

U 106/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista neuvoston direktiiviksi ja asetukseksi *(maksupalveluntarjoajat ja maksutietojen vaihtaminen – hallinnollisen yhteistyön lujittaminen alv-petosten torjumiseksi)*

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 12 päivänä joulukuuta 2018 tekemät ehdotukset neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tiettyjen maksupalveluntarjoajia koskevien vaatimusten käyttöön ottamiseksi, COM(2018) 812, ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse hallinnollisen yhteistyön lujittamiseen tähtäävistä toimenpiteistä alv-petosten torjumiseksi, COM(2018) 813, sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 14 päivänä helmikuuta 2019

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Erityisasiantuntija Tuula Karjalainen

EHDOTUKSET MAKSUPALVELUNTARJOAJISTA JA MAKSUTIETOJEN VAIHTAMISESTA – HALLINNOLLISEN YHTEISTYÖN LUJITTAMINEN ALV-PETOSTEN TORJUMISEKSI

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 12 päivänä joulukuuta 2018 seuraavat ehdotukset:

— ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tiettyjen maksupalveluntarjoajia koskevien vaatimusten käyttöön ottamiseksi, COM(2018) 812;

— ehdotus neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse hallinnollisen yhteistyön lujittamiseen tähtäävistä toimenpiteistä alv-petosten torjumiseksi, COM(2018) 813.

Ehdotukset pohjautuvat komission lokakuussa 2017 antamaan tiedonantoon ALV-toimintasuunnitelman jatkotoimista – Kohti yhtenäistä EU:n alv-aluetta – Tekojen aika, COM(2017) 566. Komissio sitoutui tiedonannossaan käsittelemään veroviranomaisten hallinnollisia valmiuksia torjua sähköisen kaupankäynnin ja verkkokaupan alv-petoksia parantamalla yhteistyötä kolmansien osapuolten kanssa. Neuvoston direktiivin (EU) 2017/2455 (verkkokaupan alv-direktiivi) hyväksymispöytäkirjaan joulukuussa 2017 sisällytetyssä lausumassa neuvosto korosti tarvetta parantaa petostentorjuntavälineitä.

Ehdotuksilla muutetaan arvonlisäverodirektiiviä 2006/112/EY sekä hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla annettua asetusta EU N:o 904/2010. Ehdotuksilla täydennetään ja helpotetaan verkkokaupan alv-direktiivin myötä käyttöön otettujen uusien toimenpiteiden soveltamista. Ehdotuksilla pyritään ratkaisemaan verkkokaupan alv-petosten ongelma vahvistamalla veroviranomaisten ja maksupalveluntarjoajien välistä yhteistyötä, johon sisältyisi arvonlisäveroon liittyvien maksutietojen pakollinen siirto ja vaihto.

2 Ehdotusten tausta

Verkkokaupan alv-direktiivissä säädettiin uusista alv-velvoitteista verkossa toimiville markkinapaikoille ja uusista yksinkertaistuksista, jotka auttavat yrityksiä noudattamaan alv-velvoitteita palvelujen suoritusten, tavaroiden etämyynnin ja tuonnin osalta. Näihin lukeutuu sähköinen alv-rekisteröinti ja arvonlisäveron maksaminen keskitetyn palvelupisteen kautta, mikä tarkoittaa rekisteröintiä yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa sen sijaan, että olisi rekisteröidyttävä kaikissa niissä jäsenvaltioissa, joissa kulutus tapahtuu. Näillä toimenpiteillä parannetaan alv-sääntöjen noudattamista yksinkertaistamalla alv-järjestelmää, mutta veroviranomaisten on silti pystyttävä löytämään petollisesti toimivat yritykset ja valvomaan niitä. Tämä on nykyisin haaste veroviranomaisille.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on huomauttanut, että verkkokaupan alv-lainsäädäntö perustuu ennen kaikkea yritysten halukkuuteen rekisteröityä vapaaehtoisesti ja maksaa arvonlisävero. On olemassa rajat sille, miten jäsenvaltiot voivat käyttää nykyistä oikeudellista kehystä hallinnollisen yhteistyön alalla. Jos edellä mainittuihin noudattamisen parantamiseen tähtääviin

yksinkertaistuksiin ei liitetä petostentorjuntatoimenpiteitä, petoksentehtäjäillä on vain vähän kannustimia muuttaa asenteitaan ja aloittaa alv-velvoitteiden noudattaminen.

Ehdotusten vaikutustenarvioinnissa yksilöitiin rajat ylittävän verkkokaupan alv-petosten kolme pääasiallista tapausta: i) EU:n sisäiset tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset, ii) kolmannen maahan tai kolmannelle alueelle (eli EU:n ulkopuolelle) sijoittautuneiden yritysten myymien tavaroiden tuonti kuluttajille jäsenvaltioissa ja iii) EU:n ulkopuolelle sijoittautuneiden yritysten suorittamat palvelut kuluttajille jäsenvaltioissa.

Rajat ylittäviin tavaroiden luovutuksiin liittyvien alv-menetysten kokonaismäärä jäsenvaltioissa on arviolta 5 miljardia euroa vuodessa. Alv-petoksia on havaittu myös rajat ylittävien palvelusuoritusten, varsinkin verkkotelevision ja digitaalipelien kohdalla. Verkkotelevisiolähetysten jakelijat pelkästään Tanskassa, Suomessa ja Ruotsissa arvioivat menettävänsä laittoman jakelun vuoksi 436 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä merkitsee noin 103 miljoonan euron mahdollisia alv-tappioita. Nämä luvut kasvavat verkkokaupan lisääntyessä.

Verkkokaupan alv-petoksiin syyllistyvät yritykset voivat internetissä piiloutua verkkotunnuksen taakse. Vaikka veroviranomainen olisi tietoinen tietyn verkkokaupan olemassaolosta, sitä harjoittavaa yritystä, sen todellista sijaintia tai liikevaihtoa kyseisessä jäsenvaltiossa ei useinkaan saada selville. Tämä on ongelma veroviranomaisille, joiden olisi tarpeen aloittaa tutkinta tai hallinnollinen yhteistyö EU:n tasolla tai kansainvälisesti. Jäsenvaltiot, joissa kulutus on tapahtunut ja arvonlisävero on maksettava, eivät todennäköisesti saa mitään tietoja tarkastuksen aloittamiseksi. Loppukuluttajilla ei ole velvollisuutta pitää kirjaa verkko-ostoksistaan, ja vaikka tällainen velvollisuus olisikin, olisi kohtuutonta kääntyä järjestelmällisesti loppukuluttajien puoleen myyjän tekemien alv-petosten tutkimiseksi.

Kun petoksentehtäjät ja näiden sijainti eivät ole tiedossa, voi olla hyvin vaikeaa saada selville, mihin jäsenvaltioon hallinnollista yhteistyötä koskeva pyyntö olisi osoitettava. Tämä voisi johdattaa joukkotunnistamispyyntöihin, joita olisi lähetettävä joko kolmannelle osapuolelle eli verkossa toimiville markkinapaikoille tai maksupalveluntarjoajille taikka sen maan veroviranomaisille, johon kyseinen kolmas osapuoli on sijoittautunut. Sitä pidettäisiin kuitenkin asetuksen (EU) N:o 904/2010 54 artiklan 1 kohdan mukaisesti suhteettomana. Lisäksi saman asetuksen 54 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioita ei voida velvoittaa antamaan tietoja, jos niiden kansallinen lainsäädäntö ei anna niille oikeutta tietojen keräämiseen. Tämä rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia pyytää kolmansia osapuolia koskevia tietoja muilta jäsenvaltioilta.

Viime vuosina yli 90 prosenttia eurooppalaisten asiakkaiden verkko-ostoista tehtiin tilisiirroilla, suoraveloituksilla ja korttimaksuilla eli maksutapahtumaan osallistuvan välittäjän (maksupalveluntarjoajan) kautta, ja tällainen suuntaus jatkuu tulevaisuudessa. Maksutietoja hallussaan pitävien kolmansien osapuolten on näin ollen mahdollista antaa kokonaiskuva verkko-ostoksista veroviranomaisille, jotta nämä voivat asianmukaisesti valvoa alv-velvoitteiden noudattamista tavaroiden ja palvelujen verkkokaupassa. Niiden jäsenvaltioiden kokemukset, jotka jo tekevät yhteistyötä maksupalveluntarjoajien kanssa kansallisella tasolla, ovat osoittaneet, että tällaisella yhteistyöllä saadaan aikaan konkreettisia tuloksia verkkokaupan alv-petosten torjunnassa. Myös eräät kolmannet maat käyttävät maksutietoja välineenä sääntöjä rikkovien toimijoiden havaitsemiseksi yksinkertaistettujen verotusmenettelyjen ohella.

3 Ehdotusten tavoitteet

Ehdotuksilla pyritään vähentämään verkkokaupan alv-petoksia ja turvaamaan oikeudenmukaista kilpailua vahvistamalla veroviranomaisten ja maksupalveluntarjoajien välistä yhteistyötä. Veropetosten ja veronkierron torjunta kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi ja kansallisten ja EU:n tulojen turvaamiseksi on komissiolle hyvin tärkeä tavoite. Ehdotuksilla täydennettäisiin EU:n hallinnollisen yhteistyön viimeisimpiä muutoksia tarjoamalla veroviranomaisille uusi väline alv-petosten havaitsemiseen rajat ylittävissä kuluttajakaupassa. Kun EU:n ulkopuolelle sijoittautuneet tavaroiden luovuttajat tai palvelujen suorittajat syyllistyvät petoksiin, kansainvälinen yhteistyö on olennaisen tärkeää puuttuvan arvonlisäveron perimiseksi. Ehdotus antaa jäsenvaltioille näyttöä, joka auttaa paljastamaan petosten tekijöitä kolmansissa maissa.

4 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

Ehdotuksilla annettaisiin säännöt maksupalveluntarjoajille asetettavasta velvoitteesta säilyttää tiedot tietyistä rajat ylittävistä maksutapahtumista sekä säännöt siitä, miten jäsenvaltioiden olisi kerättävä nämä tiedot yhdenmukaisella tavalla. Lisäksi perustettaisiin uusi sähköinen keskusjärjestelmä, johon maksutiedot tallennettaisiin, jotta jäsenvaltioiden petostentorjuntaviranomaiset voisivat käsitellä niitä edelleen Eurofiscin puitteissa.

4.1 Ehdotus COM(2018) 812 / alv-direktiivimuutokset

Maksupalveluntarjoajia, maksupalveluja ja -tapahtumia, maksajaa ja maksunsaajaa koskevat käsitteet ja määritelmät

Ehdotuksessa viitataan maksupalveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin (EU) 2015/2366 säännöksiin. Maksupalveluntarjoajan, maksupalvelun, maksutapahtuman, maksajan ja maksunsaajan määritelmät perustuisivat mainitussa direktiivissä tai sen liitteissä säädettyihin määritelmiin.

Maksupalveluntarjoajalla tarkoitettaisiin direktiivin (EU) 2015/2366 1 artiklan 1 kohdan a—f alakohdassa lueteltuja tahoja kuten luottolaitoksia ja niiden sivukonttoreita; sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitoksia ja niiden sivukonttoreita; postisiirtoa hoitavia laitoksia, joilla on kansallisen lainsäädännön nojalla oikeus tarjota maksupalveluja; maksulaitoksia; EKP:tä ja kansallisia keskuspankkeja, kun ne eivät toimi raha- tai muina viranomaisina sekä jäsenvaltioita tai niiden alueellisia tai paikallisia viranomaisia, kun ne eivät toimi viranomaisina. Lisäksi maksupalveluntarjoajalla tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, johon sovelletaan mainitun direktiivin 32 artiklan mukaista poikkeusta.

Maksupalvelulla tarkoitettaisiin direktiivin (EU) 2015/2366 liitteessä I olevassa 3—6 kohdassa tarkoitettua liiketoimintaa. Tällaista liiketoimintaa olisi direktiivin liitteessä tarkemmin säädettyin tavoin:

— maksutapahtumien toteuttaminen, mukaan lukien varojen siirto käyttäjän maksupalveluntarjoajan tai jonkin muun maksupalveluntarjoajan ylläpitämälle maksutilille: suoraveloitukset, maksutapahtumien toteuttaminen maksukortilla tai vastaavalla maksuvälineellä tai laitteella sekä tilisiirtojen toteuttaminen;

— maksutapahtumien toteuttaminen, kun varojen katteena on maksupalvelunkäyttäjän luottosopimus: suoraveloitukset, maksutapahtumien toteuttaminen maksukortilla tai vastaavalla maksuvälineellä tai laitteella sekä tilisiirtojen toteuttaminen;

— maksuvälineiden liikkeeseenlasku ja/tai maksutapahtumien vastaanottaminen;

— rahansiirrot.

Maksutapahtumalla tarkoitettaisiin direktiivin (EU) 2015/2366 4 artiklan 5 kohdassa määriteltyä tapahtumaa eli maksajan käynnistämää tai maksajan puolesta käynnistettyä toimenpidettä taikka maksunsaajan käynnistämää toimenpidettä, jossa on kyse varojen asettamisesta käytettäväksi, siirtämisestä tai nostamisesta maksajan ja maksunsaajan välisistä maksun perustana olevista velvoitteista riippumatta.

Maksajalla tarkoitettaisiin direktiivin (EU) 2015/2366 4 artiklan 8 kohdassa määriteltyä luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on maksutilin haltija ja joka antaa luvan maksutoimeksiantoon kyseiseltä maksutililtä tai, jos maksutiliä ei ole, luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka antaa maksutapahtumaa koskevan toimeksiannon.

Maksunsaajalla tarkoitettaisiin direktiivin (EU) 2015/2366 4 artiklan 9 kohdassa määriteltyä luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on tarkoitettu maksutapahtuman kohteena olevien varojen vastaanottajaksi.

Lisäksi ehdotetaan, että IBAN-tilinumerolla tarkoitettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 260/2012 2 artiklan 15 kohdassa määriteltyä kansainvälistä maksutilin numeroa, joka on jäsenvaltiossa olevan maksutilin yksiselitteinen tunniste ja jonka osat Kansainvälinen standardisoimisjärjestö (ISO) on eritellyt. BIC-koodilla tarkoitettaisiin asetuksen (EU) N:o 260/2012 2 artiklan 16 kohdassa määriteltyä koodia (Business Identifier Code), jolla maksupalveluntarjoaja yksilöidään yksiselitteisesti ja jonka osat ISO on eritellyt.

Maksupalveluntarjoajille asetetut tietojen säilyttämistä ja kirjaamista koskevat velvoitteet

Maksupalveluntarjoajille asetettaisiin velvoite pitää riittävän yksityiskohtaista kirjaa tietyistä rajat ylittävistä maksutapahtumista maksajan ja maksunsaajan sijainnin perusteella. Kyseeseen tulisivat ainoastaan sellaiset maksupalvelut, joista on tuloksena varojen siirtäminen rajojen yli maksunsaajille tai maksunsaajien puolesta toimiville maksupalveluntarjoajille ja ainoastaan silloin, kun maksaja on jossakin jäsenvaltiossa. Tieto maksun alkuperäjäsenvaltiosta antaa veroviranomaisille viitteen kulutuspaikasta. Rajat ylittävällä liiketoimella tarkoitettaisiin tässä ehdotuksessa liiketoimia, joissa kuluttaja on jäsenvaltiossa ja tavaroiden luovuttaja tai palvelujen suorittaja on toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa tai kolmannella alueella. Maan sisäiset maksut eivät kuuluisi ehdotuksen soveltamisalaan.

Maksajan ja maksunsaajan sijainnista seuraisi tietojen kirjaamisvelvoite ainoastaan unioniin sijoittautuneille maksupalveluntarjoajille.

Maksupalveluntarjoajien olisi säilytettävä suorittamiensa maksupalvelujen maksunsaajista ja maksutapahtumista kalenterivuoden kunkin neljänneksen osalta riittävän yksityiskohtaiset tiedot, jotta jäsenvaltiot voivat valvoa niiden alueella tapahtuvia tavaroiden luovutuksia ja palvelujen suorituksia. Tietojen säilyttämisvelvollisuus koskisi vain tilanteita, joissa:

— maksupalveluntarjoaja siirtää varoja yhdessä jäsenvaltiossa olevalta maksajalta maksunsaajalle, joka on toisessa jäsenvaltiossa, kolmannessa maassa tai kolmannella alueella; ja

— maksupalveluntarjoaja suorittaa kalenterivuoden neljänneksen aikana yli 25 maksutapahtumaa samalle maksunsaajalle.

Edellä mainitulla maksutapahtumien vähimmäismäärää koskevalla edellytyksellä otettaisiin huomioon vain taloudelliseen toimintaan mahdollisesti liittyvät maksut, pois lukien rajat ylittävien varojen siirrot yksityisissä tarkoituksissa.

Maksupalveluntarjoajien tulisi säilyttää tiedot sähköisessä muodossa kahden vuoden ajan sen vuoden päättymisestä, jonka kuluessa maksutapahtuma suoritettiin. Tämä tietojen säilytysaika olisi oikeasuhteinen, kun otetaan huomioon kyseeseen tulevien tietojen valtava määrä, arkaluonteisuus tietosuojan kannalta sekä aika, jonka veroviranomaiset tarvitsevat alv-petosten toteamiseen. Tiedot olisi asetettava maksupalveluntarjoajan sijoittautumisjäsenvaltion saataville asetuksen (EU) N:o 904/2010 24 b artiklan mukaisesti.

Maksajan ja maksunsaajan sijainnin määrittäminen

Maksupalvelun tarjoajan olisi sovellettava tiettyjä sääntöjä määrittäessään maksajien ja maksunsaajien sijaintia.

Maksajan sijaintipaikan katsottaisiin olevan jäsenvaltiossa, joka ilmoitetaan maksajan tilitunnisteella. Yhtenäisestä euromaksualueesta annetulla asetuksella otetaan käyttöön kansainvälinen tilinumero IBAN, joka on yksittäisen maksutilin tunniste jäsenvaltiossa. Jos maksu suoritetaan sellaisen maksupalveluntarjoajan välityksellä, joka ei kuulu yhtenäistä euromaksualueetta koskevan asetuksen (EU) N:o 260/2012 (joka koskee vain euromääräisiä tilisiirtoja ja suoraveloituksia) soveltamisalaa, maksajan sijainti voitaisiin ilmoittaa maksajan maksutilin muilla tunnisteilla. Lisäksi on olemassa maksutapahtumia (rahansiirtoja), joissa varat siirretään maksunsaajalle ilman maksajan nimissä olevaa maksutiliä. Tällaisessa tapauksessa maksajan sijaintipaikan katsottaisiin olevan jäsenvaltiossa, joka ilmoitetaan maksajan puolesta toimivan maksupalveluntarjoajan tunnisteella.

Maksunsaajan sijaintipaikan katsottaisiin olevan jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa, joka ilmoitetaan sen maksutilin tunnisteella, jolle varat on siirretty. Jos varoja ei ole siirretty millekään maksutilille, maksunsaajan sijaintipaikan katsottaisiin olevan jäsenvaltiossa, kolmannessa maassa tai kolmannella alueella, joka ilmoitetaan maksunsaajan puolesta toimivan maksupalveluntarjoajan tunnisteella.

Maksupalveluntarjoajien säilyttämät tiedot

Ehdotuksen mukaan maksupalveluntarjoajan olisi säilytettävä tietoja, joiden avulla voidaan tunnistaa tiedoista kirjaa pitävä maksupalveluntarjoaja, tiedot maksunsaajan tunnistamiseksi sekä tiedot maksunsaajan saamista maksuista.

Maksunsaajista säilytettävät tiedot olisivat maksunsaajan nimi tai tarvittaessa liikenimi, maksunsaajan IBAN-tilinumero tai muu maksunsaajan maksutilin yksiselitteisesti yksilöivä maksutilitunniste, maksunsaajan puolesta toimivan maksupalveluntarjoajan BIC-koodi tai muu tämän yksiselitteisesti yksilöivä tunniste (tilanteessa, jossa maksunsaaja ottaa vastaan varoja ilman maksutiliä) sekä maksunsaajan osoite maksupalveluntarjoajan tiedoissa.

Maksupalveluntarjoajien olisi lisäksi tarvittaessa pidettävä kirjaa maksunsaajan alv- tai verotunnisteista. Jäsenvaltioiden veroviranomaiset tarvitsevat alv-tunnisteita (kansalliset tai arvonlisäveron erityisjärjestelmän tunnisteet) voidakseen tunnistaa arvonlisäverovelvolliset ja tarkistaa maksutiedot suhteessa alv-järjestelmän ilmoituksiin ja maksuihin. Jos maksupalveluntarjoajan saatavilla ei ole alv-tunnistetta, veroviranomaisten olisi aloitettava tarvittavat menettelyt kotimaassa tai hallinnollisella yhteistyöllä selvittääkseen, toimiiko kyseessä olevan maksunsaajan takana verovelvollinen, ja arvioidakseen, liittyykö asiaan alv-vastuita.

U 106/2018 vp

Maksupalveluntarjoajat eivät aina ole tietoisia siitä, ovatko maksajat verovelvollisia vai ainoastaan yksityisiä kuluttajia. Siksi ehdotetaan, että kun 25 maksun kynnyksarvo vuosineljännekseltä ylittyy, maksupalveluntarjoajien olisi säilytettävä tiedot kaikista tietyin maksunsaajan saamista maksuista erottelematta kuluttajilta tai verovelvollisilta saatuja maksuja. Jäsenvaltioiden veroviranomaisten olisi tehtävä tämä erottelu analysoidessaan tietoja.

Maksupalveluntarjoajan tulisi säilyttää myös BIC-koodi tai muu tunniste, joka yksiselitteisesti yksilöi maksupalveluntarjoajan. Lisäksi maksupalveluntarjoajien olisi säilytettävä itse maksutapahtumaa koskevat tiedot, kuten maksun määrä, valuutta, päivämäärä, maksun alkuperä ja tiedot mahdollisesta maksunpalautuksesta.

Maksajien tunnistetietojen säilyttäminen ei sisälly maksupalveluntarjoajien velvollisuuteen pitää kirjaa tiedoista, koska se ei ole tarpeen petosten havaitsemiseksi. Maksajasta olisi säilytettävä ainoastaan sijaintia koskeva tieto.

Voimaantulo

Direktiivin säännöksiä sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2022 alkaen.

4.2 Ehdotus COM(2018) 813 / asetusmuutokset

Maksutietojen sähköinen keskusjärjestelmä CESOP (Central Electronic System of Payment Information)

Ehdotuksella otettaisiin käyttöön uusi maksutietojen sähköinen keskusjärjestelmä (CESOP), jonka komissio kehittää. Jäsenvaltioille asetettaisiin velvoite kerätä tiedot, jotka maksupalveluntarjoajat asettavat sähköisesti saataville. Jotta maksupalveluntarjoajille aiheutuva hallinnollinen rasite voitaisiin pitää mahdollisimman pienenä, olisi otettava käyttöön yhteinen sähköinen muoto edellä mainittujen tietojen keräämistä varten.

Tietojen kerääminen kansallisiin sähköisiin järjestelmiin

Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten olisi välitettävä CESOP-järjestelmään tiedot, joita ne keräävät neljännesvuosittain omaan jäsenvaltioonsa sijoittautuneilta maksupalveluntarjoajilta. Jäsenvaltiot voisivat nimetä minkä tahansa kansallisen veroviranomaisen keräämään maksutiedot maksupalveluntarjoajilta. Kuitenkin vain asetuksessa (EU) N:o 904/2010 tarkoitettu toimivaltainen viranomainen voisi siirtää tiedot CESOP-järjestelmään.

Kunkin jäsenvaltion olisi kerättävä ja talletettava kansalliseen sähköiseen järjestelmäänsä ehdotetussa alv-direktiivin 2006/112/EY 243 b artiklassa tarkoitettuja maksutapahtumia ja maksunsaajia koskevat tiedot. Jäsenvaltion olisi kerättävä kyseiset tiedot maksupalveluntarjoajilta sähköisellä vakiolomakkeella viimeistään kymmenen päivän kuluttua sen kalenterivuosiseljänneksen päättymisestä, jota kyseiset tiedot koskevat. Kunkin jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten olisi toimitettava nämä tiedot CESOP-järjestelmään viimeistään 15 päivän kuluessa kyseisen kalenterivuosiseljänneksen päättymisestä.

CESOP-järjestelmän toiminta, ylläpito ja tietojen säilyttämisaika

CESOP-järjestelmä korjaisi lähetetyissä tiedoissa olevat muodolliset virheet ja kokoaisi jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta saadut maksutiedot maksunsaajittain. CESOP-järjestelmä analysoisi tiedot esimerkiksi etsimällä maksutiedoille vastineen Eurofisc-yhteysvirkamiesten saatavilla olevista alv-tiedoista ja antaisi jäsenvaltioiden Eurofisc-yhteysvirkamiehille

pääsyn kattavaan yleiskatsaukseen tietyn maksunsaajan vastaanottamista maksuista. Eurofisc-yhteysvirkamiehille annettaisiin mahdollisuus verrata maksutietoja heidän hallussaan oleviin tietoihin ja tehdä tiedusteluja epäiltyjen alv-petosten tutkimiseksi tai havaitsemiseksi.

Saapuvia maksuja koskevien tietojen avulla jäsenvaltiot voisivat tunnistaa kotimaiset tavaran-toimittajat, jotka myyvät tavaroita ja palveluja ulkomaille alv-velvoitteitaan täyttämättä. Lähte-viä maksuja koskevien tietojen avulla voitaisiin havaita ulkomaille - joko toiseen jäsenvaltioon tai unionin ulkopuolelle - sijoittautuneet tavaran- tai palveluntoimittajat, joiden pitäisi maksaa arvonlisävero tiettyssä jäsenvaltiossa.

Tietojen säilyttämisaika CESOP-järjestelmässä olisi kaksi vuotta. Säilytysaika on oikeasuhteinen ottaen huomioon, että olisi voitava tasapainottaa oikealla tavalla veroviranomaisten tarpeet torjua sähköisen kaupankäynnin alv-petoksia sekä CESOPiin tallennettavien tietojen suuren määrän ja kyseisten maksutietojen arkaluonteisuuden aiheuttamat haasteet.

Pääsy CESOP-järjestelmään

Maksutietojen vaihto veroviranomaisten välillä on ratkaisevan tärkeää tehokkaan petostentorjunnan kannalta. Vain Eurofisc-yhteysvirkamiesten olisi käsiteltävä maksutietoja ja ainoastaan kun tavoitteena on alv-petosten torjunta. Kyseisiä tietoja ei tulisi käyttää muihin kuin asetuksessa vahvistettuihin tarkoituksiin, kuten kaupallisiin tarkoituksiin.

Kunkin jäsenvaltion Eurofisc-yhteysvirkamiesten olisi saatava pääsy maksutapahtumiin liittyviin tietoihin ja heidän olisi pystyttävä analysoimaan niitä. Asianmukaisesti valtuutetuilla komission henkilöillä olisi oltava pääsy tietoihin ainoastaan sähköisen keskustietojärjestelmän kehittämistä ja ylläpitoa varten. Molempia käyttäjryhmiä olisi velvoitettava noudattamaan asetuksessa säädettyä luottamuksellisuutta koskevia sääntöjä.

Toiminta ennen CESOP-järjestelmän perustamista

CESOP-järjestelmän perustaminen kestää vähintään kolme vuotta. Tänä aikana komission ja jäsenvaltioiden olisi pyrittävä hallinnollisen yhteistyön pysyvässä komiteassa ratkaisemaan ehdotukseen liittyvät tekniset yksityiskohdat. Komissiolle annettaisiin valtuudet hyväksyä täytäntöönpanoasetus, jossa vahvistetaan tekniset toimenpiteet, joilla järjestelmä pannaan täytäntöön ja joilla sitä ylläpidetään ja hallinnoidaan.

Muuta

Jotta komissio voisi arvioida, johtaako järjestelmä määritettyjen ja kerättyjen arvonlisäverojen määrän kasvuun tai erityisiin alv-tarkastuksiin, otettaisiin käyttöön jäsenvaltioita koskevat Eurofisc-vuosikertomuksen uudet ilmoitusvelvollisuudet.

Jäsenvaltiot eivät voisi käyttää maksutietoja määräytymisperusteen vahvistamiseksi, arvonlisäveron keräämiseksi tai hallinnollisten alv-tarkastusten tekemiseksi, ellei maksutietoja ole riittävästi tarkistettu veroviranomaisten käytettävissä olevien muiden tietojen kanssa.

Komission mukaan ehdotus johtaa uusiin henkilötietojen vaihtoihin ja käsittelyyn. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja asetuksessa (EU) 2018/1725 säädetään erittäin tarkoin periaatteista, joiden mukaan rekisteröityjen oikeuksia on noudatettava henkilötietojen käsittelyn yhteydessä. Unioni voi kuitenkin käyttää näitä periaatteita ja rekisteröidyn oikeuksia rajoittavia lainsäädän-

tötoimenpiteitä – kunhan rajoitukset noudattavat tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden periaatteita – turvatakseen unionin yleisen edun kannalta tärkeitä tavoitteita, kuten taloudelliset ja rahoituskelliset edut, verotus mukaan luettuna.

Komission mukaan aloitetta tukeva vaikutustenarviointi osoitti, että veroviranomaisilla ei ole muuta tehokasta vaihtoehtoista tapaa kerätä tarvittavia tietoja verkkokaupan alv-petosten torjumiseksi. Tämän vuoksi maksutietojen vaihto on välttämätön toimenpide. Käsiteltäviä tietoja olisivat ainoastaan varojen vastaanottajat (maksunsaajat) ja itse maksutapahtuma (määrä, valuutta, päivämäärä). Tiedot tavaroista tai palveluista maksavista kuluttajista (maksajat) eivät ole osa tietojenvaihtoa. Näin ollen näitä tietoja ei käytettäisi muihin tarkoituksiin, kuten kuluttajien ostotottumusten seurantaan. Maksutiedot olisivat saatavilla ainoastaan jäsenvaltioiden Eurofisc-yhteysvirkamiehille ja ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen verkkokaupan alv-petosten torjumiseksi.

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

Voimaantulo

Sähköisen keskustietojärjestelmän täytäntöönpano edellyttää uusien teknologioiden kehittämistä.

Asetusta sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2022 alkaen.

5 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotusten oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 113 artikla. 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.

Verkkokaupan alv-petokset ovat kaikille jäsenvaltioille yhteinen ongelma, ja tilannetta pahentaa veroviranomaisten käytettävissä olevien välineiden riittämättömyys. Jäsenvaltiot eivät yksinään voi saada kolmansilta osapuolilta, kuten maksupalveluntarjoajilta, tietoja, joita tarvitaan alv-sääntöjen valvomiseksi tavaroiden ja palvelujen rajat ylittävässä kaupassa. Sen vuoksi jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on ratkaisevan tärkeää. Jotta veroviranomaiset voisivat kerätä alv-maksutietoja, on otettava käyttöön maksupalveluntarjoajia koskevia uusia tietojen kirjausvelvoitteita. Tämä edellyttää ehdotusta alv-direktiivin muuttamiseksi.

Jäsenvaltioilla ei ole oikeusperustaa kerätä tietoja toisella lainkäyttöalueella. Tavoitetta rajat ylittävien maksutietojen vaihtamisesta sähköisen kaupankäynnin alv-petosten torjumiseksi ei voida saavuttaa pelkästään jäsenvaltioiden toimin yhdistämällä kansalliset sähköiset järjestelmät toisiinsa sähköisen rajapinnan avulla. Tällainen järjestelmä ei pystyisi yhdistämään eri maksupalveluntarjoajilta samasta maksunsaajasta saatuja tietoja eikä tunnistamaan samoja maksuja koskevia kaksinkertaisia tietoja. Kyseinen järjestelmä ei myöskään tarjoaisi kattavaa yleiskuvaa maksunsaajien unionin maksajilta vastaanottamista maksuista. Eurooppalainen keskusjärjestelmä maksutietojen keräämistä ja vaihtamista varten on tehokkain keino antaa veroviranomaisille kokonaiskuva sähköisen kaupankäynnin alv-sääntöjen noudattamisen valvomiseksi ja alv-petosten torjumiseksi. Kaikkien uusia yhteistyövälineitä koskevien aloitteiden, joilla pyritään ratkaisemaan ongelma, edellytyksenä on nyt annettu komission asetusehdotus.

Komission mukaan ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia.

Hallituksen kanta vastaa komission näkemystä toissijaisuusperiaatteesta.

6 Ehdotusten kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

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

Ehdotusten käsittely neuvoston verotyöryhmässä on aloitettu 12 päivänä joulukuuta 2018.

Muistiolounnos ehdotuksista on ollut 25.-29.1.2019 kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa EU9 (Verot).

7 Ehdotusten vaikutukset Suomelle

Direktiiviehdotus edellyttää Suomen arvonlisäverolainsäädännön muuttamista vastaamaan EU:n lainsäädäntöä.

Komission ehdotus hallinnollista yhteistyötä koskevan asetuksen muuttamisesta olisi velvoittava ja sellaisenaan jäsenvaltioissa sovellettava.

Komission mukaan tietojen vaihtaminen keskustietokannan välityksellä vähentäisi markkinoiden vääristymistä. Koska yhteistyö johtaa parempiin tuloksiin veroviranomaisten kannalta, laillisesti toimivat yritykset hyötyisivät tasapuolisemmista toimintaedellytyksistä.

Sidosryhmien kuulemisessa ei ollut mahdollista määrittää tarkasti, mitä kustannuksia maksupalveluntarjoajille aiheutuu säännösten noudattamisesta. Vaikutustenarviointi osoitti kuitenkin, että raportointivelvollisuuksien yhdenmukaistaminen yhteen ainoaan tietojen toimittamisen muotoon ja vain yhteen rajapintaan vähentäisi maksupalveluntarjoajille säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi veroviranomaisilla olisi komission arvion mukaan keskitetyssä ratkaisussa vähemmän kehitys- ja käyttökustannuksia kuin kansallisen tason hajauteissa järjestelmässä.

Talousarviovaikutusten osalta on komission mukaan odotettavissa, että komission ja veroviranomaisten investointikustannukset tulevat kompensoiduksi kerättävien alv-tulojen lisääntymisellä. Vuonna 2017 verkkomyynnin määrä kuluttajakaupassa oli noin 600 miljardia euroa. Jos oletetaan, että veroviranomaiset kykenisivät perimään menetettyä arvonlisäveroa yhden prosentin tuosta liikevaihdosta, siitä voisi kertyä jopa 1,2 miljardia arvonlisäveroa 28 jäsenvaltion EU:ssa. Siinäkin tapauksessa, että kaikkea arvonlisäveroa ei saataisi perittyä, määrä ylittäisi selvästi aloitteen kustannukset. Lisäksi petosten taso vastaa useaa prosenttiyksikköä verkkokaupan myynnistä.

Suomen verohallinto on arvioinut, että ehdotuksilla saavutetaan merkittäviä lisätuloja verokertymään. Suomessa on suhteellisen kattava vertailutietolainsäädäntö, jonka perusteella Verohallinto on jo nykyisin pyytänyt ja kerännyt tietoja kotimaisilta maksunvälittäjiltä, kuten pankeilta ja luottokorttiyhtiöiltä. Nykyiset EU-säännökset eivät kuitenkaan mahdollista niin sanottujen massatietojen pyytämistä muualle kuin Suomeen sijoittautuneilta toimijoilta. Lisäksi on olemassa riski, että tietoja ei ole tulevaisuudessa saatavilla Suomen lainkäyttöalueella tilanteessa, jossa maksupalveluntarjoajat vaihtavat sijoittautumispaikkansa pois Suomen alueelta. Ehdotukset mahdollistaisivat massaluonteisten tietojen keräämisen ja vaihtamisen jäsenvaltioiden välillä. Toisin kuin Verohallinnon nykyisessä, erillisiin pyyntöihin perustuvassa epäsäännöllisessä

tiedonsaannissa, takaisivat ehdotukset säännönmukaisen ja määrämuotoisen tietojenvaihdon rajat ylittävistä maksutapahtumista.

Komissio vastaisi CESOP-järjestelmän kehitys- ja ylläpitokustannuksista sekä kustannuksista, jotka aiheutuvat CESOPin ja jäsenvaltioiden kansallisten järjestelmien välisen yhteyden ylläpidosta. Jäsenvaltiot puolestaan vastaisivat kaikista kansallisten sähköisten järjestelmiensä kehittämiseen liittyvistä kustannuksista. Ehdotusten kustannukset jakautuvat vuodesta 2019 alkaen usealle vuodelle. Näiden kustannusten ensimmäinen osa (vuoteen 2020 asti) katettaisiin nykyisen Fiscalis 2020 -ohjelman määrärahoista. Suurin osa kustannuksista aiheutuu kuitenkin vuoden 2020 jälkeen.

Komission arvion mukaan järjestelmän perustamisesta aiheutuisi komissiolle kertaluonteisia kustannuksia 11,8 miljoonaa euroa ja vuotuisia toimintakustannuksia 4,5 miljoonaa euroa, kun järjestelmä on täysin toimintavalmis. Komission arvion mukaan jäsenvaltioille aiheutuvat kansallisten järjestelmien perustamiskustannukset olisivat vastaavasti 7,5 miljoonaa euroa ja vuotuiset ylläpito- ym. kustannukset 2,9 miljoonaa euroa. Suomen verohallinnon arviot kansallisten järjestelmien perustamis- ja ylläpitokustannuksista ovat huomattavasti komission arvioita pienemmät. Verohallinnon arvion mukaan kansallisten järjestelmien perustamiskustannukset olisivat noin 450 000 euroa ja vuotuiset ylläpitokustannukset noin 50 000 euroa.

8 Ahvenanmaan asema

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

9 Valtioneuvoston kanta

Hallitus tukee ehdotusten tavoitteita torjua verkkokaupan alv-petoksia vahvistamalla veroviranomaisten ja maksupalveluntarjoajien välistä yhteistyötä. Hallitus kannattaa arvonlisäveroon liittyvien maksutietojen keräämistä ja vaihtamista sekä niitä varten perustettavaa EU-tason eurooppalaista keskusjärjestelmää. Menettelyjen yksityiskohtia ja niistä maksupalveluntarjoajille ja Verohallinnolle aiheutuvia kustannuksia on kuitenkin vielä selvitettävä tarkemmin.