

U 33/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista neuvoston direktiiviksi ja täytäntöönpanoasetukseksi (*arvonlisäverosta vapauttamista koskeva sähköinen todistus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 8. heinäkuuta 2024 tekemät ehdotukset neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta sähköisen arvonlisäverosta vapauttamista koskevan todistuksen osalta ja neuvoston täytäntöönpanoasetukseksi täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 282/2011 muuttamisesta arvonlisäverosta vapauttamista koskevan sähköisen todistuksen osalta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 22.8.2024

Valtiovarainministeri Riikka Purra

Neuvotteleva virkamies Risto Sakki

22.8.2024

**EHDOTUKSET ARVONLISÄVEROSTA VAPAUTTAMISTA KOSKEVAKSI
SÄHKÖISEKSI TODISTUKSEKSI****1 Yleistä**

Euroopan komissio antoi 8. heinäkuuta 2024 seuraavat ehdotukset arvonlisäverosta vapauttamista koskevaksi sähköiseksi todistukseksi:

- ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta sähköisen arvonlisäverosta vapauttamista koskevan todistuksen osalta, COM(2024) 278 final;
- ehdotus neuvoston täytäntöönpanoasetukseksi täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 282/2011 muuttamisesta arvonlisäverosta vapauttamista koskevan sähköisen todistuksen osalta, COM(2024) 279 final; sekä
- ehdotus neuvoston täytäntöönpanoasetuksen liitteeksi täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 282/2011 muuttamisesta arvonlisäverosta vapauttamista koskevan sähköisen todistuksen osalta, COM(2024) 279 final ANNEX.

Direktiiviä koskevan ehdotuksen, jäljempänä *direktiiviehdotus*, tarkoituksena on muuttaa yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28 päivänä marraskuuta 2006 annettua neuvoston direktiiviä 2006/112/EY, jäljempänä *arvonlisäverodirektiivi*, sellaisen sähköisen verosta vapauttamista koskevan todistuksen ottamiseksi käyttöön, joka osoittaa, että liiketoimeen voidaan soveltaa vapautusta arvonlisäverodirektiivin 151 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla.

Täytäntöönpanoasetusta koskevan ehdotuksen, jäljempänä *täytäntöönpanoasetusehdotus*, tarkoituksena on mukauttaa yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY täytäntöönpanotoimenpiteistä 15 päivänä maaliskuuta 2011 annettua neuvoston täytäntöönpanoasetusta (EU) N:o 282/2011, jäljempänä *täytäntöönpanoasetus*, jotta voitaisiin valmistautua verosta vapauttamista koskevan sähköisen todistuksen käyttöönottoon.

Täytäntöönpanoasetuksen liite sisältää täytäntöönpanoasetuksen liitteessä II säädetyt arvonlisävero- ja/tai valmisteverosta vapauttamista koskevan todistuksen uuden toisinnon, jossa otetaan huomioon, että direktiivi 2008/118/EY¹ on korvattu neuvoston direktiivillä (EU) 2020/262² (uudelleenlaadittu). Nykyistä paperille laadittavaa todistusta käytetään arvonlisäverotuksen lisäksi valmisteverotuksessa.

2 Ehdotusten tausta

¹ Neuvoston direktiivi 2008/118/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta.

² Neuvoston direktiivi (EU) 2020/262, annettu 19 päivänä joulukuuta 2019, valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä (uudelleenlaadittu).

Täytäntöönpanoasetuksen liitteessä II säädetään arvonlisä- ja/tai valmisteverosta vapauttamista koskevasta todistuksesta, joka on suunniteltu käsiteltäväksi paperille laadittavan toisintona ja joka on määrä allekirjoittaa käsin.

Direktiiviehdotus perustuu jäsenvaltioiden pyynnöstä tehtyyn analyysiin sähköisen verosta vapauttamista koskevan todistuksen käyttöönoton toteutettavuudesta ja kustannuksista. Jäsenvaltiot poistivat sähköistä todistusta koskevan osan komission huhtikuussa 2021 antamasta ehdotuksesta³ ja pyysivät lisätietoja täytäntöönpanonäkökohdista, kun kyseistä ehdotusta koskevat arvonlisäverodirektiivin muutokset hyväksyttiin heinäkuussa 2021⁴.

Alv:n tulevaisuutta käsittelevän ryhmän 36. kokouksessa joulukuussa 2021 ilmaistiin laaja tuki siirtymiselle sähköiseen todistukseen. Tämän jälkeen neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010⁵ 58 artiklalla perustettu hallinnollisen yhteistyön pysyvä komitea (SCAC) antoi toukokuussa 2022 tietotekniikka-asioiden alakomitean (SCIT) tehtäväksi tutkia hankkeen toteutettavuutta ja kustannuksia sekä sen täytäntöönpanoon liittyviä näkökohtia. Hallinnollisen yhteistyön pysyvä komitea keskusteli helmikuussa 2023 pidetyssä 27. kokouksessaan teknisen tutkimuksen tuloksista.

Alv:n tulevaisuutta käsittelevän ryhmän 43. kokouksessa marraskuussa 2023 päästiin yhteisymmärrykseen periaatteesta, jonka mukaan verosta vapauttamista koskevaan todistukseen on löydettävä digitaalinen ratkaisu. Suositeltavimpana pidettiin vaihtoehtoa, jossa käytettäisiin sähköistä pdf-lomaketta ja täysin sähköistä prosessia. Tällaisen ratkaisun etuna pidettiin sitä, että se perustuu komission verotuksen ja tulliliiton pääosastossa (TAXUD) jo aiemmin kehitettyihin teknisiin ratkaisuihin ja avoimen lähdekoodin teknologioihin, minkä vuoksi se soveltuu käytettäväksi pääosaston datakeskuksissa. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden kanssa käytäviä teknisiä keskusteluja jatketaan hallinnollisen yhteistyön pysyvässä komiteassa ja tietotekniikka-asioiden alakomiteassa, mukaan lukien teknisten yksityiskohtien tarkempi analysointi. Tämän ansiosta jäsenvaltiot voisivat saada tarvittavat tiedot kustannustensa laskemiseksi.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioissa on tällä hetkellä valmisteltavina tietoteknisiä hankkeita erittäin paljon. Tämän vuoksi verosta vapauttamista koskevat todistukset voitaisiin edelleen laatia paperille siirtymäkauden ajan 30.6.2030 saakka. Jotta jäsenvaltioiden olisi kuitenkin mahdollisimman helppoa siirtyä käyttämään sähköistä menettelyä, tämän vaihtoehdon olisi oltava joustava ja käytettävissä liiketoimikohtaisesti.

3 Ehdotusten tavoite

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on korvata nykyinen paperille laadittava verosta vapauttamista koskeva todistus uudella sähköisellä todistuksella, jotta jäsenvaltiot voisivat pysyä digiajan kasvavien vaatimusten tahdissa ja vähentää yritysten hallinnollista taakkaa. Sähköisiin todistuksiin siirtyminen antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden noudattaa EU:n

³ Ehdotus neuvoston direktiiviksi neuvoston direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tuontia ja tiettyjä luovutuksia ja suorituksia koskevien vapautusten osalta yleisen edun mukaisten unionin toimenpiteiden yhteydessä (COM(2021) 181 final).

⁴ Neuvoston direktiivi (EU) 2021/1159, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2021, neuvoston direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tuontia ja tiettyjä luovutuksia ja suorituksia koskevien tilapäisten vapautusten osalta covid-19-pandemiaan reagoimisessa.

⁵ Neuvoston asetus (EU) N:o 904/2010, annettu 7 päivänä lokakuuta 2010, hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla.

lainsäädännössä⁶ asetettuja velvoitteita, joiden mukaan niiden on otettava käyttöön tarvittavat tekniset välineet, jotta sähköisesti allekirjoitettavia asiakirjoja voitaisiin käsitellä sähköisesti käytettäessä julkisen sektorin elimen tarjoamaa tai sen puolesta tarjottua verkkopalvelua. Lisäksi direktiiviehdotuksella arvonlisäverotusta lähennettäisiin valmisteverotuksen alaan, jossa sähköiset menettelyt ovat jo mahdollisia⁷.

4 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotuksella komissio valtuutettaisiin toteuttamaan jäsenvaltioita kuullen täytäntöönpanotoimenpiteitä, joissa vahvistettaisiin verosta vapauttamista koskevan todistuksen sähköiseen muotoon liittyvät tekniset yksityiskohdat ja eritelvät sekä tapa, jolla todistus käsiteltäisiin sähköisesti. Asianomaiset täytäntöönpanosäädökset hyväksyttäisiin kuullen hallinnollisen yhteistyön pysyvää komiteaa ja noudattaen asetuksen (EU) N:o 182/2011⁸ 5 artiklassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä. Hyväksynnän tekisi hallinnollisen yhteistyön pysyvä komitea.

Verosta vapauttamista koskevan todistuksen antaisi verovapautukseen oikeutettu elin tai henkilö, jolle verovapaat tavaraluovutukset tai palvelusuoritukset tehdään. Elin tai henkilö allekirjoittaisi todistuksen sähköisesti yhdessä sijaintijäsenvaltion kanssa. Arvonlisäverodirektiiviin lisättäisiin uusi säännös, jossa selvennettäisiin, että kun verovapautuksen edellytykset eivät täytyisi tai lakkaisivat täyttymästä, todistuksen antanut elin tai yksityishenkilö olisi velvollinen maksamaan mahdollisen arvonlisäveron. Jos verovelvollista vaadittaisiin maksamaan arvonlisävero, kyseinen verovelvollinen joutuisi aiheettomasti epäedulliseen asemaan, koska tavallisesti ainoastaan verovapautukseen oikeutetulla elimellä tai yksityishenkilöllä on asiaankuuluvat tiedot verovapautuksen edellytysten täyttymisestä. Tällainen selvennys olisi tarpeen oikeudellisen epävarmuuden välttämiseksi. Tarpeettomien rasitteiden vähentämiseksi jäsenvaltiot voisivat toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, jotta elimet tai yksityishenkilöt voisivat maksaa arvonlisäveron ilman tarvetta rekisteröityä täysimääräiseksi arvonlisäverovelvolliseksi.

Täytäntöönpanoasetuksen 51 artiklan 2 kohdassa säädetty validointia koskeva lauseke (vapauttaminen todistuksen leimauttamisvaatimuksesta) säilytettäisiin uudessa sähköisessä menettelyssä. Näin ollen, jos tavarat tai palvelut olisi tarkoitettu virkakäyttöön, jäsenvaltioilla olisi vahvistamallaan edellytyksillä mahdollisuus vapauttaa verovapautukseen oikeutettu elin tai yksityishenkilö vaatimuksesta, jonka mukaan sijaintijäsenvaltion on allekirjoitettava verosta vapauttamista koskeva todistus sähköisesti. Tämä erivapaus voitaisiin peruuttaa, jos väärinkäyttöä esiintyy.

Oikeusvarmuuden ja hallinnon yksinkertaistamisen takaamiseksi ja tietotekniikan täytäntöönpanosta aiheutuvien lisäkustannusten välttämiseksi sähköistä todistusta käytettäessä ei tehtäisi eroa kotimaisten ja rajat ylittävien liiketoimien välillä. Sähköistä todistusta

⁶ Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2015/1506, annettu 8 päivänä syyskuuta 2015, eritelmien vahvistamisesta sellaisia kehittyneiden sähköisten allekirjoitusten ja kehittyneiden leimojen muotoja varten, jotka julkisen sektorin elinten on tunnustettava sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 910/2014 27 artiklan 5 kohdan ja 37 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

⁷ Neuvoston direktiivin (EU) 2020/262 12 artiklan 3 kohta.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 182/2011, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä.

käytettäisiin myös silloin, kun verovapautus myönnettäisiin arvonlisäveron palautuksena arvonlisäverodirektiivin 151 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Jäsenvaltioiden olisi sovellettava uusia sääntöjä 1.7.2026 alkaen, jotta ne saisivat riittävästi aikaa ottaa käyttöön uusi sähköinen todistus ja sitä koskeva menettely. Koska jäsenvaltioissa on käynnissä useita tietoteknisiä hankkeita, ne voisivat vaihtoehtoisesti käyttää paperille laadittavaa todistusta viimeistään 30.6.2030 toteutettavissa liiketoimissa.

Täytäntöönpanoasetusehdotuksen mukaan täytäntöönpanoasetuksen liite II ei ole enää ajan tasalla, koska siinä viitataan direktiiviin 2008/118/EY, joka on korvattu neuvoston direktiivillä (EU) 2020/262. Sen vuoksi sitä olisi muutettava.

Uusi sähköinen todistus korvaisi kokonaan paperille laadittavan todistuksen 1.7.2030. Jäsenvaltiot voisivat edelleen käyttää täytäntöönpanoasetuksen liitteessä II vahvistettavaa paperille laadittavaa todistusta ennen mainittua päivämäärää toteutettavissa liiketoimissa ja ottaakseen paremmin huomioon muut käynnissä olevat tietotekniset hankkeet. Täytäntöönpanoasetusehdotuksen mukaan täytäntöönpanoasetuksen 51 artiklan 1 kohdan sanamuotoa muutettaisiin näin ollen siten, että mahdollistettaisiin sekä paperille laadittujen että sähköisten todistusten vaihtoehtoinen käyttö.

Täytäntöönpanoasetusehdotuksen mukaan täytäntöönpanoasetuksen 51 artikla ja liite II kumottaisiin 1.7.2030, jolloin paperille laadittava todistus korvattaisiin arvonlisäverodirektiivin 151 artiklan 1 a kohdan mukaisella uudella sähköisellä todistuksella.

5 Ehdotusten oikeusperusta sekä suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

5.1 Oikeusperusta

Direktiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklaan, jonka mukaan hyväksyminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Täytäntöönpanoasetusehdotus perustuu arvonlisäverodirektiivin 397 artiklaan. Kyseisessä artiklassa säädetään, että neuvosto päättää yksimielisesti komission ehdotuksesta arvonlisäverodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämistä toimenpiteistä. Valtioneuvoston kanta vastaa komission näkemyksiä oikeusperustoista.

5.2 Suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaate

Direktiiviehdotus 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. Nykyinen arvonlisäverodirektiivi estää jäsenvaltioita ottamasta käyttöön ja soveltamasta sähköistä arvonlisäverosta vapauttamista koskevaa todistusta. Komission mukaan sähköisen todistuksen käyttöönotto edellyttää, että täytäntöönpanoasetusta mukautetaan vastaavasti. Jäsenvaltiot eivät voi tehdä tätä yksin. Mukautus edellyttää komission ehdotusta täytäntöönpanoasetuksen muuttamisesta.

Komission mukaan ehdotukset noudattavat suhteellisuusperiaatetta, sillä niissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen ja oikeasuhteista asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Aloitteilla otetaan käyttöön sähköinen todistus, joka osoittaa, että liiketoimeen voidaan soveltaa arvonlisäverodirektiivin 151 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan verovapautusta. Koska paperille laadittaviin asiakirjoihin perustuva verovapautusmenettely lisää hallinnollista taakkaa

ja estää joustavuutta, ehdotetut toimenpiteet johtavat huomattavaan yksinkertaistukseen ja kustannussäästöihin pitkällä aikavälillä, minkä vuoksi ne ovat oikeassa suhteessa niiden talousarviovaikutuksiin nähden.

Valtioneuvoston kanta vastaa komission näkemyksiä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteesta.

6 Ehdotusten vaikutukset

6.1 Komission vaikutustenarviointi

Komission mukaan ehdotuksilla poistetaan paperille laaditun arvonlisäverosta vapauttamista koskevan todistuksen käsittelyyn liittyvät hallinnolliset rasitteet ja kustannukset. Komissio vastaa suurimmasta osasta digitaalisen ratkaisun täytäntöönpano- ja toimintakustannuksista, joiden arvioidaan olevan 2,9 miljoonaa euroa. Rahoitus saadaan kokonaisuudessaan Fiskalis-ohjelmasta nykyisen monivuotisen rahoituskehysten puitteissa. Komission mukaan jäsenvaltioille aiheutuvien kustannusten, jotka liittyvät pääasiassa keskussovellukseen liittymiseen, arvioidaan olevan alhaiset.

Uusi sähköinen todistus ei vaikuta sovellettavien arvonlisäverovapautusten soveltamisalaan. Sen vuoksi ehdotuksilla ei ole vaikutusta EU:n talousarvioon.

6.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Direktiiviehdotus saattaa toteutuessaan edellyttää kansallisen arvonlisäverolainsäädännön muuttamista vastaamaan ehdotettuja muutoksia. Ehdotetut täytäntöönpanoasetuksen muutokset olisivat velvoittavia ja sellaisinaan jäsenvaltioissa sovellettavia.

7 Ehdotusten suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission mukaan arvonlisäverovapautusta koskevan menettelyn digitalisoinnilla tuetaan mukautumista digitaaliaikaan ja vahvistetaan kansalaisten oikeuksia heidän henkilötietojensa käsittelyn osalta, sellaisina kuin niitä suojataan EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklalla ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artiklalla.

Valtioneuvosto ei katso ehdotuksen olevan ristiriidassa Suomen perustuslain tai Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeussopimusten kanssa.

8 Ahvenanmaan toimivalta

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

9 Ehdotusten käsittely Euroopan unionissa

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

Ehdotukset on esitelty neuvoston verotyöryhmässä 11.7.2024. Ehdotusten käsittelyä jatketaan neuvoston verotyöryhmässä syyskaudella 2024.

10 Ehdotusten kansallinen käsittely

Muistiolounnos ehdotuksesta on ollut 31.7.–6.8.2024 kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa EU9 (Verot).

Ehdotuksista pyydettiin lausuntoa esityksen kannalta keskeisiltä viranomaisilta ja elinkeinoelämän keskusjärjestöiltä, yhteensä 8 taholta. Lausuntoaika oli 29.7.–9.8.2024. Lausunnoissa suhtauduttiin ehdotusten tavoitteisiin myönteisesti.

11 Valtioneuvoston kanta

Hallitus kannattaa sähköisen verosta vapauttamista koskevan todistuksen käyttöön ottamista. Ehdotusten tarkoituksena on korvata nykyinen paperille laadittava verovapaustodistus uudella sähköisellä verovapaustodistuksella. Tämä mahdollistaisi sen, että jäsenvaltiot voisivat pysyä digiajan kasvavien vaatimusten tahdissa. Ehdotukset myös vähentäisivät yritysten hallinnollista taakkaa.

Ehdotusten yksityiskohtia on vielä selvitettävä tarkemmin. Tavoitteena tulisi olla se, että sähköistä verovapaustodistusta voitaisiin käyttää myös valmisteverotuksessa. Hallituksen näkemyksen mukaan jäsenvaltioilla tulee olla riittävästi aikaa ottaa käyttöön uusi sähköinen todistus ja sitä koskeva sähköinen menettely. Siirtymäaikojen tulee olla riittävän pitkät uuden sähköisen todistuksen ja menettelyn sujuvan käyttöönoton takaamiseksi.