kuten Yhdistynyt kuningaskunta, ovat myös ilmoittaneet covid-19-pandemian jälkeen toteutettavista yritysverotusta koskevista toimenpiteistä.

Tässä yhteydessä EU tarvitsee vankan, toimivan ja oikeudenmukaisen verokehyksen, joka vastaa **julkisiin rahoitustarpeisiin**. Tällaisen kehyksen olisi myös tuettava elpymistä ja vihreää ja digitaalista siirtymää luomalla toimintaympäristö, joka **edistää oikeudenmukaista, kestävää ja työllistävää kasvua ja investointeja**.

### 1.2. EU:n veropoliittinen ohjelma

**Yritysverotusta koskevat EU:n toimet on sisällytettävä kattavaan EU:n veropoliittiseen ohjelmaan.** Keskeinen osa ohjelmaa on tarve tasapainoiseen verotulojen yhdistelmään sekä verojärjestelmään, jota ohjaavat oikeudenmukaisuuden, tehokkuuden ja yksinkertaisuuden periaatteet.

Ratkaisevan tärkeitä tämän vision toteutumisessa ovat seuraavat painopistealueet:

(i) Oikeudenmukaisen ja kestävän kasvun mahdollistaminen

EU:n veropoliittisella ohjelmalla edistetään oikeudenmukaisen ja kestävän kasvun mahdollistamista koskevaa yleistavoitetta tukemalla laajempia EU:n politiikkoja, kuten Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa[3], komission digitaalistrategiaa, Euroopan uutta teollisuusstrategiaa[4] ja pääomamarkkinaunionia[5]. EU:n vero-ohjelman olisi myös osaltaan tuettava osallistavaa elpymistä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden mukaisesti.

Vihreää siirtymää tukeva verojärjestelmä on erittäin tärkeä väline Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Verotoimenpiteisiin on yhdistettävä muita ympäristöperusteisen hinnoittelun välineitä ja sääntelytoimia, samalla kun otetaan jakautumavaikutukset asianmukaisesti huomioon oikeudenmukaisen siirtymän varmistamiseksi.

EU:n tasolla tuleva ehdotus energiaverodirektiivin[6] uudistamiseksi on ratkaiseva edistysaskel tässä suhteessa. Direktiivin tarkistaminen täydentää muita 55-valmiuspakettiin sisältyviä aloitteita järkeistämällä vähimmäisverokantojen järjestelmää ja poistamalla vanhentuneita poikkeuksia ja alennettuja verokantoja. Samassa paketissa komissio ehdottaa EU:n

[3] COM(2019) 640 final.
[4] COM(2020) 102 final.
[5] Ks. esimerkiksi COM(2020) 590 final.
[6] Neuvoston direktiivi 2003/96/EY, annettu 27 päivänä lokakuuta 2003, energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta (EUVL L 283, 31.10.2003, s. 51).

ilmastotavoitteiden tukemiseksi uusia ja uudistettuja hinnoittelumekanismeja, etenkin hiilidioksidipäästöjen tullimekanismia, ja esittää ehdotuksen tarkistetuksi EU:n päästökauppajärjestelmäksi. Kansallisella tasolla jäsenvaltioiden olisi tehostettava pyrkimyksiään hinnoitella ulkoiset ympäristövaikutukset[7] siten, että otetaan asianmukaisesti huomioon mahdolliset kielteiset yhteiskunnalliset vaikutukset, ja poistaa haitalliset tuet asteittain käytöstä myös osana laajempia verouudistuksia.[8]

Komissio vahvistaa digitaalista vuosikymmentä käsittelevässä tiedonannossaan[9] digitalisaatiota koskevat EU:n tavoitteet vuoteen 2030 saakka. Verotuksella on helpotettava digitalisaatiota tarjoamalla toimintaympäristö, jossa digitaaliset yritykset voivat menestyä. Samanaikaisesti verokehystä on mukautettava vastaamaan paremmin digitalisoituneen talouden todellisuutta. Tämä tarkoittaa myös verohallinnon digitalisaatiota.

EU:n verokehys on suunniteltava siten, että se edistää vahvempien sisämarkkinoiden luomista Euroopan elpymistä varten vuonna 2020 laaditun uuden teollisuusstrategian ja sen toukokuussa 2021 hyväksytyn päivityksen[10] mukaisesti. Sen olisi vähennettävä sääntöjen noudattamisesta yrityksille aiheutuvia kustannuksia, helpotettava rajat ylittäviä investointeja ja tarjottava niin pk-yrityksille kuin suuryrityksillekin oikea toimintaympäristö, jossa ne voivat kukoistaa vihreässä ja digitaalisessa Euroopassa.

EU:n verokehyksellä on myös keskeinen asema pääomamarkkinaunionin[11] kehityksen tukemisessa erityisesti poistamalla veroesteet rajat ylittäviltä investoinneilta ja puuttumalla velanoton suosimiseen yritysverotuksessa.

(ii) Tehokkaan verotuksen varmistaminen

Verotulojen tehokkaan keräämisen varmistaminen on erittäin tärkeää laadukkaiden julkisten palvelujen rahoittamiseksi. Se on myös edellytys sille, että verorasite jakautuu oikeudenmukaisesti veronmaksajien kesken. Sillä myös edistetään tasapuolisten toimintaedellytysten luomista yrityksille, mikä parantaa EU:n kilpailukykyä. EU:ssa menetetään joka vuosi miljardeja euroja veropetosten, veronkierron ja verojen välttelyn takia.[12] Yksittäisten jäsenvaltioiden verosäännökset voivat myös johtaa tulojen menetyksiin

[7] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 191 artiklan 2 kohdan mukaan saastuttamisen tai muiden vahingoittavien toimien kielteiset ulkoisvaikutukset on hinnoiteltava. Vuotuisessa kestävän kasvun strategiassa 2021 puolestaan kannustetaan jäsenvaltioita sisällyttämään elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa rakenteellisia uudistuksia, kuten verojärjestelmien uudistuksia, jotka toteutetaan "esimerkiksi siirtämällä verorasitusta työn verottamisesta vähemmän vääristäviin veroihin" (COM(2020) 575).

[8] Tukeakseen tätä prosessia komissio antaa suosituksia siitä, miten voidaan edelleen edistää asiaa koskevia välineitä ja kannustimia, jotta saastuttaja maksaa -periaatetta voidaan soveltaa aiempaa tehokkaammin ja saada "ilmaisen saastuttamisen" aikakausi siten päätökseen. Nämä suositukset perustuvat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tulevaan kertomukseen. (COM(2021) 400).

[9] COM(2021) 118 final.

[10] COM(2021) 350 final.

[11] COM(2020) 590 final.

[12] Yksityishenkilöiden harjoittaman kansainvälisen veronkierron seurauksena EU:n jäsenvaltiot menettävät vuosittain verotuloja 46 miljardia euroa. Ks. ECOPA and CASE (2019), *Estimating International Tax Evasion by Individuals*, Taxation Papers 76. Lisäksi arvioidaan, että yhteisöverojen kiertämisen seurauksena EU:ssa menetetään vuosittain 35–70 miljardia euroa verotuloja. Ks. Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E. ja

muissa jäsenvaltioissa esimerkiksi, jos rojalteja ja korkoja voidaan maksaa sellaisiin maihin sijoittautuneille vastaanottajille, joissa on alhainen verokanta tai joissa ei kanneta lainkaan veroa, eikä niistä tarvitse maksaa veroa EU:ssa.

**Laatikko 1: EU:n veroyhdistelmä 2050-lukua lähestyttäessä**

Verojärjestelmiä on nykyaikaistettava, jotta ne kuvastavat paremmin nykyistä ja tulevaa taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä. Jäsenvaltioiden talousarviot perustuvat suureksi osaksi työn verotukseen, sosiaaliturvamaksut mukaan luettuina, ja työverotuksen osuus kaikista verotuloista EU-27:ssä on yli 50 prosenttia. Arvonlisäveron osuus kaikista verotuloista on yli 15 prosenttia. Muiden veropohjien, kuten ympäristöverojen (~6 %), kiinteistöverojen (~5 %) tai yhteisöverojen (~7 %) osuus on verrattain pieni.[13] Vaikka verotulojen kokonaiskoostumus EU:ssa on pysynyt suhteellisen vakaana viimeisten kahden vuosikymmenen ajan[14], ilmastonmuutoksen ja työmarkkinoiden digitalisoitumisen kaltaiset merkittävät suuntaukset todennäköisesti vaikuttavat tulevaan veroyhdistelmään EU:n jäsenvaltioissa.

Väestön ikääntyminen ja epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen voivat heikentää työn verotuksen mahdollisuuksia tuottaa saman verran verotuloja kuin nykyään. Väestön ikääntymistä koskevan vihreän kirjan[15] ja vuoden 2021 ikääntymisraportin[16] pohjalta on siten tarkasteltava uudelleen työn verotusta ja sen seurauksia muille veropohjille, samalla kun otetaan huomioon kestävien tulojen ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden tarve. Samoin on pohdittava, miten edistetään sosiaaliturvajärjestelmien kestävyyttä. Perinteisesti suurta työhön kohdistuvaa verorasitetta EU:ssa, myös muihin kehittyneisiin talouksiin verrattuna, on edelleen kevennettävä, jotta tuetaan kilpailukykyä, työllisyyttä ja työpaikkojen syntymistä kriisin jälkeen.[17]

Samanaikaisesti kulutusveroasteet ovat jo historiallisen korkeita, koska arvonlisäverokantoja nostettiin finanssikriisin jälkeisinä vuosina. Ensisijaisesti olisi rajoitettava alennettujen arvonlisäverokantojen ja poikkeusten tehotonta käyttöä, sillä niillä ei useinkaan saavuteta oletettua poliittista tavoitetta.

Käyttäytymisperusteiset verot, kuten ympäristö- ja terveysverot, ovat yhä tärkeämpiä EU:n veropolitiikassa. Hyvin suunnitellut ympäristöverot tukevat osaltaan vihreää siirtymää

---

Merler, S. (2015), *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union*, European Parliamentary Research Service, PE 558.773; Álvarez-Martínez, M., Barrios, S., d'Andria, D., Gesualdo, M., Nicodème, G. ja Pycroft, J. (2018), *How Large is the Corporate Tax Base Erosion and Profit Shifting? A General Equilibrium Approach*, CEPR Discussion Papers 12637; ja Tørsløv, T., Wier, L. ja Zucman, G. (2018), *The Missing Profits of Nations*, NBER Working Paper 24701.

[13] https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en

[14] Euroopan komissio, *Annual Review of Taxation – 2021 Edition*, valmisteilla.

[15] COM(2021) 50 final, 27.1.2021.

[16] The 2021 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070). Institutional Paper 148. Toukokuu 2021.

[17] Vuosina 2012–2020 keskipalkkaisen naimattoman henkilön keskimääräinen verokiila EU-27:ssä pieneni yli 2 prosenttiyksikköä.

lähettämällä oikeita hintasignaaleja, samalla kun niillä toteutetaan saastuttaja maksaa -periaatetta[18]. Ne tuottavat myös tuloja, joilla voitaisiin korvata osa tarvittavista työn verotuksen kevennyksistä. Samaan tapaan terveysverot, esimerkiksi tupakan tai alkoholin verotus, voivat parantaa kansanterveyttä ja pelastaa ihmishenkiä, samalla kun niillä vähennetään julkisiin terveydenhuoltojärjestelmiin kohdistuvaa painetta.

Tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottava veroyhdistelmä edellyttää sekä yksityishenkilöiden että yritysten pääomatulojen oikeudenmukaista ja tehokasta verotusta. Samanaikaisesti tarvitaan verotuksen yksinkertaistamista ja muita toimenpiteitä hallinnon monimutkaisuuden vähentämiseksi. Lisäksi kiinteistöihin kohdistuvat juoksevat verot voivat olla suhteellisen tehokas tapa lisätä verotuloja. Omaisuuden arvonmäärityksen liittyviä jakautumista koskevia ja hallinnollisia haasteita on kuitenkin käsiteltävä asianmukaisesti.

Näiden näkökohtien pohjalta komissio aloittaa laajemman tarkastelun, jonka päätteeksi on tarkoitus järjestää vuonna 2022 symposiumi aiheesta "Verotus EU:ssa vuoteen 2050 mennessä". Tässä tarkastelussa otetaan huomioon edellä esitetyt periaatteet ja veroyhdistelmään mahdollisesti tehtävien muutosten jakaumavaikutus, mukaan luettuna muutosten vaikutus pienituloisiin kotitalouksiin.

Tässä kohdassa esitettyjä periaatteita olisi sovellettava myös EU:n talousarvion rahoittamiseen käytettävien omien varojen järjestelmään. Eurooppa-neuvoston toimeksiannon ja uuteen monivuotiseen rahoituskehykseen liitetyssä toimielinten välisessä sopimuksessa[19] annettujen sitoumusten mukaisesti komissio aikoo myös esittää ehdotuksia uusiksi omiksi varoiksi. Näillä uusilla omilla varoilla rahoitetaan osittain NextGenerationEU-välineestä myönnettävien lainojen takaisinmaksua. Komissio aikoo esittää heinäkuussa 2021 ensimmäiset ehdotuksensa, joihin sisältyvät hiilidioksidipäästöjen tullimekanismia, digitaaliveroa ja EU:n päästökauppajärjestelmän tarkistamista koskevat ehdotukset. Niiden jälkeen se aikoo ehdottaa lisää uusia omia varoja, joihin voisi kuulua finanssitransaktiovero sekä yrityssektoriin liittyvä omien varojen lähde.

Hiilidioksidipäästöjen tullimekanismia koskeva ehdotus on osa tulevaa 55-valmiuspakettia. Sillä pyritään vähentämään hiilivuodon riskiä varmistamalla, että tuontituotteiden hinta kuvastaa paremmin niiden hiilipitoisuutta, jos kolmansien maiden ilmastopolitiikka ei ole yhtä kunnianhimoista kuin EU:ssa. Sillä myös edistetään ilmastotavoitteiden saavuttamista siten, että kolmansien maiden tuottajille ja EU:n tuojille luodaan kannustimia vähähiilisten teknologioiden käyttöönottoon. Hiilidioksidipäästöjen tullimekanismi on täysin WTO:sta johtuvien ja muiden kansainvälisten velvoitteiden mukainen.

[18] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 191 artiklan 2 kohta.

[19] Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi (EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 28–46).

**Digitaalialan yritykset maksavat yleensä muita yrityksiä vähemmän veroja, ja niiden maksamat verot eivät aina hyödytä maita, joissa ne harjoittavat toimintaansa.** Digitaaliverolla varmistetaan, että digitaaliala osallistuu oikeudenmukaisesti EU:n elpymisen rahoittamiseen ja koko yhteiskunnan toimintaan. Digitaalivero suunnitellaan siten, että se on riippumaton kansainvälisen yhteisöverojärjestelmän uudistusta koskevasta tulevasta maailmanlaajuisesta sopimuksesta ja että se on WTO:sta johtuvien ja muiden kansainvälisten velvoitteiden mukainen.[20] Kyseinen vero on digitalisaation tukemista ja vauhdittamista koskevan keskeisen poliittisen tavoitteen mukainen. Digitaaliveron käyttöönoton jälkeen pannaan myös täytäntöön OECD:n sopimus, joka koskee suurimpien monikansallisten yritysten veropohjan jakamista osittain, heti kun mainittu sopimus on ratifioitu ja saatettu osaksi EU:n oikeutta.

### 1.3. Mitä tämä tarkoittaa EU:n yritysverotuksen kannalta?

Yritysverotuksella olisi varmistettava, että **verorasite jakautuu oikeudenmukaisesti yrityksille** ja että **veronalaiset tulot jakautuvat oikeudenmukaisesti eri lainkäyttöalueiden kesken. Koko järjestelmän olisi oltava yksinkertainen**, jotta vähennetään sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Sen olisi myös edistettävä investointeja ja kasvua, mikä vahvistaa sisämarkkinoita. Vaikka sisämarkkinoiden esteiden poistamisessa on edistytty muilla aloilla, liiketoimintaa EU:ssa harjoittavien yritysten on edelleen tultava toimeen jopa 27 erilaisen kansallisen verojärjestelmän kanssa. Nämä keskenään erilaiset kansalliset verosäännöt aiheuttavat **yrityksille** tarpeettomia sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, mikä **ei kannusta rajat ylittäviin investointeihin sisämarkkinoilla**. Tämä pätee sekä suurempiin yrityksiin että **pk-yrityksiin, startup-yrityksiin ja muihin yrityksiin, jotka pyrkivät kasvamaan, laajentamaan toimintaansa ja harjoittamaan rajat ylittävää kauppaa**, jonka kustannukset ovat suhteettoman paljon suuremmat[21]. Erilaisten verosääntöjen verkostoon liittyy myös porsaanreikiä ja monimutkaisuuksia, jotka voivat mahdollistaa aggressiivisen verosuunnittelun, mikä vaikeuttaa tasapuolisten toimintaedellytysten syntymistä. Se on haitallista investoinneille ja kasvulle sekä EU:n kilpailukyvylle muihin kansainvälisiin kumppaneihin nähden. Yritysverotuksen alalla tehtävät poliittiset valinnat vaikuttavat myös siihen, missä määrin verojärjestelmä tukee investointeja. Verojärjestelmän olisi lisäksi vähennettävä mahdollisimman paljon liiketoimintapäätösten tahatonta vääristymistä, esimerkiksi velanoton asettamista oman pääoman ehtoisen rahoituksen edelle. Näin tuetaan kestävää ja pitkäaikaista yritysrahoitusta ja sellaisten yritysten rahoitusrakenteiden tasapainottamista, joille on kertynyt vaarallisen paljon velkaa muun muassa covid-19-kriisin seurauksena.

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti yritysverotusta koskevissa EU:n toimissa olisi tarkasteltava haasteita, joihin liittyy selkeä rajat ylittävä ulottuvuus. Tämä tarkoittaa myös,

[20] Kyseinen ehdotus eroaa vuonna 2018 esitetyistä ehdotuksista, jotka koskevat digitaalisten palvelujen veroa (COM(2018) 148 final) ja merkittävää digitaalista läsnäoloa (COM(2018) 147 final) ja jotka peruutetaan.

[21] Suurille yrityksille verosäännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset vastaavat arviolta noin 2:ta prosenttia maksetuista veroista, kun taas pk-yrityksille aiheutuvat kustannukset vastaavat arviolta noin 30:tä prosenttia maksetuista veroista.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf

että poistetaan sisämarkkinoiden kitkattoman toiminnan ja rajat ylittävien investointien esteet, joita kansallisten verojärjestelmien erot aiheuttavat.

**EU:ssa tapahtuvaa edistystä olisi täydennettävä kansallisilla toimilla** niillä aloilla, joilla jäsenvaltioilla on parhaat edellytykset arvioida oman taloutensa ja yhteiskuntansa tarpeita. Tähän kuuluu se, että yhteisöverokannan taso määritetään kansainvälisesti sovittavia (ks. 2 kohta) vähimmäistasoja korkeammaksi, mikä kuuluu jatkossakin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Lisäksi toteutetaan kansallisia toimia verohallinnon parantamiseksi ja verosäännösten noudattamisen helpottamiseksi. Näihin toimiin voi tarvittaessa sisältyä kohdennetumpia toimia, kuten hyvin suunniteltuja ja tehokkaita verokannustimia, laajempien poliittisten tavoitteiden tukemiseksi. Näillä aloilla **EU voi myös tuoda keskusteluun uusia asioita ja jakaa tietoa sekä antaa taloudellista tukea kansallisille uudistuksille ja investoinneille**. Elpymis- ja palautumistukiväline, joka on keskeinen osa EU:n elpymissuunnitelmaa, ja teknisen tuen väline voivat tarjota tärkeää rahoitusta verohallintojen nykyaikaistamiseen ja digitalisoitumiseen. Samalla niillä tuetaan myös tärkeitä veropoliittisia uudistuksia.

EU on ottanut viime vuosina tärkeitä edistysaskelia esimerkiksi antamalla veron kiertämisen estämistä koskevat direktiivit ja hallinnollista yhteistyötä koskevan direktiivin[22] sekä aloittamalla niiden täytäntöönpanon. Yritysverotuksen käytännesääntötyöryhmässä jäsenvaltiot jatkavat toistensa verojärjestelmien vertaisarviointia sen varmistamiseksi, että ne ovat oikeudenmukaisen verokilpailun periaatteiden mukaisia. Euroopan parlamentti on lisäksi ollut hyvin aktiivinen yleisesti verotuksen ja etenkin yritysverotuksen alalla. Komissio hyväksyi lisäksi heinäkuussa 2020 **kunnianhimoisen toimintasuunnitelman[23], jonka tavoitteena on tehdä verotuksesta oikeudenmukaisempaa, yksinkertaisempaa ja nykyaikaiseen teknologiaan paremmin soveltuvaa**, ja tiedonannon veroalan hyvästä hallintotavasta EU:ssa ja sen ulkopuolella[24]. Sen tarkoituksena on vahvistaa entisestään EU:n toimia **verotuksen avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden edistämiseksi sekä Euroopassa että maailmanlaajuisesti**.

Tässä tiedonannossa esitetään muita yritysverotuksen alalla sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä toteutettavia toimia. Komissio aikoo toimia ripeästi verotusoikeuksien uudelleenjakamista ja tehokasta vähimmäisverotusta koskevan tulevan maailmanlaajuisen sopimuksen täytäntöön panemiseksi (ks. 2 kohta). Se myös ryhtyy seuraavien kahden vuoden aikana toimiin kiireellisimpien haasteiden ratkaisemiseksi (ks. 3 kohta). Komissio aikoo lisäksi esittää suunnitelman EU:n kokonaisvaltaiseksi yritysverotuskehykseksi, joka soveltuu tulevien vuosikymmenten tarpeisiin (ks. 4 kohta).

[22] Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla (EUVL L 64, 11.3.2011, s. 1).
[23] COM(2020) 312 final.
[24] COM(2020) 313 final.

## 2. Kansainvälisten yhtiöveropuitteiden uudistaminen

### 2.1. Käynnissä olevat maailmanlaajuiset keskustelut

G20-ryhmän toimeksiannosta OECD:n osallistava kehys valmistelee maailmanlaajuista, yhteisymmärrykseen perustuvaa ratkaisua kansainvälisten yhtiöveropuitteiden uudistamiseksi. Keskusteluissa keskitytään kahteen laajaan toimintalinjaan: pilariin 1 (verotusoikeuksien osittainen uudelleenjako) ja pilariin 2 (monikansallisten yritysten voittojen tosiasiallinen vähimmäisverotus). Näissä kahdessa pilarissa on tarkoitus käsitellä erilaisia mutta toisiinsa sidoksissa olevia kysymyksiä, jotka liittyvät talouden lisääntyvään globalisaatioon ja digitalisaatioon.

EU on johdonmukaisesti edistänyt kansainvälisiä kunnianhimoisia uudistuksia, ja maailmanlaajuisissa keskusteluissa voidaan nyt myös edetä Yhdysvaltojen uuden hallinnon myönteisen panoksen pohjalta. Aiemman safe harbour -ehdotuksen[25] peruuttaminen ja pilaria 1 koskevien konkreettisten ja rakentavien ehdotusten esittäminen on tärkeä askel. Se tarjoaa lupaavan mahdollisuuden saavuttaa todellista edistystä pyrkimyksissä saada aikaan maailmanlaajuinen sopimus monikansallisten yritysten veropohjan jakamisesta osittain. Yhdysvaltojen hallinnon äskettäin ilmoittama aikomus toteuttaa kansallinen yritysverotusuudistus on kunnianhimoinen välietappi. Se on myös tärkeä askel kohti pilarista 2 sopimista, joka lopettaa kilpailun alhaisimmasta verotustasosta. G20-maiden valtiovarainministerit ovat äskettäin toistaneet sitoutuvansa maailmanlaajuisen yhteisymmärrykseen perustuvan ratkaisun löytämiseen vuoden 2021 puoliväliin mennessä.[26]

Pilarissa 1 on tarkoitus mukauttaa yritysten voittojen verotusta koskevia kansainvälisiä sääntöjä vastaamaan liiketoimintamallien muuttuvaa luonnetta, mukaan lukien yritysten mahdollisuus harjoittaa liiketoimintaa ilman fyysistä läsnäoloa. Se antaa markkinoiden lainkäyttöalueille oikeuden verottaa osaa tiettyjen toiseen valtioon sijoittautuneiden yritysten voitoista siten, että osa näistä maailmanlaajuisista voitoista jaetaan sovitun kaavan mukaisesti uudelleen niiden lainkäyttöalueiden kesken, joissa konsernilla on asiakkaita tai käyttäjiä. Pilarista 1 käytävissä keskusteluissa keskityttiin alun perin lähinnä digitaalialalla toimiviin yrityksiin. Ehdotettua ratkaisua voitaisiin kuitenkin nyt yksinkertaistaa siten, että se käsittää vähemmän monikansallisia yrityksiä, ja samanaikaisesti laajentaa kattamaan suurimmat ja tuottoisimmat monikansalliset yritykset liiketoiminta-alasta riippumatta.

Pilarissa 2 määritetään pohja liialliselle verokilpailulle varmistamalla, että monikansallisilta yrityksiltä kannetaan vuosittain tietty veron vähimmäistaso niiden kaikista voitoista. Talouksien globalisaatio ja aineettoman omaisuuden käytön tehostuminen maailmanlaajuisissa arvoketjuissa ovat mahdollistaneet sen, että tietyt monikansalliset yritykset siirtävät voittoja alhaisen verotuksen lainkäyttöalueille. Pilari 2 antaa lainkäyttöalueille mahdollisuuden nostaa suurten monikansallisten yritysten maksamien verojen määrä tosiasialliselle vähimmäistasolle. Yksittäiset maat voivat kuitenkin edelleen

[25] Se olisi pohjimmiltaan tehnyt pilarin 1 soveltamisesta valinnaista yrityksille.

[26] https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/04/Communique-Second-G20-Finance-Ministers-and-Central-Bank-Governors-Meeting-7-April-2021.pdf.

päättää vapaasti verojärjestelmiensä erityispiirteistä. Tällainen yritysten voittojen tosiasiallinen vähimmäisverotus vähentää mahdollisuuksia verojen kiertämiseen.

Tulevan maailmanlaajuisen sopimuksen molemmat pilarit ovat 4 kohdassa esitetyn 2000-luvun yritysverotuskehystä koskevan komission vision mukaisia. Pilarien tavoitteet täydentävät toisiaan, ja maailmanlaajuisissa keskusteluissa on löydettävä ratkaisu molempiin. Näissä pilareissa otetaan askelia kohti veropohjan kaavamaista jakoa (verotusoikeuksien osittaiseen uudelleenjakamiseen käytetään erityistä kaavaa pilarissa 1) ja veropohjan yhteistä määrittämistä koskevia tärkeitä periaatteita. Komissio osallistuu aktiivisesti kansainvälisiin keskusteluihin ja tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa sen varmistamiseksi, että keskusteluissa otetaan huomioon EU:n yhteiset huolenaiheet, kuten soveltuvuus sisämarkkinoille ja hallinnollisen monimutkaisuuden minimointi. ja että ratkaisut hyödyttävät EU:ta. Eurooppa-neuvosto toisti 25. maaliskuuta 2021 antamissaan päätelmissä kannattavansa voimakkaasti globaalia ratkaisua kansainväliseen digitaalitalouden verotukseen ja olevansa sitoutunut siihen ja pyrkivänsä saamaan aikaan yhteisymmärrykseen perustuvan ratkaisun OECD:n puitteissa vuoden 2021 puoliväliin mennessä[27].

### 2.2. Miten maailmanlaajuinen sopimus pannaan täytäntöön EU:ssa?

Kun pilarista 1 on sovittu ja se on laadittu monenvälisen yleissopimuksen muotoon, sen soveltaminen on pakollista kaikille sopimusvaltioille. **Varmistaakseen sopimuksen johdonmukaisen täytäntöönpanon kaikissa EU:n jäsenvaltioissa**, myös niissä, jotka eivät ole OECD:n jäseniä eivätkä ole mukana osallistavassa kehyksessä, **komissio ehdottaa direktiiviä pilarin 1 täytäntöönpanemiseksi EU:ssa**.

Jotta turvataan sen johdonmukainen soveltaminen EU:ssa ja yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa, **pilari 2 pannaan pääasiallisesti täytäntöön EU:n direktiivillä, jossa otetaan huomioon OECD:n mallisäännöt tarvittavin mukautuksin**. Tosiasiallista vähimmäisverotusta koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen täytäntöönpano vaikuttaa myös nykyisiin ja valmisteilla oleviin EU:n direktiiveihin ja aloitteisiin (ks. jäljempänä laatikko 2).

**Laatikko 2: Tosiasiallista vähimmäisverotusta koskevan sopimuksen ja EU:n nykyisten aloitteiden keskinäinen vuorovaikutus**

Pilarin 2 täytäntöönpano vaikuttaa veron kiertämisen estämistä koskevien direktiivien mukaisiin sääntöihin ja etenkin ulkomaisia väliyhtiöitä koskeviin sääntöihin, jotka toimivat vuorovaikutuksessa pilarin 2 ensisijaisen säännön (tuloksi lukemista koskeva sääntö eli IIR-sääntö (*income inclusion rule*)) kanssa. Kun IIR-sääntö pannaan täytäntöön EU:ssa, on selvitettävä, miten nämä kaksi sääntöä toimivat parhaiten vuorovaikutuksessa keskenään.

Pilarin 2 saattaminen osaksi EU:n oikeutta todennäköisesti tasoittaa tietä **korko- ja rojaltimaksuja koskevan direktiivin uudelleenlaatimista koskevan ehdotuksen**[28] hyväksymiselle. Ehdotus on ollut neuvoston käsiteltävänä vuodesta 2011 lähtien. Uudelleen

[27] https://www.consilium.europa.eu/media/48976/250321-vtc-euco-statement-en.pdf (europa.eu)
[28] COM(2011) 714 final.

laadittavan direktiivin tarkoituksena oli asettaa direktiivin (jolla poistetaan lähdeverotukseen liittyvät esteet konsernin sisäisitä rajat ylittäviltä korko- ja rojaltimaksuilta) hyötyjen saamisen ehdoksi se, että korkoa verotetaan kohdevaltiossa. Joidenkin jäsenvaltioiden mukaan korko- ja rojaltimaksuja koskevassa direktiivissä olisi mentävä pidemmälle ja määritettävä veron vähimmäistaso kohdevaltiossa edellytykseksi sille, että lähdeveroa ei kanneta. Pilarista 2 sopiminen ratkaisee tämän ongelman.

Kuten äskettäin annetussa tiedonannossa veroalan hyvästä hallintotavasta EU:ssa ja sen ulkopuolella[29] todetaan, komissio aikoo ehdottaa pilarin 2 sisällyttämistä kriteereihin, joiden mukaan kolmansia maita arvioidaan EU:n luetteloon sisällyttämistä koskevassa prosessissa. Tällä on tarkoitus kannustaa niitä liittymään kansainväliseen sopimukseen. Tämä vastaa EU:n nykyistä lähestymistapaa käyttää luetteloon sisällyttämistä koskevaa prosessia kansainvälisesti sovittujen hyvien käytäntöjen edistämiseen.

## 3. OECD:n sopimusta pitemmälle menevät toimet – kohdennetut ratkaisut

Tässä kohdassa esitetään yritysverotusta koskevat EU:n toimet seuraaviksi kahdeksi vuodeksi. Niihin sisältyy toimia, joilla parannetaan nykyistä järjestelmää ja joissa keskitytään kahteen ensisijaiseen tavoitteeseen eli oikeudenmukaisen ja tehokkaan verotuksen varmistamiseen sekä tuotannollisten investointien ja yrittäjyyden edistämiseen.

### 3.1. Oikeudenmukaisen ja tehokkaan verotuksen varmistaminen

Ensimmäinen askel kohti oikeudenmukaisempaa verojärjestelmää on **suurten talouden toimijoiden maksamia veroja koskevan avoimuuden lisääminen**. Kansalaiset ja kansalaisjärjestöt vaativat yhä voimakkaammin yritysverotusta koskevan avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden lisäämistä etenkin yhtiöverotuksen osalta.

Komissio aikoo esittää uuden ehdotuksen, jonka mukaan EU:ssa toimivien tiettyjen suurten yritysten tosiasiallinen yhtiöveroaste julkaistaisiin vuosittain käyttämällä pilaria 2 koskevissa laskelmissa sovittua menetelmää. Tosiasiallinen yhtiöveroaste antaa tietoa yritysten maksamien yhtiöverojen suhteesta niiden saamien voittojen määrään eikä niiden "verotettaviin voittoihin". Viimeksi mainittuja voidaan näet pienentää eri keinoin, kuten verohelpotuksilla. Ehdotus parantaa siten EU:hun sijoittautuneiden suurten yritysten todellista tosiasiallista veroastetta koskevaa avoimuutta.

EU aikoo myös tehostaa entisestään **pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön torjumista** uudella lainsäädäntöaloitteella, jonka on tarkoitus tehdä tyhjäksi pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäyttö verotustarkoituksiin. Pöytälaatikkoyhtiöillä tarkoitetaan yhtiöitä, joiden läsnäolo on olematonta tai ei ole merkittävää ja jotka eivät harjoita lainkaan tai harjoittavat vain vähän todellista taloudellista toimintaa. Useat EU:ssa ja kansainvälisesti toteutettavat toimet antavat välineitä väärinkäytön mahdollistavien verotusrakenteiden käytön torjumiseen.

[29] COM(2020) 313 final.

Oikeushenkilöitä, joiden läsnäolo ei ole merkittävää ja jotka harjoittavat vain vähäistä tai eivät harjoita lainkaan taloudellista toimintaa, voidaan kuitenkin käyttää edelleen vääriin tarkoituksiin, kuten aggressiiviseen verosuunnitteluun, veronkiertoon tai rahanpesuun. Vaikka tällaisten yhtiöiden käytölle voi olla myös perusteltuja syitä, tarvitaan lisää toimia sellaisten yhtiöiden ja rakenteiden torjumiseksi, joiden perustamisen pääasiallisena tarkoituksena on pienentää verovelvollisuutta tai peitellä konsernin epäasianmukaista toimintaa tai operaatioita, joihin kyseiset yhtiöt osallistuvat ja joihin ei liity läsnäoloa eikä todellista taloudellista toimintaa maissa, joihin ne ovat sijoittautuneet.

Komission ehdotukseen sisältyvissä toimissa muun muassa edellytettäisiin, että yritykset ilmoittavat verohallinnolle tiedot, joita tarvitaan sen arvioimiseen, onko niiden läsnäolo merkittävää ja harjoittavatko ne todellista taloudellista toimintaa. Samoin niissä evätään väärinkäyttötarkoituksiin perustettujen pöytälaatikkoyhtiöiden olemassaoloon tai käyttöön liittyvät verohyödyt ja otetaan käyttöön uusia verotustietoihin, valvontaan ja verotuksen avoimuuteen liittyviä vaatimuksia. Komissio aikoo myös toteuttaa toimia, joilla estetään EU:sta maksettavien korko- ja rojaltimaksujen välttyminen verotukselta (nk. kaksinkertainen verottamatta jääminen).

Samanaikaisesti komissio aikoo hyödyntää jatkossakin kaikkia käytettävissään olevia välineitä sen varmistamiseksi, että yritykset maksavat oikeudenmukaisen osuutensa veroista, muun muassa valvomalla valtiontukisääntöjen noudattamista. Vaikka välitön verotus kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, jäsenvaltioiden on käytettävä tätä toimivaltaa unionin oikeuden ja myös valtiontukisääntöjen mukaisesti.

Toimet oikeudenmukaisen ja tehokkaan verotuksen varmistamiseksi:

***Toimi 1: Esitetään lainsäädäntöehdotus suurten yritysten tosiasiallisten veroasteiden julkistamiseksi OECD:n neuvotteluissa pilarin 2 yhteydessä esillä olevien menetelmien perusteella (vuoteen 2022 mennessä)***

***Toimi 2: Esitetään lainsäädäntöehdotus, jossa määritetään EU:n säännöt pöytälaatikkoyhtiöiden verotustarkoituksiin tapahtuvan väärinkäytön lopettamiseksi (vuoden 2021 viimeiseen neljännekseen mennessä)***

### 3.2. Tuotannollisten investointien ja yrittäjyyden mahdollistaminen

Verotuksella on tärkeä asema yritysten investointien ja kasvun tukemisessa. Sillä mahdollistetaan yrittäjien taloudelliset päätökset, jotka ovat yhteiskunnan kannalta suotavia, ja kannustetaan niihin. Tämä veropolitiikan "mahdollistava" näkökulma on erityisen tärkeä osa digitaalista ja vihreää siirtymää sekä talouden elpymistä covid-19-pandemian jälkeen.

Pienemmän kassavirran vuoksi tappioiden kattaminen tai rahoittaminen on pk-yrityksille usein vaikeampaa kuin suuremmille yrityksille. Tästä syystä monet jäsenvaltiot ovat toimineet nykyisessä kriisissä nopeasti helpottaakseen pk-yrityksiin kohdistuvaa välitöntä verorasitetta esimerkiksi lykkäämällä verovelvoitteita. Tappioita kuitenkin kohdellaan edelleen hyvin eri

tavoin verotuksessa jäsenvaltioissa, ja toimintaympäristöstä on mahdollista tehdä investoinneille ja kasvulle suotuisampi. Tämän tiedonannon ohella komissio antaa jäsenvaltioille **suosituksen tappioiden kotimaisesta verokohtelusta**. Tämä auttaa varmistamaan yritysten välisen oikeudenmukaisen kilpailun ja tukemaan yrityksiä paremmin elpymisen aikana. Tästä hyötyvät todennäköisesti erityisesti pk-yritykset. Komission yksiköt myös tutkivat yleisemmin mahdollisuutta rajat ylittävien tappiovähennysten yhteensovitettuun verokohteluun niihin haasteisiin vastaamiseksi, joita pk-yritykset ja muut yritykset kohtaavat alkuvaiheessa laajentaessaan toimintaansa Euroopassa.

Kun otetaan huomioon nykyinen verotuskehys, joka mahdollistaa velan korkojen vähentämisen verotuksessa, verosäännöksissä suositaan edelleen velanottoa. Tämä tarkoittaa, että yritys voi vähentää verotuksessa velkarahoitukseen liittyvät korot muttei oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen liittyviä kustannuksia, kuten osinkomaksuja. Näin yritystä kannustetaan rahoittamaan investointeja pääoman sijasta velalla. Tämä voi myötävaikuttaa liialliseen velkaantumiseen, millä on mahdollisia kielteisiä heijastusvaikutuksia koko EU:hun, jos joissakin maissa paljon yrityksiä menettää maksukykynsä. Velanoton suosiminen myös vaikeuttaa innovoinnin rahoittamista pääomalla. Tästä kysymyksestä on tullut yhä tärkeämpi, kun yritysten velka on kasvanut merkittävästi covid-19-pandemiaa seuranneen talouskriisin vuoksi. Komissio aikookin esittää **ehdotuksen, jolla puututaan velanoton suosimiseen yritysverotuksessa ottamalla käyttöön verovähennysjärjestelmä oman pääoman ehtoiselle rahoitukselle**. Näin edistetään taloudellisesti heikossa asemassa olevien yritysten rahoitusrakenteiden tasapainottamista. Ehdotukseen sisältyy väärinkäytön vastaisia toimia sen varmistamiseksi, ettei sitä käytetä vääriin tarkoituksiin.

Tuotannollisten investointien ja yrittäjyyden mahdollistavat toimet

***Toimi 3: Annetaan suositus tappioiden kotimaisesta verokohtelusta (tämän tiedonannon ohella)***

***Toimi 4: Esitetään lainsäädäntöehdotus, jossa otetaan käyttöön velkarahoituksen edullista verokohtelua vähentävä verovähennys (vuoden 2022 ensimmäiseen neljännekseen mennessä)***

## 4. OECD:n sopimusta pitemmälle menevät toimet – EU:n yritysverotusympäristö 2000-luvulla

Yhteisymmärrys kansainvälisten yhtiöverosääntöjen uudistamisesta on historiallinen askel kohti maailmanlaajuisten yritysverotussääntöjen nykyaikaistamista. Pilaria 1 koskevaa maailmanlaajuista sopimusta sovelletaan hyvistä syistä ensin vain rajalliseen määrään yrityksiä. Jotta tällainen ratkaisu toimii maailmanlaajuisesti, sitä on voitava hallinnoida 139 lainkäyttöalueella, joiden taloudelliset profiilit ja hallinnollisten valmiuksien tasot eroavat toisistaan, ja niiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Pitkälle yhdentynyt Euroopan unioni sisämarkkinoineen kuitenkin voi ja sen pitäisi mennä vieläkin pitemmälle.

Yhteisen yhteisöverojärjestelmän puuttuminen sisämarkkinoilta jarruttaa EU:n kilpailukykyä. Tämä on seurausta investointi- ja rahoituspäätösten vääristymisestä (kun niitä tehdään pikemminkin verotuksen optimointistrategioiden kuin muiden näkökohtien perusteella) ja useammassa kuin yhdessä EU:n jäsenvaltiossa toimiville yrityksille sääntöjen noudattamisesta aiheutuvista suuremmista kustannuksista. Nämä seikat muodostavat kilpailuhaitan kolmansien maiden markkinoihin verrattuna.

Komissio aikookin ehdottaa uutta kehystä, joka koskee yritysten tuloverotusta Euroopassa (Business in Europe: Framework for Income Taxation tai BEFIT). BEFIT muodostaa EU:n yhtenäisen yritysverotuksen säännöstön, joka perustuu yhteisen yhteisöveropohjan keskeisiin piirteisiin ja voittojen jakamiseen jäsenvaltioiden kesken tietyn kaavan (veropohjan kaavamainen jako) mukaisesti. Sen pohjana on edistyminen maailmanlaajuisissa keskusteluissa, joissa näitä käsitteitä jo tarkastellaan. BEFIT-kehyksessä käytetään pilarin 1 mukaista kaavaa voittojen osittaiseen uudelleenjakamiseen ja pilarin 2 soveltamista varten laadittuja yhteisiä sääntöjä veropohjan laskemiseen. BEFIT-kehyksellä varmistetaan, että yritykset voivat toimia sisämarkkinoilla ilman turhia veroesteitä. Samanaikaisesti sillä turvataan se, että yhteisöverojärjestelmien erot EU:ssa eivät heikennä jäsenvaltioiden mahdollisuuksia kerätä verotuloja kansallisten menojen painopisteiden rahoittamiseksi.

Yhteisöveropohjan määrittämistä koskevat yhteiset säännöt yksinkertaistavat huomattavasti sisämarkkinoilla toimivien konsernien toimintaympäristöä. Sen sijaan, että konsernin olisi noudatettava jopa 27 jäsenvaltion erilaisia yhteisöverosääntöjä, se voi määrittää verovelvollisuutensa kussakin EU:n jäsenvaltiossa samojen sääntöjen mukaisesti. Tämä myös mahdollistaa uudet hallinnon yksinkertaistamistoimet, kuten sen, että konserni voisi tehdä yhden ainoan yhtiöveroilmoituksen EU:ssa.

Uusi ehdotus korvaa vireillä olevat yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa (CCCTB) koskevat ehdotukset[30], jotka peruutetaan.

BEFIT-kehyksessä

- laaditaan sisämarkkinoilla useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa toimiville konserneille yhteiset säännöt, joilla vähennetään rajat ylittävien investointien esteitä
- vähennetään byrokratiaa ja sääntöjen noudattamisesta sisämarkkinoilla aiheutuvia kustannuksia, mikä keventää veroviranomaisten ja verovelvollisten hallinnollista rasitetta
- torjutaan veronkiertoa ja tuetaan työpaikkojen luomista, kasvua ja investointeja
- tarjotaan yksinkertaisempi ja oikeudenmukaisempi tapa jakaa verotusoikeudet jäsenvaltioiden kesken
- varmistetaan luotettavat ja ennakoitavat yhteisöverotulot jäsenvaltioille.

[30] COM(2016) 685 final ja COM(2016) 683 final.

BEFIT-kehyksessä monikansallisen konsernin EU:hun sijoittautuneiden jäsenten voitot konsolidoidaan yhdeksi veropohjaksi, joka jaetaan jäsenvaltioille tietyn kaavan avulla, minkä jälkeen verot peritään kansallisten yhteisöverokantojen mukaisesti. Keskeisiä näkökohtia tässä yhteydessä ovat muun muassa se, miten määritetään myynnin asianmukainen painoarvo kohdemaan mukaan, jotta voidaan ottaa huomioon niiden markkinoiden merkitys, joilla monikansallinen konserni harjoittaa liiketoimintaa, ja miten käsitellään varallisuutta (aineeton omaisuus mukaan luettuna) ja työvoimaa (henkilöstö ja palkat), jotta varmistetaan yhteisöverotulojen tasapainoinen jakautuminen EU:n jäsenvaltioille, joiden taloudelliset profiilit ovat erilaisia.

Kun voitot jaetaan kaavan avulla, EU:ssa ei ole enää tarpeen soveltaa monimutkaisia siirtohinnoittelusääntöjä niiden soveltamisalaan kuuluviin yrityksiin. Erityyppisiä veropohjan kaavamaisia jakoja käytetään jo monissa maissa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Sveitsissä käytetään kaavaa veropohjan laskemiseen alue- tai paikallistasolla. Siirtohinnoittelu sitä vastoin edellyttää, että saman monikansallisen konsernin jäsenten väliset transaktiot hinnoitellaan samalla tavalla kuin hinnoiteltaisiin vastaava transaktio kahden sellaisen yhteisön välillä, jotka eivät ole etuyhteydessä toisiinsa (markkinaehtoperiaate). OECD:n veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevaan BEPS-toimintasuunnitelmaan kuuluvissa siirtohinnoittelua koskevissa toimissa ajantasaistettiin kansainvälisiä suuntaviivoja. Näiden periaatteiden soveltaminen ja noudattamisen valvominen on tästä huolimatta vaikeaa nykyaikaisessa taloudessa, joka tukeutuu aineettomaan ja markkinattomaan omaisuuteen. Pilaria 1 koskeva työ on osoittanut, että on kiinnostusta löytää erilainen lähestymistapa verotusoikeuksien jakamiseen käyttämällä kaavaa, jolla pieni osa veropohjasta jaetaan uudelleen. BEFIT perustuu tähän toimeen, jota siinä kehitetään edelleen yksinkertaisemman järjestelmän luomiseksi sisämarkkinoilla. Toisin kuin pilarissa 1, jossa nykyiset säännöt ja voittojen uudelleenjako kaavan mukaisesti toimisivat rinnakkain, BEFIT-kehyksessä veropohjan kaavamainen jako korvaisi nykyiset säännöt, jotka koskevat veropohjan jakamista sisämarkkinoilla niiden soveltamisalaan kuuluvien yritysten osalta.

BEFIT-kehyksessä kaavamainen jako yhdistyy veropohjaa koskeviin yhteisiin sääntöihin, ja se on tärkeä vaihe vankemman yritysverotusjärjestelmän luomisessa sisämarkkinoilla. Vaikka yhteisen veropohjan ja kaavamaisen jaon periaatteet esitettiin jo aiemmassa yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa koskevassa ehdotuksessa, uusi ehdotus kuvastaa merkittäviä muutoksia, joita taloudessa ja kansainvälisessä kehyksessä on tapahtunut sen jälkeen, kun yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa koskeva ehdotus alun perin esitettiin maaliskuussa 2011. Uusi ehdotus perustuu lähestymistapaan, jota tulevassa maailmanlaajuisessa sopimuksessa sovelletaan veropohjan määrittelyä koskeviin ehdotuksiin. Uudessa ehdotuksessa myös käytetään erilaista jakokaavaa, joka kuvastaa paremmin nykyisen talouden ja maailmanlaajuisen kehityksen realiteetteja etenkin ottamalla digitalisaation paremmin huomioon.

Komissio tekee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa tämän ehdotuksen valmistelussa ja ottaa myös huomioon Euroopan parlamentin näkemykset. Lisäksi se kuulee liike-elämän ja kansalaisjärjestöjen edustajia.

Pitemmän aikavälin yritysverotuskehystä koskeva toimi

***Toimi 5: Esitetään BEFIT-kehystä koskeva ehdotus, jonka tavoitteena ovat yhteiset verotussäännöt ja verotusoikeuksien oikeudenmukaisempi jakautuminen jäsenvaltioiden kesken (2023)***

## 5. Päätelmät

Tuleva maailmanlaajuinen sopimus on ratkaiseva edistysaskel kansainvälisen yhteisöverojärjestelmän uudistamisessa. Siinä käsitellään maailmanlaajuisesti tärkeitä haasteita, jotka liittyvät verotusoikeuksien jakamiseen ja tosiasialliseen vähimmäisverotukseen. EU:ssa on edettävä tämän edistyksen pohjalta ja toteutettava yhtä kunnianhimoisia yritysverotusta koskevia toimia, joilla varmistetaan oikeudenmukainen ja tehokas verotus ja tuetaan tuotannollisia investointeja ja yrittäjyyttä. Tässä tiedonannossa esitetyt toimet ja käynnissä oleva työ vievät EU:ta eteenpäin. Niillä toteutetaan tämä visio EU:n yritysverotuskehyksestä, jolla voidaan vastata 2000-luvun haasteisiin ja jonka tavoitteena ovat toimivat sisämarkkinat.

EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 17.3.2021
COM(2021) 129 final

# KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE

## Yhteiset toimet Euroopan turvallista ja pysyvää avautumista varten

## 1. JOHDANTO

Covid-19-pandemian seuraavat kuukaudet edellyttävät tarkkaa tasapainoa. Virus on edelleen merkittävä uhka koko maailmassa. EU:n kansalaisiin ja terveydenhuoltojärjestelmiin kohdistuu edelleen paineita, ja uudet virusmuunnokset aiheuttavat uusia tautitapauksia. Samaan aikaan voidaan odottaa viruksen esiintyvyyden vähenevän huomattavasti, mikä parantaa mahdollisuuksia poistaa kansalaisia ja taloutta yhtä lailla rasittavat rajoitukset. Tässä tiedonannossa hahmotellaan tietä tasapainoiselle toimintalinjalle ja EU:n yhteiselle lähestymistavalle ja esitetään, mitä on syytä tehdä, jotta voimme nopeammin palata eurooppalaiseen elämäntapaamme, mutta turvallisesti ja kestävästi ja siten, että virus pysyy hallinnassa.

Covid-19-pandemian hallitseminen on edellyttänyt ennennäkemättömiä rajoituksia. Näistä rajoituksista aiheutuu edelleen suuri ja jatkuvasti nouseva hinta ihmisille, perheille, yhteisöille ja yrityksille. Tietyt jäsenvaltiot ovat laajentaneet tai asettaneet kokonaan uusia rajoituksia muunnosten aiheuttamien riskien vuoksi, mikä on aiheuttanut häiriöitä kansalaisille ja toimitusketjuille. Eri puolella sisämarkkinoita on luotava edellytykset turvalliselle ja koordinoidulle rajoitusten poistolle, jotta kansalaiset voivat taas käyttää kaikkia oikeuksiaan ja jotta taloudellinen ja yhteiskunnallinen toiminta voi käynnistyä jälleen. Tämä luo hyvän kansanterveystilanteen, jonka pohjalta voidaan käynnistää kansalaisten ja yritysten kipeästi tarvitsema elpyminen.

EU:n kansalaisilla on perustellut syyt odottaa tilanteen paranevan. Erityisesti apua odotetaan rokotuksista. Rokottaminen on pääasiallinen keino torjua virusta, ja jo nyt on selvää näyttöä siitä, että rokotetuilla väestöryhmillä on merkittävä suoja tautia vastaan. EU:n ja jäsenvaltioiden vuonna 2020 tekemät investoinnit rokotteiden kehittämiseen ja tuotantoon sekä nyt käynnissä olevat toimet rokotteiden tuotannon ja EU:hun suuntautuvien toimitusten lisäämiseksi tuottavat tulosta: kaikkien jäsenvaltioiden rokotetarjonta lisääntyy, ja EU:ssa luvan saaneita rokotteita odotetaan saatavan 300 miljoonaa annosta lisää vuoden 2021 toisella neljänneksellä. Näiden rokotteiden nopea ja tehokas käyttöönotto jäsenvaltioissa on keskeinen tekijä, jonka avulla uusien tautitapausten määrä voi vähentyä ja joka määrittää, milloin ja miten rajoitukset voidaan poistaa. Hyvä hygienia ja lähikontaktien välttäminen ovat kuitenkin edelleen keskeisiä keinoja viruksen torjumiseksi, kunnes saavutetaan laaja rokotuskattavuus.

Rajoituksia poistettaessa on otettava opiksi vuoden 2020 kokemuksista ja vältettävä lisäkustannuksia, joita koituu siitä, että rajoituksista toistuvasti luovutaan ja ne otetaan käyttöön uudestaan. Rajoituksia poistettaessa kaikkien vaiheiden toimien on oltava pysyviä, jotta voidaan saavuttaa kansalaisten luottamus ja luoda elpymiselle vakaa perusta. Yksi keskeisistä toimista on HERA Incubator -suunnitelma[1], jolla puututaan erityisesti riskiin siitä, että covid-19-tilanne huononee ja rokotteiden vaikutus heikkenee virusmuunnosten vuoksi.

Tässä tiedonannossa kehotetaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön koordinoitu lähestymistapa turvalliseen avautumiseen ja esitetään toimia ja välineitä tämän yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Jokainen vaihe on tehokkaampi ja vakuuttavampi, jos se on osa koko EU:n

[1] *HERA Incubator: varautuminen yhdessä covid-19-muunnosten aiheuttamaan uhkaan*, COM(2021) 78, 17. helmikuuta 2021.

laajuista turvallisen ja pysyvän avautumisen lähestymistapaa. Sen tavoitteena on poistaa rajoitukset yhteisellä toimenpidekokonaisuudella, jonka perustana on selkeä käsitys siitä, miten virus voidaan torjua tehokkaasti ja pysyvästi. Avautuminen on hitaampaa, kalliimpaa ja vähemmän kestävää, jos jäsenvaltiot eivät tee yhteistyötä. Lisäksi koordinoidulla Euroopan avautumisella varmistetaan sisämarkkinoiden jatkuvuus, joka liittyy erottamattomasti taloudelliseen ja sosiaaliseen elämään niin eurooppalaisille kuin niille, jotka ovat vuorovaikutuksessa heidän kanssaan kaupan ja talouden tai liikkuvuuden kautta. EU:n jäsenvaltioiden keskinäinen riippuvuus tarkoittaa, että niin kauan kuin tietyt jäsenvaltiot soveltavat rajoituksia, myös muiden jäsenvaltioiden mahdollisuudet onnistuneeseen avautumiseen ovat rajalliset.

EU:n sisäisten toimien on edettävä samaa tahtia maailmanlaajuisen etenemisen kanssa. EU:n sitoutuminen avoimuuteen ohjaa sen lähestymistapaa avointen yhteiskuntien ja talouksien asteittaiseen palauttamiseen. Tämä maailmanlaajuinen haaste voidaan ratkaista vain globaalilla lähestymistavalla, ja yhteiset maailmanlaajuiset ratkaisut ovat paras tapa varmistaa elpymisen kestävyys.

## 2. YHDESSÄ KOHTI AVAUTUMISTA

Epidemiologinen tilanne vaihtelee eri puolilla EU:ta ja jäsenvaltioiden sisällä, samoin kuin viruksen leviämisen rajoittamiseksi toteutetut toimenpiteet. Tähän mennessä on kuitenkin opittu, että keskinäisen riippuvuutemme takia rajoitusten asettaminen yhdessä osassa EU:ta vaikuttaa kaikkiin jäsenvaltioihin. Voimme olettaa, että sama koskee näiden rajoitusten purkamista. Tämä edellyttää yhteistä lähestymistapaa purkamistoimien ohjaamiseen kaikkialla EU:ssa.

Jäsenvaltioiden hallitusten määräämillä erilaisilla rajoituksilla – jotka koskevat liikkumista ja matkustamista, ystävien ja sukulaisten tapaamista, kouluja ja korkeakouluja, kauppoja, kulttuuritiloja, ravintoloita ja baareja – on ollut ratkaiseva vaikutus viruksen hallintaan. Tällaisten rajoitusten aikataulua ja valikoimaa koskevat valinnat ovat sekä olleet seurausta viruksen esiintyvyydestä että vaikuttaneet siihen. Viime vuoden kokemukset ovat osoittaneet, että on eduksi hallita tilannetta ennakoivasti sen sijaan, että reagoitaisiin hallitsemattomasti etenevään tilanteeseen. Tämä pätee myös, kun vähitellen arvioidaan rokotusten vaikutusta tartuntaketjujen katkaisemiseen ja infektioiden vähentämiseen. Näyttöön perustuva päätöksenteko, joka pohjautuu vahvoihin epidemiologisiin indikaattoreihin, on avainasemassa määritettäessä avautumisen oikeaa ajankohtaa, jolloin virus on riittävästi hallinnassa, jotta rajoituksia voidaan höllentää, ja vältetään rajoitusten kesto pidempään kuin on tarpeen.

Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus (ECDC) vahvistaa tänään kehyksen, jonka avulla jäsenvaltiot voivat tehdä näitä päätöksiä. Lähestymistavassa on tarkoitus määritellä tasot, jotka kuvastavat kunkin jäsenvaltion epidemiologista tilannetta. Näin voidaan tehdä simulaatioita, jotka havainnollistavat, kuinka paljon kullakin jäsenvaltiolla on liikkumavaraa keventää rajoituksia ilman, että vaarana on viruksen leviämisen uudelleen. Selkeät epidemiologiset ohjeelliset kynnysarvot helpottavat koordinointia, ennakoitavuutta ja avoimuutta. Aiempaa

selkeämpi tieteellinen perusta[2] auttaa ymmärtämään ja hallitsemaan toimenpiteiden lopettamisen yhteyttä covid-19-taudin esiintyvyyteen ja kuolleisuuteen rokotusvauhdin kiihtyessä. ECDC:n kehittämä interaktiivinen digitaalinen väline on valmis jäsenvaltioiden käyttöön huhtikuussa.[3] Eri jäsenvaltiot voivat edelleen tehdä erilaisia valintoja eri aikoina sen suhteen, mitä rajoituksia sovelletaan ja mitä poistetaan, ja kehys auttaa niitä priorisoimaan näitä valintoja tarjoamalla yhteisen käsityksen todennäköisistä vaikutuksista.

Yhteisesti sovitun kehyksen käyttäminen edistää prosessissa etenemistä jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen pohjalta. Muutoin avautumista jarruttaa se, että jäsenvaltiot varovat muiden jäsenvaltioiden tilanteen mahdollista vaikutusta. Komissio kehottaa jäsenvaltioita hyväksymään tämän lähestymistavan ja toteuttamaan jatkotoimia nopeasti.

Yhteinen kehys voi myös lisätä kansalaisten luottamusta tehtyihin päätöksiin, mikä on ratkaisevan tärkeää, kun pandemiaväsymys tai liiallinen itsetyytyväisyys heikentävät sääntöjen noudattamista rokotusten edetessä. On myös hyvin tärkeää tehdä yhteistyötä puolueettoman tiedon tarjoamisessa ja tehokkaita rokotuskampanjoita jarruttavan disinformaatiotulvan torjumisessa.

## 3. EUROOPAN TURVALLINEN AVAUTUMINEN

***Turvallinen paluu vapaaseen liikkuvuuteen***

EU:n kansalaisille tärkeä osa rajoitusten poistamista on mahdollisuus käyttää jälleen oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja muita perusoikeuksia kaikkialla EU:ssa. Kun epidemiologinen tilanne paranee riittävästi, koordinoidulla lähestymistavalla vapaaseen liikkuvuuteen varmistetaan, ettei avautuminen tapahdu liian nopeasti viruksen hallinnan kannalta. Kansalaisten on myös voitava käyttää oikeuksiaan täysin syrjimättömästi.

Komissio on hyväksymässä lainsäädäntöehdotusta yhteisestä kehyksestä ***digitaaliselle vihreälle todistukselle***, joka kattaa saadut rokotukset, tehdyt testit ja sairastetun taudin. Näin otetaan käyttöön EU:n tason lähestymistapa tällaisten todistusten myöntämiseen, tarkastamiseen ja hyväksymiseen, jotta todistusten haltijat voivat käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen EU:n sisällä. Samalla voidaan helpottaa EU:n lainsäädännön mukaisesti käyttöön otettujen covid-19-rajoitusten purkamista. Näin kaikilla EU:n kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään on mahdollisuus saada turvallinen ja yhteentoimiva todistus. Kaikkien jäsenvaltioiden on määrä hyväksyä todistus tarvittaessa riittäväksi todisteeksi, jotta voidaan luopua covid-19-taudin leviämisen hillitsemiseksi käyttöön otetuista vapaan liikkuvuuden rajoituksista, kuten karanteeni- tai testausvaatimuksista. On tärkeää korostaa, että myös henkilöiden, joilla ei ole tällaista todistusta, on edelleen voitava matkustaa, eikä todistuksen saaminen ole edellytys vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden tai muiden perusoikeuksien käyttämiselle. Todistuksiin on tärkeä voida luottaa, jotta ne hyväksytään yleisesti. Todistuksia voitaisiin käyttää tarkistettaessa,

---

[2] Komission Yhteisen tutkimuskeskuksen covid-19-pandemian skenaarioiden analyysivälineet ovat jo nyt interaktiivisia keinoja, joilla voidaan simuloida rokotusstrategioiden vaikutuksia yhdistettyinä erilaisiin kansallisen ja alueellisen tason toimenpiteisiin.

[3] Suunnitelmana on, että jäsenvaltioiden päättäjät ja kansanterveyden ammattilaiset voivat valita, käyttävätkö ne omia vai ECDC:n arvioita määrittäessään tosiasiallista tartuttavuuslukua ja rokotuskattavuutta.

voivatko ihmiset matkustaa ilman, että heihin sovelletaan väliaikaisia rajoituksia, joita saatetaan asettaa viruksen leviämisen hillitsemiseksi, kuten testaamista saapumisen yhteydessä ja karanteenia. Paketti kattaa myös EU:n alueella laillisesti asuvat ja oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset.

Tänään esitetty ehdotus on joustava ja yksinkertainen väline, jonka on tarkoitus olla saatavilla sekä sähköisenä että paperiversiona. Sen avulla yhden jäsenvaltion viranomaiset voivat tarvittaessa tarkastaa toisessa jäsenvaltiossa annetun todistuksen nopeasti, turvallisesti ja vaivattomasti. Todistuksessa annettaisiin vain vähimmäismäärä tietoja (esimerkiksi rokotuspäivämäärä, annettu rokote ja covid-19-testin tekopäivä). Jotta olisimme valmiina matkailun lisääntymiseen kesällä, ehdotus on käsiteltävä ja hyväksyttävä Euroopan parlamentissa ja neuvostossa nopeasti. Lähitulevaisuudessa komissio harkitsee myös, ehdottaako se muutoksia suositukseen[4] koordinoidusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen. Joka tapauksessa kaikkia poikkeuksia, jotka koskevat välttämätöntä matkustamista ja joita on suositeltu esimerkiksi kausi-, kuljetus- ja rajatyöntekijöitä varten, olisi sovellettava edelleen. Tavaraliikenteen "vihreitä kaistoja" koskevia periaatteita on sovellettava edelleen kaikilta osin aina, kun sisärajatarkastukset otetaan viimeisenä keinona väliaikaisesti uudelleen käyttöön.

Digitaalisia vihreitä todistuksia koskevan lainsäädännön täytäntöönpano edellyttää myös sopivaa ***teknistä kehystä***, joka määritellään EU:n tasolla ja otetaan käyttöön jäsenvaltioiden tasolla. Näin voitaisiin varmistaa yhteentoimivuus ja henkilötietojen suojan noudattaminen kaikilta osin. Tämä työ olisi saatava päätökseen ja järjestelmä käyttöön kesäkuun puoliväliin mennessä. Teknisessä kehyksessä otetaan huomioon maailmanlaajuiset pyrkimykset matkustusrajoitusten lieventämiseksi. Yhteentoimivuus Maailman terveysjärjestön (WHO) kehittämien järjestelmien kanssa olisi huomioitava alusta alkaen. Tekninen kehys antaa myös mahdollisuuden lisätä kolmansissa maissa myönnetyt yhteensopivat todistukset samaan järjestelmään. Digitaalista vihreää todistusta koskeva ehdotus on riittävän joustava, jotta siinä voidaan ottaa huomioon uusi tieteellinen näyttö ja ohjeistus, kun saadaan lisää tietoa rokotusten ja uusien muunnosten vaikutuksista ja siitä, kuinka hyvä suoja infektiosta toipuneilla ihmisillä on.

Komissio on myös hyväksymässä rinnakkaista ehdotusta, joka koskee digitaalisen vihreän todistuksen myöntämistä jäsenvaltioissa laillisesti asuville tai oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille, joilla on oikeus matkustaa EU:n sisällä[5]. Matkustaminen EU:ssa helpottuisi, jos tällaisella kolmannen maan kansalaisella on todistus, joka on riittävän luotettava todiste rokottamisesta tai joka on annettu digitaalisen vihreän todistuksen luotettavuuskehyksen kanssa yhteentoimivan järjestelmän mukaisesti.

Tärkeä osa avautumista on kolmansien maiden kansalaisten turvallinen matkustaminen EU:hun. ***Turismi ja muu matkailu EU:n ulkopuolelta*** kuuluvat merkittävällä tavalla EU:n avoimuuteen. Niissä olisi pyrittävä samaan turvallista avautumista koskevaan tavoitteeseen kuin muussakin toiminnassa. Tällainen kehys on jo annettu suosituksessa[6] maista, joissa epidemiologinen tilanne

---

[4] Neuvoston suositus (EU) 2020/1475, annettu 13 päivänä lokakuuta 2020, koordinoidusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta.

[5] SEUT-sopimuksen 77 artiklan (Schengen-oikeusperusta) nojalla.

[6] Neuvoston suositus (EU) 2020/912, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2020, EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevasta väliaikaisesta rajoituksesta ja sen mahdollisesta poistamisesta.

on sellainen, että EU:hun suuntautuva muu kuin välttämätön matkustaminen on mahdollista. Neuvoston olisi seurattava tarkkaavaisesti tilanteen kehittymistä EU:n ulkopuolisissa maissa ja erityisesti niissä maissa, joissa covid-19-taudin voidaan todeta vähentyneen kestävästi esimerkiksi laajoilla rokotuksilla, joissa on käytetty tehokkaiksi osoitettuja rokotteita. Toinen tärkeä tekijä olisi se, että kolmannessa maassa olisi vain vähän huolta aiheuttavia virusmuunnoksia.

Komissio seuraa nyt suosituksen toimivuutta tarkasti ja ehdottaa siihen muutoksia tapahtuneen kehityksen mukaisesti. Näitä voisivat olla muutokset, joilla otetaan huomioon digitaalinen vihreä todistus sekä WHO:n ja Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön maailmanlaajuisesti toteuttamat aloitteet. Muutokset voivat aikanaan helpottaa rajoitusten mukauttamista, mikäli kolmannesta maasta tuleva matkustaja voi esittää todistuksen, joka osoittaa hänen covid-19-tilanteensa ja joka on myönnetty riittävän luotettavaksi tai digitaalisen vihreän todistuksen kanssa yhteentoimivaksi katsotussa järjestelmässä, kunhan todistus on saatavilla EU:n jäsenvaltioissa. Komissio tekee samaan aikaan tiivistä yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kanssa. Näitä ovat esimerkiksi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö[7], YK:n Maailman matkailujärjestö[8] ja G20-ryhmän työryhmä, joka käsittelee maailman matkailun käynnistämistä ja elvyttämistä kestävällä tavalla.

Digitaalisen vihreän todistuksen käyttöönottoon olisi sisällyttävä selkeä ja avoin tiedottaminen kansalaisille todistuksen soveltamisalan ja käytön selittämiseksi, henkilötietojen suojaa koskevien turvatakeiden selventämiseksi ja kansalaisten vakuuttamiseksi siitä, että kyseessä on väline, jonka avulla vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia on mahdollista käyttää kaikilta osin.

Matkustajiin sovellettavia testaus- ja karanteeniohjeita[9] päivitetään, jotta rajoilla toteutettaviin toimenpiteisiin sovellettaisiin yhdenmukaisempaa ja ennakoitavampaa lähestymistapaa, joka olisi helpommin matkustajien ja kuljetuspalvelujen tarjoajien ymmärrettävissä.

***Testaus ja jäljittäminen avautumisen välineinä***

Pelkkä onnistunut rokottaminen ei riitä kitkemään virusta. Epidemiologista tilannetta on edelleen seurattava ja siihen on reagoitava, joten testaaminen ja kontaktien jäljittäminen ovat edelleen hyvin tärkeitä. Tämä on erityisen tärkeää avautumisen yhteydessä, jotta voidaan olla varmoja, että mahdollinen viruksen uusi aktivoituminen havaitaan nopeasti.

EU on julkaissut ohjeasiakirjoja, joilla tuetaan testausstrategioiden kehittämistä ja täytäntöönpanoa kaikkialla EU:ssa, sekä suosituksia[10] tueksi yhteiselle lähestymistavalle eri testien käyttöön sekä niiden tulosten validointiin ja vastavuoroiseen tunnustamiseen. Jäsenvaltiot keskustelevat säännöllisesti EU:n terveysturvakomiteassa testausstrategioista ja uusista markkinoille tulevista testeistä. Terveysturvakomitea on myös sopinut pika-antigeenitestien yhteisestä luettelosta covid-19-taudin diagnoosia varten sekä pika-antigeenitesteistä, joiden

---

[7] http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-international-mobility-and-trade-in-services-the-road-to-recovery-ec716823/

[8] https://www.unwto.org/unwto-convenes-global-tourism-crisis-committee

[9] https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/guidelines-covid-19-testing-and-quarantine-air-travellers

[10] Komission suositus (EU) 2020/1595, annettu 28 päivänä lokakuuta 2020, covid-19-testausstrategioista, mukaan lukien nopeiden antigeenitestien käyttö, C(2020) 7502.

tulokset jäsenvaltiot tunnustavat vastavuoroisesti[11]. Lisäksi komissio toimittaa jäsenvaltioille nyt 20 miljoonaa pika-antigeenitestiä.[12] Pika-antigeenitestien tarkkuus ja saatavuus kehittyvät edelleen. Niitä käytetään yhä enemmän, ja ne ovat hyödyllisiä palvelujen ja turvallisen matkustamisen helpottamisessa.

Myös ***itse tehtäviä covid-19-testejä*** (sekä pyyhkäisynäytteitä että testipakkauksia) alkaa nyt tulla markkinoille. Komissio ja ECDC tarkkailevat niitä. ECDC julkaisee tänään covid-19-taudin itsetestausta koskevat tekniset ohjeet, jotka sisältävät esimerkiksi yksityiskohtaiset tiedot testien saatavuudesta, mahdollisista vaikutuksista ennaltaehkäisy- ja valvontatoimiin, kliinisestä suorituskyvystä verrattuna "kultaisen standardin" RT-PCR-testeihin, vaikutuksista raportointiin ja epidemiologiseen seurantaan sekä asianmukaisen käytön olosuhteista. Komissio seuraa terveysturvakomitean kautta, käyttävätkö maat itse tehtäviä pika-antigeenitestejä ja jos käyttävät, miten, tai harkitsevatko maat niiden käyttöä.

Yksi tärkeä testien käyttöalue on viruksen ja sen muunnosten seuranta jätevesissä. Sen avulla voidaan saada nopeasti ja edullisesti tietoa virusesiintymistä ja siten mahdollisesta uudesta aktivoitumisesta: seuraamalla vain 6 000:tta jäteveden keräyspistettä virusta voidaan jäljittää jätevesistä, jotka ovat peräisin 70 prosentilta EU:n väestöstä. Jätevesien seurantaa voidaan käyttää ennaltaehkäisy- tai ennakkovaroitustarkoituksiin, sillä viruksen havaitseminen jätevedessä on merkki sen mahdollisesta uudesta leviämisestä. Vastaavasti viruksen puuttuminen jätevedestä saattaa osoittaa, että riskin voidaan katsoa olevan pienempi tietyllä väestöalueella ja että viruksen leviämisen hillitsemiseksi käyttöön otetut toimenpiteet ovat olleet toimivia. On siis ratkaisevan tärkeää, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön tehokkaita jäteveden seurantajärjestelmiä, joilla varmistetaan, että asiaankuuluvat tiedot toimitetaan viipymättä toimivaltaisille terveysviranomaisille.

Komissio antaa tänään suosituksen[13], jolla tuetaan johdonmukaista lähestymistapaa ***jätevesien seurantaan*** covid-19-viruksen ja sen muunnosten jäljittämisessä. Suositus perustuu jäsenvaltioiden osaamiseen ja kokemukseen, ja se sisältää erityisiä ohjeita jätevesien seurantaverkoston rakenteesta ja hallinnoinnista, jotta tiedot voidaan välittää terveysviranomaisille nopeasti. Suosituksella edistetään yhteisten näytteenotto-, testaus- ja analysointimenetelmien käyttöä eurooppalaisen tiedonvaihtofoorumin avulla. Tähän osoitetaan rahoitusta, jolla tuetaan johdonmukaisten jätevesien seuranta- ja valvontastrategioiden ja -toimien käyttöönottoa kaikkialla EU:ssa ja vahvistetaan jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden valmiuksia pitkällä aikavälillä.

Pelkästään testaamalla ei torjuta tartuntatauteja. Siihen on liityttävä seurantatoimia ja sitä on käytettävä tehokkaasti. Jäljittämisellä on keskeinen rooli Euroopan turvallisessa avautumisessa kokonaistilanteen parantuessa, kun viruksen erillisten esiintymien tehokas hillitseminen on erityisen tärkeää. ***Mobiililaitteille tarkoitetut kontaktien jäljityssovellukset*** voivat auttaa katkaisemaan tartuntaketjuja ja pelastamaan ihmishenkiä täydentämällä perinteistä kontaktien

[11] https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness_response/docs/covid-19_rat_common-list_en.pdf

[12] Komissio myös allekirjoitti 18. joulukuuta Abbott- ja Roche-yritysten kanssa jopa 100 miljoonan euron puitesopimuksen yli 20 miljoonan pika-antigeenitestin hankinnasta. Hankinta rahoitetaan hätätilanteen tukivälineestä.

[13] C(2021) 1925.

jäljitystä. Koska virusmuunnokset tarttuvat aiempaa helpommin, on tärkeää, että sovelluksissa käytettyjä parametreja tarkistetaan ja tarvittaessa mukautetaan koordinoidusti ECDC:n ja kansallisten viranomaisten kanssa. Komissio tukee jäsenvaltioita niiden harkitessa lisäominaisuuksia kontaktien jäljityssovellusten parantamiseksi ja kannustaessa kansalaisiaan niiden käyttöönottoon ja käyttöön. Tällainen lisäominaisuus voisi olla esimerkiksi tulostaulu, joka sisältää viimeisimmät tiedot kansanterveydellisestä tilanteesta ja rokotusten etenemisestä. Samoin käyttäjille voitaisiin sovellusten kautta tiedottaa, että he ovat aiemmin olleet tapahtumassa tai paikassa, jossa on todettu vahvistettuja covid-19-tapauksia.

Jäsenvaltiot keräävät myös tietoja niiden alueelle rajan yli saapuvilta matkustajilta kansallisilla ***matkustajatietolomakkeilla*** (PLF). Kontaktien jäljittämisestä EU-maissa vastaavien viranomaisten keskinäinen tiedonvaihto voi olla erityisen tärkeää silloin, kun matkustajat ovat rajaa ylittäessään tiiviisti lähellä toisiaan, esimerkiksi lentokoneissa tai junissa. Komissio on kehittänyt alustan, joka mahdollistaa tietojenvaihdon jäsenvaltioiden PLF-järjestelmien välillä.

Jotta jäsenvaltiot voivat vaihtaa asiaankuuluvia matkustajatietoja tietojenvaihtoalustan kautta, komissio julkaisee luonnoksia toimenpiteistä varmistaakseen, että henkilötietojen laillisella käsittelyllä on kesän matkailukauteen mennessä EU:n oikeusperusta.[14] Samalla vahvistetaan ne rajalliset ja tarkoin määritellyt datajoukot, joita viranomaiset vaihtavat keskenään, sekä eri käyttäjien roolit ja vastuualueet.

Jos jäsenvaltiolla ei ole sähköistä PLF-järjestelmää, EU:n yhteisessä Healthy Gateways -hankkeessa on kehitetty EU:n sähköinen PLF-alusta keskitetyksi yhteyspisteeksi ja pilvisäilytyspalveluksi, joka mahdollistaa kerättyjen matkustajatietolomakkeiden tallentamisen. Nämä kaksi alustaa – PLF-tietojenvaihtoalusta ja EU:n sähköinen PLF-alusta – ovat toisiaan täydentävät ja yhteen liitetyt hankkeet. Näiden välineiden avulla rajan ylittävien matkustajien kontakteja voidaan jäljittää nopeammin ja tehokkaammin.

***Viruksen hallinta jatkuu: hoidot ja lääkinnälliset laitteet***

Covid-19-taudin ***hoitomuodot*** ovat kehittyneet, mikä on auttanut pelastamaan ihmishenkiä, nopeuttanut toipumista ja lyhentänyt sairaalahoidon kestoa. Tästä on hyötyä sekä potilaille että kovan paineen alaisina oleville terveydenhuoltojärjestelmille. Komissio käyttää useita välineitä, kuten yhteishankintoja, varmistaakseen, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus käyttää tällä hetkellä covid-19-tapausten hoitamiseen käytössä olevia rajallisia hoitoja sekä tutkimusohjelmia. Toimia on lisättävä ja nopeutettava. Huhtikuun puolivälissä on tarkoitus antaa ***EU:n yhteinen hoitokeinoja koskeva strategia***. Samantyyppisellä lähestymistavalla, jota on onnistuneesti sovellettu rokotteisiin, pyritään nyt nopeuttamaan tutkimusta ja valmistusta, jotta jäsenvaltiot pääsevät käyttämään näitä arvokkaita hoitoja tarvittavassa laajuudessa ja tarvittavalla nopeudella. Hoitoja varten otetaan käyttöön aiempaa joustavampia sääntelytoimenpiteitä, esimerkiksi helpotetaan merkintöjä, jotta voidaan mahdollistaa hoitokeinojen nopea ja laajamittainen tarjonta pandemian aikana.

Teknologiaa voidaan käyttää myös muilla tavoilla. ***Desinfiointirobotit*** kykenevät desinfioimaan normaalikokoisen potilashuoneen jopa 10 minuutissa ultraviolettivalon avulla ja käsittelemään

[14] *https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives?frontEndStage=ISC_WORKFLOW*

vähintään 18 huonetta yhdellä latauksella. Näiden robottien avulla voidaan saada aikaan steriili sairaalaympäristö aiheuttamatta henkilöstölle tarpeettomia riskejä. Tällaisia robotteja ollaan ostamassa 12 miljoonalla eurolla vähintään 200 kappaletta toimitettaviksi EU:n sairaaloihin vuoden 2021 aikana.

***Apu eniten kärsineille aloille turvalliseen avautumiseen valmistauduttaessa***

Tietyt Euroopan dynaamisimmat alat – matkailu, kulttuuri ja liikenne – ovat kärsineet pandemiasta eniten. Mitä enemmän voidaan tehdä niiden avaamiseksi työntekijöille[15] ja kansalaisille turvallisesti ja luottamusta rakentavalla tavalla, sitä nopeammin elpyminen voi alkaa näillä aloilla, joilla monet yritykset ovat suuressa vaarassa ja joista monet työpaikat ovat riippuvaisia.

Euroopan ***matkailun*** ekosysteemi on häiriintynyt voimakkaasti. Matkailun osuus kansallisesta BKT:stä on 12 jäsenvaltiossa 10–25 prosenttia, ja neljä EU:n jäsenvaltiota oli vuonna 2019 maailman kymmenen suosituimman matkailukohteen joukossa kansainvälisten matkailijoiden ja tulojen perusteella. Matkailupalvelujen alalla tulot laskivat 70 prosenttia vuonna 2020 ja jopa 11 miljoonaa työpaikkaa on vaarassa[16]. Alan yritysten luottamus onkin luottamusindikaattorin mukaan kaikkein heikoin. Yöpymiset vähenivät EU:ssa 52 prosenttia ja kansainvälisten matkailijoiden määrä 68 prosenttia vuonna 2020.[17] Joidenkin jäsenvaltioiden taloudet ovat erittäin riippuvaisia kansainvälisestä matkailusta, eikä ulkomaisten matkustajien menetyksiä pystytä kompensoimaan kotimaan matkailulla. Matkustamisen ja matkailun turvallinen avautuminen tuo miljoonia eurooppalaisia takaisin töihin ja voi vauhdittaa elpymistä monilla EU:n alueilla.[18]

Matkailun palauttaminen turvalliselle ja ennakoitavalle tasolle edellyttää kuluttajien luottamuksen palauttamista siihen, että heidän terveyttään ja oikeuksiaan suojellaan. Ladattavissa oleva *Re-open EU* -sovellus tarjoaa edelleen kansalaisille luotettavaa tietoa epidemiologisesta tilanteesta ja säännöistä eri puolilla EU:ta, myös digitaalisista vihreistä todistuksista. Se sisältää nyt myös uusia, käyttäjäystävällisiä matkareittitoimintoja.[19] Selkeä EU:n laajuinen järjestelmä, jolla voidaan antaa ihmisille täysi luottamus kansanterveyttä koskeviin normeihin, voi olla todellinen edistysaskel, jolla selkiytetään tilannetta matkailijoille, hälvennetään jäljellä olevia huolenaiheita ja avataan ovi kesän tulevaan matkailukauteen. Komissio antoi vuonna 2020 liikenne-[20] ja vieraanvaraisuusaloille arvokasta ohjausta riskien minimoimiseksi.[21] Komissio on myös pyytänyt Euroopan standardointikomiteaa laatimaan standardointiasiakirjan vieraanvaraisuusalan terveys- ja turvallisuuskäytäntöjen pohjaksi. Se tulee saataville ennen kesää. Tämä vapaaehtoinen väline helpottaa tiedottamista matkailualan yrityksille, jotta ne voivat

---

[15] https://oshwiki.eu/wiki/Covid-19_%E2%80%93_Takaisin_ty%C3%B6paikalle_-_Ty%C3%B6paikkojen_mukauttaminen_ja_ty%C3%B6ntekij%C3%B6iden_suojelu

[16] Tämä kohdistuu erityisesti nuoriin (13 % alan työntekijöistä on alle 24-vuotiaita) ja naisiin (joita alalla on 59 % työntekijöistä).

[17] Lähde: Eurostat.

[18] Komissio hyväksyi 13. toukokuuta 2020 ensimmäisessä matkailu- ja liikennepaketissa useita suuntaviivoja ja suosituksia: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/QANDA_20_870

[19] https://reopen.europa.eu/fi/

[20] C(2020) 169/02.

[21] EU:n ohjeet matkailupalvelujen asteittaisesta käynnistämisestä ja majoitus- ja ravitsemisliikkeiden terveyskäytännöistä – Covid-19, C(2020) 3251.

valmistautua ottamaan ihmiset vastaan turvallisesti. Komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden ja toimialan kanssa varmistaakseen tämän ***EU:n matkailun terveyssinetin*** onnistuneen käyttöönoton.

Komission, jäsenvaltioiden ja alan toimijoiden olisi tehtävä edelleen yhteistyötä ja järjestettävä tiedotuskampanjoita, joilla pyritään palauttamaan paitsi eurooppalaisten myös kolmansista maista tulevien matkailijoiden luottamus turvalliseen matkustamiseen Euroopassa.

Kolmas keino, jolla matkailualaa autetaan valmistautumaan Euroopan turvalliseen avautumiseen, on jatkaa yritysten – erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten ja mikroyritysten – tukemista, jotta voidaan pitää yllä covid-19-viruksen suhteen turvallisia palveluja ja mukauttaa matkailutuotteet uuteen todellisuuteen. Jäsenvaltiot voivat saada liikkeelle tukea ja investointeja tilanteesta eniten kärsineille aloille ja alueille osana koronavirusinvestointialoitetta[22] ja REACT-EU-välinettä. EU:n elpymis- ja palautumistukiväline ja koheesiopolitiikan rahastot osallistuvat eniten kärsineiden alojen kestävän elpymisen tukemiseen. Euroopan aluekehitysrahasto 2021–2027 sisältää erityistavoitteen, joka liittyy taloudellisen kehityksen ja sosiaalisen osallisuuden tukemiseen kulttuuri- ja matkailualoilla. Komissio julkaisee EU:n rahoitusta koskevan oppaan, jonka avulla matkailualan sidosryhmät voivat löytää hankkeidensa ja investointiensa kannalta tärkeimmät EU:n rahoituslähteet.

Kollektiivisten kokemusten jakaminen kulttuuritiloista ja -tapahtumista, kulttuuriperintökohteista ja kulttuurimatkailusta tulee olemaan yksi näkyvimmistä Euroopan avautumisen merkeistä. Se on myös olennaisen tärkeää ***kulttuuri- ja luovan talouden*** selviytymiselle, sillä pandemian hillitsemiseksi asetetut rajoitukset ovat vaikuttaneet alaan erityisen voimakkaasti. Ala menetti noin 31 prosenttia tuloistaan vuonna 2020. Vaikutus kohdistui eniten esiintyviin taiteisiin (vähennys 90 %) ja musiikkiin (vähennys 76 %).[23] Yhteisen lähestymistavan ja yhteisten indikaattorien avulla voidaan tehdä päätöksiä rajoitusten poistamisesta lisäämällä yleisön ja kävijöiden luottamusta siihen, että avaaminen toteutetaan vastuullisesti. Komissio käyttää olemassa olevia yhteistyörakenteita ja -verkostoja[24] vaihtaakseen tietoja kulttuurialan turvallisesta avaamisesta. Jotta voitaisiin paremmin koordinoida jäsenvaltioiden toimia kulttuurialan ja luovien toimialojen toiminnan turvalliseksi käynnistämiseksi, komissio laatii suuntaviivat musiikkialaa (festivaalit, esiintymispaikat), audiovisuaalialaa (elokuvafestivaalit ja -messut, elokuvateatterit, kuvauspaikat), esittäviä taiteita (festivaalit, esiintymispaikat), näyttelytiloja, kuten museoita ja gallerioita, kirjastoja ja kulttuuriperintökohteita varten.

Kulttuurimatkailu edistää kasvua ja luo työpaikkoja, sillä neljä kymmenestä matkailijasta valitsee kohteensa kulttuuritarjonnan perusteella. Komissio käynnistää sosiaalisessa mediassa kestävää kulttuurimatkailua koskevan EU:n kampanjan, jossa esitellään EU:n kulttuuriperintökohteita ja -reittejä sekä kulttuuritapahtumia ja festivaaleja. Kunhan olosuhteet sen sallivat, uusia aloitteita tuetaan Erasmus+ -ohjelman ja sen DiscoverEU-toimien kautta, jotta voidaan edistää nuorten mahdollisuuksia tutustua Euroopan kulttuuriperintöön junalla matkaillen Euroopan rautateiden teemavuoden aikana ja sen jälkeen.

---

[22] https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r

[23] https://www.rebuilding-europe.eu/

[24] Esimerkiksi kulttuuri- ja luovien alojen foorumi Creatives Unite, https://creativesunite.eu/

***Maailmanlaajuisen selviytymiskyvyn kehittäminen covid-19-virusta vastaan***

Covid-19-pandemian päättyminen EU:ssa riippuu globaalista edistymisestä. Mikään maa tai alue ei ole turvassa covid-19-pandemialta, ellei sitä hillitä maailmanlaajuisesti, ja vain globaalilla toimintatavalla voidaan saada aikaan ratkaisu globaaliin kriisiin. Niin kauan kuin virus leviää, inhimilliset menetykset jatkuvat: maailmassa on vahvistettu jo lähes 120 miljoonaa tautitapausta ja raportoitu yli 2,6 miljoonasta kuolemantapauksesta. Viruksen jatkuva leviäminen merkitsee myös jatkuvaa riskiä siitä, että syntyy uusia esiintymiä ja uusia muunnoksia, jotka saattavat vaikuttaa rokotteiden tuomaan suojaan. EU:lla on sekä vastuu että intressi täyttää antamansa sitoumus torjua covid-19-pandemiaa koko maailmassa.

EU on kansainvälisten torjuntatoimien eturintamassa. Se on antanut konkreettista taloudellista tukea, hätäapua ja luontoissuorituksina annettavaa tukea kansainvälisille kumppaneille ja maille eri puolilla maailmaa. Tällä Team Europe -lähestymistavalla[25] on tähän mennessä saatu kokoon yli 40 miljardia euroa kansainväliseen tukeen covid-19-pandemian torjumiseksi.

Kuten EU:n sisälläkin, kestävä lähestymistapa tarkoittaa rokottamista. Tämän vuoksi EU on tukenut voimakkaasti COVAX-hankkeen puitteissa toteutettavaa työtä rokotteiden maailmanlaajuisessa käyttöönotossa. EU ja sen jäsenvaltiot Team Europe -ryhmänä ovat yli 2,2 miljardin euron rahoituksellaan COVAX-hankkeen (maailmanlaajuinen aloite, jolla pyritään varmistamaan rokotteiden tasapuolinen saatavuus) tärkeimpiä tukijoita. EU on myös kehottanut kaikkia kumppaneita liittymään tähän työhön. ***COVAX-yhteistyömekanismin*** puitteissa on jo aloitettu rokoteannosten toimitukset, ja rokotteita jaetaan kaikkiin matalan ja keskitulotason maihin vuoden 2021 alkupuoliskolla. Tämän pitäisi riittää siihen, että näissä maissa rokotetaan terveydenhuoltohenkilöstö kokonaan sekä koko väestöstä aluksi vähintään 3 prosenttia ja vuoden loppuun mennessä vähintään 20 prosenttia. Humanitaarisella puskurilla, johon sisältyy 100 miljoonaa rokoteannosta, ja siihen liittyvällä avoimella jakomekanismilla varmistetaan osaltaan, että haavoittuvassa asemassa olevat väestöryhmät saavat rokotteita.

EU ja sen jäsenvaltiot ottavat käyttöön koordinoidun eurooppalaisen lähestymistavan rokotteiden jakamiseen perustamalla ***EU:n rokoteapumekanismin***, jonka perusperiaatteita ovat oikeudenmukaisuus, vaiheittaisuus, jätteettömyys ja Team Europe -lähestymistapa. Tavoitteena on tukea jäsenvaltioiden nykyisiä kahdenvälisiä aloitteita ja edetä niitä pidemmälle sekä perustaa EU:n yhteispanos, johon toimitetaan rokoteannoksia tasapuolisesti jäsenvaltioiden osuuksista, ja kasvattaa sitä suuremmaksi. Mekanismin toiminta käynnistyy ja kehittyy asteittain, kun rokotteiden saatavuus paranee ja määrälliset tavoitteet on asetettu. Rokotteet kanavoidaan mieluiten COVAX-hankkeen kautta, ja niitä voidaan edelleen jakaa myös suoraan, erityisesti Länsi-Balkanin maihin, naapurimaihin ja Afrikkaan. EU helpottaa edelleen myös koordinointia ja logistiikkaa ja osarahoittaa rokotteiden kuljetusta unionin pelastuspalvelumekanismin kautta.

Samaan aikaan EU ja sen jäsenvaltiot tukevat edelleen rokotusstrategioiden valmistelua ja käyttöönottoa maa- ja aluetasolla Team Europe -lähestymistapaa noudattaen. Ne toteuttavat

[25] EU:n Team Europe -lähestymistavassa hyödynnetään kaikkien EU:n toimielinten panosta ja yhdistetään EU:n jäsenvaltioiden ja rahoituslaitosten resursseja. Samalla noudatetaan EU:n toimivaltaa ja päätöksentekomenettelyjä, esimerkiksi äänestyssääntöjä, jotka on vahvistettu EU:n perussopimuksissa.

yhteisiä toimia alueellisten ja maailmanlaajuisten toimijoiden, myös humanitaaristen toimijoiden, kanssa. Pitkällä aikavälillä on olennaisen tärkeää tehdä yhteistyötä kumppanimaiden kanssa – erityisesti Afrikassa – terveydenhuoltojärjestelmien ja tuotannon vahvistamiseksi. Tämä koskee esimerkiksi rokotekapasiteettia, diagnostiikkaa ja hoitoja.

Rokotetuotannon laajentaminen globaalisti ja rokotteiden toimittaminen apua tarvitseviin maihin edellyttää viranomaisten, rokotteiden kehittäjien ja valmistajien välisen maailmanlaajuisen yhteistyön lisäämistä, jotta tarvittavalle teknologiaosaamisen siirrolle saadaan aikaan vapaaehtoinen lupamenettely. EU tukee tällaisia toimia muun muassa Maailman kauppajärjestön puitteissa. Se osallistuu muiden rokotetuottajamaiden toimiin, jotta vältetään tiiviisti integroitujen toimitusketjujen häiriöt. EU varmistaa myös, että sen covid-19-rokotteiden vientiä koskevaa ***avoimuus- ja lupamekanismia***, johon liittyy useita poikkeuksia[26], sovelletaan oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti.

***Valmius reagoida covid-19-pandemian aktivoitumiseen***

Parhaillaan toteutettavat keskeiset terveystoimenpiteet – rokotukset, testaus ja jäljittäminen sekä valmius virusmuunnosten suhteen – antavat merkittävää varmuutta siitä, että viime vuoden aikana koetut vastoinkäymiset eivät enää ole yhtä todennäköisiä. Rajoitusten purkamista ajoittain seurannut viruksen uusi leviäminen tarkoittaa kuitenkin sitä, että luottamuksen rakentamisessa on tärkeää tieto siitä, että EU ja sen jäsenvaltiot ovat valmiita toimimaan, jos tilanne huononee uudelleen esimerkiksi uuden muunnoksen myötä. Edellä kuvatut ECDC:n puitteet ovat erityisen hyödyllisiä sen vuoksi, että niiden avulla voidaan tunnistaa nopeasti mahdolliset viruksen aktivoitumisen vaarat ja yksilöidä sopivimmat käyttöön otettavat rajoitukset.

Terveystoimien osalta komissio tukee jäsenvaltioita edelleen ***unionin pelastuspalvelumekanismin*** kautta. *Ympäri vuorokauden toimiva hätäavun koordinointikeskus* voi tuntien kuluessa auttaa hätälääkintäryhmien (kuten romanialaisten, tanskalaisten ja belgialaisten lääkäreiden ja sairaanhoitajien lähettäminen hiljattain Slovakiaan), kriittisten lääkinnällisten laitteiden, rokotteiden (Ranska jakoi äskettäin annoksiaan Slovakian ja Tšekin kanssa) ja henkilönsuojainten (myös rescEU-valmiusvarastosta saatujen) lähettämisessä ja rahoittaa sitä. Hätätilanteen tukiväline mahdollistaa potilaiden nopean siirron jäsenvaltiosta toiseen terveydenhuoltolaitoksiin kohdistuvan paineen helpottamiseksi.

Pitkällä aikavälillä EU:n on myös otettava käyttöön vahvempi kehys parantaakseen selviytymiskykyä ja varautumista tulevien pandemioiden varalta. Tämä on jo tavoitteena ***Euroopan terveysunionia*** koskevissa ehdotuksissa sekä parhaillaan käynnissä olevassa terveysalan hätätilanteiden valmiusviranomaista koskevassa työssä. Tätä tuetaan myös käynnissä olevalla unionin pelastuspalvelumekanismin tarkistuksella. Euroopan terveysunionia koskevat ehdotukset, joilla pyritään parantamaan EU:n terveysturvaa, olisi hyväksyttävä mahdollisimman pian. Komissio esittää selviytymiskykyä ja varautumista koskevan vision Eurooppa-neuvoston jäsenten pyynnöstä annettavassa ***tiedonannossa saaduista kokemuksista***.

[26] Poikkeuksia ovat erityisesti toimitukset COVAX-sitoumuksia koskevassa luettelossa lueteltuihin matalan ja keskitulotason maihin sekä COVAXin kautta ostettujen ja/tai toimitettujen rokotteiden vienti.

EU:n olisi myös pohdittava, olisiko viime vuoden aikana toteutettujen muiden hätätoimien, kuten vihreiden kaistojen järjestelmän, onnistuminen huomioitava luomalla kehys, joka voidaan aktivoida mahdollisissa uusissa kriiseissä. Tuleva ***Schengen-strategia*** tarjoaa myös tilaisuuden ottaa käyttöön vahvat valmiussuunnittelu- ja koordinointimekanismit sisä- ja ulkorajoilla toteutettavia toimenpiteitä varten. Tässä olisi otettava huomioon kriisistä saadut kokemukset ja tarve rajoittaa vapaan liikkuvuuden ja sisämarkkinoiden toiminnan mahdollisia häiriöitä mahdollisimman pitkälti.

## 4. TULEVAT TOIMET

Seuraavat kuukaudet edellyttävät covid-19-pandemian suhteen määrätietoisia toimia, joilla varmistetaan yhteiskunnan ja talouden kestävä ja turvallinen avaaminen. Kaikilla tasoilla tarvitaan koordinoituja toimia sen varmistamiseksi, että seuraavat vaiheet ovat mahdollisimman tehokkaita viruksen esiintyvyyden vähentämiseksi, kansalaisten ja yritysten tukemiseksi ja yhteiskunnan palauttamiseksi normaalitilanteeseen. Komissio kehottaa kaikkia EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita edistämään yhteisiä toimia: erityisen tärkeää on viestinnän tehostaminen.

*Eurooppa-neuvosto*

- kehotus noudattaa Euroopan turvalliseen avautumiseen sovittua lähestymistapaa, joka perustuu vankkaan tieteelliseen kehykseen;
- tuki maailmanlaajuisesti toteutettavien pandemian hillitsemistoimien koordinoinnille Team Europe -lähestymistavan pohjalta.

*Euroopan parlamentti ja neuvosto*

- keskustelujen nopeuttaminen ja yhteisymmärrys ehdotuksista, jotka koskevat digitaalista vihreää todistusta;
- keskustelujen vauhdittaminen ja yhteisymmärrys terveysunionia koskevista lainsäädäntöehdotuksista ennen vuoden loppua.

*Euroopan komissio*

- tuen jatkaminen rokotteiden tuotannon lisäämiselle sekä sopimussitoumusten oikea-aikainen noudattaminen;
- teknisten ratkaisujen kehittäminen edelleen Euroopan tasolla kansallisten järjestelmien yhteentoimivuuden parantamiseksi matkustamisen, tietojenvaihdon ja kontaktien jäljittämisen helpottamiseksi;
- eurooppalaisen hoitokeinoja koskevan strategian esittäminen.

*Jäsenvaltiot*

- rokotusohjelmien nopeuttaminen lisääntyvän tarjonnan mukaan;
- covid-19-pandemian torjuntaa koskevien väliaikaisten rajoitusten oikeasuhteisuuden ja syrjimättömyyden varmistaminen;

- digitaalisen vihreän todistuksen teknisen täytäntöönpanon vauhdittaminen, jotta ehdotus voidaan hyväksyä nopeasti;
- kaikkien suositusten nopea toteuttaminen ja tarvittavan infrastruktuurin kehittäminen saatavilla olevien välineiden käyttämiseksi pandemian torjuntaan.