

## U 64/2017 vp

### **Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission tiedonannosta sekä ehdotuksista neuvoston direktiiviksi ja asetuksiksi (*lopullinen ALV-järjestelmä*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 4 päivänä joulukuuta 2017 antama tiedonanto ALV-toimintasuunnitelman jatkotoimista – Kohti yhtenäistä EU:n ALV-aluetta – Tekojen aika, COM(2017) 566, 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, ehdotus neuvoston täytäntöönpanoasetukseksi täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 282/2011 muuttamisesta yhteisöliiketoimien tiettyjen vapautusten osalta, COM(2017) 568, ehdotus neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta luotettavaksi tunnustetun verovelvollisen osalta, COM(2017) 567 sekä asiasta laadittu muistio.

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2017

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Hallitusneuvos Tommi Parkkola

VALTIOVARAINMINISTERIÖ      MUISTIO      EU/2017/1512, 1513, 1515,  
16.11.2017      1520

## **EHDOTUKSET LOPULLISEKSI ARVONLISÄVEROJÄRJESTELMÄKSI**

### **1 Yleistä**

Euroopan komissio antoi 4 päivänä lokakuuta 2017 tiedonannon sekä ehdotukset arvonlisäverotuksen uudenaikaistamiseksi:

- tiedonanto ALV-toimintasuunnitelman jatkotoimista – Kohti yhtenäistä EU:n ALV-aluetta – Tekoien aika, COM (2017) 566;
- 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;
- ehdotus neuvoston täytäntöönpanoasetukseksi täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 282/2011 muuttamisesta yhteisöliiketoimien tiettyjen vapautusten osalta, COM(2017) 568; sekä
- ehdotus neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta luotettavaksi tunnustetun verovelvollisen osalta, COM(2017) 567.

Tiedonanto ja ehdotukset pohjautuvat komission 7 päivänä huhtikuuta 2016 antamaan tiedonantoon arvonlisäveroa koskevasta toimintasuunnitelmasta; COM(2016) 148.

Komission nyt julkaisema tiedonanto sisältää yhteenvedon jo toteutetuista ALV-toimintasuunnitelman toimenpiteistä ja luettelee seuraavat askeleet kohti lopullista ALV-järjestelmää. Samanaikaisesti annetuilla lainsäädäntöehdotuksilla vahvistettaisiin jäsenvaltioiden välisen kaupan lopullisen ALV-järjestelmän keskeiset periaatteet ja parannettaisiin nykyisen ALV-järjestelmän toimintaa eräiden tavaroiden yhteisökauppaan liittyvien menettelyjen osalta.

### **2 Ehdotusten tausta**

Yhteinen ALV-järjestelmä on tärkeä osa Euroopan sisämarkkinoita. Arvonlisävero on merkittävä ja kasvava tulonlähde EU:ssa. Vuonna 2015 se tuotti yli 1 000 miljardia euroa, mikä on 7 % suhteessa EU:n BKT:hen. Kulutusverona arvonlisävero on yksi parhaista kasvua edistävästä verotusmuodoista.

Komission mukaan ALV-järjestelmä ei ole viime vuosina pysynyt mukana talouden globalisumisen ja digitalisoinnin vauhdissa. Erityisesti jäsenvaltioiden välisen kaupan nykyinen verotusjärjestelmä perustuu edelleen 25 vuotta vanhoihin siirtymäjärjestelyihin. Maan sisäisiin liiketoimiin ja rajat ylittäviin liiketoimiin sovelletaan kahta erilaista menettelyä, ja tavaroita voi ostaa arvonlisäverotta rajojen yli. Rajat ylittävän kaupankäynnin kasvaessa nykyinen järjestelmä on hajanainen, monimutkainen ja altis petoksille.

Komissio on sitoutunut sisämarkkinoiden kannalta toimivan lopullisen ALV-järjestelmän luomiseen jo pitkään. Vuoden 2016 ALV-toimintasuunnitelmassa on selostettu yksityiskohtaisesti tarvetta muodostaa EU:n yhtenäinen ALV-alue, joka pystyy vastaamaan 2000-luvun haasteisiin. Toimintasuunnitelmassa luetellaan lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimenpiteitä, joilla voidaan muuttaa ALV-järjestelmää nykyaikaisemmaksi ja yksinkertaisemmaksi, suojata järjestelmää petoksilta ja helpottaa järjestelmän soveltamista yrityksille.

### **3 Ehdotusten tavoitteet**

Toimintasuunnitelman toimenpiteillä edistetään useita tavoitteita: ALV-järjestelmän mukauttaminen maailmanlaajuiseen, digitaaliseen ja liikkuvaan talouteen, pk-yritysten tarpeiden tukeminen, tarkoituksenmukaisen verokantapolitiikan määrittäminen, rajat ylittävien petosten estäminen sekä jäsenvaltioiden ALV-vajeen pienentäminen.

Komissio esittää uudessa tiedonannossa yksityiskohtaisemman suunnitelmansa EU:n arvonalisäverosääntöjen uudistamiseksi. Tarkoituksena on parantaa ja nykyaikaistaa järjestelmää sekä jäsenvaltioiden että yritysten kannalta.

Lopullista järjestelmää koskeva uudistus tekisi järjestelmästä vankemman. Yli 150 miljardin euron ALV-tulot jäävät saamatta joka vuosi. Tästä arviolta noin 50 miljardia euroa jää saamatta rajat ylittävien ALV-petosten vuoksi. Komission arvion mukaan ehdotetun uudistuksen ansiosta petosten määrä pienentyisi 80 %.

Uudistus tekisi järjestelmästä myös yritysten kannalta nykyistä yksinkertaisemman. Tällä hetkellä rajat ylittävää kauppaa käyville yrityksille aiheutuu sääntöjen noudattamisesta 11 % korkeammat kustannukset kuin niille, jotka käyvät vain maan sisäistä kauppaa. Arvonlisäverotusta yksinkertaistamalla ja nykyaikaistamalla näiden kustannusten odotetaan pienenevän arviolta 1 miljardi euroa.

### **4 Ehdotusten pääasiallinen sisältö**

#### **4.1 Komission tiedonanto**

Tiedonanto sisältää yhteenvedon jo toteutetuista ALV-toimintasuunnitelman toimenpiteistä ja luettelee uudistuksen seuraavat vaiheet.

##### **4.1.1 Toteutetut toimenpiteet**

Tiedonannossa mainitaan seuraavat jo toteutetut toimenpiteet:

- Verkkokauppaa koskevat ehdotukset sähköisen kaupan verotuksen yksinkertaistamiseksi, COM(2016) 755—757, on annettu ja niitä käsitellään parhaillaan neuvostossa.
- Ehdotus soveltaa samaa ALV-kantaa sähköisiin kuin painettuihin julkaisuihin, COM(2016) 758, on annettu ja se on neuvoston käsiteltävänä.
- Komissio on käynnistänyt Transaction Network Analysis -välineen kehittämisen Eurofisc-verkoston ALV-tietojen vaihtoa ja käsittelyä varten.
- EU:n taloudellisia etuja vastaan kohdistuvien rikosten torjumiseksi koskeva direktiivi, (EU) 2017/1371, on hyväksytty.

## U 64/2017 vp

– Neuvottelut Norjan kanssa hallinnollista yhteistyötä koskevan sopimuksen aikaansaamiseksi on aloitettu.

– Ehdotus väliaikaiseksi yleiseksi käännetyn verovelvollisuuden mekanismiksi, COM(2016), on annettu ja se on neuvoston käsiteltävänä.

### 4.1.2 Tiedonannon kanssa samanaikaisesti annetut ehdotukset

Tiedonannossa viitataan komission samassa yhteydessä antamiin lainsäädäntöehdotuksiin, joissa vahvistettaisiin lopullisen ALV-järjestelmän keskeiset periaatteet. Näitä käsitellään kohdassa 4.2.

### 4.1.3 Tulevat ehdotukset

Tiedonannossa luetellaan seuraavat vuoden 2017 marraskuussa annettavat lainsäädäntöehdotukset:

- ehdotus ALV-kantojen uudistamiseksi määränpäämaaperiaatteen mukaisiksi;
- kokonaisvaltainen yksinkertaistamispaketti pienille ja keskisuurille yrityksille hallinnollisten kustannusten vähentämiseksi;
- hallinnollista yhteistyötä koskeva ehdotus, jonka tarkoituksena on parantaa tietojenvaihtoa, riskianalyysejä suorittamista ja yhteistyötä vero- ja tulliviranomaisten sekä EU:n lainvalvontaviranomaisten kanssa.

Vuoden 2017 loppuun mennessä komissio aikoo myös valmistella kaksi raporttia verohallintojen toiminnan tehokkuudesta.

Komission tarkoituksena on antaa vuonna 2018 direktiiviehdotus ja siihen liittyvät ehdotukset täytäntöönpanotoimiksi, joissa määritellään lopullisen ALV-järjestelmän toimintaan ja IT-välineiden kehittämiseen tarvittavat yksityiskohtaiset tekniset säännökset.

Lopullinen jäsenvaltioiden välistä kauppaa koskeva ALV-järjestelmä otettaisiin käyttöön vuoteen 2022 mennessä.

## 4.2 Nyt ehdotetut muutokset

Tiedonannon yhteydessä annetut komission lainsäädäntöehdotukset sisältävät seuraavat toimenpiteet:

- lopullisen ALV-järjestelmän keskeisten yleisperiaatteiden vahvistaminen;
- käsitteen ”luotettavaksi tunnustettu verovelvollinen” käyttöönotto;
- neljä lyhyen aikavälin muutosta koskien tavaroiden yhteisökauppaa.

Luotettavaksi tunnustetun verovelvollisen käsite sekä lyhyen aikavälin muutokset tulisivat voimaan vuoden 2019 alusta.

#### 4.2.1 Lopullisen ALV-järjestelmän yleisperiaatteet

EU:n jäsenvaltioiden välisen rajat ylittävän kaupan nykyinen ALV-järjestelmä on ollut käytössä vuodesta 1993. Se oli alun perin tarkoitettu väliaikaiseksi. Nykyjärjestelmässä rajat ylittävät yritysten väliset tavaratoimitukset on vapautettu verosta lähtövaltiossa yhteisömyyntinä ja ne verotetaan määränpäävaltiossa yhteisöhankintana siten, että ostaja on hankinnasta verovelvollinen.

Komission ehdottamassa lopullisessa ALV-järjestelmässä tavaroiden myyntiä jäsenvaltiosta toiseen verotettaisiin vastaavalla tavalla kuin tavaroiden myyntiä jäsenvaltion sisällä. Arvonlisäveroa alettaisiin kantaa yritysten välisessä kaupassa siten, että myyjä suorittaisi myynnistä veron määränpäävaltiolle sen verokantoja ja muita ALV-sääntöjä soveltaen. Tämä varmistaisi yhdenmukaisen kohtelun koko tuotanto- ja jakeluketjussa.

Muutos edellyttäisi yksinkertaistamistoimenpiteitä. Nykyistä sähköisiin palveluihin sovellettavaa verotusmenettelyn erityisjärjestelmää, yhden yhteyspisteen järjestelmää, laajennettaisiin koskemaan muuta rajat ylittävää kauppaa. Yritysten olisi rekisteröidyttävä ainoastaan siinä jäsenvaltiossa, johon ne ovat sijoittautuneet, ja ne voisivat täyttää ilmoitus- ja maksuvelvoitteen yhden verkkoportaalin kautta. Järjestelmä mahdollistaisi myös ostoihin sisältyvän veron vähentämisen. Tunnistamisjäsenvaltio tilittäisi verot edelleen määränpäävaltioille. Tämä varmistaisi yrityksille yksinkertaisemman arvonlisäveron kannon ja jäsenvaltioille vankemman järjestelmän tulojen keräämiseksi.

Sääntöjä yksinkertaistettaisiin myös siten, että myyjät voisivat laatia laskut sijoittautumisvaltion sääntöjen mukaisesti. Lisäksi yritysten ei enää tarvitsisi laatia yhteenvetoilmoitusta rajat ylittävistä liiketoimista.

Ehdotettu järjestelmä edellyttäisi verohallinnoilta nykyistä parempaa luottamusta ja yhteistyötä, koska määränpäävaltion olisi voitava luottaa siihen, että vero on kannettu lähtöjäsenvaltiossa. Järjestelmä merkitsisi myös huomattavaa muutosta yrityksille. Tämän vuoksi täytäntöönpanon olisi tapahduttava vaiheittain.

Uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa verotettaisiin rajat ylittävät yritysten väliset tavaratoimitukset. Myyjä suorittaisi myynnistään veron ostajan jäsenvaltiolle yhden yhteyspisteen järjestelmän kautta. Verohallinnon luotettavaksi tunnustamat yritykset suorittaisivat kuitenkin edelleen veron ostajina muista jäsenvaltioista hankkimistaan tavaroista. Näin erityisjärjestelmän kautta ohjautuvan arvonlisäveron määrä vähenisi huomattavasti ja yritysten sopeutuminen helpottuisi. Uudistuksen toisessa vaiheessa uusi verokohtelu ulotettaisiin kattamaan myös rajat ylittävät palvelut. Tällöin kaikkia myyntejä sisämarkkinoilla kohdeltaisiin samalla tavoin riippumatta siitä, ovatko ne maiden sisäisiä vai rajat ylittäviä. Komission tarkoituksena on ehdottaa toista lainsäädäntövaihetta sen jälkeen, kun ensimmäistä vaihetta on arvioitu viiden vuoden kuluttua sen täytäntöönpanosta.

Uudistuksen ensimmäinen vaihe jaettaisiin vielä kahteen alavaiheeseen. Ensimmäiseen alavaiheeseen kuuluvat nyt annettu lainsäädäntöehdotus ja muut tiedonannossa mainitut vuoden 2017 aikana annettavat ehdotukset.

Nyt annettu lainsäädäntöehdotus sisältää ainoastaan uuden järjestelmän keskeisten periaatteiden vahvistamista koskevan säännöksen. Sen mukaan jäsenvaltioiden välisen kaupan väliaikainen järjestelmä korvataan lopullisella verotusjärjestelmällä, jonka periaatteina ovat:

- tavaroiden ja palvelujen verottaminen määränpäävaltiossa;

## U 64/2017 vp

- myyjän tai ostajan, jos tämä on luotettavaksi tunnustettu verovelvollinen, veronmaksuvelvollisuus; sekä
- keskitetty rekisteröintijärjestelmä, jonka avulla vero ilmoitetaan, maksetaan ja vähennetään.

Toisessa alavaiheessa vuonna 2018 annettaisiin yksityiskohtaiset tekniset säännökset näiden peruseriaatteiden täytäntöönpanoa varten. Tällöin tarkistettaisiin koko ALV-direktiivi ja nykyiset siirtymäsäännöksiä sisältävät artiklat.

### 4.2.2 Lyhyen aikavälin parannukset

ECOFIN-neuvosto hyväksyi marraskuussa 2016 päätelmät siitä, miten rajat ylittäviä tavara-toimituksia koskevia ALV-sääntöjä voitaisiin parantaa lyhyellä aikavälillä.

Neuvosto valitsi päätelmissään neljä erityisaluetta parannuksen kohteeksi:

- ostajan ALV-tunnisteen merkitys;
- ketjuliiketoimet;
- call off -varastot; ja
- tavaroiden yhteisömyynnin verovapauden todistaminen.

Neuvoston pyytämät toimenpiteet sisältyvät komission nyt antamaan lainsäädäntöehdotukseen. Neuvoston päätelmistä poiketen tietyt menettelyt on ehdotettu kytkettäväksi luotettavaksi tunnustetun verovelvollisen käsitteeseen.

### 4.2.3 Luotettavaksi tunnustettu verovelvollinen

Luotettavaksi tunnustetun verovelvollisen käsite otettaisiin käyttöön jo ennen lopullisen ALV-järjestelmän voimaantuloa. Sen avulla voitaisiin tunnistaa yleisesti luotettavana pidettävät veronmaksajat. Käsite on yksi lopullisen järjestelmän ensimmäisen vaiheen keskeisistä osista.

Ehdotuksen mukaan tiettyjä petoksille alttiita yksinkertaistamissääntöjä voitaisiin soveltaa ainoastaan, jos liiketoimen osapuolena olisi luotettavaksi tunnustettu verovelvollinen. Nykyjärjestelmässä sääntöjä sovelletaan samalla tavalla eikä verovelvollisia ole luokiteltu luotettavuuden perusteella.

Verovelvollinen hyväksyttäisiin luotettavaksi tunnustetuksi verovelvolliseksi unionin tasolla yhdenmukaisin perustein. Yhden jäsenvaltion hyväksyntä olisi voimassa koko unionissa. Luotettavaksi tunnustetun verovelvollisen asemaa ei myönnettäisi verovelvollisille, joihin ei sovelleta yleisiä arvonlisäverosääntöjä tai jotka harjoittavat taloudellista toimintaa vain satunnaisesti.

Direktiivissä vahvistettaisiin yleiset kriteerit, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat vahvistaa verovelvolliset luotettaviksi. Luotettavaksi tunnustetun verovelvollisen aseman myöntäminen edellyttäisi, että kaikki seuraavat perusteet täyttyisivät:

- hakija on sijoittautunut EU:hun;

## U 64/2017 vp

- hakijalla ei ole vakavia tai toistuvia verotussääntöjen tai tullilainsäädännön rikkomisia eikä merkintöjä hakijan taloudelliseen toimintaan liittyvistä vakavista rikoksista;

- hakijan osoitus toimintansa ja tavaravirtojen valvonnan korkeasta tasosta kaupallisten ja tarvittaessa kuljetustietojen hallintajärjestelmän avulla, mikä mahdollistaa asianmukaiset verotarkastukset, tai luotettavan tai sertifioidun sisäisen tarkastusketjun avulla;

- todiste hakijan vakavaraisuudesta, joka katsotaan toteen näytetyksi, kun hakijan taloudellinen asema on hyvä ja riittää täyttämään tämän sitoumukset asianomaisen liiketoiminnan lajin ominaisuudet asiaankuuluvasti huomioon ottaen tai kun esitetään vakuutus- tai muiden rahoituslaitosten taikka muiden taloudellisesti luotettavien kolmansien osapuolten antamat vakuudet.

Verovelvollisten, joille on myönnetty valtuutetun taloudellisen toimijan asema (AEO) tulliverotuksessa, katsottaisiin automaattisesti täyttävän nämä vaatimukset.

Hallinnollisesta yhteistyöstä annettuun asetukseen otettaisiin säännöt luotettavaksi tunnustettua verovelvollista koskevan tiedon sisällyttämiseksi ALV-tietojen vaihtojärjestelmään (VIES-järjestelmään; VAT Information Exchange System). Verohallinnot ja yritykset voisivat tarkistaa sähköisesti, onko yrityksellä luotettavaksi tunnustetun verovelvollisen asema.

Myöhemmin annettavassa neuvoston täytäntöönpanoasetuksessa vahvistettaisiin luotettavaksi tunnustetun verovelvollisen asemaa koskevat käytännön järjestelyt ja varmistettaisiin, että menettely, jolla asema myönnetään tai perutaan, on riittävän yhdenmukainen kaikkialla unionissa.

### 4.2.4 ALV-tunniste ja yhteenvetoilmoitus

Ehdotuksen mukaan verottoman tavaroiden yhteisömyynnin edellytyksenä olisi, että ostajalla olisi voimassa oleva ALV-tunniste muussa kuin kuljetuksen lähtövaltiossa ja että myyjä täyttäisi oikein myyntiä koskevan yhteenvetoilmoituksen.

Ehdotus lisäisi kaksi uutta aineellista vaatimusta myynnin verottomuudelle. Euroopan unionin tuomioistuin on aikaisemmin katsonut nämä vaatimukset vain muodollisiksi. Tästä johtuen tilanteissa, joissa kyseistä edellytystä ei ole noudatettu, jäsenvaltiot voivat nykyisin määrätä vain sakkoja tai hallinnollisia seuraamuksia mutta eivät evätä itse vapautusta.

Vaatimusten tavoitteena on helpottaa valvontaa ja parantaa VIES-järjestelmän tietojen laatua ja luotettavuutta.

### 4.2.5 Ketjuliiketoimet

Ehdotus pyrkii yhdenmukaistamaan ketjuliiketoimia koskevia sääntöjä. Ketjuliiketoimilla tarkoitetaan samojen tavaroiden peräkkäisiä luovutuksia siten, että niihin liittyy yksi kuljetus kahden jäsenvaltion välillä.

Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ketjuliiketoimessa on veroton vain se liiketoimi, johon kuljetus liittyy. Kriteerit, joiden perusteella tämä kohdistaminen käytännössä tapahtuu, eivät kuitenkaan ole unionissa yhdenmukaiset. Ehdotuksen tarkoituksena on edistää oikeusvarmuutta näissä tilanteissa.

Ehdotuksen mukaan ABC-ketjuliiketoimessa, jossa B järjestää kuljetuksen, A:n ja B:n välinen liiketoimi olisi veroton yhteisömyynti, jos B antaa A:lle tiedon määränpääjäsenvaltiosta ja B on ALV-rekisteröity muussa jäsenvaltiossa kuin kuljetuksen lähtövaltiossa. Jos jokin näistä edellytyksistä ei täyty, B:n ja C:n välinen liiketoimi on veroton yhteisömyynti.

Näitä sääntöjä sovellettaisiin vain, jos sekä A että B olisivat luotettavaksi tunnustettuja verovelvollisia. Muussa tapauksessa sovellettaisiin nykyisiä sääntöjä, joiden mukaan verottomuus edellyttää, että myyjä osoittaa kuljetuksen liittyvän kyseiseen luovutukseen.

#### 4.2.6 Call off -varastot

Call off -varastomenettelyä käytettäessä myyjä siirtää tavaroita ostajan käytössä olevaan varastoon toiseen jäsenvaltioon siten, että ostajasta tulee tavaroiden omistaja vasta, kun tavara otetaan varastosta.

Nykyisten sääntöjen mukaan tavarat siirtäneen myyjän katsotaan tehneen yhteisöhankinnan tavaroiden saapumisjäsenvaltiossa, jolloin myyjän on pääsääntöisesti rekisteröidyttävä siellä arvonlisäverovelvolliseksi. Verokohtelu ei ole kuitenkaan yhdenmukaista, koska eräät jäsenvaltiot soveltavat yksinkertaistettuja menettelyjä.

Komissio ehdottaa yhdenmukaista yksinkertaistettua sääntelyä, jonka mukaan varastojärjestelyä pidettäisiin tietyin edellytyksin myyjän yhteisömyyntinä ja ostajan yhteisöhankintana. Näin myyjän ei tarvitsisi rekisteröityä verovelvolliseksi jokaisessa jäsenvaltiossa, jossa sillä on tavaroita call off -varastojärjestelyjen nojalla.

Ehdotuksen mukaan tavarain myyntiä pidettäisiin tällaisena yhteisömyyntinä, jos

- liiketoimi toteutetaan kahden luotettavaksi tunnustetun verovelvollisen välillä;
- tavarat kuljetetaan toiseen jäsenvaltioon myöhemmin myytäväksi;
- myyjä ei ole sijoittautunut määränpääjäsenvaltioon;
- ostaja on rekisteröitynyt määränpääjäsenvaltioon, ja ostajan henkilöllisyys ja ALV-tunniste on myyjän tiedossa kuljetushetkellä; ja
- myyjä ilmoittaa liiketoimen yhteenvetoilmoituksessaan.

Myyjän ja ostajan olisi pidettävä erillistä kirjanpitoa näiden sääntöjen mukaisesti myydyistä tavaroista.

#### 4.2.7 Tavaroiden yhteisömyynnin verovapauden todistaminen

Komissio ehdottaa neuvoston täytäntöönpanoasetusta muutettavaksi siten, että käyttöön otettaisiin näyttöolettama tavaroiden kuljettamisesta toiseen jäsenvaltioon. Tällainen näyttö vaaditaan tavaroiden yhteisömyynnin verottomuuden toteuttamiseksi. Yhdenmukaistamalla näyttövaatimuksia voitaisiin lisätä oikeusvarmuutta ja helpottaa yritysten toimintaa.

Tilanteessa, jossa myyjä on luotettavaksi tunnustettu verovelvollinen ja myyjä tai kolmas osapuoli myyjän puolesta huolehtii kuljetuksesta, olettamana olisi, että tavarat on kuljetettu toiseen jäsenvaltioon, jos myyjällä on hallussaan kaksi keskenään ristiriidatonta todistetta kuljetuksen suorittamisesta. Tilanteessa, jossa ostaja on luotettavaksi tunnustettu verovelvollinen ja



ostaja tai kolmas osapuoli ostajan puolesta huolehtii kuljetuksesta, olettamana olisi, että tavarat on kuljetettu toiseen jäsenvaltioon, jos myyjällä olisi hallussaan kahden keskenään ristiriidattoman kuljetusta koskevan todisteen lisäksi ostajan kirjallinen lausunto kuljetuksen suorittamisesta ja tavaroiden saapumisjäsenvaltiosta.

Veroviranomainen voisi kumota näyttöolettamien, jos näyttöä olisi siitä, ettei tavaroita ole kuljetettu toiseen jäsenvaltioon.

Asetukseen sisältyisi luettelo kysymykseen tulevista todisteista.

Tilanteissa, joissa näiden olettamien edellytykset eivät täyty, sovellettaisiin nykyisiä sääntöjä.

## **5 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen**

Arvonlisäverodirektiiviä 2006/112/EY ja hallinnollisen yhteistyön asetusta (EU) No 904/2010 koskevat ehdotukset perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklaan, jonka mukaan direktiivin ja asetusten hyväksyminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Täytäntöönpanoasetusta (EU) No 282/2011 koskeva ehdotus perustuu arvonlisäverodirektiivin 397 artiklaan, jonka mukaan neuvosto päättää yksimielisesti komission ehdotuksesta direktiivin täytäntöönpanon edellyttämistä toimenpiteistä.

Komissio katsoo, että ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia. Ottaen huomioon, että arvonlisäverotus on harmonisoitu EU:n tasolla, mikä tahansa aloite tavaroiden rajat ylittäviä luovutuksia koskevan lopullisen ALV-järjestelmän käyttöön ottamiseksi edellyttää komission ehdotusta arvonlisäverodirektiivin ja siihen liittyvien säädösten muuttamiseksi. Rajat ylittävän unionin kaupan ALV-säännöistä eivät voi niiden luonteesta johtuen päättää yksittäiset jäsenvaltiot, koska kauppaan osallistuu väistämättä useampi jäsenvaltio. Jäsenvaltiot ovat yksimielisesti pyytäneet nykyisten säännösten yhdenmukaistamista ja yksinkertaistamista. Tämä osoittaa, että unionin tasolla toteutettu toiminta on todennäköisesti tehokkaampaa, koska kansallisella tasolla toteutetut toimet eivät ole olleet riittävän onnistuneita.

Hallituksen kanta vastaa komission näkemystä toissijaisuusperiaatteesta.

## **6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa**

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

Ehdotusten käsittely neuvoston verotyöryhmässä on aloitettu 9.11.2017.

Muistiolounnos ehdotuksista on ollut 7.—9.11.2017 kirjallisessa menettelyssä EU-asioidenkomitean alaisessa jaostossa EU9 (Verot).

## **7 Ehdotusten vaikutukset Suomelle**

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

Komission arvion mukaan sen ehdottamaan lopulliseen ALV-järjestelmään siirtyminen vähentäisi yhteisökauppaan liittyviä petoksia EU:n tasolla 41 miljardilla eurolla vuodessa nykyiseen verrattuna.

Komission mukaan yritysten hallinnolliset kustannukset pienenisivät EU:n tasolla vuosittain 1 miljardilla eurolla. Tiettyjen vain yhteen jäsenvaltioon sijoittautuneiden pienten ja keskisuurten yritysten, joiden vuosiliikevaihto on alle 50 miljoonaa euroa, hallinnolliset kustannukset voisivat nousta 6 prosentilla vuodessa. Verohallintojen hallinnolliset kustannukset kasvaisivat 385 miljoonalla eurolla järjestelmän käyttöönottovuonna ja 311 miljoonalla eurolla sen jälkeisinä vuosina.

Komission mukaan petosten poistumisesta ja rajat ylittävistä myynneistä kannettavan veron kassavirtavaikutuksesta johtuen nettohyöty olisi noin 43 miljardia euroa, joka kompensoisi lisääntyvät hallinnolliset kustannukset.

Kotimaisten ja rajat ylittävien myyntien yhtäläinen verokohtelu aiheuttaisi komission arvion mukaan 18,5 miljardin nettolisäyksen EU:n BKT:een kolmen vuoden ajanjaksolla.

Komission ehdottaman järjestelmämuutoksen positiiviset vaikutukset perustuvat pitkälti arvioon rajat ylittäviin liiketoimiin liittyvien petosten laajuudesta ja uuden järjestelmän kykyyn estää ne lähes kokonaan. Taustalla on olettaus uuden järjestelmän moitteettomasta toimivuudesta ilman, että uusia petosriskejä ja järjestelmän toteuttamisen yksityiskohtia on selvitetty riittäväällä tavalla. Komissio ei ole esittänyt menettelyjä, joilla uudet petosmuodot voidaan estää. Enemmistö kyselyyn vastanneista yrityksistä katsoi, ettei uudistus vähentäisi petoksia.

Komission esittämät vaikutusarviot pohjautuvat kyselyihin, joihin annetut vastaukset ovat herkkiä vastaajien mielipiteille. Esitetyt kysymykset perustuvat yleisellä tasolla tehtyyn järjestelmäkuvaukseen, joka ei kata kaikkia uuteen menettelyyn liittyviä yksityiskohtia. Nämä yksityiskohdat vaikuttavat olennaisesti siihen, miten petoksia voidaan estää ja minkälaisiksi uuden järjestelmän hallinnolliset kustannukset käytännössä muodostuvat.

Ottaen huomioon Suomen ALV-vajeen pienuuden (noin 6 % ALV-tuotoista) muihin maihin (enimmillään noin 37 % ALV-tuotoista) verrattuna ja rajat ylittävien petosten suhteellisen vähäisyyden, ei vaikuta todennäköiseltä, että ehdotettu järjestelmämuutos johtaisi Suomessa veropetosten laskuun ja verotulojen kasvuun, vaan voisi jopa johtaa verovajeen kasvuun.

Suomen yritystoiminnan pienyritysvaltainen rakenne huomioon ottaen vaikuttaa todennäköiseltä, että suomalaisten yritysten kustannukset kasvaisivat. Yhden yhteyspisteen järjestelmästä huolimatta yritykset joutuisivat tilittämään veroa muihin jäsenvaltioihin ja tuntemaan niissä sovellettavat verokannat, vähennysrajoitukset ja muut ALV-säännöt. Yhteisökaupassa sovellettaisiin kahta rinnakkaista järjestelmää. Myös komission selvityksessä todetaan, että muutos lisäisi tiettyjen pienten ja keskisuurten yritysten kustannuksia.

Verohallinnon kustannukset kasvaisivat järjestelmämuutoksesta johtuen. Kustannusten suuruus riippuisi järjestelmän käytännön toteutuksesta

Komission ehdotukset lyhyen aikavälin muutoksiksi vähentäisivät yritysten kustannuksia EU:n tasolla 500 miljoonalla eurolla vuodessa ja lisäisivät verohallintojen kustannuksia vastaavasti 35 miljoonalla eurolla. Yritysten kustannuksia alentava vaikutus Suomessa olisi suhteessa vähäisempi, koska meillä sovelletaan jo nykyisin joustavia ja yksinkertaisia menettelyjä.

Ehdotus luotettavaksi tunnustetun verovelvollisen käsitteen käyttöönotosta lisäisi sekä verovelvollisten että verohallinnon kustannuksia. Suomessa on noin 30 000 yhteisömyyjää ja 130 000 yhteisöhankeijaa. Sertifioinnin vaatimaa työmäärä kuvaa se, että Tulli on hyväksynyt vain alle 100 AEO toimijaa.

## **8 Ahvenanmaan asema**

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

## **9 Valtioneuvoston kanta**

### **9.1 Komission tiedonanto**

Hallitus kannattaa tiedonannon tavoitteita. EU:n arvonlisäverojärjestelmää tulee uudistaa ja kehittää sisämarkkinoiden toimivuuden tehostamiseksi kohti nykyistä yksinkertaisempaa, tehokkaampaa, vakaampaa ja paremmin petoksilta suojattua järjestelmää. Vuonna 2016 annettu toimintasuunnitelma ja siinä mainitut toimenpiteet muodostavat hyvän pohjan arvonlisäverojärjestelmän kehittämiseksi ja jatkokeskusteluille.

Kannat tulevaisuudessa annettaviin lainsäädäntöehdotuksiin muodostetaan kunkin ehdotuksen osalta erikseen, kun ehdotus on annettu, sen tarkempi sisältö on tiedossa ja sen vaikutukset on arvioitu. Hallitus pitää tärkeänä, että toimenpiteiden vaikutukset arvioidaan huolellisesti ennen päätöksentekoa.

### **9.2 Lopullinen ALV-järjestelmä**

Hallitus tukee tavoitetta yksinkertaistaa arvonlisäverotusta koskevia sääntöjä ja pitää tärkeänä petosten torjuntaa ja yritysten hallinnollisten kustannusten vähentämistä. Hallitus ei kuitenkaan ole valmis tässä vaiheessa sitoutumaan komission esittämään malliin. Hallitus suhtautuu kriittisesti siihen, että etukäteen sitouduttaisiin järjestelmään, jonka toteuttamiskelpoisuuden arvioimisen kannalta välttämättömiä keskeisiä yksityiskohtia ei ole esitetty.

Komission esittämään verotusmalliin liittyy ongelmia ja avoimia kysymyksiä. Malli vaikuttaa monimutkaiselta, koska siinä luodaan ensivaiheessa kaksi rinnakkaista järjestelmää jäsenvaltioiden sisäiseen rajat ylittävään kauppaan ja erityinen luotettavaksi tunnustetun verovelvollisen hyväksymismenettely. Lisäksi ehdotettu malli edellyttää yrityksiltä tietoa toisissa jäsenvaltioissa sovellettavista verokannoista, vähennysrajoituksista ja muista säännöistä veron tilittämiseksi oikein kuhunkin kulutusvaltioon. Nämä seikat lisäävät hallintojen sekä erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kustannuksia.

Lisäksi malli, jossa toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneet verovelvolliset tilittäisivät veron, vaikuttaa lähtökohtaisesti nykyjärjestelmää herkemältä petoksille. Jäsenvaltion valvontamahdollisuudet heikkenisivät, koska merkittävä osa verotuloista kertyisi toisista jäsenvaltioista. Ehdotettu menettely edellyttäisi sitä, että muissa jäsenvaltioissa valvotaan tehokkaasti kulutusvaltiolle kuuluvan veron tilittämistä. Suomen verovaje on suhteessa muihin EU-maihin erityisen alhainen. Nykyiseen jäsenvaltioiden välisen kaupan petostilanteeseen vaikuttaa osaltaan se, että kaikki jäsenvaltiot eivät valvo yhteisökauppaa riittävän tehokkaasti.

Myös komission ehdottamaan luotettavaksi tunnustetun verovelvollisen aseman hyväksymismenettelyyn liittyy ongelmia. Järjestelmän luominen, hallinnointi ja valvonta aiheuttaisivat Verohallinnolle ja verovelvollisille lisäkustannuksia. Nykyiset suuret vaihtelut eri jäsenvaltioiden ALV-vajeessa eivät myöskään tue ajatusta, että kriteerejä tultaisiin käytännössä soveltamaan yhdenmukaisella tavalla. Vaarana on, että valvonta ei olisi riittävää, jolloin nykyiset ongelmat eivät näiltäkään osin poistuisi.

On huomattava, että puutteistaan huolimatta nykyinen yhteisökaupan ALV-järjestelmä toimii järjestelmätasolla varsin tyydyttävästi, eivätkä siihen liittyvät ongelmat ole välttämättä poistet-

tavissa esitetyllä järjestelmämuutoksella. Lyhyellä aikavälillä toteutettavat parannukset, tiettyjen osa-alueiden jatkoharmonisointi sekä hallinnollisen yhteistyön kehittäminen ja tehostaminen komission tiedonannossa viitotetulla tavalla voivat olla tarkoituksenmukaisempia toimia petosten torjumiseksi ja yritysten hallinnollisten kustannusten alentamiseksi. Kehitettäessä järjestelmää pidemmällä aikavälillä on varmistettava, että lopulliselle ALV-järjestelmälle asetetut tavoitteet toteutuvat myös käytännössä. Tällöin on otettava huomioon myös uudet teknologiat ja niiden mahdollistamat veronkantomallit.

### **9.3 Lyhyen aikavälin parannukset**

Hallitus tukee tavoitetta poistaa nykyjärjestelmän epäkohdat mahdollisimman nopeasti ehdoteuilla neljällä osa-alueella. Toimenpiteiden yksityiskohdat ja menettelyistä aiheutuvat hallinnolliset kustannukset tulee vielä selvittää tarkemmin.

On varmistettava, että toimenpiteet, joilla menettelyä pyritään yksinkertaistamaan, eivät käytännössä muodostu nykyistä monimutkaisemmiksi. Tämän vuoksi hallitus suhtautuu kriittisesti siihen, että jo tässä vaiheessa otettaisiin käyttöön luotettavaksi tunnustetun verovelvollisen käsite, johon yksinkertaistamistoimenpiteet sidottaisiin.