



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 7. huhtikuuta 2016
(OR. en)

7687/16

FISC 46

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	7. huhtikuuta 2016
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2016) 148 final
Asia:	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE arvonlisäveroa koskevasta toimintasuunnitelmasta – Kohti EU:n yhtenäistä arvonlisäveroaluetta - aika tehdä päätöksiä

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2016) 148 final.

Liite: COM(2016) 148 final

Bryssel 7.4.2016
COM(2016) 148 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

arvonlisäveroa koskevasta toimintasuunnitelmasta

Kohti EU:n yhtenäistä arvonlisäveroaluetta - aika tehdä päätöksiä

Sisällysluettelo

1	Johdanto: EU:lle yhtenäinen arvonlisäveroalue	3
2	Viimeaikaiset ja käynnissä olevan aloitteet kyseisellä alalla	4
2.1	Sähköistä kaupankäyntiä haittaavien alv-esteiden poistaminen sisämarkkinoilla.....	5
2.2	Tavoitteena pk-yritysten alv-paketti	6
3	Kiireellisesti tarvittavat toimenpiteet alv-vajeeseen puuttumiseksi	6
3.1	Yhteistyön parantaminen EU:ssa sekä EU:n ja muiden maiden välillä	7
3.2	Verohallintojen tehostaminen.....	7
3.3	Sääntöjen vapaaehtoisen noudattamisen parantaminen.....	8
3.4	Veronkanto	8
3.5	Väliaikainen poikkeus jäsenvaltioille kansallisten ja rakenteellisten petosten torjumiseksi	8
4	Keskipitkän aikavälin toimenpiteet alv-vajeeseen puuttumiseksi: kohti vankkaa Euroopan yhtenäistä alv-aluetta	9
5	Verokantapolitiikan uudistaminen	11
5.1	Vaihtoehto 1: alennettuun verokantaan oikeutettujen tavaroiden ja palvelujen luettelon laajentaminen ja säännöllinen tarkistaminen.....	13
5.2	Vaihtoehto 2: luettelosta luopuminen.....	13
6	Päätelmät	14
7	Aikataulu	14

1 JOHDANTO: EU:LLE YHTENÄINEN ARVONLISÄVEROALUE

Tässä toimintasuunnitelmassa käsitellään siirtymistä kohti EU:n yhtenäistä alv-alueita¹, joka tukisi sisämarkkinoiden syventämistä ja oikeudenmukaisuutta, auttaisi edistämään työpaikkojen luomista, kasvua, investointeja ja kilpailukykyä sekä täyttäisi 21. vuosisadan vaatimukset.

Yhteinen arvonlisäverojärjestelmä on keskeinen osa Euroopan sisämarkkinoita. Se on helpottanut kaupankäyntiä sisämarkkinoilla poistamalla kilpailua vääristäviä ja tavaroiden vapaata liikkumista haittaavia esteitä. Arvonlisävero on tärkeä ja kasvava tulonlähde EU:ssa: vuonna 2014 se tuotti lähes biljoona euroa, mikä on 7 prosenttia EU:n BKT:sta². Alv on myös yksi EU:n omien varojen tulonlähteistä. Laajapohjaisena kulutusverona arvonlisävero on yksi parhaiten kasvua edistävästä verotusmuodoista.

Alv-järjestelmä ei ole kyennyt kehittymään nykyisen maailmanlaajuisen, digitaalisen ja liikkuvan talouden haasteiden mukana. Nykyinen alv-järjestelmä oli alun perin tarkoitettu siirtymäjärjestelmäksi. Se on hajanainen, monimutkainen valtioiden rajat ylittävää toimintaa harjoittaville yrityksille, joita on koko ajan enemmän ja enemmän, sekä altis petoksille: maan sisäisiin ja rajat ylittäviin toimiin sovelletaan erilaista kohtelua, ja tavaroita ja palveluja voi ostaa arvonlisäverovapaasti sisämarkkinoilla.

Järjestelmä kaipaa kiireellisesti uudistamista:

- Siitä on tehtävä yrityksille helpompi käyttää. Sääntöjen noudattamisen kustannukset ovat sisämarkkinakaupassa merkittävästi korkeammat kuin maiden sisäisessä kaupassa³, ja monimutkaisuus tukahduttaa erityisesti pk-yritysten liiketoimintaa⁴.
- Sillä on torjuttava kasvavaa petosriskiä. Odotettujen ja todellisuudessa saatujen tulojen välisen alv-vajeen määräksi on arvioitu 170 miljardia euroa⁵, ja pelkästään rajat ylittävän toiminnan petoksista aiheutuu vuosittain 50 miljardin euron⁶ tulonmenetykset.
- Siitä on tehtävä tehokkaampi etenkin digitaaliteknologian mahdollisuuksien hyödyntämisessä ja tulojen keräämisen kustannusten vähentämisessä.
- Sen on perustuttava parempaan luottamukseen yritysten ja veroviranomaisten välillä sekä EU:n verohallintojen välillä.

Alv-järjestelmä tarvitsee siis perusteellista uudistamista. Tämä ei ole helppo tehtävä. Nykyinen järjestelmä on osoittautunut vaikeaksi uudistaa, ja vaatimus kaikkien

¹ Alv: arvonlisävero.

² 17,5 % kansallisista verotuloista, sosiaaliturvamaksut mukaan lukien (Eurostat).

³ Ernst & Young, *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study*, 2015.

⁴ Yrityksille sääntöjen noudattamisesta aiheutuvien kustannusten määräksi on arvioitu 2–8 % kannetun arvonlisäveron määrästä (Institute for Fiscal Studies, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, 2011).

⁵ Odotettujen alv-tulojen ja kansallisten viranomaisten todellisuudessa kantaman arvonlisäveron välinen ero. Alv-vaje tarjoaa arvion siitä, miten paljon tuloja on menetetty petosten, verovilppien, veron kiertämisen, konkurssien, maksukyvyttömyyden ja virhelaskelmien vuoksi (CASE, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*, 2015).

⁶ Ernst & Young, 2015.

jäsenvaltioiden yksimielisyydestä minkä tahansa muutoksen suhteen on vakava haaste. Koko ajan käy kuitenkin selvemmäksi, että nykymeno ei voi jatkua. Aina uusien velvoitteiden ja tarkastusten lisääminen petosten torjumiseksi vain lisää sääntöjen noudattamisen kustannuksia ja oikeudellista epävarmuutta kaikkien yritysten – myös luotettavasti toimivien – kannalta ja vaikeuttaa entisestään sisämarkkinoiden toimintaa. Yksittäisten osien yksinkertaistaminen tuskin myöskään toimisi.

Nyt tarvitaan toimintaa. On aika luoda todellinen EU:n yhtenäinen alv-alue sisämarkkinoille.

Tässä tarkoituksessa komissio suunnittelee nyt lainsäädäntöehdotusta lopullisen alv-järjestelmän perustamiseksi⁷. Se perustuisi EU:n lainsäätäjien sopimukseen siitä, että alv-järjestelmän pohjana on verotus tavaroiden määrämaassa. Tämä tarkoittaa, että verotussäännöt, joiden mukaan tavaroiden toimittaja kantaa arvonlisäveron asiakkailtaan, ulotetaan koskemaan rajat ylittäviä kauppatapahtumia. Yksin tällä muutoksella voitaisiin auttaa vähentämään rajat ylittävän toiminnan alv-petoksia 40 miljardilla eurolla vuodessa⁸.

Koska alv-järjestelmän toiminnan näin valtavan muutoksen valmistelu ja hyväksyminen vie aikansa, komissio aikoo toteuttaa samaan aikaan muita tähän asiaan liittyviä aloitteita, joiden tarkoituksena on auttaa vastaamaan alv-järjestelmän haasteisiin. Joistakin tällaisista aloitteista onkin jo ilmoitettu, ja niitä on vielä tarkoitus täydentää muilla toimenpiteillä, jotka mahdollistavat välittömän puuttumisen petoskysymykseen.

Nykyistä järjestelmää on myös vaikea soveltaa innovatiivisiin liiketoimintamalleihin ja teknologian kehittymiseen nykyajan digitaalisessa ympäristössä. Fyysisten ja digitaalisten tavaroiden alv-kantojen erilaisuus ei vastaa tämän ajan todellisuutta. Lisäksi jäsenvaltiot kokevat liikkumavaransa verokantojen määrittelyssä olevan rajoitettu. Viime vuosina tapahtunut ajattelutavan muutos kohti määräpaikkaperiaatetta vaatii laajempaa pohdintaa niistä johtopäätöksistä, joita voidaan tehdä alv-järjestelmästä ja alv-kantoja koskevista EU:n säännöistä.

Tässä toimintasuunnitelmassa käsitellään sitä, miten vaiheittainen siirtyminen kohti EU:n yhtenäistä alv-aluetta voisi tapahtua. Siinä esitellään toimia, jotka olisi toteutettava kiireellisesti ja välittömästi alv-vajeeseen puuttumiseksi ja alv-järjestelmän mukauttamiseksi digitaalitalouteen ja pk-yritysten tarpeisiin. Lisäksi siinä annetaan lopullista alv-järjestelmää ja alv-kantoja koskevia selkeitä pitemmän aikavälin suuntaviivoja. Nämä kaikki ovat asioita, joista tarvitaan nyt päätöksiä. Ennen kaikkea tarvitaan poliittista johtajuutta syvään juurtuneiden esteiden raivaamiseksi kehityksen tieltä, jotta voidaan viimeinkin toteuttaa eurooppalaisten yritystentoimintaa helpottavat uudistukset petosten torjumiseksi, hallinnollisten esteiden poistamiseksi ja sääntelystä aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi.

2 VIIMEAIKAiset JA KÄYNNISSÄ OLEVAN ALOITTEET KYSEISELLÄ ALALLA

Komissio on johdonmukaisesti vaatinut alv-järjestelmän uudistamista. Joulukuussa 2010 annettiin vihreä kirja alv:n tulevaisuudesta⁹. Sitä seurasi laaja ja hedelmällinen keskustelu,

⁷ Osana sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaa ohjelmaa (REFIT).

⁸ Ernst & Young, 2015.

⁹ KOM(2010) 695, komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SEC(2010) 1455, 1.12.2010.

josta komissio esitti joulukuussa 2011 päätelmänsä arvonlisäveron tulevaisuutta koskevassa tiedonannossa¹⁰, jossa se myös määritteli tärkeimmät tavoitteensa tuleville vuosille.

Tässä yhteydessä komissio hylkäsi tavoitteen, jonka toteuttamista se oli yrittänyt jo monta vuotta siinä kuitenkaan onnistumatta. Tavoite koski lopullista alv-järjestelyä, jossa kaikki rajatylittävät tavaratoimitukset olisi verotettu tavaroiden alkuperäjäsenvaltiossa samoilla edellytyksillä ja alv-kannoilla kuin kotimaisessa kaupassa. Euroopan parlamentti¹¹ ja neuvosto¹² ovat yhtä mieltä siitä, että lopullisessa järjestelmässä verottamisen olisi tapahduttava tavaroiden määräjäsenvaltiossa.

Sitten toteutuneita aloitteita ovat olleet seuraavat:

- nopea mekanismi äkillisiin ja mittaviin alv-petoksiin reagoimiseksi¹³;
- uusien suorituspaikkaa koskevien sääntöjen soveltaminen yleisten periaatteiden mukaisesti määräpaikassa loppukuluttajille tarjottaviin televiestintä- ja radio- ja televisiolähetyspalveluihin ja sähköisiin palveluihin sekä erityisjärjestelmän perustaminen verolainsäädännön noudattamisen helpottamiseksi¹⁴;
- EU:n alv-järjestelmän uusi avoimempi hallinnointijärjestelmä, jossa kaikki sidosryhmät ovat aikaisempaa tiiviimmin mukana¹⁵.

Tämän jälkeen on käynnistetty muita aloitteita, joiden tavoitteena on poistaa arvonlisäveroon liittyviä esteitä, jotka haittaavat digitaalista kehitystä ja pk-yritysten kehittymistä sisämarkkinoilla, sekä julkisen sektorin alv-sääntöjen tarkistaminen¹⁶.

2.1 Sähköistä kaupankäyntiä haittaavien alv-esteiden poistaminen sisämarkkinoilla

Rajat ylittävän sähköisen kaupankäynnin nykyinen alv-järjestelmä on monimutkainen ja tulee kalliiksi sekä jäsenvaltioille että yrityksille. Tavaroiden toimittamiseen toiseen EU-maahan liittyvien kustannusten määräksi on arvioitu keskimäärin 8 000 euroa vuodessa¹⁷. Lisäksi EU:n yritykset ovat epäedullisessa kilpailuasemassa, sillä EU:n ulkopuoliset tavarantoimittajat voivat toimittaa tavaroita arvonlisäverotta EU:n kuluttajille pienten lähetysten tuonnin verovapautuksen turvin (vuonna 2015 unioniin tuotiin lähes 150 miljoonaa arvonlisäverotonta lähetystä¹⁸). Koska järjestelmä on niin monimutkainen, jäsenvaltioiden on vaikea valvoa sen noudattamista, ja tästä aiheutuu vuosittain arviolta noin 3 miljardin euron menetykset¹⁹.

¹⁰ KOM(2011) 851, 6.12.2011.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2011-0436>

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules

¹⁵ Perustettiin alv-asiantuntijaryhmä ja EU:n alv-foorumi sekä julkaistiin selittäviä huomautuksia ja arvonlisäverokomitean suuntaviivat.

¹⁶ Eräät julkisen sektorin toteuttamat tai yleisen edun mukaisina pidettävät toimet on 1970-luvulta peräisin olevien erityissääntöjen mukaisesti vapautettu arvonlisäverosta. Näihin toimiin liittyvää sääntelyä on sittemmin purettu tai asianomaisia aloja on avattu kilpailulle, minkä vuoksi huoli kyseisten sääntöjen monimutkaisuudesta ja niiden mahdollisesta vääristävästä vaikutuksesta kilpailuun on noussut yhä enemmän esille. Komissio on tutkinut mahdollisia keinoja tilanteen korjaamiseksi.

¹⁷ Komission meneillään olevan rajat ylittävän sähköisen kaupankäynnin alv-esteitä koskevan tutkimuksen alustavat tiedot.

¹⁸ Ks. edellä.

¹⁹ Ks. edellä.

Kuten komissio ilmoitti digitaalisten sisämarkkinoiden strategiassa²⁰ toukokuussa 2012, se esittää vuoden 2016 loppuun mennessä lainsäädäntöehdotuksen, joka koskee rajat ylittävän sähköisen kaupan arvonlisäverotuksen uudistamista ja yksinkertaistamista erityisesti pk-yritysten kannalta. Tähän sisältyvät seuraavat:

- erityisjärjestelmän laajentaminen EU:n sisäiseen ja kolmansien maiden kanssa käytävään tavaroiden verkkokauppaan;
- koko EU:n kattava yhteinen yksinkertaistus (arvonlisäveron alaraja²¹), jolla autetaan pieniä aloittelevia sähköisen kaupan yrityksiä;
- kotivaltion suorittamien tarkastusten salliminen, mukaan lukien rajat ylittävää toimintaa harjoittavien yritysten yhtenäinen tarkastusmalli;
- arvonlisäverovapautuksen poistaminen EU:n ulkopuolelta tulevilta pieniltä lähetyksiltä.

2.2 Tavoitteena pk-yritysten alv-paketti

Koska EU:n alv-järjestelmä on niin monimutkainen ja hajanainen, pk-yrityksille aiheutuu yleensä alv-sääntöjen noudattamisesta suuremmat kustannukset kuin suurille yrityksille²². Sen vuoksi komissio suunnittelee uuden sisämarkkinastrategian²³ jatkotoimiksi pk-yrityksille kattavaa yksinkertaistuspakettia, jolla pyritään luomaan niiden kasvua edistävä ja rajat ylittävälle kaupankäynnille suotuisa ympäristö. Erityisesti otetaan tarkasteluun pienten yritysten erityisjärjestelmä. Paketti on määrä esittää vuonna 2017.

Komissio ottaa myös opiksi vakioitua arvonlisäveroilmoitusta koskevan ehdotuksen²⁴ peruuttamisesta. Kyseessä on asia, joka kaipaakaan edelleen merkittävää yksinkertaistamista, ja komissio aikoo jatkaa pohdintaa siitä, miten pk-yritysten tähän liittyviä kustannuksia voitaisiin vähentää.

3 KIIREELLISESTI TARVITTAVAT TOIMENPITEET ALV-VAJEeseen PUUTTUMISEKSI

Alv-vajeeseen on tarpeen puuttua kiireellisillä toimilla seuraavilla kolmella alalla: hallinnollisen yhteistyön parantaminen, sääntöjen vapaaehtoisesta noudattamisesta lisääminen ja Euroopan verohallintojen toiminnan kollektiivinen kohentaminen. Lisäksi sähköisen kaupankäynnin lisääntyminen edellyttää uutta lähestymistapaa veronkantoon.

3.1 Yhteistyön parantaminen EU:ssa sekä EU:n ja muiden maiden välillä

Kuten Euroopan tilintarkastustuomioistuinkin²⁵ on todennut, veroviranomaisten hallinnollisen yhteistyön välineiden käyttö on puutteellista. Lisäksi Eurofisc-verkoston²⁶ täytäntöönpano ei ole ollut riittävän kunnianhimoista. Sen vuoksi on tarpeen siirtyä jäsenvaltioiden väliseen tiedonvaihtoon perustuvista nykyisistä yhteistyömalleista uusiin tapoihin jakaa ja analysoida

²⁰ COM(2015) 192, 6.5.2015.

²¹ Jos tätä määrää ei ylitetä, rajatylittävissä toimituksissa tai suorituksissa ei vaadita rekisteröitymistä muissa jäsenvaltioissa eikä rekisteröitymistä erityisjärjestelmään.

²² Institute for Fiscal Studies, ks. edellä.

²³ COM(2015) 550, 28.10.2015.

²⁴ COM(2013) 721, 23.10.2013.

²⁵ Erityiskertomus nro 24/2015: EU:n sisäisten arvonlisäveropetosten torjuminen: lisätoimia tarvitaan, 3.3.2016.

²⁶ Eurofisc on kansallisten virkamiesten verkosto, joka on perustettu alv-petoksia koskevien kohdennettujen tietojen nopeaa vaihtamista varten.

yhteisesti tietoa ja toimia yhdessä. Jäsenvaltioiden olisi voitava hyödyntää EU:n tason riskinhallintavalmiuksia, jotta ne voisivat tunnistaa ja purkaa petokselliset verkostot nopeasti ja entistä tehokkaammin.

Tässä yhteydessä tarkastellaan myös keinoja vahvistaa Eurofiscin roolia ja vaikuttavuutta. Tavoitteena on laadullinen harppaus kohti kehittyneempää rakennetta. Eurofisc-verkostossa toimivien virkamiesten olisi komission tuella voitava saada välittömästi käyttöönsä eri jäsenvaltioissa olevat tiedot, joiden perusteella ne voivat vaihtaa, jakaa ja analysoida tärkeimpiä tietoja ja käynnistää yhteisiä tarkastuksia. Tällaisia parannuksia sisältävä lainsäädäntöehdotus annetaan vuonna 2017.

Keskinäistä avunantoa on tarpeen tehostaa myös verosaatavien perinnän alalla.

Lisäksi järjestäytynyt rikollisuus ja tuontiin liittyvät alv-petokset ovat kysymyksiä, jotka edellyttävät sellaisten esteiden poistamista, jotka haittaavat vero- ja tulliviranomaisten välistä tehokasta yhteistyötä sekä yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten ja rahoituslaitosten kanssa kansallisella ja EU:n tasolla. Tämän tavoitteen saavuttamisessa voisivat auttaa alv-petokset EU:n laajuisesti kattavan unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan komission ehdotuksen²⁷ sekä Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta annetun komission ehdotuksen²⁸ hyväksyminen.

Tämän lisäksi yhteistyön parantaminen kansainvälisten organisaatioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden kanssa arvonnäveroasioissa voisi mahdollistaa EU:n hallinnollisen yhteistyön järjestelmän laajentamisen muihin maihin erityisesti sähköisen kaupankäynnin toimivan verotuksen turvaamiseksi.

3.2 Verohallintojen tehostaminen

Verolainsäädännön noudattamisen valvonta on jäsenvaltioiden veroviranomaisten vastuulla. Arvonnäveron kanto ja petosten torjunta globaalissa taloussympäristössä edellyttää vahvoja verohallintoja, joilla on keinot ja valmiudet avustaa toisiaan. Monissa talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson suosituksissa kehoitetaan jäsenvaltioita parantamaan verolainsäädännön noudattamista ja verohallintojensa valmiuksia. Sen vuoksi olisi lisättävä toimia alan parhaiden toimintatapojen vaihtamiseksi ja toteuttamiseksi.

Arvonnäveron kannon uudenaikaistaminen voi myös tuottaa huomattavia etuja. Sähköinen hallinnointi ja digitaaliset verotilit yksinkertaistaisivat veroviranomaisten menettelyjä ja vähentäisivät yritysten rasitteita sekä jäsenvaltioissa että yli valtioiden rajojen. Tämä auttaisi rakentamaan luottamusta ja torjumaan petoksia.

On tullut aika kehittää verohallinnoille yhteiset tavoitteet, jotta voitaisiin lisätä luottamusta ja parantaa verohallintojen valmiuksia torjua petoksia ja mukautua talouden kehityssuuntiin yhdessä työskennellen. Komissio aikoo

- käynnistää 28 verohallinnon johtajien välillä ja tullin kanssa käytävän strategisen keskustelun tällaisten tavoitteiden laatimiseksi;
- edistää sopimuksia verohallintojen ydintehtävien ja niiden arvioinnin vähimmäislaatuvaatimuksista;

²⁷ COM(2012) 363, 11.7.2012, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin.

²⁸ COM(2013) 534, 17.7.2013, Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta.

- tarjota alustan tietämyksen ja kokemusten jakamiselle ja tekniselle avunannolle uudistusten tukemiseksi²⁹.

3.3 Sääntöjen vapaaehtoisen noudattamisen parantaminen

Sääntöjen vapaaehtoista noudattamista sekä yritysten ja veroviranomaisten välistä yhteistyötä on myös tarpeen parantaa. Komissio auttaa tässä prosessissa toteuttamalla tai tukemalla konkreettisia hankkeita, kuten tehokkaat riitojenehkäisy- ja ratkaisumekanismit EU:n alv-foorumilla, ja edistää sopimusten tekemistä verohallintojen ja liiketoiminnan eri alojen välillä.

3.4 Veronkanto

Sähköinen kaupankäynti, vuorovaikutustalous ja muut uudet liiketoimintamuodot ovat veronkannon kannalta sekä haaste että mahdollisuus. Tämä pätee niin valtioiden sisällä kuin yli rajojenkin. Näihin haasteisiin vastaamiseksi jäsenvaltioiden on yhdessä ja komission tuella määriteltävä parhaat toimintatavat ja toteutettava niiden jakaminen. Uudet lähestymistavat veronkantoon voivat sisältää muun muassa uusia raportointi- ja tarkastusvälineitä ja uusien roolien määrittelyä tietyille markkinatoimijoille.

3.5 Väliaikainen poikkeus jäsenvaltioille kansallisten ja rakenteellisten petosten torjumiseksi

Alv-petokset eivät vaikuta kaikkiin maihin samalla tavalla: alv-vaje vaihtelee alle 5 prosentista yli 40 prosenttiin. Eräät jäsenvaltiot, joissa vaikutus on suurempi, ovat pyytäneet lupaa ottaa käyttöön yleinen käännetty verovelvollisuus, joka poikkeaisi arvonlisäverodirektiivin³⁰ yleisistä periaatteista. Pyyntöjen tarkoituksena on puuttua paikallisiin alv-petoksiin, ottaen huomioon kyseessä olevan jäsenvaltion erityispiirteet.

Komissio ymmärtää, että on tarpeen löytää käytännöllisiä lyhyen aikavälin ratkaisuja alv-petosten käsittelemiseksi. Vaikka pyynnöt ylittävät nykyisen arvonlisäverodirektiivin tarjoamat mahdollisuudet³¹ ja edellyttäisivät näin ollen lainsäädännön muuttamista, komissio suhtautuu niihin hyvin vakavasti ja tutkii niiden poliittiset, oikeudelliset ja taloudelliset vaikutukset tarkasti ennen päätelmiensä muodostamista. Tällaiset poikkeukset eivät saisi haitata suhteettomasti sisämarkkinoiden toimintaa ja edellyttäisivät yksimielisyyttä neuvostossa. Arviointiin sisältyy yksityiskohtainen analyysi, jotta voidaan varmistaa perusteellinen ja oikea käsitys tilanteesta ja väliaikaisten poikkeusten mahdollisista vaikutuksista. Mahdolliset vaikutukset yrityksiin ja verohallintoihin ovat keskeinen huomioon otettava tekijä, erityisesti sopeuttamiskustannusten osalta ja myös sen varalta, että petokset siirtyisivät naapurimaihin ja vähittäismyyntin tasolle.

Uskottavia hallinnollisia toimenpiteitä on joka tapauksessa olemassa, ja ne ovat monissa jäsenvaltioissa osoittautuneet toimiviksi petosten hallinnassa. Sen vuoksi komissio on valmis auttamaan jäsenvaltioita, joita asia koskee, parantamaan veronkantoa ja tarkastusvalmiuksia. Kattavia uudistusohjelmia, jotka perustuisivat alv-vajeen ja petoskuvioiden perusteelliseen analysointiin kyseisissä jäsenvaltioissa sekä parhaisiin toimintatapoihin, voitaisiin toteuttaa nopeastikin. Komissio voisi antaa tähän rahallista tukea, ja alalla aiemmin moitteettomasti toimineet kansalliset verohallinnot voisivat myös tarjota asiantuntemustaan. Lisäksi Eurofisc

²⁹ Komission rakenneuudistusten tukipalvelu voisi auttaa tässä tehtävässä.

³⁰ Direktiivi 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä.

³¹ Alv-direktiivin 395 artikla.

voisi auttaa riskianalyysin toteuttamisessa, ja kansallisten verohallintojen vapaaehtoisen osallistumisen pohjalta voitaisiin tehdä yhteisiä tarkastuksia.

Näiden poikkeusten arviointi ei estä komissiota esittämästä ehdotuksia, jotka koskevat lopullisen arvonlisäverojärjestelmän täytäntöönpanoa. Komissio raportoi tämän asian etenemisestä tämän vuoden kesäkuussa.

4 KESKIPITKÄN AIKAVÄLIN TOIMENPITEET ALV-VAJEESEEN PUUTTUMISEKSI: KOHTI VANKKAA EUROOPAN YHTENÄISTÄ ALV-ALUETTA

Nykyinen järjestelmä on ollut käytössä vuodesta 1993. Se oli alun perin tarkoitettu väliaikaiseksi. Järjestelmässä jaetaan jokainen rajan ylittävä liiketoimi alv:stä vapautettuun suoritukseen/toimitukseen ja verolliseen hankintaan. Järjestelmä muistuttaa tullijärjestelmää, mutta siinä ei ole vastaavaa valvontaa, minkä vuoksi rajat ylittävä toiminta on altista petoksille.

Petoksia tapahtuu, kun tavarantoimittaja väittää toimittaneensa tavarat toiseen jäsenvaltioon, vaikka ne on tosiasiassa käytetty paikan päällä arvonlisäveroa maksamatta, tai erityisesti silloin, kun asiakas hankkii rajan ylittävässä kaupankäynnissä tavaroita tai palveluja arvonlisäverotta ja laskuttaa niistä alv:n tilittämättä sitä veroviranomaisille, mutta asianomainen tavarantoimittaja/palvelun suorittaja voi kuitenkin vähentää sen³².

On aika omaksua tällaisten petosten torjumiseen yhtenäinen lähestymistapa, joka soveltuu kaikilta osin sisämarkkinoiden vaatimuksiin. Edellä kuvaillun kaltaiset kunnianhimoisimmatkaan hallinnolliset toimet alv-vajeen torjumiseksi eivät käyttökelpoisuudestaan huolimatta yksinään riitä lopettamaan rajat ylittäviä petoksia.

Vankka yhtenäinen eurooppalainen alv-alue tarkoittaisi, että rajat ylittävää toimintaa kohdeltaisiin samalla tavalla kuin maiden sisäisiä toimia, mikä poistaisi järjestelmän sisäiset heikkoudet. Lisäksi verohallintojen välinen tiiviimpi yhteistyö yhdentäisi arvonlisäverotuksen hallinnoinnin ja noudattamisen valvontaa.

Neuvoston annettua päätelmänsä toukokuussa 2012 komissio aloitti avoimen vuoropuhelun jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien³³ kanssa tutkiakseen yksityiskohtaisesti, miten määräpaikkaperiaatetta voitaisiin soveltaa rajat ylittävässä³⁴ B2B-kaupassa³⁵. Yksi vaihtoehto olisi yleinen käännetty verovelvollisuus.

Yleisen käännetyn verovelvollisuuden järjestelmässä alv jätetään kantamatta liiketoiminnan koko ketjussa, ja se kannetaan vasta kuluttajilta. Tämä tarkoittaa, että arvonlisävero maksetaan vasta vähittäismyyntivaiheessa. Tällaisesta järjestelmässä puuttuu nykyisen alv-järjestelmän itseään valvova ominaisuus (erissä maksamisen periaate), jolla varmistetaan, että pieni määrä kooltaan kohtalaisen suuria luotettavia verovelvollisia maksaa suuren osan taloudellisen ketjun arvonlisäverosta.

Muunlaisiakin petoksia voi tapahtua: petosten tekijät voivat esimerkiksi esiintyä verovelvollisina saadakseen loppukäyttöön tarkoitettuja tavaroita arvonlisäverovapaasti. On

³² Missing Trader- ja karusellipetokset.

³³ Liike-elämän ja veroasiantuntijoiden edustajat ja alv-asiantuntijaryhmän tutkijat.

³⁴ SWD(2014) 338, 29.10.2014, on the implementation of the definitive VAT regime for cross-border trade.

³⁵ Business to Business.

siis olemassa suuri riski petosten ja verottamatta jäävän yksityisen kulutuksen lisääntymisestä, erityisesti ottaen huomioon EU-maiden korkeat alv-kannat (jopa 27 %).

Komissio toteaa siksi, että paras vaihtoehto EU:lle kokonaisuutena olisi verottaa B2B-tavaratoimituksia EU:ssa samalla tavoin kuin maiden sisäisiä toimituksia, mikä auttaisi korjaamaan siirtymäjärjestelyjen suuren puutteen, mutta säilyttäisi kuitenkin muuttumattomina ne ominaisuudet, joihin alv-järjestelmä perustuu.

Rajat ylittävien tavarantoimitusten tällainen verottaminen varmistaisi maan sisäisen ja valtion rajan ylittävien toimitusten yhdenmukaisen kohtelun koko tuotanto- ja jakeluketjussa sekä toisi rajat ylittävässä kaupassa takaisin alv-järjestelmän perusominaisuudet eli erissä maksamisen ja järjestelmän itseään valvovan luonteen.

Näin ollen tällaisen muutoksen odotetaan vähentävän rajat ylittävän toiminnan petoksia EU:ssa noin 40 miljoonalla eurolla (80 %) vuodessa³⁶. Välituotekäyttöä ja tavaroiden lopullista käyttöä verotetaan edelleen siellä, mihin ne on kuljetettu, mikä on riittävän luotettava riittävän luotettava arviointiperuste kulutuspaikan määrittämiselle. Tällainen objektiivinen kriteeri vaikeuttaisi verovelvollisten verosuunnittelua tai petoksia. Sen ansiosta verohallinnot voisivat keskittää resurssit muihin haasteisiin.

Muutoksen tueksi on toteutettava joitakin huomattavia yksinkertaistamistoimenpiteitä. Esimerkiksi erityisjärjestelmä, jota sovelletaan jo televiestintä- ja radio- ja televisiolähetyspalveluihin ja joka on määrä ulottaa koskemaan kaikkea sähköistä kaupankäyntiä³⁷, pannaan entistään laajemmin täytäntöön ja uudistetaan siten, että voidaan hyödyntää täysimääräisesti digitaaliteknologian tarjoamat mahdollisuudet prosessien yksinkertaistamiseen, vakioimiseen ja uudenaikaistamiseen. Yritysten on rekisteröidyttävä arvonlisäveroa varten ainoastaan siinä jäsenvaltiossa, johon ne ovat sijoittautuneet. Kaiken kaikkiaan yritykset säästäisivät keskimäärin noin miljardi euroa³⁸.

Tällainen järjestelmä edellyttäisi verohallinnoilta parempaa luottamusta ja yhteistyötä, koska jäsenvaltion, johon tavarat saapuvat, on voitava luottaa siihen, että rajan ylittävän lähetyksen alv on kannettu lähtöjäsenvaltiossa. Verohallintojen keskinäinen tehokkuus arvonlisäveron kantamisessa ja petosten torjunnassa olisi sen vuoksi tarpeen yhdentää korkeimmalle mahdolliselle tasolle. Järjestelmä merkitsisi myös huomattavaa muutosta yrityksille. Täytäntöönpanon olisi sen vuoksi tapahduttava asteittain, jotta voidaan turvata yrityksille häiriötön siirtymä ja kaikille jäsenvaltioille mahdollisuudet saavuttaa parempi yhteistyö ja paremmat hallinnolliset valmiudet. Järjestelmän olisi myös oltava käyttäjäystävällinen ja perustuttava uusimpaan saatavilla olevaan digitaaliteknologiaan.

Ensimmäisenä lainsäädäntötoimenpiteenä otetaan uudelleen käyttöön rajat ylittävien tavaratoimitusten verottamisen periaate ja erityisjärjestelmä laajennetaan rajat ylittäviin B2B-tavaratoimituksiin. Verohallinnon valtuuttamat yritykset, jotka noudattavat sääntöjä, olisivat kuitenkin edelleen velvollisia maksamaan arvonlisäveron tavaroista, jotka on ostettu muista EU-maista. Tämä koskisi myös pk-yrityksiä. Koska valtaosa rajat ylittävää kauppaa harjoittavista verovelvollisista noudattaa sääntöjä, erityisjärjestelmän kautta ohjautuvan arvonlisäveron määrä vähenisi huomattavasti ja yritysten sopeutuminen helpottuisi.

³⁶ Esimerkiksi Ranskassa petosten määrä vähenisi noin 10 miljardilla eurolla. Muita esimerkkejä ovat Italia: 7 miljardia euroa; Yhdistynyt kuningaskunta: 4 miljardia euroa; Romania: noin 17 % nykyisistä alv-tuloista; Kreikka: 12 %, Ernst & Young (2015).

³⁷ Ks. edellä mainittu tulossa oleva lainsäädäntöehdotus.

³⁸ Ernst & Young, ks. edellä.

Toisessa lainsäädäntövaiheessa verotus kattaisi kaikki rajat ylittävät toimitukset ja suoritukset, jolloin kaikkia tavaratoimituksia ja palvelusuorituksia kohdeltaisiin sisämarkkinoilla samalla tavoin riippumatta siitä, ovatko ne maiden sisäisiä vai rajat ylittäviä. Tämä edellyttää yhteistyön ja yhteisten täytäntöönpanovälineiden laadun merkittävää parantamista, jotta voidaan varmistaa verohallintojen keskinäinen luottamus. Ensimmäinen etappi tämän tavoitteen saavuttamisessa on yhteistyön lisääminen Eurofisc-verkoston kautta ja verohallintojen valmiuksien parantaminen. Lopullinen järjestelmä voidaan panna kokonaan täytäntöön vasta, kun parannusta on jäsenvaltioiden mielestä saavutettu riittävästi.

5 VEROKANTAPOLITIIKAN UUDISTAMINEN

Arvonlisäverodirektiivissä säädetään yleisistä säännöistä, jotka muodostavat puitteet jäsenvaltioiden vapaudelle määrittää alv-kannat. Näiden sääntöjen tarkoituksena oli ennen muuta turvata alv-järjestelmän puolueettomuus, yksinkertaisuus ja toimivuus. Lainsäätäjä päätti soveltaa oletusarvoisesti vakioitua alv-kantaa kaikkiin verollisiin tavaratoimituksiin ja palvelusuorituksiin ja asettaa vähimmäisverokannaksi 15 prosenttia. Se salli kaksi alennettua, vähintään 5 prosentin verokantaa, jotka koskivat tiettyjä alv-direktiivissä lueteltuja tavaroita ja palveluja³⁹. Lisäksi eräissä jäsenvaltioissa sallitaan niin sanotun standstill-poikkeuksen⁴⁰ mukaisesti tietty määrä alennettuja verokantoja, jotka voivat olla myös alle 5 prosenttia.

Nykyisissä säännöissä ei kuitenkaan oteta täysimääräisesti huomioon teknologian ja talouden kehityssuuntia. Tämä koskee esimerkiksi sähköisiä kirjoja ja sanomalehtiä, joihin ei sovelleta samaa alennettua verokantaa kuin fyysisiin julkaisuihin. Tätä asiaa käsitellään digitaalisten sisämarkkinoiden strategian yhteydessä.

Lisäksi säännöt on laadittu yli kaksi vuosikymmentä sitten, jolloin tavoitteena oli lopullinen alv-järjestelmän toteuttaminen alkuperäperiaatteen pohjalta. Sen jälkeen arvonlisävero on koko ajan enemmän kehittynyt määräpaikkaperiaatteen suuntaan. Verokantoja koskevia sääntöjä ei ole kuitenkaan koskaan muokattu tämän logiikan mukaisiksi. Tästä on seurannut alv-kantojen suuria eroavaisuuksia, jotka voivat vieläkin vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan järjestelmässä, jossa kuluttajat ylittävät rajoja ostaakseen tavaroita ja palveluja. Tällaisia tapauksia lukuun ottamatta, tavaroiden toimittajat ja palvelujen suorittajat eivät saa – toisin kuin alkuperäjärjestelmässä – mitään merkittävää hyötyä sijoittautumisesta alemman verokannan jäsenvaltioon, minkä vuoksi alv-kantojen erot eivät yhtä todennäköisesti häiritse sisämarkkinoiden toimintaa.

Arvonlisäverodirektiivin sääntöjen tavoitteena on säilyttää sisämarkkinoiden toimivuus ja ehkäistä kilpailun vääristymistä. Komissio muistuttaa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti, että EU voi toteuttaa toimia ainoastaan jos ja siinä määrin kuin tiettyjä tavoitteita ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden toimilla, vaan ne voidaan sen vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Nykyiset säännöt hidastavat ja hankaloittavat alennettujen verokantojen laajentamista uusille alueille, koska kaikki päätökset on tehtävä yksimielisesti. Sen vuoksi alv-direktiivi on vanhentumassa esimerkiksi kehittyvän teknologian tuotteiden osalta.

Lisäksi EU-lainsäädännön hyväksymisen hitauden vuoksi jäsenvaltiot ovat joutuneet tilanteeseen, jossa ne rikkovat sääntöjä. Komissio on tähän mennessä joutunut aloittamaan yli 40 rikkomusmenettelyä, joiden kohteena on yli kaksi kolmasosaa jäsenvaltioista. Uudistus,

³⁹ Alv-direktiivin liitteessä III.

⁴⁰ Alv-direktiivin 109–122 artikla.

joka antaisi jäsenvaltioille enemmän vapautta, antaisi niille myös mahdollisuuden tehdä haluamiaan veropoliittisia päätöksiä nopeammin ja säästäisi EU:n tarpeettomilta oikeudenkäynneiltä.

Toisaalta verokantojen määrittelyn siirtäminen kokonaan jäsenvaltioille ei tapahtuisi ilman kustannuksia ja haittoja, vaikka se ei sinällään uhkaisikaan sisämarkkinoiden toimintaa. Se voisi vähentää alv-tuloja eri toimialojen vaatiessa suotuisampaa kohtelua. Pitkällä aikavälillä tämä voisi kutistaa veropohjaa, mikä olisi EU:n talouspolitiikan suositusten vastaista. Alennettujen ja normaalien verokantojen ero onkin viime vuosina laajentunut, mikä vähentää arvonlisäverojärjestelmän tehokkuutta ja lisää kilpailun vääristymiä. Lisäksi hajauttamisen lisääminen voisi vain lisätä monimutkaisuutta ja yritysten kustannuksia sekä aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta. Määräpaikkaperusteisessa järjestelmässä, jossa yritysten on kussakin jäsenvaltiossa kannettava arvonlisävero muissa jäsenvaltioissa sovellettavien kantojen mukaan, on entistään tärkeämpää, että kaikki kansalliset säännöt ovat yksinkertaisia ja perustuvat mahdollisimman laajasti yhdenmukaistettuihin tuotekategorioihin.

Hajautetumpaan järjestelmään päätyminen riippuu viime kädessä poliittisista valinnoista. Sen vuoksi päätös tällaisen järjestelmän käyttöön ottamisesta ei voi olla pelkästään tekninen asia vaan siitä tarvitaan poliittista keskustelua. Teknisellä tasolla on olemassa monia vaihtoehtoja, mutta ensin olisi päästävä yhteisymmärrykseen uudistuksen yleisistä linjoista. Kaksi pääasiallista vaihtoehtoa esitetään jäljempänä. Ne eivät ole toisensa poissulkevia vaan edustavat eriasteista joustoa jäsenvaltioille.

5.1 Vaihtoehto 1: alennettuun verokantaan oikeutettujen tavaroiden ja palvelujen luettelon laajentaminen ja säännöllinen tarkistaminen

Arvonlisäveron normaalina vähimmäisverokantana säilyisi 15 prosenttia. Luetteloa tavaroista ja palveluista, joihin voidaan soveltaa alennettua verokantaa, tarkistettaisiin siirryttäessä lopulliseen järjestelmään ja sen jälkeen säännöllisin väliajoin, erityisesti poliittiset painopisteet huomioon ottaen. Jäsenvaltiot voisivat toimittaa komissiolle näkemyksiään mukautustarpeista.

Komissio tutkisi jäsenvaltioiden avustuksella, voisivatko muutokset uhata sisämarkkinoiden toimintaa tai vääristää kilpailua, sekä ilmoittaisi tutkintansa tulokset ennen muutoksen hyväksymistä.

Tässä vaihtoehdossa säilytettäisiin kaikki jäsenvaltioissa nykyisin laillisesti sovellettavat alennetut verokannat ja poikkeukset. Ne voitaisiin myös sisällyttää kaikkien jäsenvaltioiden saatavilla olevien valinnaisten alennettujen verokantojen luetteloon tasavertaisen kohtelun varmistamiseksi.

5.2 Vaihtoehto 2: luettelosta luopuminen

Kunnianhimoisin lähestymistapa siihen, missä määrin jäsenvaltioiden voitaisiin antaa päättää itse verokannoista, olisi luopuminen koko luettelosta ja jäsenvaltioiden vapauden lisääminen alennettujen verokantojen määrän ja tason suhteen.

Jäsenvaltioita sitoisi edelleen EU:n lainsäädäntö esimerkiksi sisämarkkinoiden ja kilpailusääntöjen osalta sekä EU:n talouden ohjausjärjestelmä, mutta tähän vaihtoehtoon sisältyisi suojatoimia epäoikeudenmukaisen verokilpailun välttämiseksi sisämarkkinoilla siten, että samalla voidaan turvata oikeusvarmuus ja vähentää sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Siksi vapaus päättää alv-kannoista vaatisi tuekseen tiettyjä perussääntöjä tapauksista, joissa alennettuja verokantoja voi soveltaa.

Jäsenvaltioita voitaisiin erityisesti pyytää ilmoittamaan komissiolle ja muille jäsenvaltioille uusista toimenpiteistä sekä arvioimaan niiden mahdolliset vaikutukset sisämarkkinoihin. Yksi mahdollinen ratkaisu epäoikeudenmukaisen verokilpailun ehkäisemiseksi rajat ylittävässä kaupassa voisi olla se, että estetään alennettujen verokantojen soveltaminen suuriarvoisiin ja varsinkin helposti kuljetettaviin tavaroihin ja palveluihin. Verokantajärjestelmän yleisen johdonmukaisuuden ja yksinkertaisuuden varmistamiseksi voitaisiin rajoittaa jäsenvaltioiden sallimien alennettujen verokantojen lukumäärää. Näillä keinoin olisi mahdollista estää kapea-alainen kohdentaminen tiettyihin aloihin epäoikeudenmukaisten veronhuojennusten myöntämiseksi.

Tässä vaihtoehdossa säilytettäisiin lisäksi kaikki alennetut verokannat, myös poikkeukset, joita jäsenvaltioissa laillisesti sovelletaan, ja mahdollisuus soveltaa niitä annettaisiin kaikille jäsenvaltioille. Arvonlisäveron normaali vähimmäisverokanta poistuisi.

6 PÄÄTELMÄT

Toimintasuunnitelmalla näytetään suuntaa kohti EU:n yhtenäistä alv-aluetta. Tähän tiedonantoon pohjautuvia aloitteita kehitetään komission paremman sääntelyn suuntaviivojen mukaisesti⁴¹.

Komissio pyytää neuvostoa ja Euroopan parlamenttia antamaan Euroopan talous- ja sosiaalikomitean tuella mahdollisimman pian poliittista ohjausta, joka vahvistaa niiden halukkuuden kannattaa tässä tiedonannossa esitettyjä toimia.

Varmistaakseen EU:n alv-järjestelmän vuonna 2011 aloitetun uudistustyön jatkuvan ohjauksen komissio tulee säännöllisesti raportoimaan tämän katsauksen tilanteesta ja esittämään uusia toimia.

7 AIKATAULU

Alv-järjestelmän mukauttaminen digitaalitalouteen ja pk-yritysten tarpeisiin

2016	Ehdotus alv-esteiden poistamisesta valtioiden rajat ylittävässä sähköisessä kaupankäynnissä (digitaaliset sisämarkkinat – REFIT) – sähköiset julkaisut
2017	Pk-yritysten alv-paketti

Kohti vankkaa EU:n yhtenäistä alv-aluetta

2016	Toimenpiteet yhteistyön parantamiseksi verohallintojen välillä ja tullin ja lainvalvontaviranomaisten kanssa sekä verohallintojen valmiuksien lujittamiseksi
2016	Arviointiraportti verosaatavien perintään liittyvää keskinäistä avunantoa koskevasta direktiivistä
2017	Ehdotus arvonlisäveroa koskevasta hallinnollisesta yhteistyöstä ja Eurofisc-verkostosta
2017	Ehdotus lopullisesta alv-järjestelmästä rajat ylittävää kauppaa varten (yhtenäinen

⁴¹ SWD(2015) 111, 19.5.2015.

	eurooppalainen alv-alue – ensimmäinen vaihe – REFIT)
--	--

Verokantapolitiikan uudistaminen

2017	Arvonlisäverokantojen uudistaminen (REFIT)
-------------	--