

U 72/2020 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse täytäntöönpanovallan siirtämisestä komissiolle mainitun direktiivin tietyissä säännöksissä käytettävien ilmaisujen merkityksen määrittämiseksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 18.12.2020 antama ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse täytäntöönpanovallan siirtämisestä komissiolle mainitun direktiivin tietyissä säännöksissä käytettävien ilmaisujen merkityksen määrittämiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 28.1.2021

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen

Neuvotteleva virkamies Risto Sakki

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI DIREKTIIVIN 2006/112/EY MUUTTAMISESTA SILTÄ OSIN KUIN ON KYSE TÄYTÄNTÖÖNPANOVALLAN SIIRTÄMISESTÄ KOMISSIOLLE MAINITUN DIREKTIIVIN TIETYISSÄ SÄÄNNÖKSISSÄ KÄYTETTÄVIEN ILMAISUJEN MERKITYKSEN MÄÄRITTELEMISEKSI

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 18.12.2020 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY, jäljempänä *arvonlisäverodirektiivi*, muuttamisesta siltä osin kuin on kyse täytäntöönpanovallan siirtämisestä komissiolle mainitun direktiivin tietyissä säännöksissä käytettävien ilmaisujen merkityksen määrittelemiseksi, COM(2020) 749 lopullinen.

Ehdotuksessa esitetään, että komissiolle siirrettäisiin täytäntöönpanovaltaa tiettyjen arvonlisäverodirektiivissä käytettävien ilmaisujen merkityksen määrittelemiseksi ja, että perustettaisiin jäsenvaltioiden edustajista muodostuva komitea, joka valvoo komission täytäntöönpanosäädösten hyväksymistä. Nykyisin komissiolla ei ole täytäntöönpanovaltaa arvonlisäverodirektiivin osalta. Arvonlisäverodirektiivin 397 artiklan mukaan neuvosto päättää yksimielisesti komission ehdotuksesta arvonlisäverodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämistä toimenpiteistä. Komissiolla on edustajia arvonlisäverodirektiivin 398 artiklassa tarkoitettussa arvonlisäverokomiteassa, joka tarkastelee arvonlisäverodirektiivin mukaisesti neuvottelujen kohteena olevia asioita ja unionin arvonlisäverotusta koskevien säännösten soveltamiseen liittyviä kysymyksiä ja antaa niistä ohjeita. Arvonlisäverokomitea on kuitenkin vain neuvoo-antava komitea, eikä sillä ole toimivaltaa oikeudellisesti sitovien päätösten tekemiseksi.

Käsiteltävä direktiiviehdotus mainitaan yhtenä toimenpide-ehdotuksena 15.7.2020 päivätyssä komission tiedonannossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudenmukaista ja yksinkertaista verotusta koskevaksi toimintasuunnitelmaksi elpymisstrategian tueksi, COM(2020) 312 lopullinen. Toimintasuunnitelmaa ja siihen sisältyviä toimenpide-ehdotuksia on käsitelty 25.8.2020 päivätyssä E-kirjeessä E 95/2020 vp.

2 Ehdotuksen tavoite

Komission mukaan ehdotuksen tavoitteena on varmistaa Euroopan unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen ja tehostaa päätöksentekoprosessia arvonlisäverotuksen alalla siirtämällä komissiolle täytäntöönpanovaltaa arvonlisäverodirektiivin tietyissä säännöksissä käytettävien ilmaisujen merkityksen määrittelemiseksi ja perustamalla komitea, joka valvoo komission täytäntöönpanosäädösten hyväksymistä.

Komission mukaan nykyisen arvonlisäverokomitean ohjeilla ei aina onnistuta varmistamaan arvonlisäverodirektiivin yhdenmukaista soveltamista, eikä komitea ole onnistunut viime aikoina saavuttamaan yksimielisyyttä useista kysymyksistä. Arvonlisäverodirektiivissä käytettävien ilmaisujen erilaiset tulkinnat eri jäsenvaltioissa johtavat komission mukaan todennäköisesti kaksinkertaiseen verotukseen, aiheuttavat oikeudellista epävarmuutta ja lisäkustannuksia yrityksille sekä vääristävät kilpailua. Komissio toteaa, että Euroopan unionin tuomioistuimeen päätyvissä kysymyksissä ratkaisu saadaan vasta huomattavan ajan kuluttua, ja toisinaan tuomio johtaa esimerkiksi tulkintaan, josta suurin osa jäsenvaltioista ei ole aiemmin ollut samaa mieltä.

Ilmaisujen yhdenmukainen tulkinta unionin tasolla on komission mukaan myös tarpeen, jotta veroviranomaisten ja yritysten olisi helpompi soveltaa arvonlisäverodirektiiviä.

Ehdotettua täytäntöönpanovallan siirtoa ja komiteamenettelyä sovellettaisiin komission mukaan vain arvonlisäverodirektiivin säännösten täytäntöönpanoa koskevissa, määrältään rajallisissa säännöksissä, joissa tarvitaan yhteistä tulkintaa. Komiteamenettely on komission mukaan toimintatapa, jolla helpotetaan näiden yhteisten tulkintojen syntymistä.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Komissiolle siirretty täytäntöönpanovalta

Ehdotuksessa esitetään arvonlisäverodirektiiviä muutettavaksi siten, että komissiolle siirrettäisiin täytäntöönpanovaltaa tiettyjen arvonlisäverodirektiivissä käytettävien ilmaisujen merkityksen määrittämiseksi. Komissio voisi määrittellä seuraavissa arvonlisäverodirektiivin säännöksissä käytettävien ilmaisujen merkityksen:

- arvonlisäverovelvollisten osalta, III osaston ja liitteen I säännökset;
- arvonlisäverollisten liiketoimien osalta, IV osaston säännökset;
- verollisten liiketoimien paikan osalta, V osaston ja liitteen II säännökset;
- verotettavan tapahtuman ja verosaatavan syntymisen osalta, VI osaston säännökset;
- arvonlisäveron perusteen osalta, VII osaston säännökset;
- vapautusten osalta, IX osaston säännökset;
- arvonlisäveron vähennysten osalta, X osaston säännökset;
- verovelvollisten ja tiettyjen henkilöiden, jotka eivät ole verovelvollisia, velvollisuuksien osalta, XI osaston ja liitteen VI säännökset, ja
- arvonlisäveron erityisjärjestelmien osalta, XII osaston ja liitteiden VII, VIII ja IX säännökset.

Ehdotuksen perusteluosassa komissio antaa esimerkkejä edellä mainittuihin osastoihin tai liitteisiin sisältyvistä ilmaisuista, joita olisi sovellettava yhdenmukaisesti. Komissio mainitsee muun muassa III osaston osalta käsitteen ”satunnaisesti” (9 artiklan 2 kohta), IV osaston osalta käsitteet ”aineellinen omaisuus” (14 artiklan 1 kohta), ”yritykselle [liikeomaisuutena] kuuluva” (17 artiklan 1 kohta) ja ”saapuminen” (17 a artiklan 4 kohta) sekä osaston V osalta ”lähetys tai kuljetus luovuttajan toimesta tai tämän puolesta” (32 ja 33 artikla).

Täytäntöönpanovallan siirto rajattaisiin ehdotuksen mukaan siten, että komission täytäntöönpanovalta ei koskisi:

- säännöksiä, joilla jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus käyttää valintaoikeutta, siltä osin kuin on kyse päätöksestä käyttää tätä valintaoikeutta;
- säännöksiä, joissa nimenomaisesti viitataan ilmaisuihin, jotka on annettu jäsenvaltioiden määriteltäviksi, siltä osin kuin on kyse näiden ilmaisujen merkityksen määrittämisestä;

- säännöksiä, jotka koskevat edellytyksiä, menettelyjä ja sääntöjä, jotka jäsenvaltioiden on määritettävä, siltä osin kuin on kyse näistä edellytyksistä, menettelyistä ja säännöistä;
- säännöksiä, jotka koskevat jäsenvaltioiden tunnustamis- ja lupamenettelyjä, siltä osin kuin on kyse näistä menettelyistä, ja
- arvonlisäverodirektiivin 239 artiklan verorekisterinumeroa koskevia säännöksiä.

Ehdotuksessa esitetään, että neuvosto puolestaan hyväksyisi yksimielisesti komission ehdotuksesta arvonlisäverodirektiivin säännösten täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet siltä osin kuin kyseiset toimenpiteet eivät edellytä niissä käytettävien ilmaisujen merkityksen määrittämistä. Ehdotuksen mukaan neuvosto hyväksyisi yksimielisesti komission ehdotuksesta myös jäsenvaltioille erityisen arkaluonteisten säännösten täytäntöönpanotoimenpiteet. Tällaisia erityisen arkaluonteisia säännöksiä olisivat ehdotuksen mukaan arvonlisäverodirektiivin I (kohde ja soveltamisala), VIII (verokannat) ja XIII (poikkeukset) osaston sekä liitteiden III, IV, V ja X säännökset. Arvonlisäverodirektiivin muuttaminen edellyttäisi myös edelleen neuvoston yksimielistä hyväksyntää.

Ehdotuksen mukaan, jos komission täytäntöönpanosäädösten soveltamisala olisi sama kuin neuvoston arvonlisäverodirektiivin 397 artiklan mukaisesti hyväksymillä täytäntöönpanotoimenpiteillä, neuvosto poistaisi asiaa koskevat säännökset täytäntöönpanotoimenpiteistään. Mikäli siis neuvoston nykyisten täytäntöönpanosäädösten ja komission ehdotetun toimivaltansa puitteissa antamien täytäntöönpanosäädösten soveltamisala olisi sama, neuvoston olisi tällöin poistettava säännökset.

3.2 Uusi komitologia-asetuksen mukainen komitea

Ehdotuksen mukaan komissiota avustaisi komitea, johon sovellettaisiin yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 182/2011, jäljempänä *komitologia-asetus*, 5 artiklan tarkastusmenettelyä.

Ehdotuksen perusteluosan mukaan verotuksen alalla ei ole mahdollista soveltaa komitologia-asetuksen 4 artiklassa tarkoitettua neuvoo-antavaa menettelyä, jossa komitean lausunto ei ole sitova. Komitologia-asetuksen 5 artiklassa tarkoitettussa tarkastusmenettelyssä komitean antama lausunto vaikuttaa komission toimintamahdollisuuksiin. Ehdotuksen perusteluosan mukaan komissio voisi hyväksyä täytäntöönpanotoimenpiteen ainoastaan, jos komitea antaisi siitä puoltavan lausunnon; sitä vastoin komissiolla ei olisi toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöstä, jos komitea antaisi kielteisen lausunnon tai lausuntoa ei olisi annettu lainkaan.

Komitean kokoonpanoa ja puheenjohtajaa koskevat säännökset vahvistetaan komitologia-asetuksen 3 artiklassa. Komitea muodostuu jäsenvaltioiden edustajista ja sen puheenjohtajana on komission edustaja. Komitea antaisi lausunnon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 16 artiklan 4 ja 5 kohdassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 238 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla määränemmistöllä.

Komitologia-asetus sisältää säännökset asian saattamiseksi muutoksenhakukomitean käsiteltäväksi, mutta muutoksenhakukomiteaa ja siihen liittyvää menettelyä ei ole käsitelty ehdotuksen perusteluosassa.

Ehdotuksen mukaan arvonlisäverokomitea säilyttäisi nykyisen asemansa.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotus perustuu SEUT 113 artiklaan, jonka mukaan neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan säännökset jäsenvaltioiden sääntöjen yhdenmukaistamisesta välillisen verotuksen alalla.

Ehdotus on komission mukaan toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska suurimpana yksilöitynä ongelmana on se, että jäsenvaltiot soveltavat arvonlisäverodirektiiviin sisältyviä käsitteitä epäyhdenmukaisesti ja jäsenvaltiot eivät pysty yksin ratkaisemaan näitä ongelmia.

Ehdotus on komission mukaan suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska siinä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvoston kanta vastaa komission näkemystä toissijaisuusperiaatteesta.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Verolainsäädäntö on keskeinen jäsenvaltioiden budjettisuvereniteettiin ja valtiosuvereniteettiin vaikuttava tekijä. SEUT 113 artiklan mukaan neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan säännökset välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi sekä kilpailun vääristymien välttämiseksi. Sopimuksen 291 artiklan 1 kohdan sisältämän pääsäännön mukaan jäsenvaltiot vastaavat unionin säädösten täytäntöönpanosta. Artiklan 2 kohdan mukaan, jos unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, kyseisillä säädöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai, tietyissä asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa ja SEU 24 ja 26 artiklassa määrätyissä tapauksissa, neuvostolle.

Arvonlisäverodirektiivin 397 artiklan mukaan neuvosto päättää yksimielisesti komission ehdotuksesta direktiivin täytäntöönpanon edellyttämistä toimenpiteistä. Direktiivin johdantokappaleiden mukaan täytäntöönpanotoimenpiteillä olisi ennen kaikkea puututtava rajat ylittävän kaupan kaksinkertaisen verotuksen ongelmaan, joka voi esiintyä veronalaisten liiketoimien suorituspaikkaa koskevien sääntöjen erilaisen soveltamisen takia jäsenvaltioissa. Johdantokappaleiden mukaan, vaikka täytäntöönpanotoimenpiteiden soveltamisala olisi rajattu, toimenpiteiden talousarviovaikutukset voisivat yhden tai useamman jäsenvaltion osalta olla merkittävät. Tämän vaikutuksen perusteella olisi johdantokappaleen mukaan aiheellista, että neuvosto pidättäisi itselleen oikeuden käyttää täytäntöönpanovaltaa.

Ehdotuksella siirrettäisiin komissiolle täytäntöönpanovalta määritellä lähes kaikissa arvonlisäverodirektiivin 414 artiklassa käytetyt ilmaiset. Neuvoston täytäntöönpanovaltaan kuuluisivat ainoastaan direktiivin yleistä soveltamisalaa (4 artiklaa), verokantoja (31 artiklaa) ja jäsenvaltioiden poikkeuksia (30 artiklaa) koskevat säännökset sekä muiden säännösten osalta toimenpiteet, jotka eivät edellytä säännöksissä käytettävien ilmaisujen merkityksen määrittelemistä. Se, milloin toimenpiteet eivät edellytä ilmaisujen merkityksen määrittelemistä, ja siten ehdotettu neuvoston täytäntöönpanovalan käyttöala, on tulkinnanvaraista. Direktiiviehdotuksessa käytetty ilmaisu ”ilmaisu” voisi lähtökohtaisesti käsittää mitkä tahansa muut direktiivissä käytetyt sanonnat kuin ne hyvin harvat tapaukset, jotka on säännöksissä nimenomaisesti jätetty jäsenvaltioiden määriteltäviksi. Komissiolle annettava täytäntöönpanovalta olisi siis laaja, eikä sen käyttöalaa ole ehdotuksessa selkeästi rajattu. Kyse ei siis olisi pelkästä teknisluonteisesta norminantovallasta.

Vaikka direktiiviehdotus tukisi sinällään ehdotuksen tavoitetta EU:n arvonlisäverolainsäädännön yhdenmukaisemmasta soveltamisesta, ehdotettu täytäntöönpanovallan siirto komissiolle kaventaisi huomattavasti neuvoston täytäntöönpanosäädösten käyttöalaa ja, komission antaessa täytäntöönpanosäännöksiä, jäsenvaltioiden säädösvaltaa. Komission täytäntöönpanosäännökset eivät niinkään rinnastuisi nykyiseen arvonlisäverokomitean menettelyyn, jossa käsitellään yksittäisiä kysymyksiä voimassa olevan ja jäsenvaltioiden usein jo implementoiman lainsäädännön pohjalta. Neuvosto on käytännössä hyväksynyt täytäntöönpanosäännöksiä komission ehdottamassa laajuudessa aina, kun komissio on ehdotuksia tehnyt. Lisäksi on huomattava, että viime vuosina arvonlisäverodirektiiviin tehdyillä muutoksilla direktiiviin on otettu aikaisempaa yksityiskohtaisempia säännöksiä.

Ehdotus ei aiheuttaisi välitöntä tarvetta muuttaa arvonlisäverolakia (1501/1993), mutta toteutuessaan se tulisi suurella todennäköisyydellä aiheuttamaan arvonlisäverolain muutostarpeita siinä vaiheessa, kun komissio antaisi ehdotuksessa tarkoitettuja täytäntöönpanosäädöksiä. Suomen arvonlisäverotusta koskevassa lainsäädännössä on oma systematiikkansa, ja arvonlisäverotus on osin muotoutunut oikeus- ja verotuskäytännössä. Direktiiviehdotuksen toteutuessa komission täytäntöönpanosäädökset saattaisivat johtaa sirpaleiseen ja epä johdonmukaiseen sääntelykokonaisuuteen.

Määräenemmistöllä tapahtuvaan päätöksentekoon perustuva komitologiamenettely kaventaisi Suomen kaltaisen pienen jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksia. Vaikutusmahdollisuuksien kaventuminen voisi vaikeuttaa Suomelle tärkeiden intressien, kuten lainsäädännön selkeyden ja yksinkertaisuuden, ajamista.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston yleisten kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö on laatinut 2.10.2017 muistion Säädösvallan siirto (delegoidut säädökset) ja täytäntöönpanovallan siirto (komitologiamenettely) Dnro 4/469/2017. Muistiossa todetaan komitologiamenettelystä muun muassa, että jos kyse on säädösehdotuksesta, asiaa käsitellään usein monessa kokouksessa, jolloin jäsenvaltioilla on mahdollisuus esittää säädösehdotukseen myös kirjallisia kommentteja; sen sijaan rutiiniluonteiset asiat käsitellään yleensä vain yhdessä kokouksessa. Muistiossa todetaan, että komissio voi muuttaa ehdotustaan saatujen kommenttien perusteella joko ennen kokousta tai kokouksen aikana. Komitean kokouksessa ei voi jättää varaumia ja asian käsittely etenee usein hyvin nopeasti. Komissio laatii komitean kokouksista pöytäkirjan, jossa kuvataan käyty keskustelu ja tehdyt päätökset. Muistion mukaan asiakirjat kokousta varten toimitetaan yleensä hyvin myöhään ja kielitoisinnot puuttuvat usein. Suomelle tärkeiden, arvonlisäverotukseen liittyvien intressien ajaminen saattaisi vaikeutua siis myös komitologiamenettelyyn liittyvistä käytännöllisistä syistä.

Tieto komission täytäntöönpanovallan ja määräenemmistö päätöksiin perustuvan komitologiamenettelyn olemassaolosta saattaisi vaikeuttaa arvonlisäverodirektiivin muutosten hyväksymistä neuvostossa ja siten hidastaa tai estää direktiivin uudistamista.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Direktiiviehdotusta on alustavan aikataulun mukaan tarkoitus käsitellä neuvoston työryhmässä ensimmäisen kerran 5.2.2021. Euroopan parlamentin ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoja ei ole vielä annettu asiassa.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ehdotus on käsitelty 19.–21.1.2021 EU-asioiden komitean alaisen jaoston EU9 (Verot) kirjallisessa menettelyssä.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotuksen tavoitetta EU:n arvonlisäverolainsäädännön yhdenmukaisesta soveltamisesta. Tähän tavoitteeseen voitaisiin kuitenkin pyrkiä muilla kuin ehdotuksessa esitetyillä keinoilla, kuten arvonlisäverokomitean toimintaa tehostamalla sekä käyttämällä neuvoston täytäntöönpanosäädöksiä tai yksityiskohtaisempia direktiivisäännöksiä. Valtioneuvosto suhtautuu ehdotukseen varauksellisesti sen aiheuttamien käytännön vaikutuksien ja jäsenvaltion vaikutusvallan kapenemisen vuoksi.