

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (*tiettyjen tavaroiden ja palvelujen petosalttiita luovutuksia ja suorituksia koskevan valinnaisen käännetyin verovelvollisuuden mekanismin ja arvonlisäveropetosten torjunnassa käytettävän nopean reagoinnin mekanismin soveltamisajan jatkaminen*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 10 päivänä helmikuuta 2022 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tiettyjen tavaroiden ja palvelujen petosalttiita luovutuksia ja suorituksia koskevan valinnaisen käännetyin verovelvollisuuden mekanismin ja arvonlisäveropetosten torjunnassa käytettävän nopean reagoinnin mekanismin soveltamisajan jatkamisen osalta, COM(2022) 39 final, sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 3.3.2022

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Neuvotteleva virkamies Risto Sakki

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
3.3.2022

EU/2022/0146

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI DIREKTIIVIN 2006/112/EY MUUTTAMISESTA TIETTYJEN TAVAROIDEN JA PALVELUJEN PETOSALTTIITA LUOVUTUKSIA JA SUORITUKSIA KOSKEVAN VALINNAISEN KÄÄNNETYN VEROVOLLLISUUDEN MEKANISMIN JA ARVONLISÄVEROPETOSTEN TORJUNNASSA KÄYTETTÄVÄN NOPEAN REAGOINNIN MEKANISMIN SOVELTAMISAJAN JATKAMISEN OSALTA

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 10 päivänä helmikuuta 2022 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tiettyjen tavaroiden ja palvelujen petosalttiita luovutuksia ja suorituksia koskevan valinnaisen käännetyn verovelvollisuuden mekanismin ja arvonlisäveropetosten torjunnassa käytettävän nopean reagoinnin mekanismin soveltamisajan jatkamisen osalta, COM(2022) 39 final.

Ehdotuksen tarkoituksena on pidentää jäsenvaltioiden mahdollisuutta soveltaa käännetyn verovelvollisuuden mekanismeista yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28 päivänä marraskuuta 2006 annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY, jäljempänä *arvonlisäverodirektiivi*, 199 a artiklan 1 kohdassa lueteltuihin tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin liittyvien petosten torjumiseksi ja pidentää mahdollisuutta käyttää direktiivin 199 b artiklassa säädettyä nopean reagoinnin mekanismeista petosten torjumiseksi erityistapauksissa. Tarkoituksena on pidentää käännetyn verovelvollisuuden mekanismin ja nopean reagoinnin mekanismin säännösten voimassaoloaika vuodelle 2022 kesäkuun lopusta vuoden 2025 loppuun.

Ehdotuksen tarkoituksena on tukea jäsenvaltioiden toimia arvonlisäveropetosten torjunnassa sillä aikaa, kun jäsenvaltiot keskustelevat neuvostossa arvonlisäverojärjestelmän perusteellisemmasta uudistamisesta. Komissio antoi vuonna 2017 ja 2018 ehdotuksia niin kutsutun lopullisen arvonlisäverojärjestelmän käyttöönotosta¹. Niiden mukaan tarkoitus on ottaa käyttöön yksinkertaisempi ja petoksilta suojattu järjestelmä unionin sisäistä tavarakauppaa varten. Komissio ehdotti näiden järjestelyiden voimaantulopäiväksi vuoden 2022 heinäkuun alkua. Jotta lopullisesta arvonlisäverojärjestelmästä käytävät neuvottelut voisivat jatkua ilman, että vaarannetaan arvonlisäveropetosten nykyisten torjuntavälineiden käyttö, olisi aiheellista pidentää 199 a ja 199 b artikloissa säädettyjä petostentorjuntatoimia rajoitetuksi ajaksi.

Soveltamisajan pidentäminen antaisi myös komissiolle mahdollisuuden kehittää uusia välineitä veropetosten torjuntaan. Komissio antoi vuonna 2020 tiedonannon oikeudenmukaista ja yksinkertaista verotusta koskeva toimintasuunnitelma elpymisstrategian tueksi (COM(2020) 312 final). Toimintasuunnitelman mukaisesti komissio valmistelee nykyisten arvonlisäverosääntöjen

¹ Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverojärjestelmän tiettyjen sääntöjen yhdenmukaistamiseksi ja yksinkertaistamiseksi sekä lopullisen järjestelmän käyttöön ottamiseksi jäsenvaltioiden välisen kaupan verotusta varten (COM(2017) 569 final) ja ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta jäsenvaltioiden välisen kaupan verotuksessa sovellettavan lopullisen arvonlisäverojärjestelmän toimintaa koskevien yksityiskohtaisten teknisten toimenpiteiden käyttöönoton osalta (COM(2018) 329 final).

uudistamista koskevaa ehdotusta ottaen huomioon digitaaliteknologioiden tarjoamat mahdollisuudet.

2 Ehdotuksen tausta

Arvonlisäverodirektiivin 193 artiklan mukaan yleisenä sääntönä on, että tavaroita luovuttava tai palveluita suorittava verovelvollinen on velvollinen maksamaan arvonlisäveron. Tästä poiketen käännetyin verovelvollisuuden mekanismi antaa mahdollisuuden nimetä luovutuksen tai suorituksen vastaanottajan arvonlisäverovelvolliseksi. Tässä mekanismissa tavaroiden luovuttaja tai palvelujen suorittaja ei laskuta arvonlisäveroa, vaan asiakas (verovelvollinen) kirjaa sen arvonlisäveroilmoitukseensa.

Käännetyin verovelvollisuuden mekanismia käytetään erityisesti yhteisön sisäisten niin sanottujen missing trader -petosten (MTIC-petosten) torjuntaan. Tällainen petos on kyseessä silloin, kun talouden toimija hankkii toisesta jäsenvaltiosta kuljetettuja tai lähetettyjä tavaroita arvonlisäverosta vapautettuna luovutuksena ja veloittaa arvonlisäveron myydessään ne eteenpäin asiakkaalle. Kun asiakas on maksanut arvonlisäveron, toimija katoaa ja jättää arvonlisäveron tilitämättä veroviranomaisille. Samanaikaisesti asiakas, joka toimii vilpittömässä mielessä, voi vähentää luovuttajalle maksamansa arvonlisäveron arvonlisäveroilmoituksessaan. Käännetyin verovelvollisuuden järjestelmässä arvonlisäveroa ei tosiasiallisesti makseta tavaroiden luovuttajalle tai palvelujen suorittajalle.

Direktiivin 199 a artiklaan perustuvan käännetyin verovelvollisuuden mekanismin soveltaminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista. Mekanismin avulla jäsenvaltiot voivat torjua tämän tyyppisiä petoksia ennalta määritellyillä petoksilla alttiilla aloilla silloin, kun näitä petoksia esiintyy usein niiden alueella. Kun tavaroiden luovuttajien tai palvelujen suorittajien on pakko käyttää käännetyin verovelvollisuuden mekanismia tällaisissa kotimaan sisäisissä luovutuksissa ja suorituksissa, ne eivät voi veloittaa arvonlisäveroa laskuissaan.

Direktiivin 199 a artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että veronmaksuvelvollinen on verovelvollinen, joka vastaanottaa säännöksessä lueteltujen tavaroiden luovutuksen tai palvelujen suorituksen. Säännöksen mukaan käännettyä verovelvollisuutta voidaan soveltaa kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien, matkapuhelinten, integroitujen piirien, kaasun ja sähkön sekä niitä koskevien todistusten, televiestintäpalvelujen, pelikonsolien, taulutietokoneiden ja kannettavien tietokoneiden, viljatuotteiden ja teollisuuskasvien, öljysiementen ja sokerijuurikkaiden sekä raakametallien, puolivalmisteiden ja jalometallien luovutuksiin tai suorituksiin.

Direktiivin 199 b artiklassa säädetty nopean reagoinnin mekanismi on poikkeuksellinen toimenpide, jolla jäsenvaltiot voivat ottaa erittäin kiireellisissä tapauksissa nopeasti käyttöön tilapäisen käännetyin verovelvollisuuden mekanismin sellaisilla aloilla, joilla esiintyy äkillisiä laaja-alaisia petoksia. Tämä menettely on poikkeuksellinen ja erittäin nopea, sillä komission on reagoitava kuukauden kuluessa joko antamalla kielteisen lausunnon tai vahvistamalla kirjallisesti asianomaiselle jäsenvaltiolle, ettei se vastusta toimenpidettä. Jäsenvaltio voi ottaa nopean reagoinnin mekanismin erityistoimenpiteen käyttöön vahvistuksen vastaanottopäivästä alkaen. Käyttämällä tätä mekanismia jäsenvaltiot voivat aloittaa toimenpiteet jo silloin, kun ne pyytävät direktiivin 395 artiklan mukaista tavanomaista poikkeusta, jonka saaminen voi kestää jopa kuusi kuukautta. Tällainen poikkeus edellyttää komission antamaa ehdotusta ja yksimielistä hyväksyntää neuvostossa.

Direktiivin 199 a artikla otettiin alun perin käyttöön vuonna 2010 vuoden 2015 kesäkuun loppuun (2010/23/EU). Sen voimassaoloa jatkettiin ensimmäisen kerran vuonna 2013 vuoden 2018 loppuun (2013/43/EU). Direktiivin 199 b artikla otettiin käyttöön vuonna 2013 vuoden 2018

loppuun (2013/42/EU). Direktiivin 199 a ja 199 b artiklan voimassaoloa jatkettiin vuonna 2018 vuoden 2022 kesäkuun loppuun ((EU) 2018/1695), jotta niiden voimassaolon päättymispäivä vastaisi alun perin suunniteltua lopullisen arvonnäisäverojärjestelmän voimaantulopäivää.

Komissio antoi vuonna 2018 kertomuksen neuvostolle ja Euroopan parlamentille neuvoston direktiivin 2006/112/EY 199 a ja 199 b artiklan vaikutuksista petosten torjuntaan (COM(2018) 118). Komissio totesi verohallintojen ja liike-elämän sidosryhmien näkemysten perusteella, että artikloissa säädetyt toimenpiteet olivat hyödyllisiä petosten torjunnassa. Tämä selvitys tehtiin melko hiljattain, eikä direktiiviä ole sen jälkeen muutettu käännetyin verovelvollisuuden mekanismin soveltamisen oikeudellisten edellytysten tai käytännön järjestelyjen osalta. Direktiiviin ei ole myöskään tehty merkittäviä muutoksia, joilla olisi puututtu MTIC-petoksista aiheutuvaan ongelmaan. Komission yksiköt eivät ole myöskään tietoisia uusista aloista, jotka olisivat alttiita MTIC-petoksille ja joilla käännetyin verovelvollisuuden mekanismi olisi oikea keino torjua niitä. Komission mukaan sen vuoksi on kohtuullista olettaa, että edellä mainitut havainnot pitävät edelleen paikkansa.

Kertomusta laatiessaan komissio pyysi jäsenvaltioita esittämään kokemuksiaan ja arviointejaan näistä toimenpiteistä. Sidosryhmiä kuultiin asiantuntijaryhmässä. Jäsenvaltiot katsoivat yleisesti, että käännetyin verovelvollisuuden mekanismi on toimiva ja tehokas keino torjua petoksia. Käännetyin verovelvollisuuden mekanismin käyttöönotto on vähentänyt merkittävästi petoksia tai poistanut ne määritellyillä aloilla. Kuulemiseen osallistuneet liike-elämän sidosryhmät olivat samaa mieltä mekanismin tehokkuudesta väliaikaisena toimenpiteenä petosten torjunnassa. Useimmat jäsenvaltiot katsoivat nopean reagoinnin mekanismin olevan hyödyllinen väline ja varotoimenpide, vaikka sitä ei ole käytetty koskaan.

3 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tarkoituksena on pidentää jäsenvaltioiden mahdollisuutta soveltaa käännetyin verovelvollisuuden mekanismia 199 a artiklassa lueteltuihin tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin liittyvien petosten torjumiseksi ja pidentää mahdollisuutta käyttää 199 b artiklassa säädettyä nopean reagoinnin mekanismia petosten torjumiseksi erityistapauksissa.

Sen perusteella, miten lopullista arvonnäisäverojärjestelmää koskevat keskustelut ovat edistyneet neuvostossa, näyttää siltä, ettei lopullinen arvonnäisäverojärjestelmä voi tulla voimaan vuoden 2022 heinäkuun alussa. Jotta keskustelut voisivat jatkua ilman, että vaarannetaan arvonnäisäveropetosten nykyisten torjuntavälineiden käyttö, olisi aiheellista pidentää 199 a ja 199 b artikloissa säädettyjen petostentorjuntatoimien voimassaoloa rajoitetuksi ajaksi.

Direktiivin 199 a ja 199 b artiklan soveltamisajan pidentäminen antaisi myös mahdollisuuden kehittää uusia välineitä veropetosten torjuntaan. Vuonna 2020 annetun toimintasuunnitelman mukaisesti komissio valmistelee nykyisten arvonnäisäverosääntöjen uudistamista koskevaa ehdotusta ottaen huomioon digitaalitekniologioiden tarjoamat mahdollisuudet. Siinä komissio arvioi arvonnäisäveroraportointivelvoitteita ja mahdollisesti myös liiketoimikohtaista raportointia sekä tehostettua sähköisen laskutuksen järjestelmää. Tarkoitus olisi tarjota veroviranomaisille nopeampia ja yksityiskohtaisempia tietoja yksittäisistä liiketoimista ja vähentää siten petosriskiä. Tällaisten lainsäädäntömuutosten pohjalta tulevaisuudessa olisi arvioitava uudelleen, onko 199 a ja 199 b artiklan soveltamisaikaa tarpeen jatkaa.

4 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiivin 199 a artiklassa säädettyyn valinnaiseen käännetyin verovelvollisuuden mekanismiin ehdotetaan kahta muutosta. Ensinnäkin soveltamisaika pidennettäisiin vuoden 2022 kesäkuun

lopusta vuoden 2025 loppuun. Ehdotukseen sisältyvän raukeamislausekkeen vuoksi 199 a artiklassa säädetty järjestelyt päättyisivät vuonna 2025, jos lopullinen arvonlisäverojärjestelmä ei tulisi voimaan ennen pidennyksen päättymistä. Direktiivin 199 a ja 199 b artiklaa muutettaisiin ja ne korvattaisiin uusilla säännöksillä, jos lopullinen arvonlisäverojärjestelmä tulisi voimaan ennen vuotta 2025.

Toiseksi 199 a artiklaan tehtäisiin pieni tekninen muutos, joka koskee komission kertomuksen perustana olevien artiklan 3–5 kohtien vanhentuneiden raportointivelvoitteiden poistamista. Direktiivin 199 a artiklan 3 kohdan mukaan menettelyä soveltavien jäsenvaltioiden oli toimitettava komissiolle kertomus sekä arviointi toimenpiteen vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta viimeistään vuoden 2017 kesäkuun lopussa. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltion, joka oli todennut alueellaan petollisen toiminnan kehityssuuntausten muutoksia artiklassa lueteltujen tavaroiden tai palvelujen osalta, oli toimitettava komissiolle kertomus vuoden 2017 kesäkuun lopussa. Lisäksi artiklan 5 kohdan mukaan komission tuli esittää ennen vuoden 2018 tammikuun alkua yleisarviointi menettelyn vaikutuksista petosten torjuntaan.

Lisäksi 199 b artiklassa säädetyn nopean reagoinnin mekanismin soveltamisaikaa jatkettaisiin vuoden 2025 loppuun.

5 Ehdotuksen oikeusperusta sekä suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklaan, jonka mukaan hyväksyminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Valtioneuvoston kanta vastaa komission näkemystä oikeusperustasta.

Ehdotus on komission mukaan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Unionin tasolla voidaan toteuttaa toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin riittävällä tavalla saavuttaa suunniteltujen toimien tavoitteita vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Arvonlisäverodirektiivin muuttaminen on tarpeen, koska ehdotuksella on tarkoitus pidentää direktiivin tiettyjen säännösten voimassaoloaikaa.

Ehdotuksen tavoite eli petosten torjuminen käännetyn verovelvollisuuden mekanismeilla ja mahdollisuus käyttää nopean reagoinnin mekanismeja saavutetaan parhaiten unionin tasolla, ja sen oikeusperusta on arvonlisäverodirektiivi. Sen vuoksi näiden toimenpiteiden voimassaolon jatkaminen edellyttää arvonlisäverodirektiivin muuttamista.

Komission mukaan koska pidennettävät toimenpiteet ovat luonteeltaan valinnaisia ja tilapäisiä, ehdotus on oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään eli siihen, että petoksia pyritään torjumaan tietyissä tavaraluovutuksissa ja palvelusuorituksissa ja jäsenvaltioita autetaan torjumaan äkillisiä ja laaja-alaisia petoksia.

Valtioneuvoston kanta vastaa komission näkemystä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteesta.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

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

Muistiolounnos ehdotuksesta on ollut 16.–18.2.2022 kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa EU9 (Verot).

7 Ehdotuksen vaikutukset Suomelle

Komission mukaan ehdotuksella ei olisi kielteisiä vaikutuksia unionin talousarvioon. Komission direktiiviehdotukseen ei sisälly muita taloudellisia vaikutuksia koskevia arviointoja.

Direktiivin 199 a ja 199 b artiklan soveltamisajan pidentäminen antaisi mahdollisuuden kehittää uusia välineitä veropetosten torjuntaan. Komissio valmistelee vuonna 2020 annetun toimintasuunnitelman mukaisesti muun muassa raportointivelvoitteiden uudistamista koskevaa ehdotusta.

Direktiivin 199 a artiklan mukaista käännetyä verovelvollisuuden mekanismeja voidaan soveltaa muun muassa EU:ssa käytävään kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaan. Jotta voidaan tukea vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä, on tärkeää, että päästökauppajärjestelmää suojataan edelleen petoksilta.

Ehdotukset eivät toteutuessaan edellytä arvonalisäverolain (1501/1993) muuttamista. Suomi soveltaa 199 a artiklan perusteella käännettyä verovelvollisuutta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksiin. Mikäli 199 a artiklan voimassaoloa ei pidennettäisi, Suomi ei voisi jatkaa käännetyä verovelvollisuuden soveltamista kasvihuonekaasujen päästöoikeuksiin.

8 Ahvenanmaan toimivalta

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

9 Valtioneuvoston kanta

Hallitus kannattaa sitä, että käännetyä verovelvollisuuden mekanismin ja nopean reagoinnin mekanismin säännösten voimassaoloaikaa pidennettäisiin vuoden 2022 kesäkuun lopusta vuoden 2025 loppuun. Tämä mahdollistaisi sen, että Suomi voisi jatkaa käännetyä verovelvollisuuden soveltamista kasvihuonekaasujen päästöoikeuksiin.

Voimassaolon pidentäminen antaisi komissiolle mahdollisuuden kehittää uusia välineitä veropetosten torjuntaan ottaen huomioon digitaaliteknologioiden tarjoamat mahdollisuudet.