

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista neuvoston direktiiviksi ja asetuksiksi (*arvonlisäverotuksen nykyaikaistaminen digiaikana*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 8 päivänä joulukuuta 2022 tekemät ehdotukset neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta digiajan arvonlisäverosääntöjen osalta, neuvoston täytäntöönpanoasetukseksi täytäntöönpanoasetuksen (EU) 282/2011 muuttamisesta eräiden alv-järjestelmiä koskevien tietovaatimusten osalta ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 904/2010 muuttamisesta digiaikana tarvittavien arvonlisäverotuksen hallinnollisten yhteistyöjärjestelyjen osalta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 19.1.2023

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Erityisasiantuntija Pauliina Pitkänen

EHDOTUKSET ARVONLISÄVEROTUKSEN NYKYAIKAISTAMISEKSI DIGIAIKANA**1 Tausta**

Komissio antoi 8 päivänä joulukuuta 2022 seuraavat ehdotukset arvonlisäverotuksen nykyai-
kaistamiseksi digiaikana:

- ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta digiajan arvonlisäve-
rosääntöjen osalta, COM(2022) 701;
- ehdotus neuvoston täytäntöönpanoasetukseksi täytäntöönpanoasetuksen (EU) 282/2011 muut-
tamisesta eräiden alv-järjestelmiä koskevien tietovaatimusten osalta, COM(2022) 704, sekä;
- ehdotus neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 904/2010 muuttamisesta digiaikana tarvitta-
vien arvonlisäverotuksen hallinnollisten yhteistyöjärjestelyjen osalta, COM(2022) 703.

Ehdotusten tarkoituksena on nykyaikaistaa, selkeyttää ja yksinkertaistaa alv-sääntöjä EU:ssa. Komission mukaan alv-järjestelmästä on tullut petoksille altis sekä monimutkainen yrityksille. Rajat ylittävää kauppaa koskevat alv-säännöt ovat jo 30 vuotta vanhat, eikä niitä ole mukautettu liiketoiminnan harjoittamiseen digitaalisella aikakaudella. Alv-järjestelmässä ei ole vielä täysi-
määräisesti hyödynnetty teknologian kehityksen mukanaan tuomia mahdollisuuksia. Uusien di-
gitaalisten ratkaisujen avulla voidaan puuttua alv-vajeeseen entistä tehokkaammin. Samalla nii-
den avulla voidaan yksinkertaistaa alv-velvoitteita ja pienentää näistä yrityksille aiheutuvia kus-
tannuksia.

Ehdotukset pohjautuvat komission 15 päivänä heinäkuuta 2020 antamaan tiedonantoon oikeu-
denmukaista ja yksinkertaista verotusta koskevasta toimintasuunnitelmasta elpymisstrategian
tueksi (COM(2020) 312) sekä komission työohjelmaan 2022 (COM(2021) 645). Ehdotukset
ovat osa sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaa komission REFIT-ohjelmaa.

Komission mukaan arvonlisäverodirektiivi on merkittävä este digitalisaatiolle, sillä jäsenvalti-
oiden on hankittava poikkeuslupa, jotta ne voivat ottaa käyttöön sähköiseen laskuun perustuvia
digitaalisia raportointivelvoitteita. Monet jäsenvaltiot ovat tästä huolimatta jo ottaneet käyttöön
erilaisia digitaalisia raportointivelvoitteita. Arvonlisäverodirektiivi antaa jäsenvaltioille laajan
harkintavallan ottaa käyttöön ne velvoitteet, jotka ne katsovat välttämättömiksi veronkannon
oikeellisuuden varmistamiseksi ja veronkierron estämiseksi. Näin ollen raportointivelvoitteet
vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Jos yritys toimii useassa jäsenvaltiossa, haja-
nainen sääntely ja erilaiset raportointivelvoitteet aiheuttavat merkittäviä kustannuksia, mikä
haittaa sisämarkkinoiden toimintaa. Lisäksi nykyinen EU:n sisäisten liiketoimien raportointi-
järjestelmä ei mahdollista sitä, että jäsenvaltiot voisivat tehokkaasti puuttua näihin liiketoimiin
liittyviin arvonlisäveropetoksiin.

Alustatalouden kasvu on aiheuttanut uusia haasteita alv-järjestelmälle. Alustatalouden myötä
yksityishenkilöt ja vähäisen toiminnan harjoittajat, jotka eivät ole verovelvollisia myynneistään,

voivat tarjota palveluja verovapaasti alustojen kautta voidaan hyödyntää alustojen tarjoamia skaalaetuja ja verkostovaikutusta. Tällainen toiminta kilpailee verovelvollisten harjoittaman liiketoiminnan kanssa, mikä aiheuttaa kilpailun vääristymistä sisämarkkinoilla. Neutraalisuusiongelmaa aiheutuu komission mukaan erityisesti henkilökuljetus- ja majoituspalvelujen toimialoilla. Komission mukaan ongelmana on myös se, että alustojen kautta tapahtuvaan myyntiin sovellettavat alv-säännöt eivät ole riittävän selkeitä ja jäsenvaltiot ovat soveltaneet alustoja koskevia arvonlisäverodirektiivin sääntöjä eri tavoin.

Verkkokaupan alv-direktiivissä säädettiin alv-velvoitteista verkossa toimiville markkinapaikoille ja yksinkertaistuksista, jotka auttavat yrityksiä noudattamaan alv-velvoitteita palvelujen suoritusten, tavaroiden etämyynnin ja tuonnin osalta. Näihin lukeutuu sähköinen alv-rekisteröinti ja arvonlisäveron maksaminen keskitetyn yhteyspisteen kautta, mikä tarkoittaa rekisteröintiä yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa sen sijaan, että olisi rekisteröidyttävä kaikissa niissä jäsenvaltioissa, joissa kulutus tapahtuu. Näillä 1.7.2021 voimaan tulleilla toimenpiteillä parannettiin alv-sääntöjen noudattamista yksinkertaistamalla alv-järjestelmää. Komission mukaan edelleen on kuitenkin useita tilanteita, joissa verovelvollinen joutuu rekisteröitymään useassa eri jäsenvaltiossa, mistä aiheutuu huomattavaa hallinnollista taakkaa.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on nykyaikaistaa alv-raportointivelvoitteita ja helpottaa sähköistä laskutusta, päivittää alustatalouden alv-sääntöjä ja siirtä yhteiseen arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröintiin EU:ssa.

Komission arvion mukaan ehdotukset toisivat vuosina 2023–2032 yhteensä 172–214 miljardin euron nettohyödyt.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotukseen sisältyy kolme pääasiallista toimenpidekokonaisuutta, joiden tarkoituksena on:

- 1) Uudistaa alv-raportointivelvollisuuksia ottamalla käyttöön digitaaliset raportointivaatimukset, joilla yhtenäistetään verovelvollisen kustakin liiketoimesta veroviranomaisille sähköisessä muodossa toimitettavat tiedot. Samalla otetaan käyttöön pakollinen sähköinen laskutus rajat ylittävissä liiketoimissa.
- 2) Alustatalouden haasteisiin vastaaminen uudistamalla alustatalouteen sovellettavia alv-sääntöjä tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi selkeyttämällä näihin liiketoimiin sovellettavia myyntimaasääntöjä ja tehostamalla alustojen roolia arvonlisäveron kantamisessa, kun ne mahdollistavat tavaroiden sekä lyhytaikaisten majoitus- tai henkilökuljetuspalvelujen myynnin; ja
- 3) Välttää tarve usealle alv-rekisteröinnille EU:ssa ja parantaa tavaroiden etämyynnistä maksettavan arvonlisäveron ilmoittamiseen ja maksamiseen käytettävien yhden yhteyspisteen erityisjärjestelmien toimivuutta ottamalla käyttöön EU:n yhteinen alv-rekisteröinti. Tämä tarkoittaa erityisjärjestelmien toiminnan parantamista sekä erityisjärjestelmien ja käännetyn verovelvollisuuden käytön laajentamista, jotta voidaan minimoida tilanteet, joissa verovelvollisen on rekisteröidyttävä toisessa jäsenvaltiossa.

Ehdotetut toimenpiteet otettaisiin käyttöön vaiheittain aikavälillä 2024–2028.

3.1 Digitaaliset arvonlisäverovelvoitteet

3.1.1 Digitaalisen arvonlisäveroraportoinnin uudistaminen

Rajat ylittävien EU:n sisäisten liiketoimien verovalvonnan parantamiseksi ja jäsenvaltioiden erilaisista raportointijärjestelmistä johtuvan nykyisen hajanaisuuden poistamiseksi arvonlisäverovelvoitteita ehdotetaan uudistettavan ottamalla käyttöön digitaalinen arvonlisäveroraportointi. Komission lainsäädäntöehdotus sisältää lisäksi säännökset digitaalista arvonlisäveroraportointia tukevasta sähköisestä laskutuksesta.

Komission ehdotuksen mukaan Yhteisön sisäisten liiketoimien raportointia uudistettaisiin. Ehdotettu raportointi olisi liiketoimikohtaista ja pakollista rajat ylittävissä tavaroiden yhteisökaupassa ja EU-palvelukaupassa. Digitaaliset raportointivelvoitteet kattaisivat samat liiketoimet kuin mitä nykyisin raportoidaan yhteenvetoilmoituksella lukuun ottamatta arvonlisäverodirektiivin 17 a artiklassa tarkoitettuja toimitusvarastojärjestelyn mukaisesti siirrettyjä tavaroita. Raportointivelvoitteet koskisivat siten yritysten välistä kauppaa. Pakollinen raportointivelvollisuus koskisi myyjän lisäksi ostajaa, koska arvonlisäveropetosten torjunnassa olisi tärkeää voida verrata myyjän ilmoittamia tietoja ostajan ilmoittamiin tietoihin. Nykyistä yhteenvetoilmoitusta ei enää vaadittaisi.

Komission ehdotuksessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa liiketoimikohtainen raportointi käyttöön myös kotimaisissa tilanteissa. Jäsenvaltion sisäisen raportointivelvoitteen tulisi kuitenkin vastata Yhteisön sisäisiä liiketoimia koskevia digitaalisia raportointivaatimuksia.

Jotta Yhteisön sisäisten liiketoimien raportoinnissa saavutettaisiin tarvittava yhdenmukaisuus, raportoitavien tietojen tulisi olla kaikissa jäsenvaltioissa samat. Ehdotuksessa todetaan edelleen, että tulisi välttää tarpeetonta hallinnollista taakkaa, joka kohdistuu useassa jäsenvaltioissa toimiviin yrityksiin. Jäsenvaltioille ei annettaisi mahdollisuutta pyytää muita tietoja. Arvonlisäveroraportoinnin pohjana käytettäisiin rakenteista sähköisessä muodossa olevaa laskua. Standardi on komission täytäntöönpanopäätöksessä (EU) 2017/1879 sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin viitetietojen sekä syntaksien luettelon julkaisemisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/55/EU mukaisesti hyväksytty standardi. Eurooppalaisessa standardissa on sähköisen laskun ydinosisen semanttinen malli. Tämän standardin mukaiset laskut tulisi hyväksyä kaikissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltiot voisivat sallia tietojen toimittamisen sähköisistä laskuista myös muilla yhteensopivilla tietomuodoilla.

3.1.2 Sähköisen laskutuksen käyttöönotto

Yhteisön sisäisten rajat ylittävien liiketoimien laskutukseen ehdotetaan otettavaksi käyttöön pakollisena sähköinen laskutus. Jäsenvaltiot voisivat halutessaan ottaa käyttöön sähköisen laskutuksen myös paikallisiin myynteihin. Paperilaskujen käyttäminen olisi mahdollista vain rajoitusti.

Sähköisen laskun antaminen ei edellyttäisi laskun vastaanottajan hyväksyntää. Ehdotuksen mukaan sähköisen laskun antaminen ja toimittaminen asiakkaalle ei saisi myöskään edellyttää verohallinnon ennakkolupaa tai todentamista.

Jotta arvonlisäverojärjestelmä voidaan toteuttaa tehokkaasti, tiedot olisi saatettava verohallinnolle viivytyksettä. Laskun antamiselle asetettaisiin määräaika, joka olisi kaksi työpäivää verotettavan tapahtuman toteutumisesta eli siitä, kun lasku annetaan tai se olisi pitänyt antaa. Laskuista vaadittaisiin tietyt valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot, eikä tätä enempää saisi jäsenvaltiokohtaisesti myöskään vaatia. Myyjän pankkitilin tunniste ja maksun eräpäivä lisättäisiin

laskun sisältövaatimuksiin, jotta voitaisiin seurata rahavirtoja. Pakollisiin tietoihin kuuluisi lisäksi korjauslaskuissa viittaus aiemman laskun juoksevaan numeroon.

3.1.3 Keskitetty sähköinen arvonlisäverotietokanta

Digitaalisen raportoinnin käyttöönoton tavoitteena on edistää veronkantoa tarjoamalla transaktiokohtaista tietoa verohallinnoille. Komissio ehdottaa uutta keskitettyä sähköistä arvonlisäverotietojärjestelmää, jäljempänä VIES-järjestelmä, jotta tiedot olisivat tehokkaasti jäsenvaltioiden verohallintojen saatavilla ja voitaisiin helpottaa analyysien tekoa ja tietojen ristikkäistarastuksia EU:ssa. Jäsenvaltioille asetettaisiin velvoite välittää tietoja VIES-järjestelmään. VIES-järjestelmän kautta vaihdettavista tiedoista keskeisimpiä olisivat rajat ylittävistä liiketoimista kerätyt tiedot. Lisäksi vaihdettaisiin tietoa liittyen verovelvollisten tunnistamiseen.

Tällä hetkelläkin jäsenvaltioiden välillä vaihdetaan arvonlisäverotusta koskevaa tietoa muun muassa verovelvollisten välisistä rajat ylittävistä myynneistä. Nämä tiedot kerätään kuukausittain annettavalla yhteenvetoilmoituksella. Jatkossa tätä yhteenvetoilmoitusta ei enää kerättäisi, vaan se korvaantuisi VIES-järjestelmään jäsenvaltioiden kautta välitettävällä transaktiokohtaisella tiedolla.

Ehdotuksessa esitetään, että jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten olisi välitettävä tiedot VIES-järjestelmään viimeistään yhden päivän kuluttua verovelvollisen toimittamien tietojen keräämisestä. Komissio kehittäisi, ylläpitäisi, isännöisi ja hallinnoisi keskitettyä järjestelmää teknisesti, mutta jokainen jäsenvaltio kehittäisi, ylläpitäisi, isännöisi ja hallinnoisi teknisesti kansallista sähköistä järjestelmää, jotta toimitettavat tiedot saadaan välittymään automaattisesti keskitettyyn järjestelmään. VIES-järjestelmä olisi jäsenvaltioiden nimeämien virkamiesten käytävissä arvonlisäverolainsäädännön oikean soveltamisen valvontaa ja arvonlisäveropetosten torjuntaa varten. Tiedot säilytettäisiin VIES-järjestelmässä viiden vuoden ajan, jotta jäsenvaltioille jäisi kohtuullinen aika arvonlisäverotarkastusten tekemiseen. Tämän jälkeen tiedot poistettaisiin lopullisesti.

VIES-järjestelmään sovellettaisiin tietosuojavelvoitteiden ja -oikeuksien rajoituksia asetuksen (EU) N:o 904/2010 55 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

Voimaantulo

Direktiivin ja asetuksen säännöksiä sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2028 alkaen.

3.2 Alustatalouden arvonlisäverotus

3.2.1 Sähköisen rajapinnan kautta tapahtuva lyhytaikaisen majoituspalvelun tai henkilökuljetuspalvelun myynti

Komissio ehdottaa, että verovelvolliset, jotka mahdollistavat lyhytaikaisten majoituspalvelujen tai henkilökuljetuspalvelujen myynnin käyttämällä sähköistä rajapintaa, kuten markkinapaikkaa, alustaa, portaalia tai vastaavaa välinettä, olisivat mukana arvonlisäveron kantamisessa. Ehdotuksen mukaan sähköisen rajapinnan ylläpitäjän katsottaisiin tietyin ehdoin ostavan majoitus- tai henkilökuljetuspalvelun myyjältä ja myyvän sen edelleen ostajalle. Menettelyä sovellettaisiin silloin, kun lyhytaikaisen majoituspalvelun tai henkilökuljetuspalvelun myyjä on muuna kuin verovelvollisena pidettävä taho, kuten yksityishenkilö tai vähäisen liiketoiminnan harjoittaja. Sähköisen rajapinnan ylläpitäjä tilittäisi arvonlisäveron rajapinnan kautta tapahtuvasta majoitus- tai henkilökuljetuspalvelun myynnistä. Majoitus- tai henkilökuljetuspalvelun suorittajan myynti sähköisen rajapinnan ylläpitäjälle olisi vapautettu verosta.

Ehdotetun sähköisiä rajapintoja koskevan menettelyn soveltamisalaan eivät kuuluisi tilanteet, joissa sovelletaan matkatoimistoja koskevaa erityisjärjestelmää.

Sähköistä rajapintaa ylläpitävä verovelvollinen ja sähköisen rajapinnan kautta tarjottavien majoitus- tai henkilökuljetuspalvelujen myyjä voisivat edellytysten täytyessä soveltaa pienten yritysten erityisjärjestelmää omaan myyntiinsä.

Komission ehdotuksen mukaan neuvoston täytäntöönpanoasetuksessa (EU) N:o 282/2011 säädetäisiin tarkemmin käytännön soveltamiseen liittyvistä yksityiskohdista, kuten siitä, milloin sähköisen rajapinnan ylläpitäjän katsottaisiin mahdollistavan palvelun myynnin sähköisen rajapinnan kautta ja millä tavoin sähköisen rajapinnan ylläpitäjä voi määrittää palvelun tarjoajan verovelvollisuusaseman.

3.2.2 Sähköisen rajapinnan kautta tapahtuvat tavaraluovutukset EU:ssa

Komissio ehdottaa, että sähköisten rajapintojen ylläpitäjien vastuuta arvonlisäveron kantamisesta laajennettaisiin myös tavarakaupan osalta, jotta voitaisiin varmistaa EU:n sisäisten ja EU:n ulkopuolisten myyjien yhdenvertainen kohtelu niiden myydessä tavaroita sähköisen rajapinnan kautta EU:n alueella.

Tällä hetkellä sähköisen rajapinnan ylläpitäjää koskevaa erityistä verovelvollisuutta sovelletaan EU-tavarakaupassa ainoastaan silloin, kun Yhteisöön sijoittautumaton verovelvollinen myy tavaraa muulle kuin verovelvollisena pidettävälle ostajalle. Komission ehdotuksen mukaan sähköisen rajapinnan ylläpitäjä, joka mahdollistaa tavarann myynnin sähköisen rajapinnan kautta, katsottaisiin tavarann myyjäksi kaikissa Yhteisön alueella tapahtuvissa luovutuksissa riippumatta ostajan verovelvollisuusasemasta tai siitä, onko tavarann varsinainen myyjä sijoittautunut Yhteisön alueelle vai ei. Sähköisen rajapinnan ylläpitäjän katsottaisiin ostavan tavarann varsinaiselta myyjältä ja myyvän sen ostajalle. Tästä poikkeuksena olisi tilanne, jossa sähköisen rajapinnan ylläpitäjä toimii ainoastaan paikallisesti yhden jäsenvaltion alueella.

Lisäksi sähköisen rajapinnan ylläpitäjä katsottaisiin ehdotuksen mukaan tavarann siirron tekijäksi aina silloin kun tavaroita siirretään Yhteisön alueella sijaitsevasta varastosta toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan varastoon ja sähköisen rajapinnan ylläpitäjä mahdollistaa tavarann siirron. Sähköisen rajapinnan ylläpitäjä katsottaisiin myyjäksi myös tällaisen siirron jälkeen tapahtuvien myöhempien luovutusten osalta.

3.2.3 Sähköistä rajapintaa ylläpitävän verovelvollisen suorittaman palvelun myyntimaa

Komission ehdotuksen mukaan alustojen suorittamien palvelujen, joilla mahdollistetaan sähköisen rajapinnan kautta tapahtuva myynti, myyntimaasäännöksiä selkeytettäisiin. Säännösten selkeyttäminen olisi ehdotuksen mukaan tarpeen, koska alustojen suorittamien palvelujen arvonlisäverokäsittely on vaihdellut jäsenvaltioiden välillä. Osa jäsenvaltioista on katsonut palvelut verotuskäytännössään sähköisiksi palveluiksi ja osa välityspalveluiksi. Komissio ehdottaa, että sähköisen rajapinnan suorittaman palvelun, jolla mahdollistetaan sähköisen rajapinnan kautta tapahtuva myynti, suorituspaikka olisi paikka, jossa pääliiketoimi suoritetaan arvonlisäverodirektiivin säännösten mukaan.

3.2.4 Lyhytaikaisen majoituksen arvonlisäverokohtelu

Arvonlisäverodirektiivissä vapautetaan verosta kiinteän omaisuuden vuokraus. Direktiivin mukaan tätä vapautusta ei kuitenkaan sovelleta hotellialalla tai vastaavalla alalla harjoitettavaan

majoitustoimintaan. Komission mukaan jotkut jäsenvaltioista ovat soveltaneet kiinteän omaisuuden vuokrausta koskevaa verovapautusta myös lyhytaikaiseen majoitustoimintaan.

Komission ehdotuksen mukaan arvonlisäverodirektiivin verovapautuksia koskevia säännöksiä täsmennettäisiin siten, että majoituksen keskeytyksetön vuokraus enintään 45 päivän ajaksi katsottaisiin rinnastuvan hotellialalla harjoitettavaan majoitustoimintaan. Tällaisen lyhytaikaisen majoituspalvelun myyntiin ei siten voisi komission ehdotuksen mukaan soveltaa kiinteän omaisuuden vuokrausta koskevaa verovapautusta ja myynti olisi arvonlisäverollista.

Voimaantulo

Direktiivin ja asetuksen säännöksiä sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2025 alkaen.

3.3 EU:n yhteinen arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröinti

3.3.1 Yleistä

Komissio ehdottaa toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään tarvetta rekisteröityä alv-velvolliseksi useassa jäsenvaltiossa. Komissio muun muassa ehdottaa, että arvonlisäveron yhden yhteyspisteen rekisteröinti-, ilmoitus- ja maksujärjestelmien (erityisjärjestelmät) soveltamisalaa laajennettaisiin, ja että erityisjärjestelmien toimivuutta parannettaisiin. Erityisjärjestelmillä tarkoitetaan kolmea arvonlisäverodirektiiviin perustuvaa erityisjärjestelmää: unionin järjestelmää, muuta kuin unionin järjestelmää ja tuontijärjestelmää. Lisäksi mahdollistettaisiin käännetyn verovelvollisuuden käyttö verovelvollisten välisessä kaupassa.

Komissio ehdottaa myös toimenpiteitä, joilla edistettäisiin viranomaisten mahdollisuuksia torjua petoksia ja toteuttaa verovalvontaa.

3.3.2 Erityisjärjestelmien toimivuutta parantavat tarkistukset

Komissio ehdottaa, että eräitä verkkokaupan alv-direktiivin säännöksiä tarkistettaisiin sääntelyn selkeyttämiseksi.

Pieniä yrityksiä koskevan 10 000 euron raja-arvon laskentaperiaatteita tarkistettaisiin.

Yhteisöön sijoittautumattomien verovelvollisten suorittamia palveluja koskevaa muuta kuin unionin järjestelmää koskevia arvonlisäverodirektiivin säännöksiä täsmennettäisiin siten, että kyseistä järjestelmää sovelletaan kaikkiin kuluttajille Yhteisössä myytäviin palveluihin. Järjestelmää sovellettaisiin siten myös silloin, kun kuluttaja ei ole sijoittautunut Yhteisön alueelle.

Unionin järjestelmää sekä tuontijärjestelmää käyttäviin verovelvollisiin sovellettavia palautusmenettelyjä koskevia arvonlisäverodirektiivin säännöksiä täsmennettäisiin.

Lisäksi verotettavan saatavan syntyhetkeä koskevaa arvonlisäverodirektiivin säännöstä selvennettäisiin unionin järjestelmässä ja muussa kuin unionin järjestelmässä ilmoitettavien luovutusten osalta.

3.3.3 Unionin järjestelmän soveltamisalan laajentaminen eräiden myyntien osalta

Komission ehdotuksen mukaan unionin järjestelmässä voitaisiin jatkossa ilmoittaa myynnit muille kuin verovelvollisille myös seuraavissa tilanteissa:

- myyjä asentaa tai kokoaa tavarat;
- myynti kuljetusvälineissä Yhteisön alueella;
- sähkön, Yhteisön alueella sijaitsevan maakaasuverkon tai siihen yhdistetyn verkon kautta toimitettavan kaasun tai lämpö- ja jäähdytysverkon kautta toimitettavan lämpö- ja jäähdytysenergian myynti; sekä
- tavarantoimittajan paikallisesti.

Lisäksi komissio ehdottaa, että unionin järjestelmän soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että erityisjärjestelmässä olisi mahdollista ilmoittaa myös verovapaita myyntejä sekä nollaverokannan alaisia myyntejä.

3.3.4 Marginaaliverotusmenettelyn piirissä olevien tavaroiden luovutukset

Komissio ehdottaa, että Yhteisön sisäisen etämyynnin määritelmää muutettaisiin siten, että sen soveltamisalaan kuuluisivat myös voittomarginaalijärjestelmän piirissä olevien käytettyjen tavaroiden sekä taide-, keräily- ja antiikkiesineiden luovutukset. Näiden myyntien ilmoittamiseen olisi tällöin mahdollista käyttää erityisjärjestelmää.

Lisäksi kyseisten tavaroiden myyntimaasääntöjä muutettaisiin siten, että verotus tapahtuisi määränpäämaassa. Ehdotuksen mukaan voittomarginaalijärjestelmän piirissä olevien käytettyjen tavaroiden sekä taide-, keräily- ja antiikkiesineiden Yhteisön sisäisten etämyyntien luovutuspaikkana pidettäisiin sitä paikkaa, jossa tavarat ovat lähetyksen tai kuljetuksen saapuessa hankkijalle. Direktiiviin lisättävän uuden myyntimaasäännön mukaan marginaalijärjestelmän piirissä olevien tavaroiden myyntimaa olisi ostajan sijoittautumisvaltio silloin, kun tavaroiden luovutukseen ei liity kuljetusta tai kuljetus tapahtuu yhden jäsenvaltion alueella.

3.3.5 Käännetyn verovelvollisuuden soveltaminen

Komissio ehdottaa, että jäsenvaltioiden tulisi sallia käännetyn verovelvollisuuden soveltaminen aina silloin kun verovelvollinen, joka ei ole rekisteröitynyt verovelvolliseksi tavarantoimittajamaassa, myy tavarantoimittajan kyseisessä jäsenvaltiossa alv-rekisteröityneelle ostajalle. Näin voitaisiin komission mukaan välttää se, että myyjän tarvitsisi rekisteröityä alv-velvolliseksi myyntimaassa.

Pakollista käännettyä verovelvollisuutta ei kuitenkaan sovellettaisi voittomarginaalijärjestelmän piiriin kuuluvien käytettyjen tavaroiden sekä taide-, keräily- ja antiikkiesineiden luovutuksiin.

Valvonnan mahdollistamiseksi käännetyn verovelvollisuuden soveltamisalaan kuuluvat verovelvollisten väliset myynnit ilmoitettaisiin yhteenvetoilmoituksella. Myöhemmässä vaiheessa myynteihin sovellettaisiin komission ehdottamia digitaalisia raportointivelvoitteita.

3.3.6 Liikeomaisuuden siirrot

Liikeomaisuuden siirto jäsenvaltiosta toiseen on tilanne, joka aiheuttaa edelleen verovelvollisille verovelvollisuuden rekisteröityä useaan eri jäsenvaltioon. Komissio ehdottaa, että liikeomaisuuden siirrot jäsenvaltiosta toiseen vapautettaisiin verosta ja että siirrot ilmoitettaisiin erityis-

järjestelmässä. Vähennysoikeuteen liittyvien ongelmien välttämiseksi tämä menettely ei kuitenkaan koskisi sellaisten tavaroiden siirtoa, joiden yhteisöhanke verovelvollisella ei ole täyttä vähennysoikeutta tai verovelvollisen käyttöomaisuuteen kuuluvien tavaroiden siirtoja.

Koska komission ehdottama liikeomaisuuden siirtoja koskeva yksinkertaistus kattaisi myös toimitusvarastojärjestelyjen piiriin nykyisin kuuluvat tavaroiden siirrot, toimitusvarastojärjestelyjen soveltaminen ei olisi enää tarpeen. Komissio ehdottaa, että uusia toimitusvarastojärjestelyjen mukaisia siirtoja ei voisi tehdä enää 31 joulukuuta 2024 jälkeen. Toimitusvarastojärjestelyistä luovuttaisiin kokonaan 31 joulukuuta 2025.

3.3.7 Tuontijärjestelmää koskevat muutokset

Komissio ehdottaa toimenpiteitä, joilla edistettäisiin alv-sääntöjen noudattamista ja viranomais-ten valvontamahdollisuuksia maahantuotavien tavaroiden etämyynnissä.

Tuontijärjestelmän käyttö on tällä hetkellä vapaaehtoista. Komissio ehdottaa, että tuontijärjestelmän käyttö olisi pakollista sähköisen rajapinnan ylläpitäjälle, joka mahdollistaa tiettyjen tavaroiden tuonnin kuluttajille Yhteisön alueelle. Tämä ei kuitenkaan koskisi niitä verovelvollisia, jotka mahdollistavat sähköisen rajapinnan kautta myyntejä yksinomaan oman sijoittautumis-jäsenvaltionsa alueella.

Komissio ehdottaa, että ennen tuontia tapahtuvaa tietojen vaihtoa myyjän tai sähköisen rajapinnan ylläpitäjän sekä tulliviranomaisten välillä kehitettäisiin, jotta voitaisiin paremmin turvata tuontijärjestelmän toimintaa. Ehdotuksen mukaan komission täytäntöönpanoasetuksella voitaisiin säätää toimenpiteistä, joilla torjuttaisiin veropetoksia muun muassa siten, että tuontijärjestelmää käyttävälle verovelvolliselle annettuun yksilölliseen arvonnäköverotunnisteseen (IOSS-tunniste) yhdistettäisiin tuotuun tavarahan liittyvä lähetyskohtainen numero.

Komission ehdotuksen mukaan hallinnollisen yhteistyön asetusta (EU) N:o 904/2010 muutettaisiin siten, että jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille annettaisiin aiempaa laajempi pääsy tuontijärjestelmän rekisteröinti-ilmoituksella annettuihin tietoihin. Lisäksi viranomaiset voisivat saada Surveillance-järjestelmästä tiedot maahantuoduista tavaroista kulutusjäsenvaltioittain kunkin IOSS-tunnisteen osalta.

3.3.8 Erityisjärjestelmissä annettavien veroilmoitusten korjaaminen

Komissio ehdottaa, että erityisjärjestelmien veroilmoitusten korjausmenettelyä muutettaisiin siten, että veroilmoituksen tietoja olisi mahdollista korjata kyseisen verokauden veroilmoituksen antamiselle asetettuun määräpäivään saakka.

Voimaantulo

Osiassa 3.3.2 kuvattuja direktiivin ja asetusten säännöksiä sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2024 alkaen. Muilta osin direktiivin ja asetusten säännöksiä sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2025 alkaen. Toimitusvarastojärjestelyistä luopumista koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin 1 päivästä tammikuuta 2026 alkaen.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Arvonlisäverodirektiiviä 2006/112/EY ja hallinnollisen yhteistyön asetusta (EU) N:o 904/2010 koskevat ehdotukset perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklaan. Artiklan mukaan neuvosto antaa yksimielisesti säännökset välillisiä veroja koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi sekä kilpailun vääristymien välttämiseksi. Täytäntöönpanoasetusta (EU) N:o 282/2011 koskeva ehdotus perustuu arvonlisäverodirektiivin 397 artiklaan, jonka mukaan neuvosto päättää yksimielisesti komission ehdotuksesta direktiivin täytäntöönpanon edellyttämistä toimenpiteistä. Valtioneuvoston kanta vastaa komission näkemystä oikeusperustasta.

Ehdotukset ovat komission mukaan toissijaisuusperiaatteen mukaisia. Ottaen huomioon, että arvonlisävero on harmonisoitu EU:n tasolla, ja että ehdotuksen tavoitteet edellyttävät arvonlisäverodirektiivin muuttamista, tavoitteita ei voida saavuttaa pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Ehdotusten taustalla olevat haasteet ovat yhteisiä kaikille jäsenvaltioille ja hajanaiset kansalliset toimet voisivat vääristää kauppaa sisämarkkinoilla. Lisäksi alv-vajeen suuruus sekä pysyvyys osoittavat, että kansalliset toimet eivät ole riittäviä rajat ylittävien alv-petosten torjumiseksi. Aloite arvonlisäverotuksen nykyaikaistamiseksi digiaikana edellyttää siten komission ehdotuksia arvonlisäverodirektiivin ja siihen liittyvien säädösten muuttamiseksi.

Komission mukaan ehdotukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Oikeasuhteisuus varmistetaan sillä, että jäsenvaltiot voivat päättää, ottavatko ne käyttöön digitaaliset arvonlisäveroraportointivelvoitteet kotimaisten myyntien osalta huomioiden erityisesti alv-petosten määrän kotimaan markkinoilla. EU:n laajuisen yhdenmukaisen digitaalisen arvonlisäveroraportoinnin käyttöönottamiseksi on välttämätöntä, että kansalliset järjestelmät ovat yhteensopivia yhteisökaupassa sovellettavien raportointivelvoitteiden kanssa. Alustatalouden osalta toimet kohdistuvat erityisesti majoituksen ja henkilökuljetuksen toimialoille, joilla neutraalisuusongelmat ovat kaikkein vakavimpia. EU:n yhteistä alv-rekisteröintiä koskevissa ehdotuksissa ei puututa jäsenvaltioiden kansallisiin alv-rekisteröinnin menettelyihin. Toimet keskittyvät sen sijaan rajoittamaan tilanteita, joissa kulutusjäsenvaltion ulkopuolelle sijoittautunut verovelvollinen joutuu rekisteröitymään kulutusjäsenvaltiossa. EU:n yhteinen alv-rekisteröinnin järjestelmä on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska se tekee sisämarkkinoiden toiminnasta kestävämpää.

Valtioneuvoston kanta vastaa komission näkemystä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteesta.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komission direktiiviehdotus edellyttää toteutuessaan kansallisen arvonlisäverolainsäädännön muuttamista vastaamaan ehdotettuja muutoksia. Ehdotetut täytäntöönpanoasetuksen ja hallinnollista yhteistyötä koskevan asetuksen muutokset olisivat velvoittavia ja sellaisinaan jäsenvaltioissa sovellettavia.

Komission arvion mukaan ehdotetut muutokset kasvattaisivat verohallintojen ja yritysten hallinnollisia kustannuksia koko EU:n tasolla noin 14 miljardia euroa vuosina 2023–2032. Samalla arvonlisäverotulot kasvaisivat noin 135–177 miljardia euroa ja yritysten ja verohallintojen säästöjä syntyisi ehdotettujen muutosten johdosta noin 51 miljardia euroa. Ehdotettujen muutosten nettohyödyt olisivat tällöin komission arvion mukaan koko EU:n tasolla 172–214 miljardia euroa vuosina 2023–2032. Suhteutettuna Suomen talouden kokoon tämä tarkoittaisi arviolta 3–4 miljardia euroa vuosina 2023–2032. Vaikutukset Suomen osalta voivat kuitenkin olla pienem-

mät, kun otetaan huomioon esimerkiksi alv-vajeen vähäisyys Suomessa verrattuna muihin jäsenvaltioihin. Komissio ei ole arvioinut ehdotusten vaikutuksia jäsenvaltioittain. Käytävissä olevien tietojen perusteella ei ole pystytty arvioimaan tarkasti ehdotettujen muutosten vaikutusta Suomelle.

5.1 Digitaaliset arvonlisäverovelvoitteet

Sisämarkkinoiden digitaalinen raportointivelvollisuus aiheuttaa yrityksille ja verohallinnoille kertaluontoisia sekä jatkuvia tietojärjestelmä- ja muita hallinnollisia kustannuksia. Digitaalinen raportointivelvollisuus voi toisaalta myös osittain vähentää yritysten hallinnollisia kustannuksia, kun siirrytään sähköiseen laskutukseen ja jos otetaan käyttöön kansallisesti esitetyt arvonlisäveroilmoitus. Myös yhteenvetoilmoitusten poistuminen osaltaan keventää yritysten hallinnollista taakkaa. Komission arvion mukaan nettohyötyjä olisivat erityisesti suuret rajat ylittävää kauppaa käyvät yritykset. Pelkästään kotimaassa toimiville pienille ja keskisuurille yrityksille ehdotetuista muutoksista arvioidaan koituvan vähäisiä kustannuksia.

Komission koko EU:ta koskevan arvion mukaan digitaalista raportointivelvollisuutta koskevat ehdotetut muutokset kasvattaisivat yritysten hallinnollisia kustannuksia 11,3 miljardia euroa ja verohallintojen 2,2 miljardia euroa. Ehdotetut muutokset toisivat kuitenkin kustannusten lisäksi noin 41,4 miljardin euron kustannussäästöt ja noin 111 miljardia euroa lisää arvonlisäverotuloja jäsenvaltioille. Komission arvion mukaan digitaalinen raportointivelvollisuus toisi tällöin noin 138,9 miljardin nettohyödyn EU:ssa vuosina 2023–2032.

5.2 Alustatalouden arvonlisäverotus

Komission arvion mukaan alustatalouteen liittyvät ehdotukset kasvattaisivat Yhteisön arvonlisäverotuloja 24–66 miljardia euroa ja toisivat noin 0,5 miljardin kustannussäästöt EU:n tasolla vuosina 2023–2032. Suomen verotulot kasvaisivat ensinnäkin laajentuneen veropohjan vuoksi. Toiseksi arvonlisäverovelvollisuuden siirtäminen pieniltä toimijoilta suuremmille alustoille helpottaisi verovelvoitteiden valvontaa ja lisäisi velvoitteiden noudattamista. Muutosten arvioidaan vähentävän alustatalouteen liittyviä rajanveto- ja tulkintaongelmia sekä vähentävän kilpailuvääristymiä samankaltaisten, mutta eri kanavien kautta tarjottujen palveluiden välillä.

5.3 EU:n yhteinen arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröinti

Alv-rekisteröintiin ehdotetut muutokset vähentäisivät tarvetta yrityksille rekisteröityä useaan jäsenvaltioon ja tekisivät arvonlisäverovelvoitteiden noudattamisesta helpompaa etenkin pienille ja keskisuurille yrityksille. Muutokset vähentäisivät myös kilpailuvääristymiä ja helpottaisivat viranomaisten suorittamaa valvontaa. Komission vaikutusarvion mukaan alv-rekisteröintiin ehdotetut muutokset koskisivat EU:ssa noin 300 000 yritystä, joista noin 280 000 on pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Komission arvion mukaan alv-rekisteröintiin ehdotetut muutokset toisivat noin 9 miljardin euron kustannussäästöt yrityksille EU:ssa vuosina 2023–2032. Alv-rekisteröintiin ehdotetuilla muutoksilla ei olisi merkittävää vaikutusta jäsenvaltioiden arvonlisäverotuloihin.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Euroopan parlamentin ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoja ei ole vielä annettu.

Ehdotukset on esitelty neuvoston verotyöryhmässä 12 päivänä joulukuuta 2022. Ehdotusten käsittelyä jatketaan neuvoston verotyöryhmässä keväällä 2023.

Ehdotuksista pyydettiin lausuntoa esityksen kannalta keskeisiltä viranomaisilta, elinkeinoelämän keskusjärjestöiltä ja toimijoilta sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta. Lausuntoaika oli 9.12.–21.12.2022. Lyhyen lausuntoajan puitteissa saaduissa lausunnoissa suhtauduttiin ehdotusten tavoitteisiin myönteisesti.

Muistioluonnos ehdotuksista on ollut kirjallisessa menettelyssä 9.1.–11.1.2023 EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa EU9 (Verot).

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee ehdotusten tavoitetta nykyaikaistaa arvonlisäverojärjestelmää siten, että arvonlisäverosäännöt soveltuvat entistä paremmin liiketoimintaan digiaikana. Tavoite hyödyntää digitaaliteknologioiden tarjoamia mahdollisuuksia veropetosten torjunnassa on kannatettava. Valtioneuvosto pitää tärkeänä myös tavoitetta yksinkertaistaa arvonlisäverojärjestelmää ja vähentää yritysten hallinnollisia kustannuksia.

Valtioneuvosto tukee ehdotusten tavoitetta parantaa arvonlisäverotietojen saamista verovalvonnan käyttöön ja siten varmistaa arvonlisäverolainsäädännön oikea soveltaminen ja torjua arvonlisäveropetoksia. Komission ehdottamia aikarajoja on kuitenkin tarpeen tarkastella huomioiden valvonnan tarpeet ja aiheutuva hallinnollinen taakka. Valtioneuvosto tukee tavoitetta uudistaa, yhdenmukaistaa ja digitalisoida arvonlisäveroraportointivelvollisuuksia ja raportointia tukevaa sähköisen laskutuksen käyttöönottoa. Uudistusta on vielä tarpeen tarkastella pk-yritysten näkökulmasta. Valtioneuvosto kannattaa alustojen arvonlisäverosääntöjen päivittämistä, jotta voidaan varmistaa sääntöjen yhdenmukainen soveltaminen ja kilpailun neutraalisuus sisämarkkinoilla. Lisäksi se tukee tavoitetta vähentää hallinnollista taakkaa vähentämällä verovelvollisten tarvetta rekisteröityä arvonlisäverovelvolliseksi useassa jäsenvaltiossa. Ehdotusten yksityiskohdista ja niistä verovelvollisille ja Verohallinnolle aiheutuvia kustannuksia on kuitenkin vielä tarpeen selvittää tarkemmin. Valtioneuvosto katsoo myös, että siirtymäaikojen tulee olla riittävän pitkät sujuvan käyttöönoton takaamiseksi.