

VO

Maisala Tiina

01.10.2007

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

**Komission tiedonanto muista arvonlisäverokannoista kuin yleisistä arvonlisäverokannoista 5.7.2007 KOM(2007) 380 lopullinen,
Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta joidenkin arvonlisäverokantoja koskevien väliaikaisten säännösten osalta 5.7.2007 KOM(2007) 381 lopullinen**

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

EU/2007/1234, EU/2007/1230

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission tiedonannosta muista arvonlisäverokannoista kuin yleisistä arvonlisäverokannoista (5.7.2007 KOM(2007) 380 lopullinen) sekä komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta joidenkin arvonlisäverokantoja koskevien väliaikaisten säännösten osalta (5.7.2007 KOM(2007) 381 lopullinen).

Valtiovarainministeri

Jyrki Katainen

Neuvotteleva virkamies

Tiina Maisala

LIITTEET Perusmuistio, KOM(2007) 380 lopullinen, KOM(2007) 381 lopullinen, SEK(2007) 910

Asiasanat	arvonlisävero
Hoitaa	VM
Tiedoksi	ALR, EUE, KTM, MMM, TH, UM, VNEUS

VO

Maisala Tiina

01.10.2007

Asia

Komission tiedonanto muista arvonnäverokannoista kuin yleisistä arvonnäverokannoista, 5.7.2007 KOM(2007) 380 lopullinen, Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta joidenkin arvonnäverokantoja koskevien väliaikaisten säännösten osalta, 5.7.2007 KOM(2007) 381 lopullinen

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2007/1234 (tiedonanto), EU/2007/1230 (jatkoehdotus)

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Perustuslain 97 §:n mukainen selvitys (E-kirjelmä)

Asiakirjat:

KOM(2007) 380 lopullinen (tiedonanto), KOM(2007) 381 lopullinen (jatkoehdotus), SEK(2007) 910 (liiteasiakirja)

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Perustamissopimuksen 93 artikla, yksimielinen päätöksenteko

Käsittelijä(t):

VM/VO Tommi Parkkola, p. 160 33174

VM/VO Tiina Maisala, p. 160 33 205

Suomen kanta/ohje:

1) Komission tiedonanto

Suomi kannattaa alennettuja verokantoja koskevien sääntöjen järjeistämistä ja yksinkertaistamista.

Suomi suhtautuu periaatteessa varauksellisesti alennettujen verokantojen soveltamisalan laajentamiseen. Alennetut verokannat eivät yleensä ole tehokkaita välineitä tiettyjen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan tässä suhteessa suorat tukijärjestelmät ovat usein tehokkaampia, koska ne voidaan kohdentaa tarkemmin haluttuihin kohteisiin. Lisäksi alennettujen verokantojen laaja soveltaminen vaarantaa verotuksen neutraalisuutta, haittaa sisämarkkinoiden toimivuutta ja on vastoin verotuksen harmonisointitavoitetta. Niiden käyttöalan laajentaminen vähentää myös verotuloja, joita tarvitaan muiden verojen, erityisesti työhön kohdistuvien verojen alentamiseen.

On kuitenkin selvää, että alennettuja verokantoja tarvitaan jatkossakin tietyillä rajoitetuilla alueilla. Siltä osin kuin ne ovat perusteltuja, Suomi kannattaa, että kaikilla jäsenvaltioilla olisi yhtäläiset oikeudet alennetun verokannan käyttöön. Jäsenvaltioiden mahdollisuuksia soveltaa alennettua verokantaa tulisi laajentaa koskemaan erityisesti ravintoloiden ruokatarjoilua.

Suomi suhtautuu varauksellisesti alennettujen verokantojen jakamiseen kahteen eri ryhmään (ensiarvoiset hyödykkeet ja muut hyödykkeet, joihin voi soveltaa alennettua verokantaa) sekä siihen, että näihin ryhmiin sovellettaisiin kahta alennetun verokannan vaihteluväliä tai kahta vähimmäisverokantaa. Jäsenvaltioiden syyt ja taloudelliset realiteetit alennettujen verokantojen käyttöön ja niiden tasoon ovat erilaisia eikä jäsenvaltion mahdollisuuksia alennetun verokannan käyttöön tule tällä tavoin rajata. Alennettujen verokantojen käytön tulisi säilyä jäsenvaltiolle valinnaisena. Tämän vuoksi tällaisesta uudesta rakenteesta ei ole nähtävissä myöskään erityistä hyötyä. Lisäksi ei ole todennäköistä, että tämänkaltaisen rakennemuutos olisi yhteisötasolla poliittisesti toteutettavissa.

Suomen käsityksen mukaan komission tulee antaa alennettuja verokantoja koskeva direktiiviehdotus mahdollisimman pian, jotta voidaan taata jäsenvaltioiden yhtäläinen kohtelu.

2) Komission jatkoehdotus

Suomi kannattaa ehdotusta.

Pääasiallinen sisältö:

I Tiedonanto

1. Johdanto

Vuonna 2003 komissio antoi alennettujen arvonlisäkantojen tarkistamista koskevan ehdotuksen, jonka tarkoituksena oli järjeistää ja yksinkertaistaa alennettuja verokantoja koskevia sääntöjä. Ehdotus johti 14. helmikuuta 2006 annettuun neuvoston direktiiviin 2006/18/EY. Direktiivissä säädetään lähinnä työvoimavaltaisiin palveluihin sovellettavia alennettuja verokantoja koskevan kokeilun jatkamisesta kolmannen kerran vuoden 2010 loppuun asti. Alennettujen verokantojen soveltamisalasta ja tasosta ei saatu aikaan laaja-alaisempaa sopimusta. Sopimukseen ei päästy myöskään alennettujen verokantojen rakenteen järjeistämisestä tai alennetun verokannan soveltamisesta ravintolapalveluihin, kuten komissio oli ehdottanut.

Neuvoston direktiivissä 2006/18/EY säädetään, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kesäkuun 2007 loppuun mennessä yleisarvioinnin alennettujen verokantojen vaikutuksista. Siinä on arvioitava paikallisesti tarjottaviin palveluihin, ravintolapalvelut mukaan luettuina, sovellettujen alennettujen verokantojen vaikutuksia erityisesti työpaikkojen lisäyksen, talouskasvun ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta, ja arvioinnin on perustuttava riippumattoman taloudellisen mietintäryhmän selvitykseen.

Nyt annetussa komission tiedonannossa esitetään edellä mainitun selvityksen tärkeimmät päätelmät (selvityksen lopputulokset liiteasiakirjassa SEK(2007) 910), tarjotaan keskustelunaiheita ja tarkastellaan etenemismahdollisuuksia alennettujen alv-kantojen alalla.

2. Alennettujen verokantojen vaikutuksia käsittelevän selvityksen tärkeimmät päätelmät

Selvityksessä korostetaan, että yhtenäinen arvonlisäverokanta on puhtaasti taloudelliselta kannalta ajateltuna selvästi paras vaihtoehto. Siirtymällä kohti yhdenmukaisempia verokantoja saataisiin huomattavia etuja. Yksinkertaisempi verokantojen rakenne toisi ensinnäkin merkittäviä säästöjä yrityksille ja veroviranomaisille säännösten noudattamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Toiseksi se voisi vähentää sisämarkkinoiden toimintaa haittaavia vääristymiä. Kolmanneksi se parantaisi todennäköisesti jonkin verran ”kuluttajien hyvinvointia” nykytilanteeseen verrattuna.

Tarkasti kohdennettuja aloja koskevalla alennetulla arvonlisäverolla saadaan kuitenkin ehkä joitakin erityisetuja. Alemmat alv-kannat voivat kasvattaa jäsenvaltion kokonaistuottavuutta ja siten myös BKT:tä ja verotuloja, jos ne saavat kuluttajat käyttämään vähemmän aikaa tee-se-itse -toimintaan ja enemmän aikaa varsinaiseen työhönsä. Paikallisesti tarjottavat palvelut ja ravintolat ovat aloja, joilla kotitalouksilla on merkittävät tee-se-itse -mahdollisuudet ja joilla mainittu siirtyminen olisi sen vuoksi mahdollinen. Sama tuottavuusperustelu pätee, vaikkakin vähäisemmässä määrin, jos alennetut alv-kannat voivat saada kuluttajat käyttämään vähemmän rahaa harmaaseen talouteen. Vaikuttaa siltä, että paikallisesti tarjottaviin palveluihin sovellettavat erilaiset alv-kannat eivät aiheuta ongelmia sisämarkkinoiden toimintaan. Ravintoloiden ja hotellien tarjoamien palvelujen tilanne on epäselvempi, sillä vaikka ne on suunnattu lähinnä kotimaiseen kulutukseen, ne voivat vaikuttaa myös matkailun jakautumiseen jäsenvaltioiden kesken, ja niillä voi olla huomattavaa vaikutusta rajaseuduilla.

Jos monia vähän koulutettuja työntekijöitä palkkaavilla aloilla, kuten paikallisesti tarjottavissa palveluissa, sovelletaan alennettuja alv-kantoja, jotka rahoitetaan esimerkiksi muilla aloilla sovelletuilla korkeammilla alv-kannoilla, voidaan saada aikaan pysyvää työllisyyden kasvua, mutta kokonaishyöty on todennäköisesti vähäinen. Vähäistä ammattitaitoa vaativien työpaikkojen lisääntyminen kyseisissä suhteellisen pienissä yrityksissä kumoutuu lähes kokonaan työpaikkojen vähentymisellä muissa, korkeamman alv-kannan yrityksissä.

Alennettujen verokantojen perusteeksi esitetään edellä mainittujen tehokkuusnäkökohtien lisäksi yleensä myös tarve parantaa tasapuolisuutta. Tältä osin selvityksessä todetaan, että alennetut alv-kannat vaikuttavat jäsenvaltion tulonjakoa parantavasti ainoastaan, kun alennetun verokannan

tavaroihin/palveluihin käytetyt kulutusmenot (suhteessa kokonaiskulutusmenoihin) eroavat riittävästi pieni- ja suurituloisten ryhmien välillä ja pysyvät pidemmän aikaa vakaina. Alennetut verokannat ovat tehottomampia maissa, joissa tuloerot ovat jo valmiiksi pienet.

Lisäksi selvityksessä korostetaan, että alennetuista alv-kannoista koituu yrityksille ja veroviranomaisille merkittäviä säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, jotka liittyvät ainakin osittain rajatapausten tulkintaan, joka on usein kallista ja vaatii runsaasti voimavaroja.

Muilla vaihtoehtoisilla politiikan välineillä, kuten tiettyjen toimien suorilla tuilla, voidaan pienemmin kustannuksin saavuttaa lähestulkoon samat tavoitteet kuin alennetuilla alv-kannoilla. Tällaiset tukijärjestelmät mahdollistavat toimenpiteiden paremman kohdentamisen, ja ne voidaan suunnitella siten, että kielteiset EU:n tason heijastusvaikutukset vältetään, ja ne ovat yleisesti ottaen avoimempia.

Komissio näkee näissä tuloksissa vahvistuksen sille, että alennettujen verokantojen soveltaminen paikallisesti tarjottaviin palveluihin voi olla hyödyllistä sillä edellytyksellä, että tällaiset toimenpiteet ovat erittäin hyvin kohdenne ttuja ja tietyt markkinaehdot täyttyvät. On kuitenkin painotettava, että työllisyysvaikutukset ovat vähäiset. Ravintolapalvelujen suhteen selvityksessä kehoitetaan toisaalta varovaisuuteen ottaen huomioon, että alennetut verokannat saattavat aiheuttaa rajat ylittäviä vaikutuksia, sillä tällaiset palvelut voivat joissain tapauksissa olla osa jäsenvaltioiden väliselle kilpailulle avointa globaalimpaa matkailusektoria, mutta toisaalta selvityksessä todetaan niin ikään, että alennetun verokannan vaikutukset saattavat olla melko hyviä.

3. Komission periaatteita koskevaa pohdintaa

Komissio on vakuuttunut, että yhtenäisen alv-kannan soveltaminen kaikkiin tavaroihin ja palveluihin olisi taloudellisesta näkökulmasta ihanteellinen ratkaisu, mutta se toteaa, että näin yksinkertainen lähestymistapa ei ole poliittisista syistä mahdollinen. Komissio esittelee sen vuoksi, miten selvityksen tuloksia voidaan soveltaa konkreettisemmin ja miten niistä voidaan tehdä hyödyllisiä toimintapoliittisia päätelmiä tulevaisuudessa käytäviä poliittisia keskusteluja varten.

Komissio toteaa, että poliittisessa pohdinnassa ja keskustelussa huomioon otettavat tärkeimmät

parametrit ovat yhteisön näkökulmasta seuraavat: kasvua, työllisyyttä ja kilpailukykyä edistävän Lissabonin strategian tukeminen, sisämarkkinoiden vaatimukset ja joustovara, joka jäsenvaltioille voidaan toissijaisuusperiaatteen nojalla tarjota alennettujen verokantojen soveltamiseksi.

Selvityksessä vahvistetaan näkemys, jonka myös komissio on esittänyt aiemmin, että jäsenvaltioille voidaan myöntää enemmän liikkumavaraa soveltaa alennettuja verokantoja paikallisiin palveluihin, joita ei voida tarjota etäältä. Toisaalta itsemääräämisoikeutta koskeva liikkumavara on pieni sellaisten tavaroiden tai palvelujen osalta, jotka voidaan tarjota etäältä, sillä alv-kantojen eroista johtuva vääristyneen kilpailun riski on huomattava. Jäsenvaltioille voidaan antaa lisää joustovaraa, mutta samalla on otettava huomioon tarve varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja välttää yhteisön sisäistä kauppaa harjoittaville yrityksille aiheutuvat kohtuuttomat kustannukset.

Sisämarkkinat edellyttävät, että tavaroilla ja palveluilla voidaan käydä EU:ssa kauppaa vääristämättä kilpailua tai aiheuttamatta kustannuksia, jotka voivat johtaa markkinoillepääsyongelmiin. Vääristymiä voi aiheutua sekä yritysten että valtioiden tasolla. Tästä seuraa, että yhteisön lainsäädännössä on vahvistettava alennettuja verokantoja koskevat puitteet, jotteivät jäsenvaltiot ja/tai yritykset altistu vääristymille. Kaikki verokantojen erot voivat johtaa taloudellisiin vääristymiin, mutta kaikki vääristymät eivät ole välttämättä sisämarkkinoille soveltumattomia. Vaikutuksia on arvioitava tapauskohtaisesti, mutta on selvää, että paikallisen kaupan kohteena olevat tuotteet aiheuttavat vähemmän päänsäpä.

Verokantojen eriyttämiseen liittyvät säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat tärkeä kysymys. Yrityksen kustannukset kasvavat siirryttäessä yhdestä verokannasta kahteen ja kahdesta verokannasta kolmeen tai useampaan.

4. Komission ajatuksia verokantojen rakenteeksi

Yhdenmukaisten verokantojen (yksi verokanta per jäsenvaltio) käyttöönottamiseksi on olemassa vahvat taloudelliset perustelut. Selvityksessä katsotaan kuitenkin, että alennetuille alv-kannoille on tietyillä tarkkaan rajatuilla aloilla olemassa todelliset ja pätevät taloudelliset perustelut. Jäsenvaltioissa vallitsevan tilanteen ja poliittisten tosiasioiden vuoksi vaikuttaa mahdolltomalta poistaa alennettuja verokantoja, vaikka selvityksessä todetaankin, etteivät ne ole paras keino ratkaista alv:n mahdolliseen regressiiviseen vaikutukseen liittyviä ongelmia. Tärkein tehtävä on löytää oikea tasapaino poliittisten ja taloudellisten vaatimusten välillä.

Alv-kantojen nykyinen rakenne, joka ei noudata mitään selkeää logiikkaa, ei selvästikään ole tehokas sisämarkkinoiden ja EU:n yritysten globaalin kilpailukykyyn kannalta katsottuna. Se perustuu pelkästään aiemmin käytyihin poliittisiin neuvotteluihin.

Komissio arvioi selvityksen tulokset huomioon ottaen, että yhteisössä sovellettavien alennettujen alv-kantojen uudesta rakenteesta voi olla jotain etua. Tällaisessa lähestymistavassa olisi otettava huomioon seuraavat tavoitteet:

- tarve varmistaa kaikkien jäsenvaltioiden tasapuolinen kohtelu, joka tarkoittaa maakohtaisten poikkeusten lakkauttamista;
- sen tunnustaminen, että useimmissa jäsenvaltioissa vallitsee voimakas poliittinen tahto hyvin alhaisten verokantojen, myös nollaverokantojen, soveltamiseen erityisesti sosiaalisista syistä;
- sen tunnustaminen, että jäsenvaltioille aiheutuu suurempia (taloudellisia ja budjettiin liittyviä) vaikeuksia siirtää tuotteita yhdestä verokantaluokasta toiseen, koska yleisen verokannan ja alennetun verokannan välillä on usein valtava ero (useimmissa tapauksissa yli 10 ja joskus yli 15 prosenttiyksikköä);
- tarve vahvistaa selkeä logiikka tavoitteille, joita varten alennettua verokantaa olisi sovellettava;
- tarve luoda tasapaino lisääntyneen joustavuuden ja säännösten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten välille.

Komissio katsoo, että yksi keino – vaikkei ainoa – näiden tavoitteiden muuntamiseksi käytäntöön voisi olla seuraava:

Vahvistetaan erittäin alhainen verokanta ensiarvoisen tärkeille tavaroille ja palveluille, kuten ruualle. Vaikka tällaisen verokannan soveltamisalasta ei ole helppo päästä yksimielisyyteen (sisältyisikö siihen esim. sairaanhoito ja sosiaalinen asuntotarjonta), keskustelu tarjoaisi mahdollisuuden rajoittaa tällaisen alennetun verokannan soveltaminen (ja siitä aiheutuvat kustannukset) kansalaisten todellisiin perustarpeisiin ja näin ollen yksinomaan sosiaalisiin näkökohtiin.

Tämän lisäksi toista verokantaa voitaisiin käyttää muihin tarkoituksiin, jotka eivät ole perustarpeita mutta joiden katsotaan ansaitsevan erityiskohtelua muista syistä (esim. kulttuuriin ja koulutukseen, julkiseen liikenteeseen, työllisyyteen tai energiaan ja ympäristöön liittyvät syyt). Tällainen järjestelmä olisi luonnollisesti säilytettävä vapaaehtoisena, jotta jäsenvaltioilla on vapaus tehdä poliittisia valintoja soveltaa yksinkertaisempia ja tehokkaampia verokantojen rakenteita. Kuten edellä todetaan, useimmat jäsenvaltiot soveltavat kuitenkin jo nyt kahta alennettua verokantaa yleisen verokannan lisäksi.

Verokantojen tason vahvistamisessa voitaisiin käyttää kahta verokantojen vaihteluväliä tai kahta vähimmäisverokantaa.

Sekä veroviranomaisille että yrityksille kolmen verokannan rakenteesta aiheutuvien kustannusten rajoittamiseksi ja ongelmallisten rajatapausten vähentämiseksi olisi määriteltävä selkeästi niiden tavaroiden ja palvelujen luokat, joihin erilaisia alennettuja verokantoja voidaan soveltaa; lisäksi jäsenvaltioiden pitäisi voida soveltaa alennettua verokantaa vain koko tavaroiden tai palvelujen luokkaan eikä ainoastaan joihinkin osiin siitä; suuren joustovaran mahdollistamiseksi näitä luokkia pitäisi olla nykyistä suurempi määrä mutta niiden sisällön olisi oltava yhdenmukainen.

Keskustelussa on käsiteltävä myös verotuksen johdonmukaisuuteen liittyvää kysymystä: onko esim. järkevää sallia alennettu verokanta sähkölle ja maakaasulle, jos oletetaan, että kyseinen verokanta kannustaa suurempaan kulutukseen samalla kun tällaista kulutusta pyritään vähentämään edistämällä energiaa säästäviä materiaaleja ja energiatehokkaita tuotteita, joihin nykyisin sovelletaan yleistä verokantaa? Verotuksen johdonmukaisuutta koskevaa kysymystä on tarkasteltava myös muiden verojen kuin alv:n kannalta: onko järkevää soveltaa alennettua alv-kantaa tuotteisiin, joihin sovelletaan samaan aikaan erityisiä valmisteveroja?

5. Aikataulu

Komissio haluaa käynnistää keskustelun alennettujen verokantojen tulevaisuudesta. Tämän tiedonannon ja selvityksen tulosten on tarkoitus muodostaa pohja keskustelulle. Komissio toivoo saavansa tämän vuoden (2007) loppuun mennessä muiden EU:n toimielimien näkemykset asiassa noudatettavasta etenemistavasta ja huomioon otettavista tärkeimmistä seikoista. Tämän perusteella se valmistelee lainsäädäntöehdotuksia, jotka tullaan esittämään vuoden 2008 lopussa tai vuoden 2009 alussa, jotta neuvosto voisi hyväksyä ne riittävän ajoissa ennen kuin jäsenvaltioille myönnetty lupa, joka koskee erityisjärjestelyjen soveltamista työvoimavaltaisiin palveluihin, päättyy vuoden 2010 lopussa.

II Komission jatkoehdotus

Komissio on 5. heinäkuuta 2007 antanut myös direktiivin muutosehdotuksen, jonka sisältönä on eräiden jäsenvaltioiden osalta pidentää muutoin 31.12.2007 päättyvien tiettyjen alennettujen verokantojen voimassaoloa, koska eräillä muilla jäsenvaltioilla on vastaavia poikkeuksia ns. lopullisen järjestelmän voimaantuloon asti.

Ehdotus koskee Tsekin tasavaltaa, Kyprosta, Maltaa, Puolaa ja Sloveniaa, joille nämä poikkeukset on aikoinaan myönnetty liittymissopimuksissa. Poikkeukset koskevat elintarvikkeiden, kirjojen ja lääkkeiden nollaverokantaa tai poikkeuksellisen alhaista verokantaa (Kypros, Malta, Puola) sekä ravintolapalvelujen ja asuntosektorin alennettua verokantaa (Tsekin tasavalta, Kypros, Puola, Slovenia). Komissio katsoo, että näitä poikkeuksia olisi jatkettava väliaikaisesti vuoden 2010 loppuun asti, jolloin kokeilu tiettyihin työvoimavaltaisiin palveluihin sovellettavista alennetuista arvonlisäverokannoista päättyy ja jolloin alennettuja verokantoja koskevat uudet järjestelyt tulevat mitä todennäköisimmin voimaan.

Kansallinen käsittely:

Valtiovarainministeriö
EU-9 jaosto (verot) kirjallinen menettely 3.9.2007

Eduskuntakäsittely:

-

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Taloudelliset vaikutukset:

-

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 5.7.2007
KOM(2007) 380 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

muista arvonlisäverokannoista kuin yleisistä arvonlisäverokannoista

{SEC(2007) 910}

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Alennettujen verokantojen vaikutuksia käsittelevän selvityksen tärkeimmät päätelmät	4
3.	Etenemistapaa koskeva pohdinta	6
3.1.	Yleistä	6
3.2.	Toissijaisuusperiaate	7
3.3.	Sisämarkkinoiden vaatimukset.....	8
3.4.	Yrityksille säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset.....	9
4.	Kehotus poliittisen keskustelun aloittamiseen	10
4.1.	Joustavuuden, sisämarkkinoiden vaatimusten ja yksinkertaistamisen välinen tasapaino.....	10
4.2.	Verokantojen rakenne	10
4.3.	Tilanteen säilyttäminen ennallaan poliittisen keskustelun tuloksia odotettaessa.....	13
5.	Päätelmä	14

1. JOHDANTO

Neuvosto vahvisti alv-kantojen nykyisen rakenteen vuonna 1992 osana toimenpidepakettia, jota katsottiin tarvittavan tarkastusten lakkauttamiseksi rajoilla ja sisämarkkinoiden luomiseksi. Jäsenvaltioiden on tässä järjestelmässä sovellettava vähintään 15 prosentin suuruista yleistä verokantaa, ja niillä voi olla enintään kaksi vähintään 5 prosentin suuruista alennettua kantaa, joita ne voivat harkintansa mukaan soveltaa neuvoston direktiivin 2006/112/EY (alv-direktiivi) liitteessä III lueteltuihin tavaroiden ja palvelujen luokkiin. Tältä osin jäsenvaltioilla on vapaus soveltaa alennettua kantaa koko luokkaan tai rajoittaa sen soveltaminen johonkin sen osaan (jopa hyvin pieneen). Kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettavaa perusrakennetta mutkistavat monet erilaiset yksittäisille jäsenvaltioille yleisestä järjestelmästä myönnettyt väliaikaiset poikkeukset.

Vuonna 2003 komissio esitti alennettujen arvonlisäkantojen tarkistamista koskevan ehdotuksen¹, joka johti 14. helmikuuta 2006 annettuun neuvoston direktiiviin 2006/18/EY. Direktiivissä säädetään työvoimavaltaisiin palveluihin sovellettavia alennettuja verokantoja koskevan kokeilun jatkamisesta kolmannen kerran vuoden 2010 loppuun asti sekä mahdollisuudesta soveltaa kaukolämpöön alennettua verokantaa samoin menettelyin kuin maakaasuun ja sähköön. Alennettujen verokantojen soveltamisalasta ja tasosta ei saatu aikaan laaja-alaisempaa sopimusta. Sopimukseen ei päästy myöskään alennettujen verokantojen rakenteen järjeistämistä tai alennetun verokannan soveltamisesta koko asuntosektoriin tai ravintolapalveluihin, kuten komissio oli ehdottanut.

Neuvoston direktiivissä 2006/18/EY säädetään kuitenkin, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kesäkuun 2007 loppuun mennessä yleisarvioinnin alennettujen verokantojen vaikutuksista. Siinä on arvioitava paikallisesti tarjottaviin palveluihin, ravintolapalvelut mukaan luettuina, sovellettujen alennettujen verokantojen vaikutuksia erityisesti työpaikkojen lisäyksen, talouskasvun ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta, ja arvioinnin on perustuttava riippumattoman taloudellisen mietintäryhmän selvitykseen.

Selvitystä koskeva toimeksianto annettiin Copenhagen Economicsille². Selvityksessä tarkasteltiin lähinnä alennettujen alv-kantojen ja poikkeusten vaikutusta paitsi paikallisesti tarjottaviin palveluihin myös niiden globaalisempia vaikutuksia. Lisäksi otettiin huomioon vaikutukset tulonjakoon, epäviralliseen talouteen ja yrityksille säännösten noudattamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Tässä tiedonannossa esitetään edellä mainitun selvityksen tärkeimmät päätelmät, tarjotaan keskustelunaiheita ja tarkastellaan etenemismahdollisuuksia alennettujen alv-kantojen alalla. Selvitys tarjoaa komission mielestä vakaan pohjan tällaisille toimille. Selvityksen tulokset ovat lähtökohtana jäljempänä esitellyissä etenemismahdollisuuksia koskevissa ideoissa, joissa otetaan kuitenkin huomioon myös monimutkainen nykytilanne ja poliittisesti arkaluontoiset kysymykset. On

¹ KOM(2003) 397 lopullinen.

² Copenhagen Economics ApS, Nyropsgade 13/1, DK-1602 Kööpenhamina

kuitenkin selvää, että tarve yksinkertaistaa ja järkeistää alennettujen verokantojen tasoa ja soveltamisalaa on myös tämän pohdiskelun johtoajatus. Komission tavoitteena on taata jäsenvaltioille yhtäläiset mahdollisuudet sekä suurempi avoimuus, johdonmukaisuus ja ennen kaikkea sisämarkkinoiden moitteeton toiminta esimerkiksi vähentämällä rajatylittävän taloudellisen toiminnan esteitä ja alentamalla alv-säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Myös yhteisesti sovituille strategisilla yhteisön politiikoilla ja ensisijaisilla tavoitteilla, jotka liittyvät esimerkiksi Lissabonin strategiaan, on tärkeä rooli. Toissijaisuusperiaatteen täysipainoinen noudattaminen on niin ikään ehdottoman tärkeää tällaisessa arkaluontoisessa asiassa, joka liittyy jäsenvaltioiden verotukselliseen itsemääräämisoikeuteen.

2. ALENNETTUJEN VEROKANTOJEN VAIKUTUKSIA KÄSITTELEVÄN SELVITYKSEN TÄRKEIMMÄT PÄÄTELMÄT

Selvityksen tuloksista laadittua yhteenvedoa käsitellään tarkemmin komission valmisteluasiakirjassa ”Main conclusions of the study on reduced VAT rates applied to goods and services in the Member States of the European Union”³. Valmisteluasiakirjan liite sisältää Copenhagen Economicsin selvitystiivistelmän kokonaisuudessaan. Seuraavissa kohdissa esitetään **selvityksen keskeiset tulokset** erityisesti mahdollisten poliittisten seurausten näkökulmasta.

- Selvityksessä korostetaan, että **yhtenäinen arvonlisäverokanta on puhtaasti taloudelliselta kannalta** ajateltuna selvästi **paras vaihtoehto**. Siirtymällä kohti yhdenmukaisempia verokantoja saataisiin siis huomattavia etuja. Yksinkertaisempi verokantojen rakenne toisi ensinnäkin merkittäviä säästöjä yrityksille ja veroviranomaisille säännösten noudattamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Toiseksi se voisi vähentää sisämarkkinoiden toimintaa haittaavia vääristymiä. Kolmanneksi se parantaisi todennäköisesti jonkin verran ”kuluttajien hyvinvointia” nykytilanteeseen verrattuna.
- **Tarkasti kohdennettuja aloja koskevalla alennetulla arvonlisäverolla** saadaan kuitenkin ehkä **joitakin erityisetuja**. Alemmat alv-kannat voivat kasvattaa jäsenvaltion kokonaistuottavuutta ja siten myös BKT:tä ja verotuloja, jos ne saavat kuluttajat käyttämään vähemmän aikaa tee-se-itse -toimintaan ja enemmän aikaa varsinaiseen työhönsä. Tällainen käyttäytyminen siirtäisi toimintoja tee-se-itse -toiminnasta viralliseen talouteen. *Paikallisesti tarjottavat palvelut (ja ravintolat)* ovat aloja, joilla kotitalouksilla on merkittävät tee-se-itse -mahdollisuudet ja joilla mainittu siirtyminen olisi sen vuoksi mahdollinen. Paikallisesti tarjottaviin palveluihin sovellettava alennettu verokanta on perusteltua erityisesti jäsenvaltioissa, joissa on korkeammat marginaaliverot ja korkeammat alv-kannat, sekä paikallisesti tarjottavien palvelujen sellaisilla osaloilla, joilla muodollisen koulutuksen ja erikoiskoneiden tarve on vähäinen. Sama tuottavuusperustelu pätee, vaikkakin vähäisemmässä määrin, jos alennetut alv-kannat voivat saada kuluttajat käyttämään vähemmän rahaa *harmaaseen talouteen*. Vaikuttaa siltä, että paikallisesti tarjottaviin palveluihin sovellettavat erilaiset alv-kannat *eivät aiheuta ongelmia sisämarkkinoiden toimintaan*.

³

(SEC(2007) 910)

Ravintoloiden ja hotellien tarjoamien palvelujen tilanne on epäselvempi, sillä vaikka ne on suunnattu lähinnä kotimaiseen kulutukseen, ne voivat vaikuttaa myös matkailun jakautumiseen jäsenvaltioiden kesken, ja niillä voi olla huomattavaa vaikutusta rajaseuduilla.

- Jos monia vähän koulutettuja työntekijöitä palkkaavilla aloilla, kuten paikallisesti tarjottavissa palveluissa, sovelletaan alennettuja alv-kantoja, jotka rahoitetaan esimerkiksi muilla aloilla sovelletuilla korkeammilla alv-kannoilla, voidaan saada aikaan pysyvää työllisyyden kasvua, mutta kokonaishyöty on todennäköisesti vähäinen. Nettohyöty saadaan vähän koulutettujen työntekijöiden kysynnän todennäköisestä kasvusta ja siitä, että vähän koulutettujen työntekijöiden on työmarkkinoiden jäykkyyden vuoksi vaikeampi löytää työpaikkaa kuin korkeasti koulutettujen työntekijöiden. Hyöty on kuitenkin pieni, koska kohdennettujen alojen osuus vähäistä ammattitaitoa vaativien alojen kokonaistyöllisyydestä on pieni. Vähäistä ammattitaitoa vaativien työpaikkojen lisääntyminen kyseisissä suhteellisen pienissä yrityksissä kumoutuu täten lähes kokonaan työpaikkojen vähentymisellä muissa, korkeamman alv-kannan yrityksissä.
- Alennettujen verokantojen perusteeksi esitetään edellä mainittujen tehokkuusnäkökohtien lisäksi yleensä myös **tarve parantaa tasapuolisuutta**. Tältä osin selvityksessä todetaan, että alennetut alv-kannat **vaikuttavat jäsenvaltion tulonjakoa parantavasti ainoastaan, kun alennetun verokannan tavaroihin/palveluihin käytetyt kulutusmenot** (suhteessa kokonaiskulutusmenoihin) **eroavat riittävästi pieni- ja suurituloisten ryhmien välillä ja pysyvät pidemmän aikaa vakaina**. Nämä erot ovat suurimmat *elintarvikkeiden* alalla. On kuitenkin huomattava, että tällä alalla on suhteellisen suuria maiden välisiä eroja. Alennetut verokannat ovat tehottomampia maissa, joissa tuloerot ovat jo valmiiksi pienet. Lisäksi poliittisiin tavoitteisiin voi joissakin maissa liittyä sisäisiä ristiriitaisuuksia (esimerkiksi jos alennetun verokannan tavoitteena on edistää tiettyjen tavaroiden hankintaa, suurituloisten ryhmät saattavat saada alennetusta verokannasta suurempaa hyötyä, mikä on ristiriidassa tasaisemman tulonjaon tavoitteen kanssa).
- Lisäksi selvityksessä korostetaan, että **alennetuista alv-kannoista koituu yrityksille ja veroviranomaisille merkittäviä säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia**, jotka liittyvät ainakin osittain rajatapausten tulkintaan, joka on usein kallista ja vaatii runsaasti voimavaroja.
- Muilla **vaihtoehtoisilla politiikan välineillä**, kuten tiettyjen toimien suorilla tuilla, voidaan **pienemmin kustannuksin saavuttaa lähestulkoon samat tavoitteet kuin alennetuilla alv-kannoilla**. Tällaiset tukijärjestelmät mahdollistavat toimenpiteiden paremman kohdentamisen, ja ne voidaan suunnitella siten, että kielteiset EU:n tason heijastusvaikutukset vältetään, ja ne ovat yleisesti ottaen avoimempia. Niihin liittyvät säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ja julkisen talouden tappiot saattavat niin ikään olla alhaisemmat. Suorat tuet saattavat kuitenkin vaikuttaa alennettuja alv-kantoja epävarmemmilla yritysten hakiessa pysyvää ratkaisua.
- Selvityksessä **suositellaan, että jäsenvaltioiden olisi tarkasteltava huolellisesti kaikkia käytettävissä olevia vaihtoehtoja**, kun ne haluavat lisätä tiettyjen

tavaroiden tai palvelujen kulutusta: usein muut välineet ovat tehokkaampia ja valtion talousarviolle edullisempia kuin alennetut alv-kannat, ja tämä on syytä ottaa päätöksentekoprosessissa huomioon.

Komissio näkee näissä tuloksissa vahvistuksen sille, että alennettujen verokantojen soveltaminen paikallisesti tarjottaviin palveluihin voi olla hyödyllistä sillä edellytyksellä, että tällaiset toimenpiteet ovat erittäin hyvin kohdennettuja ja tietyt markkinaehdot täyttyvät. On kuitenkin painotettava, että työllisyysvaikutukset ovat vähäiset. Ravintolapalvelujen suhteen selvityksessä kehoitetaan toisaalta varovaisuuteen ottaen huomioon, että alennetut verokannat saattavat aiheuttaa rajatylittäviä vaikutuksia, sillä tällaiset palvelut voivat joissain tapauksissa olla osa jäsenvaltioiden väliselle kilpailulle avointa globaalimpaa matkailusektoria, mutta toisaalta selvityksessä todetaan niin ikään, että alennetun verokannan vaikutukset saattavat olla melko hyviä.

3. ETENEMISTAPAA KOSKEVA POHDINTA

Taloudellisen selvityksen tulokset tarjoavat hyvin yksityiskohtaisen ja perusteellisen arvion siitä, miten hyödyllistä alennettujen alv-kantojen soveltaminen on eräissä yksittäisissä tapauksissa. Komissio on vakuuttunut, että yhtenäisen alv-kannan soveltaminen kaikkiin tavaroihin ja palveluihin olisi taloudellisesta näkökulmasta ihanteellinen ratkaisu, mutta se toteaa, että näin yksinkertainen lähestymistapa ei ole poliittisista syistä mahdollinen. Se huomauttaa lisäksi, että jopa Tanska, joka on valinnut tällaisen yhtenäiseen verokantaan perustuvan lähestymistavan, sallii poikkeuksia tästä periaatteesta.

Komissio esittelee sen vuoksi jäljempänä, miten selvityksen tuloksia voidaan soveltaa konkreettisemmin ja miten niistä voidaan tehdä hyödyllisiä toimintapoliittisia päätelmiä tulevaisuudessa käytäviä poliittisia keskusteluja varten. Tämän vuoksi se pyytää neuvostolta, Euroopan parlamentilta ja muilta asiaan liittyviltä osapuolilta näkemyksiä mahdollisista tämän alan tulevista lainsäädäntötoimista. Tavoitteena on edistää kaikkien sidosryhmien välillä tästä asiasta käytävää perusteellista keskustelua, jotta löydettäisiin kestävä etenemistapa, jonka kaikki jäsenvaltiot voisivat hyväksyä ja joka olisi yhteismarkkinoille askel eteenpäin.

3.1. Yleistä

Alennettuja verokantoja sovelletaan yhtä lukuun ottamatta kaikissa jäsenvaltioissa, vaikka niiden yleisistä verokannoista poikkeavina voisikin ajatella aiheuttavan taloudellista vääristymää ja mahdollisesti vaikuttavan verotuksen tasapuolisuuteen. Lisäksi vaikuttaa siltä, että jäsenvaltioilla on ollut monia erilaisia syitä verokantojen eriyttämispolitiikan valintaan. On myönnettävä, että yhteisön tämänhetkisen lainsäädännön pohjana oleva lähestymistapa ei ole hyvin jäsennelty eikä looginen, vaan se kuvastaa pikemminkin jäsenvaltioissa 1990-luvun alussa vallinnutta tilannetta. On loogista, että ennen kuin alennettujen verokantojen tarkistamista koskeva keskustelu käynnistetään, jokaiselle jäsenvaltiolle annetaan mahdollisuus arvioida uudestaan omien perustelujensa aiheellisuutta selvityksen tulosten valossa ja ottaen huomioon sekä omat että yhteisön poliittiset tavoitteet, kuten Lissabonin

strategian. Poliittisessa pohdinnassa ja keskustelussa huomioon otettavat tärkeimmät parametrit ovat yhteisön näkökulmasta seuraavat:

- kasvua, työllisyyttä ja kilpailukykyä edistävän Lissabonin strategian tukeminen;
- sisämarkkinoiden vaatimukset;
- joustovara, joka jäsenvaltioille voidaan toissijaisuusperiaatteen nojalla tarjota alennettujen verokantojen soveltamiseksi.

3.2. Toissijaisuusperiaate

Alv on yhdenmukaistettu vero, jota sovelletaan tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin, ja tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus on puolestaan yksi todellisten yhtenäismarkkinoiden erityispiirteistä. Alv ei kuitenkaan ole koskaan ollut täysin yhdenmukaistettu vero, vaan siihen on jätetty vaihtoehtoja ja poikkeuksia, joita jäsenvaltiot voivat soveltaa useilla aloilla. Yksi näistä on alv-kantojen ala. Nykyisestä yhdenmukaistamistasosta vuonna 1992 tehty sopimus perustui pääasiassa kahteen näkökohtaan: 1) tarvittavat edellytykset kilpailun vääristymien välttämiseksi sen jälkeen, kun sisämarkkinat oli luotu (ks. kohta 3.3) ja 2) laajempi yhdenmukaistaminen, joka oli tarpeen niin kutsuttua "lopullista" alv-järjestelmää varten, joka perustuu verotukseen alkuperäpaikalla. Viimeksi mainittu tavoite olisi edellyttänyt alv-kantojen yhdenmukaistamista huomattavasti laajemmin kuin mikä tuolloin tai myöhemmin oli mahdollista. Sen vuoksi "lopullisen" järjestelmän käyttöönotto on edistynyt tuskin lainkaan huolimatta komission esittämistä asiaa koskevista ehdotuksista, ja tämän tavoitteen saavuttamisesta lyhyellä tai keskipitkälläkään aikavälillä ei ole juurikaan toivoa. Tämän vuoksi komissio on laatinut alv-strategian, jossa on vahvistettu muita ensisijaisia tavoitteita. Yksi niistä on jäsenvaltioiden välisistä alv-kantojen eroista johtuvien mahdollisten taloudellisten vaikutusten torjunta säätämällä tarvittaessa, että palvelujen suorituspaikka on kuluttajajäsenvaltio, jolloin varmistetaan, että verotus tapahtuu samassa paikassa kuin kulutus. Tämän perusteella vaikuttaa siltä, ettei enää ole ehdottoman tärkeää pitää yllä täsmälleen samaa yhdenmukaistamistasoa kuin mikä oli tarpeen vuonna 1992. Joustovaralla, joka voidaan toissijaisuusperiaatteen nojalla tarjota, on kuitenkin rajansa ottaen huomioon, että tavaroiden ja palvelujen kansainväliseen kauppaan liittyy edelleen vääristymien tai säännösten noudattamisesta aiheutuvien kohtuuttomien kustannusten riski.

Selvityksessä vahvistetaan näkemys, jonka komissio on esittänyt aiemmissa asiaa koskevissa neuvoston keskusteluissa⁴ ja jonka mukaan jäsenvaltioille voidaan myöntää enemmän liikkumavaraa soveltaa alennettuja verokantoja paikallisiin palveluihin, joita ei voida tarjota etäältä. Toisaalta itsemääräämisoikeutta koskeva liikkumavara on pieni sellaisten tavaroiden tai palvelujen osalta, jotka voidaan tarjota etäältä, sillä alv-kantojen eroista johtuva vääristyneen kilpailun riski on huomattava.

⁴

Erityisesti helmikuussa 2004 valmisteltu epävirallinen asiakirja, jossa käsiteltiin mahdollisuuksia myöntää jäsenvaltioille suurempi itsemääräämisoikeus päättää niiden omilla alueilla sovellettavista alv-kannoista silloin, kun se ei häiritse sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

Yhteenvedona voidaan todeta, että jäsenvaltioille voidaan antaa lisää joustovaraa mutta samalla on otettava huomioon tarve varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja välttää yhteisön sisäistä kauppaa harjoittaville yrityksille aiheutuvat kohtuuttomat kustannukset.

3.3. Sisämarkkinoiden vaatimukset

Sisämarkkinat edellyttävät, että tavaroilla ja palveluilla voidaan käydä EU:ssa kauppaa vääristämättä kilpailua tai aiheuttamatta kustannuksia, jotka voivat johtaa markkinoillepääsyongelmiin (ks. kohta 3.4). Vääristymiä voi aiheutua sekä yritysten että valtioiden tasolla. Yritykset kohtaavat vääristymiä, kun sovellettava verokanta vaikuttaa niiden kykyyn myydä tuotteitaan toisessa jäsenvaltiossa tai toisen jäsenvaltion kansalaisille. Vääristymiä aiheutuu todennäköisesti sen seurauksena, että kuluttajilla on sisämarkkinoilla oikeus tehdä toisissa jäsenvaltioissa ostoksia siellä vallitsevin veroedellytyksin sekä ostaa tavaroita tai palveluja etämyyntijärjestelyin. Ainoastaan niin kutsutuilla paikallisilla palveluilla on vain vähän, jos lainkaan, rajatylittäviä vaikutuksia. Selvityksen mukaan ravintola- ja hotellipalvelut ovat rajatapauksia, kun tarkastellaan niiden rajatylittäviä vaikutuksia. Lisäksi tuotantopanoksiin sovellettavan arvonlisäveron kannat voivat vaikuttaa hintoihin, joilla yritykset voivat tarjota tuotteitaan silloin, kun ne eivät pysty vähentämään tuotantopanoksista maksettua alv:tä tai kun ne toimivat alv:n soveltamisalan ulkopuolella. Myös itse jäsenvaltiot voivat kärsiä samalla tavalla verokantojen eroista, jotka heikentävät niiden tulonhankintakapasiteettia silloin, kun kansalaiset päättävät ostaa ulkomailta alhaisemmista veroista hyötyäkseen. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tietynasteinen verokantojen eroavaisuus voidaan sallia, ja ministerineuvosto onkin tähän mennessä hyväksynyt sekä yleiseen arvonlisäverokantaan että alennettuun verokantaan liittyviä eroja, edellyttäen, että niissä noudatetaan tiettyjä vähimmäistasoja, sekä joukon erityisiä verojärjestelmiä, kuten nykyiset etämyyntijärjestelyt.

Tästä seuraa, että yhteisön lainsäädännössä on vahvistettava alennettuja verokantoja koskevat puitteet, jotteivät jäsenvaltiot ja/tai yritykset altistu vääristymille. Voidaankin todeta, että vaikka alennettujen verokantojen soveltaminen on jäsenvaltioille valinnaista (mikä voi johtaa hyvin suuriin verokantojen eroihin ja näin ollen merkittäviin vääristymiin), todellisuudessa suurin osa jäsenvaltioista soveltaa alhaista verokantaa niiden tavaroiden pääluokkiin, joiden osalta se on mahdollista (elintarvikkeet, lääkkeet, kirjat ja sanomalehdet). Jäsenvaltioiden ja komission on sen vuoksi arvioitava tavaroita ja palveluja, joille alennettuja verokantoja on ehdotettu, voidakseen määritellä niiden vääristymien tason, jotka voivat aiheutua tällaisten verokantojen vapaaehtoisesta soveltamisesta kyseisiin tavaroihin ja palveluihin, ja voidakseen päättää, onko tällainen vääristymien taso hyväksyttävä erityisesti asianomaisilla aloilla toimivien yritysten kannalta. Tämän keskustelun on perustuttava paitsi taloudelliseen myös poliittiseen arviointiin, sillä mahdollisia vääristymiä on arvioitava myös niiden poliittisen hyväksyttävyyden suhteen.

Toisaalta ei pitäisi unohtaa, että vääristymiä saattaa aiheutua myös samankaltaisten tuotteiden välillä; sen vuoksi on tärkeää määritellä luokat, jotka mahdollistavat alennetun verokannan johdonmukaisen soveltamisen selkeästi määriteltujen toimialojen (tai osa-alojen) perusteella (esim. elintarvikealalla eri luokat olisi määriteltävä siten, että eri tuotteiden välillä tehtävät hiuksenhienot erot voidaan välttää). Tällaiset luokat on määriteltävä hyvin, ja niiden avulla on voitava välttää eri

tuotteiden väliset vääristymät ja soveltamiseen liittyvät eroavuudet jopa kansallisella tasolla.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kaikki verokantojen erot voivat johtaa taloudellisiin vääristymiin, mutta kaikki vääristymät eivät ole välttämättä sisämarkkinoille soveltumattomia. Vaikutuksia on arvioitava tapauskohtaisesti, mutta on selvää, että paikallisen kaupan kohteena olevat tuotteet aiheuttavat vähemmän päänvaivaa.

3.4. Yrityksille säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset

Verokantojen eriyttämiseen liittyvät säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat tärkeä kysymys. Ruotsin verohallinnon toteuttama, arvonlisäverosäännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia Ruotsissa koskeva tutkimus⁵ osoittaa, että yrityksille alv:n hallinnoinnista aiheutuvien kustannusten ja sovellettavien alv-kantojen lukumäärän välillä on selvä yhteys. Yrityksen kustannukset kasvavat siirryttäessä yhdestä verokannasta kahteen ja kahdesta verokannasta kolmeen tai useampaan.⁶

Säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat sidoksissa yhdenmukaistamattomiin sääntöihin: mitä enemmän erilaisia sääntöjä EU:ssa sovelletaan, sitä enemmän yritysten on käytettävä varoja eri jäsenvaltioissa sovellettavien säännösten noudattamiseen. Kasvua, työllisyyttä ja eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä edistävässä Lissabonin strategiassa painotetaan sen vuoksi todellisten sisämarkkinoiden ja yksinkertaistusten tarvetta. Yrityksille aiheutuu selkeästi kustannuksia siitä, että niihin sovelletaan eri jäsenvaltioissa erilaisia alv-kantoja. Kustannuksista tulee erityisen suuri rasite silloin, kun sovellettavien verokantojen vaihtelu ei koske ainoastaan muutamia vaan satoja tai tuhansia tavaroita ja palveluja ja kun jokaisen alennetun verokannan soveltamisala on erilainen. Suurempi avoimuus alentaisi yrityksille säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia Lissabonin strategian ja hallinnollisen rasisituksen keventämistä Euroopan unionissa koskevasta toimintaohjelmasta annetun, jäsenvaltioiden täysipainoisesti tukeman tiedonannon⁷ mukaisesti.

Yritysten on käytännössä tiedettävä, sovelletaanko kussakin tapauksessa alennettua verokantaa ja jos sovelletaan, millä tasolla. Tämä voi olla hyvin vaivalloista, erityisesti kun alv on maksettava muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon yritys on sijoittautunut, ja se voi estää toiminnan aloittamisen muissa jäsenvaltioissa. Komissiolle on toimitettu asiaa koskevia huomautuksia, joista ilmenee selvästi, että erinäiset yritykset ovat päättäneet lopettaa muissa jäsenvaltioissa harjoittamansa liiketoiminnan tästä syystä tai yksinkertaisesti sen vuoksi, että ne ovat pelänneet verokantojen virheellisen soveltamisen tulevan niille kalliiksi, vaikka se olisi

⁵ Arvonlisäveron noudattamisesta aiheutuvat kustannukset Ruotsissa, raportti 2006:3B, Skatteverket, <http://skatteverket.se/omskatteverket/rapporter.4.584dfe11039cdb626980000.html>

⁶ Tutkimus osoittaa, että Ruotsissa sovellettava yhdenmukainen alv-kanta vähentäisi säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia noin 500 miljoonaa Ruotsin kruunua (eli noin 54 miljoonaa euroa).

⁷ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - Toimintaohjelma hallinnollisen rasisituksen keventämiseksi Euroopan unionissa – KOM(2007) 23 lopullinen.

tapahtunut vilpittömässä mielessä. Säännösten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten alentaminen saattaa lisätä myös kuluttajien hyvinvointiin liittyviä myönteisiä vaikutuksia.

Yritys, joka myy samoja tavaroita kaikissa 27 jäsenvaltiossa, joutuu käyttämään verokantojen yksityiskohtaiseen tarkasteluun varoja niiden hallinnollisten kustannusten lisäksi, jotka aiheutuvat eri maiden alv-velvoitteista, kuten alv-velvolliseksi rekisteröitymisestä ja veroilmoitusten palauttamisesta. Komissio on ehdottanut viimeksi mainitun ongelman korjaamiseksi ns. yhden luukun järjestelmää, joka sai Lissabonin asialistan puitteissa myönteisen vastaanoton, mutta jota neuvosto ei vielä ole hyväksynyt. Lisäksi rajatapauksissa esiintyy vielä jopa kansallisella tasolla paljon tulkintaongelmia siitä, mitä verokantaa olisi mihinkin tuotteeseen sovellettava. Tämä lisää yrityksille säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja vastuuriskejä sekä veroviranomaisille alennettujen verokantojen soveltamisen hallinnosta ja valvonnasta aiheutuvia kustannuksia. Komissio katsoo, että nämä näkökohdat olisi otettava tarkoin huomioon alennetuista verokannoista käytävissä keskusteluissa.

Yhteenvedona voidaan todeta, että mahdollinen joustovara, joka liittyy alennettujen verokantojen soveltamisalan laajentamiseen, on säännösten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten alentamiseksi tarpeen tasapainottaa avoimuuden ja yksinkertaistamisen takaavilla toimenpiteillä.

4. KEHOTUS POLIITTISEN KESKUSTELUN ALOITTAMISEEN

4.1. Joustavuuden, sisämarkkinoiden vaatimusten ja yksinkertaistamisen välinen tasapaino

Yhdenmukaisten verokantojen (yksi verokanta per jäsenvaltio) käyttöönottamiseksi on olemassa vahvat taloudelliset perustelut. Selvityksessä katsotaan kuitenkin, että alennetuille alv-kannoille on tietyillä tarkkaan rajatuilla aloilla olemassa todelliset ja pätevät taloudelliset perustelut. Jäsenvaltioissa vallitsevan tilanteen ja poliittisten tosiasioiden vuoksi vaikuttaa mahdottomalta poistaa alennettuja verokantoja, vaikka selvityksessä todetaankin, etteivät ne ole paras keino ratkaista alv:n mahdolliseen regressiiviseen vaikutukseen liittyviä ongelmia. **Tärkein tehtävä on löytää oikea tasapaino poliittisten ja taloudellisten vaatimusten välillä.**

4.2. Verokantojen rakenne

Alv-kantojen nykyinen rakenne, joka ei noudata mitään selkeää logiikkaa, ei selvästikään ole tehokas sisämarkkinoiden ja EU:n yritysten globaalin kilpailukykyyn kannalta katsottuna. Se perustuu pelkästään aiemmin käytyihin poliittisiin neuvotteluihin.

Komissio arvioi selvityksen tulokset huomioon ottaen, että yhteisössä sovellettavien alennettujen alv-kantojen uudesta rakenteesta voi olla jotain etua. Tällaisessa lähestymistavassa olisi otettava huomioon seuraavat tavoitteet:

- **tarve varmistaa kaikkien jäsenvaltioiden tasapuolinen kohtelu, joka tarkoittaa maakohtaisten poikkeusten lakkauttamista;**

- sen tunnustaminen, että useimmissa jäsenvaltioissa vallitsee voimakas poliittinen tahto **hyvin alhaisten verokantojen, myös nollaverokantojen**, soveltamiseen erityisesti sosiaalisista syistä⁸;
- sen tunnustaminen, että jäsenvaltioille aiheutuu suurempia (taloudellisia ja budjettiin liittyviä) **vaikeuksia siirtää tuotteita yhdestä verokantaluokasta toiseen**, koska yleisen verokannan ja alennetun verokannan välillä on usein valtava ero (useimmissa tapauksissa yli 10 ja joskus yli 15 prosenttiyksikköä);
- tarve **vahvistaa selkeä logiikka** tavoitteille, joita varten alennettua verokantaa olisi sovellettava;
- tarve **luoda tasapaino lisääntyneen joustavuuden ja säännösten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten välille**.

Komissio haluaisi ensimmäiseksi kuulla Euroopan parlamentin ja neuvoston kannan näihin tavoitteisiin.

Yksi keino – vaikkei ainoa – näiden tavoitteiden muuntamiseksi käytäntöön voisi olla seuraava:

- vahvistetaan **erittäin alhainen verokanta ensiarvoisen tärkeille tavaroille ja palveluille**, kuten ruualle. Vaikka tällaisen verokannan soveltamisalasta ei ole helppo päästä yksimielisyyteen (sisältyisikö siihen esim. sairaanhoito ja sosiaalinen asuntotarjonta), keskustelu tarjoaisi mahdollisuuden rajoittaa tällaisen alennetun verokannan soveltaminen (ja siitä aiheutuvat kustannukset) kansalaisten todellisiin perustarpeisiin ja näin ollen yksinomaan sosiaalisiin näkökohtiin;
- tämän lisäksi **toista verokantaa voitaisiin käyttää muihin tarkoituksiin**, jotka eivät ole perustarpeita mutta joiden katsotaan ansaitsevan erityiskohtelua muista syistä (esim. kulttuuriin ja koulutukseen, julkiseen liikenteeseen, työllisyyteen tai energiaan ja ympäristöön liittyvät syyt). Tällainen järjestelmä olisi luonnollisesti säilytettävä vapaaehtoisena, jotta jäsenvaltioilla on vapaus tehdä poliittisia valintoja ja soveltaa yksinkertaisempia ja tehokkaampia verokantojen rakenteita. Kuten edellä todetaan, useimmat jäsenvaltiot soveltavat kuitenkin jo nyt kahta alennettua verokantaa yleisen verokannan lisäksi;
- sekä veroviranomaisille että yrityksille kolmen verokannan rakenteesta aiheutuvien kustannusten rajoittamiseksi ja ongelmallisten rajatapausten vähentämiseksi olisi **määriteltävä selkeästi niiden tavaroiden ja palvelujen luokat**, joihin erilaisia alennettuja verokantoja voidaan soveltaa; lisäksi jäsenvaltioiden pitäisi voida soveltaa alennettua verokantaa vain koko tavaroiden tai palvelujen luokkaan eikä ainoastaan joihinkin osiin siitä; suuren joustovaran mahdollistamiseksi näitä luokkia pitäisi olla nykyistä suurempi määrä mutta niiden sisällön olisi oltava yhdenmukainen.

⁸

On kuitenkin otettava huomioon, että alv-direktiivin 99 artiklan 2 kohdan mukaisesti jokainen alennettu verokanta on vahvistettava siten, että tämän kannan soveltamisen tuloksena oleva arvonlisäveron määrä tavallisesti mahdollistaa veron määrän vähentämisen kokonaisuudessaan.

Tällaiseen rakenteeseen sisällytettävien luokkien soveltamisala ja niiden perustana olevat poliittiset tavoitteet kaipaavat *lisäpohdintaa*: pitäisikö toisen verokannan soveltamista rajoittaa tiukasti vaiko ei; ja olisiko sitä sovellettava myös esimerkiksi koko asuntosektoriin (esim. petostentorjuntastrategiana), ravintolapalveluihin, lastenvaatteisiin tai vauvanvaippoihin? Ensimmäisen verokannan pitäisi olla tasoltaan melko alhainen, esim. 0–5 prosenttia. "Osittain" alennetun verokannan taso voitaisiin vahvistaa korkeammaksi, esimerkiksi 10–12 prosentiksi. Verokantojen tason vahvistamisessa voitaisiin käyttää kahta verokantojen vaihteluväliä tai kahta vähimmäisverokantaa.

On vielä lisättävä, että verokantojen eriyttäminen eräissä tavaroiden tai palvelujen luokissa, kuten kirjojen luokassa, näyttää vaikuttavan suoraan sisämarkkinoihin. Ravintolat ja hotellit ovat rajatapauksia, sillä tällaiset vaikutukset näkyvät matkailussa tai rajaseuduilla. Voidaan kysyä, onko alennettujen verokantojen vapaaehtoinen järjestelmä tällaisissa tapauksissa hyväksyttävissä vai pitäisikö se tehdä pakolliseksi kilpailun vääristymien välttämiseksi.

Toinen kysymys liittyy **alennettujen alv-kantojen käytön tehokkuuteen tiettyjen tavaroiden tai palvelujen menekin edistäjänä**. Viime aikoina esitetyt ideat alv:n käyttämiseksi tiettyjen käyttäytymisten kannustimina liittyvät esimerkiksi energiaa säästäviin materiaaleihin, energiatehokkaisiin tuotteisiin, ympäristöystävällisiin tuotteisiin, biomassaan, terveellisiin elintarvikkeisiin jne. Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa katsotaan, että vauvanvaipat palvelevat sosiaalisia tavoitteita. Komission mielestä on tarpeen keskustella alv-välineen hyödyllisyydestä tällaisiin tarkoituksiin, ja se kehottaa neuvostoa järjestämään tämän keskustelun ottaen huomioon selvityksen tulokset.

Puhtaasti *teknisestä* näkökulmasta katsottuna olisi pidettävä mielessä, että alv-kannan taso voi – veron toimintaperiaatteen mukaisesti – vaikuttaa ainoastaan loppukuluttajien hankintoihin. Sillä voi olla – kuluttajakäyttäytymisen muutosten kautta – vain epäsuoraa vaikutusta yritysten käyttäytymiseen ja muiden sellaisten toimijoiden käyttäytymiseen, joilla on alv:n vähennysoikeus. Alv ei myöskään mahdollista eriytettyjen verokantojen soveltamista palvelun tarjonnassa käytettyyn erityiseen tuotteeseen: esimerkiksi rakennuksen kunnostamisessa (joka on palvelu) käytettävään energiaa säästävään materiaaliin ei enää sovelleta alennettua verokantaa. Ongelmia näyttää aiheutuvan myös tarpeesta määritellä menekinedistämisen kohteena oleva tuoteluokka tarkoin; tässäkin yhteydessä on otettava huomioon säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset, jotka voivat vaikuttaa tehokkaimman politiikan välineen valintaan. Komissio muistuttaa kuitenkin, että alennetut alv-kannat eivät selvityksen mukaan ole yleensä ottaen tehokkain politiikan väline.

Poliittisesta näkökulmasta katsottuna voidaan kysyä, että jos tällaiset kannustimet katsotaan tehokkaiksi, pitäisikö niistä tehdä pakollisia? Selvityksessä vahvistetaan, että tavaroihin sovellettavat vapaaehtoiset alennetut verokannat lisäävät vääristymien riskiä.

Keskustelussa on käsiteltävä myös **verotuksen johdonmukaisuuteen** liittyvää kysymystä: onko järkevää sallia alennettu verokanta sähkölle ja maakaasulle, jos oletetaan, että kyseinen verokanta kannustaa suurempaan kulutukseen samalla kun tällaista kulutusta pyritään vähentämään edistämällä energiaa säästäviä materiaaleja

ja energiatehokkaita tuotteita, joihin nykyisin sovelletaan yleistä verokantaa? Verotuksen johdonmukaisuutta koskevaa kysymystä on tarkasteltava myös muiden verojen kuin alv:n kannalta: onko järkevää soveltaa alennettua alv-kantaa tuotteisiin, joihin sovelletaan samaan aikaan erityisiä valmisteveroja?

4.3. Tilanteen säilyttäminen ennallaan poliittisen keskustelun tuloksia odotettaessa

Kuten edellä todetaan, komissio haluaa käynnistää keskustelun alennettujen verokantojen tulevaisuudesta. Tämän tiedonannon ja selvityksen tulosten on tarkoitus muodostaa pohja keskustelulle. Komissio toivoo saavansa tämän vuoden (2007) loppuun mennessä muiden EU:n toimielimien näkemykset asiassa noudatettavasta etenemistavasta ja huomioon otettavista tärkeimmistä seikoista. Tämän perusteella se valmistelee lainsäädäntöehdotuksia, jotka tullaan esittämään vuoden 2008 lopussa tai vuoden 2009 alussa, jotta neuvosto voisi hyväksyä ne riittävän ajoissa ennen kuin jäsenvaltioille myönnetty lupa, joka koskee erityisjärjestelyjen soveltamista työvoimavaltaisiin palveluihin, päättyy vuoden 2010 lopussa.

Tältä osin komissio haluaa muistuttaa, että erilaiset yksittäisille jäsenvaltioille myönnetyt poikkeukset mutkistavat kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettavaa verokantojen perusrakennetta. Nämä poikkeukset koskevat joko poikkeamista säännöissä vahvistetusta verokannan tasosta (nollaverokanta, poikkeuksellisen alhaiset alle 5 prosentin verokannat) tai palveluja, joita olisi verotettava yleisen verokannan mukaan (kuten välittäjäverokannat, ns. siirtymäkauden kannat, jotka on vahvistettu vähintään 12 prosentiksi). Viimeisimmän laajentumisen yhteydessä myönnettyillä poikkeuksilla on tarkka päättymisaika, mutta aiemmin sovitut poikkeukset⁹ sallitaan siihen asti, kun yhteisön sisäisiä liiketoimia koskeva ”lopullinen järjestelmä” tulee voimaan. Koska lopullista järjestelmää ei todennäköisesti tulla hyväksymään lähitulevaisuudessa, nämä siirtymäjärjestelyt ovat edelleen voimassa siihen asti, kun neuvosto tekee niistä uuden yksimielisen päätöksen. Euroopan unioniin 1. tammikuuta 1995 jälkeen liittyneiden jäsenvaltioiden liittymisneuvotteluissa sovittuja väliaikaisia poikkeuksia sovelletaan lyhyemmän ajan, monissa tapauksissa vain vuoden 2007 loppuun.

Komissio katsoo, että **poikkeuksia, joiden soveltaminen päättyy pian, olisi yhtä tai kahta lukuun ottamatta jatkettava väliaikaisesti vuoden 2010 loppuun asti**, jolloin kokeilu tiettyihin työvoimavaltaisiin palveluihin sovellettavista alennetuista arvonlisäverokannoista päättyy ja jolloin alennettuja verokantoja koskevat uudet järjestelyt tulevat mitä todennäköisemmin voimaan. Poikkeuksia ei kuitenkaan voida jatkaa, jos ne ovat ristiriidassa sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja/tai muiden yhteisön politiikkojen kanssa (esim. maatalouden tuotantopanoksia tai hiiltä, koksia, polttoainetta ja öljyä koskevat poikkeukset, jotka eivät vastaa energia- ja ympäristöpolitiikan tavoitteita) tai jos ne kuuluvat jo verokantoja koskevien yleisten säännösten soveltamisalaan (esim. kaukolämpö). Toisaalta ravintola-, elintarvike-, lääke-, kirja- ja asuntoalan poikkeuksia voitaisiin jatkaa, sillä eriävä kohtelu antaisi jäsenvaltioille epätasa-arvoiset mahdollisuudet ilman päteviä perusteita ja aiheuttaisi kestäättömiä jännitteitä.

⁹

Ks. alv-direktiivin 93–130 artikla (28. marraskuuta 2006 annettu neuvoston direktiivi 2006/112/EY).

Sen vuoksi komissio ehdottaa useimpien poikkeusten jatkamista jäsenvaltioissa, jotka liittyivät Euroopan unioniin myöhemmin kuin 1. tammikuuta 1995.

5. PÄÄTELMÄ

Komission mielestä alennettujen alv-kantojen uusien puitteiden pitäisi järkeistää alennettujen verokantojen käyttöä, lisätä avoimuutta ja tarjota jäsenvaltioille joustovaraa noudattaen samalla perustamissopimuksen 93 artiklassa vahvistettua periaatetta. Komissio on esittänyt joitakin ajatuksia siitä, miten tämä voidaan saavuttaa, mutta se tiedostaa, että suunnan määrittelemiseksi on käytävä poliittista keskustelua ennen kuin on mahdollista laatia yksityiskohtaisempi ehdotus.

Poliittisessa keskustelussa on komission mukaan syytä pitää mielessä, että mikä tahansa yksittäisiin tavaroihin tai palveluihin sovellettavan alv-kannan muutos, olipa se korotus tai alennus, vaikuttaa paitsi asianomaiseen alaan myös muihin talouden osa-alueisiin sekä kansallisiin talousarvioihin.



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 5.7.2007
KOM(2007) 381 lopullinen

2007/0136 (CNS)

Ehdotus:

NEUVOSTON DIREKTIIVI

**direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta joidenkin arvonlisäverokantoja koskevien
väliaikaisten säännösten osalta**

{SEK(2007)910}

(komission esittämä)

PERUSTELUT

1) EHDOTUKSEN TAUSTA

- **Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet**

Euroopan parlamentille ja neuvostolle muista arvonlisäverokannoista kuin yleisistä arvonlisäverokannoista antamassaan tiedonannossa¹ komissio käynnisti laajan keskustelun alennetuista verokannoista löytääkseen kestävän etenemistavan, jonka kaikki jäsenvaltiot voisivat hyväksyä ja joka olisi EU:lle askel eteenpäin. Tässä tiedonannossa raportoidaan Copenhagen Economicsin² komissiolle tekemän tutkimuksen päätuloksista. Tutkimuksessa tarkasteltiin pääasiassa alennettujen arvonlisäverokantojen ja niitä koskevien poikkeusten vaikutusta paitsi paikallisesti tuotettuihin palveluihin myös globaalisti, erityisesti talouskasvuun, työllisyyteen ja sisämarkkinoiden toimivuuteen. Lisäksi otettiin huomioon vaikutukset tulonjakoon, epäviralliseen talouteen ja yrityksille säännösten noudattamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Sopivan etenemistavan löytämiseen tarvitaan paljon aikaa. Sillä välin on tärkeää välttää se, että joidenkin jäsenvaltioiden olisi pakko muuttaa niiden alueella nyt sovellettavia arvonlisäverokantoja ennen kuin neuvosto on sopinut selkeistä ohjeista muiden kantojen kuin yleisten arvonlisäverokantojen käytössä.

- **Yleinen tausta**

Copenhagen Economicsin tutkimuksen mukaan yhtenäinen arvonlisäverokanta on puhtaasti taloudelliselta kannalta ajateltuna selvästi paras vaihtoehto. Siirtymällä kohti yhdenmukaisempia verokantoja saataisiin siis huomattavia etuja. Tarkasti kohdennettuja aloja koskevalla alennetulla arvonlisäverolla saadaan kuitenkin ehkä joitakin erityisetuja.

Tiedonannossaan komissio huomauttaa, että alennettuja arvonlisäverokantoja sovelletaan yhtä lukuun ottamatta kaikissa jäsenvaltioissa enemmässä tai vähemmässä määrin, vaikka niiden yleisistä verokannoista poikkeavina voisikin ajatella aiheuttavan taloudellista vääristymää ja mahdollisesti vaikuttavan verotuksen tasapuolisuuteen.

Tämä perustuu paitsi kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettaviin yleisiin säännöksiin myös erilaisiin väliaikaisiin poikkeuksiin, joita myönnetään joillekin jäsenvaltioille. Nämä poikkeukset koskevat joko poikkeamista säännöissä vahvistetusta verokannan tasosta (nollaverokanta, poikkeuksellisen alhaiset alle 5 prosentin verokannat) tai palveluja, joita olisi verotettava yleisen verokannan mukaan (kuten välittäjäverokannat, ns. siirtymäkauden kannat, jotka on vahvistettu vähintään 12 prosentiksi), tai molempia. Viimeisimmän laajentumisen yhteydessä myönnettyillä poikkeuksilla on tarkat

¹ KOM(2007) 380 lopullinen.

² Copenhagen Economics ApS, Nyropsgade 13/1, DK-1602 Kööpenhamina

päättymisajat, mutta aiemmat poikkeukset sallitaan siihen asti, kun yhteisön sisäisiä liiketoimia koskeva ”lopullinen järjestelmä” tulee voimaan³. Koska lopullista järjestelmää ei ole hyväksytty – eikä sitä tulla hyväksymään lähitulevaisuudessa – nämä siirtymäjärjestelyt ovat edelleen voimassa siihen asti, kun neuvosto tekee niistä uuden yksimielisen päätöksen. Euroopan unioniin 1. tammikuuta 1995 jälkeen liittyneiden jäsenvaltioiden liittymisneuvotteluissa sovittuja väliaikaisia poikkeuksia sovelletaan lyhyemmän ajan, monissa tapauksissa vuoden 2007 loppuun.

KOMISSION TEKEMÄ ARVIOINTI

Alennetuista verokannoista annetut yleiset säännökset tai alennettujen verokantojen soveltamisalasta ja tasosta käydyin poliittisen kädenväännön tulokset kattavat jotkut poikkeukset. Neuvostossa tarvitaan kuitenkin aikaa globaaliin sopimukseen pääsemiseksi, eikä tämän realistisesti voida uskoa tapahtuvan ennen vuoden 2007 loppua. Tämä tarkoittaa sitä, että toisten jäsenvaltioiden poikkeukset päättyisivät kun ne toisilla vielä jatkuisivat. Tällainen eriävä kohtelu antaisi jäsenvaltioille epätasa-arvoiset mahdollisuudet ilman päteviä perusteita ja aiheuttaisi epäreiluutensa vuoksi varmasti kestäättömiä jännitteitä.

Tämän perusteella suurinta osaa pian päättyvistä poikkeuksista olisi jatkettava väliaikaisesti vuoden 2010 loppuun eli siihen asti, kun yleisen verokannan 15 prosentin vähimmäisvaatimuksen soveltaminen ja kokeilu tiettyihin työvoimavaltaisiin palveluihin sovellettavista alennetuista arvonlisäverokannoista päättyvät.

Poikkeuksia ei kuitenkaan voida jatkaa, jos ne ovat ristiriidassa sisämarkkinoiden toimivuuden ja/tai muiden yhteisön politiikkojen kanssa (esim. hiiltä, koksia, polttoainetta ja öljyä koskevat poikkeukset) tai jos ne kuuluvat jo verokantoja koskevien yleisten säännösten soveltamisalaan (esim. kaukolämpö). Toisaalta poikkeuksia voitaisiin jatkaa ravintola- ja asuntoalan kaltaisilla aloilla tai elintarvikkeita ja lääkkeitä koskevan nollaverokannan soveltamisessa, joista varmasti keskustellaan paljon neuvostossa. Poikkeusten valikoivalla jatkamisella pyritään välttämään se, että niitä nyt soveltavat jäsenvaltiot joutuisivat muuttamaan verokantajensa tasoa tänä vuonna ja voisivat sitten palauttaa ne nykyisille tasoilleen. Tällä tavoin unionin toimielimet saavat vuoden 2010 loppuun asti aikaa kehittää johdonmukainen lähestymistapa arvonlisäverokantojen osalta.

- **Voimassa olevat aiemmat säännökset**

Kyseessä on direktiivin 2006/112/EY 123–130 artiklan täytäntöönpano.

- **Johdonmukaisuus suhteessa unionin muuhun politiikkaan ja muihin tavoitteisiin**

Ehdotus on täysin EU:n vahvistetun arvonlisäveropolitiikan sekä muiden EU:n politiikkojen ja tavoitteiden mukainen.

Ehdotuksen tavoitteena on käytännön syistä jatkaa joidenkin 31.12.2007 päättyvien

³ Direktiivi 2006/112/EY, annettu 28.11.2006, EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1. Ks. VIII osaston 4 luku (Lopullisen järjestelmän käyttöönottoon saakka sovellettavat erityiset säännökset) ja 5 luku (Tilapäiset säännökset).

poikkeusten soveltamista, jotta neuvostolla olisi riittävästi aikaa päättää alennettujen verokantojen soveltamisalasta ja tasosta tulevaisuudessa. Se on osa laajempia pyrkimyksiä, joiden on oltava tärkeimpien ja erityisesti Lissabonin strategiaan liittyvien unionin politiikkojen ja tavoitteiden mukaisia. Riippumaton talousalan mietintäryhmä teki tutkimuksen, jonka tarkoituksena oli arvioida alennettujen verokantojen vaikutusta paikallisesti tuotettuihin palveluihin erityisesti työpaikkojen luomisen, talouskasvun ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta. Sen perusteella ehdotuksella pyritään lisäämään johdonmukaisuutta alennettujen arvonlisäverokantojen alalla.

Tässä ehdotuksessa ei myöskään jatketa poikkeuksia, jotka ovat ristiriidassa sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja/tai muiden yhteisön politiikkojen kanssa (esim. maatalouden tuotantopanoksia tai hiiltä, polttoainetta jne. koskevat poikkeukset, jotka eivät vastaa energia- ja ympäristöpolitiikan tavoitteita).

2) KUULEMISET JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

- **Intressitahojen kuuleminen**

Ei sovelleta.

- **Asiantuntijatiedon käyttö**

Ulkopuolisia lisäasiantuntijoita ei tarvittu. Copenhagen Economicsin tutkimus alennetuista verokannoista on riittävä perusta.

- **Vaikutusten arviointi**

Tässä direktiiviehdotuksessa ainoastaan jatketaan nykyisiä järjestelyjä rajoitetun ajan.

Copenhagen Economicsin tutkimus alennetuista verokannoista tarjoaa riittävästi aineistoa vaikutusten arviointiin.

3) EHDOTUKSEEN LIITTYVÄT OIKEUDELLISET NÄKÖKOHDAT

- **Ehdotetun toimen lyhyt kuvaus**

Jatkaa valikoivasti 31.12.2010 asti arvonlisäverokantojen alalla myönnettyjä poikkeuksia jäsenvaltioissa, jotka liittyivät Euroopan unioniin myöhemmin kuin 1.1.1995.

- **Oikeusperusta**

Perustamissopimuksen 93 artikla

- **Toissijaisuusperiaate**

Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, koska asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa ehdotuksen tavoitteita seuraavista syistä:

Yhteisö on jo antanut yhdenmukaistettuja säännöksiä alennettujen

arvonlisäverokantojen soveltamisesta erityisesti neuvoston direktiivissä 2006/112/EY. Näitä säännöksiä voidaan muuttaa tai jatkaa ainoastaan yhteisön säädöksellä, eikä jäsenvaltioiden lainsäädännössä saa poiketa näistä yhdenmukaistetuista säännöistä.

Edellä esitetyistä syistä ehdotuksen tavoitteet saavutetaan ja EU:n kansalaisten tasapuolinen kohtelu taataan ainoastaan yhteisön toiminnalla. Näin ollen ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

- **Suhteellisuusperiaate**

Ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen seuraavista syistä:

Direktiivissä annetaan joillekin jäsenvaltioille lupa jatkaa arvonlisäverokannoista annettuja tavanomaisia sääntöjä koskevia poikkeuksia. Se ei näin ollen muodosta velvoitetta.

Koska poikkeuksen soveltamisalaa ja kestoja on rajoitettu, toimenpide on tavoitteeseensa nähden oikeasuhteinen. Direktiivi ei aiheuta rahoituskustannuksia yhteisölle. Vaikka alennetuista arvonlisäverokannoista voi aiheutua tulonmenetyksiä valtioille, niistä ei aiheudu taloudellista taakkaa taloudellisille toimijoille, ja periaatteessa verokantojen alennusten jatkamisen hyödyttää kuluttajia, koska se näkyy loppuhinnoissa.

- **Säätelytavan valinta**

Ehdotettu säätelytapa: direktiivi.

Muut vaihtoehdot eivät soveltuisi seuraavasta syystä:

Ehdotuksella jatketaan jo olemassa olevalla direktiivillä käyttöön otettujen poikkeusten soveltamista.

4) TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia yhteisön talousarvioon.

5) LISÄTIEDOT

- **Uudelleentarkastelu-, tarkistus- tai raukeamislauseke**

Ehdotus sisältää raukeamislausekkeen.

- **Ehdotuksen yksityiskohtainen kuvaus**

1 artikla

Poikkeuksia, jotka jo kuuluvat verokantoja koskevien yleisten säännösten soveltamisalaan, ei jatketa: näitä ovat luonnonkaasua, sähköä ja kaukolämpöä (102 artikla) sekä polttopuuta (122 artikla) koskevat, Tšekille ja Virolle myönnetyt poikkeukset.

Muiden yhteisön politiikkojen kanssa ristiriidassa olevia poikkeuksia ei jatketa: näitä

ovat hiiltä, koksia, polttoainetta ja öljyä koskevat, Virolle myönnetyt poikkeukset.

Poikkeuksia, jotka ovat ristiriidassa sisämarkkinoiden toimivuuden kanssa, ei jatketa: tällainen on maatalouden tuotantopanosten poikkeuksellisen alhaisia verokantoja koskeva, Puolalle myönnetty poikkeus. On syytä huomata, että liitteen 3 mukaisesti sallittua alennettua verokantaa voidaan soveltaa myös näihin.

Poikkeukset, joita jäsenvaltiot eivät enää halua hyödyntää voidaan poistaa vanhentuneina. Tämä koskee Unkaria ja Slovakiaa.

Seuraavia seikkoja koskevia poikkeuksia jatketaan:

- Alennetut verokannat ravintola- ja majoituspalvelujen kaltaisilla aloilla, joista varmasti keskustellaan paljon neuvostossa. Tämä koskee Tšekkiä, Kyprosta, Puolaa ja Sloveniaa.
- Elintarvikkeiden, kirjojen ja lääkkeiden nollaverokanta tai poikkeuksellisen alhaiset verokannat. Tämä koskee Kyprosta, Maltaa ja Puolaa.

2, 3 ja 4 artikla: loppusäännökset.

Ehdotus:

NEUVOSTON DIREKTIIVI

direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta joidenkin arvonlisäverokantoja koskevien väliaikaisten säännösten osalta

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 93 artiklan,

ottaa huomioon komission ehdotuksen⁴,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon⁵,

ottaa huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon⁶,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28 päivänä marraskuuta 2006 annetussa neuvoston direktiivissä 2006/112/EY⁷ säädetään joistakin arvonlisäverokantoja koskevista poikkeuksista. Jotkut näistä poikkeuksista päättyvät tietyinä päivinä ja toiset taas ovat voimassa siihen asti, kun lopulliset järjestelyt otetaan käyttöön.
- (2) Jotta jäsenvaltioiden kohtelu olisi tasapuolisempaa, poikkeuksia, jotka eivät ole ristiriidassa sisämarkkinoiden toimivuuden eivätkä muiden yhteisön politiikkojen kanssa, olisi jatkettava vuoden 2010 loppuun asti, jolloin yleisen verokannan 15 prosentin vähimmäisvaatimuksen soveltaminen ja kokeilu tiettyihin työvoimavaltaisiin palveluihin sovellettavista alennetuista verokannoista päättyvät. Toisia poikkeuksia ei sen sijaan ole syytä jatkaa.
- (3) Tšekille ja Virolle myönnettyjä luonnonkaasua, sähköä ja kaukolämpöä koskevia poikkeuksia ei pitäisi jatkaa, koska ne kuuluvat jo alennettuja verokantoja koskevien yleisten säännösten soveltamisalaan.
- (4) Virolle myönnettyä hiilen, polttoaineen ja öljyn toimittamista koskevaa poikkeusta ei pitäisi jatkaa, koska se on ristiriidassa muiden yhteisön politiikkojen kanssa.
- (5) Poikkeusta, jonka mukaan Puola saa soveltaa poikkeuksellisen alhaista verokantaa sellaisten tavaroiden ja palvelujen toimittamisessa, jotka on tavallisesti tarkoitettu

⁴ EUVL C [...], [...], s. [...].

⁵ EUVL C [...], [...], s. [...].

⁶ EUVL C [...], [...], s. [...].

⁷ EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1, direktiivi sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/138/EY (EUVL L 384, 29.12.2006, s. 92).

maataloustuotantoon, ei pitäisi jatkaa, koska se on ristiriidassa sisämarkkinoiden toimivuuden kanssa.

- (6) Unkarille ja Slovakialle myönnettyjä poikkeuksia ei pitäisi jatkaa, koska kyseiset jäsenvaltiot eivät ole soveltaneet tai eivät enää sovelleta alennettua verokantaa.
- (7) Sen vuoksi direktiiviä 2006/112/EY olisi muutettava,

ON ANTANUT TÄMÄN DIREKTIIVIN:

1 artikla

Muutetaan direktiivi 2006/112/EY seuraavasti:

- (1) Korvataan 123 artikla seuraavasti:

”123 artikla

Tšekki saa jatkaa 1 päivästä tammikuuta 2008 vähintään 5 prosentin suuruisen alennetun verokannan soveltamista 31 päivään joulukuuta 2010 asti yksityiseen asuntojen rakentamistoimintaan, jota ei harjoiteta osana sosiaalipolitiikkaa, lukuun ottamatta rakennusmateriaaleja.”

- (2) Poistetaan 124 artikla.
- (3) Korvataan 125 artiklan 1 ja 2 kohdassa ilmaisu ”31 päivään joulukuuta 2007” ilmaisulla ”1 päivästä tammikuuta 2008 31 päivään joulukuuta 2010”.
- (4) Poistetaan 126 artikla.
- (5) Korvataan 127 artiklassa ilmaisu ”1 päivään tammikuuta 2010” ilmaisulla ”31 päivään joulukuuta 2010”.
- (6) Korvataan 128 artikla seuraavasti:

”128 artikla

1. Puola saa soveltaa 1 päivästä tammikuuta 2008 31 päivään joulukuuta 2010 tiettyjen kirjojen ja erikoisalojen aikakauslehtien luovutuksiin vapautusta, johon liittyy edeltävässä vaiheessa maksetun arvonlisäveron vähennysoikeus.

2. Puola saa jatkaa vähintään 7 prosentin suuruisen alennetun verokannan soveltamista ravintolapalvelujen suorituksiin 1 päivästä tammikuuta 2008 31 päivään joulukuuta 2010 tai 402 artiklassa tarkoitetun lopullisen järjestelmän käyttöönottoon saakka riippuen siitä, kumpi päivämäärä on aikaisempi.

3. Puola saa jatkaa vähintään 3 prosentin suuruisen alennetun verokannan soveltamista 1 päivästä tammikuuta 2008 31 päivään joulukuuta 2010 liitteessä III olevassa 1 kohdassa tarkoitettujen elintarvikkeiden luovutuksiin.

4. Puola saa jatkaa vähintään 7 prosentin suuruisen alennetun verokannan soveltamista 1 päivästä tammikuuta 2008 31 päivään joulukuuta 2010 sellaisiin

palvelujen suorituksiin, jotka eivät ole osa sosiaalipolitiikkaa, ja jotka kohdistuvat asuntojen rakentamiseen, kunnostamiseen ja muutostöihin, rakennusmateriaaleja lukuun ottamatta, sekä sellaisten asuinrakennusten tai asuinrakennusten osien luovutuksiin, jotka 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla tapahtuvat ennen niiden ensimmäistä käyttöönottoa.”

- (7) Korvataan 129 artiklan 1 ja 2 kohdassa ilmaisu ”31 päivään joulukuuta 2007” ilmaisulla ”1 päivästä tammikuuta 2008 31 päivään joulukuuta 2010”.
- (8) Poistetaan 130 artikla.

2 artikla

Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään [...]. Niiden on viipymättä toimitettava komissiolle kirjallisena nämä säännökset sekä kyseisiä säännöksiä ja tätä direktiiviä koskeva vastaavuustaulukko.

Näissä jäsenvaltioiden antamissa säännöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.

2. Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset säännökset kirjallisina komissiolle.

3 artikla

Tämä direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä jälkeen, kun se on julkaistu.

4 artikla

Tämä direktiivi on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä [...]

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja
[...]



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 5.7.2007
SEC(2007)910

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

Accompanying document to the:

Proposal for a

COUNCIL DIRECTIVE

**amending Directive 2006/112/EEC with regard to certain temporary provisions
concerning rates of value added tax**

and

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE
EUROPEAN PARLIAMENT**

on VAT rates other than standard VAT rates

*Main conclusions of the study on reduced VAT rates applied to goods and services in the
Member States of the European Union*

{COM(2007)380}

{COM(2007)381}

TABLE OF CONTENTS

1.	Introduction	3
2.	General observations	3
3.	Member State interest: effect of reduced vat rates on economic growth and employment.....	4
3.1.	Pass-through of VAT reduction – sector impact.....	4
3.2.	Macro economic performance: promoting efficiency	5
4.	Member State interest: the micro economic goal of promoting of equity	7
4.1.	More equal income distribution	7
4.2.	Promotion of merit goods/services.....	8
5.	Community interest: effect of reduced rates on the functioning of the internal market	8
6.	Conclusion.....	9
ANNEX: Copenhagen Economics' executive summary of their study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union		10
ANNEX List of VAT rates applied in the Member states – 01.05.07		13

1. INTRODUCTION

In section 2 of the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on VAT rates other than standard VAT rates¹ a short summary of the main conclusions of the study on reduced VAT rates applied to goods and services in the Member States of the European Union is presented. This study was carried out by Copenhagen Economics.

A summary of the study's results is further elaborated on in this working document. The Annex to this document contains the full executive summary of Copenhagen Economics' study.

2. GENERAL OBSERVATIONS

- Currently there are large differences in VAT rates both between sectors and within sectors in Member States and between Member States. About one third of the total EU 25 consumption is subject to non standard rates with the EU average non standard rate being 9 percent. Standard rates applied to the other two thirds of total consumption have an EU average of 19 percent.
- Reduced rates affect consumers' buying decisions and in this sense can be said to be distortive. The ex ante analysis of VAT policy scenarios show that a move towards more uniform rates would improve consumer welfare compared with the current situation. However, the changes in welfare would be relatively modest. Generally speaking, this holds in all policy scenarios in which the current non-standard rate structure is made more uniform or simplified (by adjusting the standard rate to ensure budget neutrality). It appears that in moving to a more uniform rate structure consumer welfare would (roughly) increase by 0,03 percent of private consumption compared to the current situation, i.e. by about 1,3 billion EUR. The smaller the variation in rates within a VAT system, the larger is the consumer welfare gain. In addition, by having a less complicated rates structure there are substantial savings in compliance costs for business and tax administrations (estimated at the double of welfare gains). It is clear that a simplification of the rates structure, especially within a particular sector, could contribute to reducing administrative burdens and improving regulatory quality. Other VAT policy scenarios leave compliance burdens unchanged or increased.
- It should also be taken into consideration that other alternative policy tools, such as direct subsidies to particular activities, might achieve the same goals with fewer costs. Moreover, not only the potential, but also the effects of other policies already in place with the same aim need to be taken into account when introducing reduced VAT rates. It does not make sense to pursue the same policy objective with two or more different tools – this will only result in deadweight losses.

¹ COM(2007) 380 final

- If the aim of reduced rates is to induce a shifting of demand between sectors, mechanical revenue losses, in the sense of budgetary shortfalls arising whenever there is an initial high level of activity in the sector that is going to benefit from reduced VAT-rates but this is not matched by meeting the corresponding policy objectives, then this should be avoided. Mechanical revenue losses have a somewhat different character if the aim is to favour localised consumption by a certain part of the population, for the purpose of improving income distribution. In this case, mechanical losses arise from the degree of consumption in the other parts of population.
- An important rule appears to be that the more targeted the sector subject to a reduced rate is the more effective the measure will be. Here reduced rates will have less impact on other sectors and reduce (mechanical) losses in tax revenue and welfare. On the other hand, better targeting will result in higher compliance costs.
- Reduced rates are most effective where the goods/services are supplied directly to private consumers. Moreover, from an internal market perspective, for businesses there are very few cases where differences in VAT rates across countries can be exploited to reduce production costs and so the focus is naturally on consumers.
- Effective reduced rate measures need to be definitive or at least need to be perceived as such: producers are unlikely to respond strongly to VAT rate changes if they are perceived to be only temporary.
- The study suggests that the mix of instruments used to balance public budgets, e.g. following a reduction of VAT rates on certain products, should logically reflect the aims of the key policy objectives and the particular motivation to move in a particular policy direction. If, for example, VAT rates applicable to locally supplied labour intensive services are decreased, compensating this revenue loss by way of higher income taxes makes little sense as the whole rationale is to reduce the adverse effect from high taxes on labour.

3. MEMBER STATE INTEREST: EFFECT OF REDUCED VAT RATES ON ECONOMIC GROWTH AND EMPLOYMENT

3.1. Pass-through of VAT reduction – sector impact

- There is evidence of a (more or less) full price pass through of reduced VAT rates on a particular good or service in the final consumer prices, in turn leading to increases in consumer demand for this particular good or service and increases in sector production and employment. However, the strength and the swiftness of the response will depend significantly on a number of specific industry characteristics (e.g. consumer response to lower prices, the competition level within the sector, labour intensity and skills level, the level of black economy and do-it-yourself activities, etc.).
- If consumers react strongly to new lower prices, production and employment may increase significantly. Conversely, if consumers react only weakly to lower prices production and employment will not increase significantly. The type of the good

will normally be quite decisive for the price response: for necessities (e.g. food) response to price changes will be much smaller than for more luxury purchases (e.g. package holidays, electronic equipment, household services).

- If production is labour-intensive there seems to be a stronger production and employment response to lower VAT rates in the industries affected. In sectors with limited competition pass-through to prices may be less than full, and thus the impact on production and employment may be weaker.
- If the sector is characterised by technology that is capital intensive or if the labour market is very tight or rigid, it may take some time before firms are able to adjust to the new market situation.
- Conversely higher VAT rates also have sizeable - negative - effects on demand and employment. Studies show that higher VAT rates have a stronger and faster response on prices than lower VAT rates. Consequently, when the reduction of VAT on some goods or services is compensated by higher VAT rates on some other goods or services -assuring budget neutrality- the effect of the rate adjustment of the reduced rate must outweigh that of the increased rates. Ultimate overall (long term) effects on total employment should also be considered. A necessary condition for lower VAT rates to be economically beneficial will be that there will be significant and important differences between the favoured and disfavoured products. These product differences apart, the only results will be distorted buying decisions leading to lower welfare within the Member States and in the Community, and higher compliance costs, without any economic enhancement, neither in job creation, economic growth or the functioning of the internal market.

3.2. Macro economic performance: promoting efficiency

- If the said significant differences are present, shifting activities between sectors might induce permanent changes in the economic structure of a Member State. Possible arguments supporting lower VAT rates on selectively chosen goods or services on the basis that it would increase overall economic efficiency are an increase in overall productivity and a reduction of structural unemployment.
- Lower VAT rates can increase overall productivity and GDP in a Member State if they can induce consumers to spend less hours on do-it-yourself (DIY) activities and more hours on their ordinary job and thus shift activities from DIY to the formal economy. A trained worker typically is more productive in his job than doing DIY. In addition tax revenue is likely to increase. Locally supplied services are industries where households have considerable scope for carrying out DIY (or buying from the black economy). There is a sound economic argument for (substantially) lowering VAT rates on locally supplied services (and restaurants) as the shift from DIY to formal activity is likely to lead to significantly higher overall productivity and a higher tax revenue. The argument is significantly stronger in Member States with higher marginal income taxes and larger initial VAT rates. Moreover, a further differentiation needs to be made: the benefits are increased for lower VAT rates on low-skilled locally supplied services, such as washing and cleaning than for high-skilled locally supplied services, such as housing repair. DIY activities play a relatively smaller role in high-skilled locally

supplied services. However, other sectors, with equally high low-skilled workers are less relevant as they are not obvious candidates for DIY work, for example hotels or street cleaning. The productivity argument is, in particular strong for activities with limited need for formal training and specialised machinery. The same productivity argument holds, albeit to a lesser degree, if lower VAT rates can induce consumers to spend less money in the black economy. Similar gains in tax revenue can be expected.

- A number of countries already have national instruments in place to reap the said productivity benefits but the calculations in the study do not factor in the existence of these schemes. Calculations can thus not be used to advocate additional measures, especially because marginal benefits appear to fall when introducing more measures. Effects and the potential of other policies with the same aim need to be taken into account.
- According to simulations of a policy scenario, an extension of reduced rates to locally supplied services (hotels, restaurants and maintenance and repair related to social housing being included) to all Member States currently using reduced rates whilst keeping other reduced rates unchanged and raising the standard rate (to maintain budget neutrality), and taking into account the shift of activities between informal and formal economic sectors, (overall EU) measured GDP is suggested to increase by just over 1 percent (in a uniform rate scenario the GDP increase is estimated at 0,3 percent in a similar setting). GDP increases because some activities previously in the (non-measured) non-formal (DIY and black activities) sector are now being carried out in the (measured) formal economy. The increase in GDP overstates the real change as the activities are measured as though they were not carried out previously. When this is taken into account overall productivity is suggested to increase by roughly three quarters of a percentage of GDP.
- It is expected that lower VAT rates can reduce structural unemployment among low-skilled workers in a Member State if they can induce consumers to shift their demand towards sectors employing more low-skilled workers (hotels, restaurants, locally supplied services) than in the rest of the economy. In the process this would then boost their wages and increase incentives for employment on both sides of a rigid (low-skilled) labour market (in terms of high replacement rate, high unemployment benefits and high minimum wages). However, estimations made in the framework of the VAT policy scenarios tested, show that changes in demand only induce a miniscule increase in the demand for low-skilled labour in the scenarios where reduced rates are extended (amongst other to locally supplied services) and to a scale similar to the increase in demand for low-skilled labour arising from the uniform rate scenario. Consequently, de facto overall employment impacts are practically non-existent. Indeed VAT rates can only target the private consumption part of the sector's output and sectors primarily using low-skilled workers are few and of limited economic importance. But, it is the case that there are significant differences in low-skilled employment within locally supplied services; cleaning services in private households appear to have a much higher share of low-skilled employment than renovation and repair of private dwellings, hairdressing and domestic care. There may thus be a better argument for targeted reductions in VAT rates on carefully selected parts of

locally supplied services rather than for general reductions for all of them. Moreover, reduced rates are most effective where the goods or services are supplied directly to private consumers. Cleaning in private households, domestic care and hairdressing appear to be the best sectors in this respect.

- For addressing structural employment problems of low-skilled workers alternative instruments, such as more general labour market policies may have more potential: easing of employment protection legislation and educational policies raising educational attainment levels. One central question is whether the position of low-skilled workers and the welfare of society as a whole are better off by introducing new measures to affect labour supply or instead to expand the demand for this group of workers.

4. MEMBER STATE INTEREST: THE MICRO ECONOMIC GOAL OF PROMOTING OF EQUITY

- In terms of other policy objectives, it is argued that carefully designed reductions in VAT rates may solve concerns mostly related to the question of equity. More particularly it is argued that reduced VAT rates may generate a more equal income distribution (after consumption) if they make cheaper goods and services that are mostly consumed by low-income groups or promote consumption of (merit) goods or services that governments deem to have intrinsic society values in excess of the consumption value for the individual consumer at normal VAT rates (e.g. cultural goods, such as books and tickets for museums and theatres).

4.1. More equal income distribution

- Consumption shares need to differ sufficiently between low and high-income groups and need to be stable over time for reduced rates to be an effective tool in terms of income redistribution. Consumption patterns across households tend to be relatively equal in countries where the overall distribution of incomes is relatively even. The higher initial equality, the less potent are reduced rates for promoting further income equality. On average the largest difference in consumption between the lowest and highest income group appears to relate to food and to utilities like electricity and heating. However, huge differences exist across the Member States.
- Alternative tools to reducing VAT rates might be very relevant, in particular in Member States with initially even income distributions. For a Member State with a well developed and comprehensive social system including other schemes of targeted support, direct transfers to families in need are likely to be more cost-effective with respect to compliance costs, mechanical revenue losses and adverse effects on consumer welfare. Another alternative could be labour market reforms by improving employment possibilities for low-income households. Progressive income tax scales are also a powerful means to reduce after-tax income inequality.
- As regards the ex ante analysis of VAT policy scenarios, it appears that the uniform rate scenario is regressive making the income distribution more skewed (it increases prices for low income households and lowers prices for high income households). The scenario where reduced VAT rates are applied to locally

supplied services or where reduced rates are extended leaves the income distribution largely unaffected. The scenario where rate derogations are abolished is slightly regressive (reduced rate variations are compensated each time by a modification of the standard rate).

4.2. Promotion of merit goods/services

- Member States may be able to increase consumption of merit goods, but they should seriously consider the economics of such moves in particular in an environment where other policy tools are in place. Once again compliance costs may be significant and issues of fiscal neutrality between like products and of distortion of the internal market may be raised. Moreover, the policy goals, i.e. a more even income distribution and promotion of merit goods or services, may be in internal conflict, in certain cases.

5. COMMUNITY INTEREST: EFFECT OF REDUCED RATES ON THE FUNCTIONING OF THE INTERNAL MARKET

- As for VAT differences within a Member State, VAT differences between Member States have the potential to distort consumers' buying decisions, to cause an efficiency loss and to change the pattern of trade between Member States and thus to redistribute VAT revenue between Member States. For these reasons, the VAT structure has clear implications on the functioning of the internal market.
- The areas where significant differences in rates across Member States risk distorting competition in the internal market are cross border sales where the final consumer physically moves to another Member State to purchase a good or service, consuming it on-the-spot (e.g. tourism, restaurants,) or bringing it to his own Member State (e.g. clothes, sports and electronic equipment, music CD, movie DVD) and distance sales, including e-commerce which is increasing and, where a final consumer orders a good or service in his own Member State from another Member State, subsequently having it brought to his own Member State (e.g. e-trade in (e-) books, music....).
- The main characteristics of goods being particularly suitable for cross-border shopping are high price per unit weight/volume, low perishability (during transport) and with little cultural specificity.
- The same characteristics as mentioned above are equally likely to be important for distance sales where a high level of product (brand) credibility is to be added, because the consumer is not able to see and try the product in advance.
- There do not seem to be major reasons to be worried about the consequences for the internal market in respect of many goods and services. It is difficult to see any concern related to differences in VAT rates on purely locally supplied services. Those sectors where concern may be well-motivated are books and medicine. Services provided by restaurants and hotels are somewhere in between, because they are mainly directed at domestic consumption, but may also affect distribution of tourism between Member States and may have a non-negligible impact in border regions. Possible distortion as regards restaurant and hotel services is likely

to be different in magnitude across Member States (stronger for smaller and/or tourist oriented areas) and the degree of possible substitution of holiday destinations plays an important role. As far as the business consumption of these services is concerned, the rules on VAT deductibility may also impact on the functioning of the internal market. Culture and entertainment in the context of tourism and educational services may also be an area of concern. Generally, the standard rate also becomes increasingly important given the significantly growing importance of e-commerce, distant sales and (digital) services.

- Calculations done for the design of different VAT policy scenarios (in a General Equilibrium Model) show that some of the same sectors that are likely to have relatively significant problems with widely differing VAT rates, e.g. books/medicines and culture/entertainment are among those sectors with the highest variability of VAT rates between Member States. The scenario that drives down this variability between Member States is the uniform rate scenario, rather than the scenario which is explicitly designed to level out the reduced rates (by extending them) between Member States.

6. CONCLUSION

The current VAT structure with lower rates for some goods and services leads to extra costs for the Community and Member States. For this reason, Member States contemplating lower VAT rates should carefully consider the expected size and likelihood of benefits they hope to achieve by this move. And the Community should carefully examine the consequences for the proper functioning of the internal market.

Moreover, using the VAT system to attain one policy objective might be at the cost of other goals. The overall VAT configuration that in conjunction with other policy instruments best meets overall objectives needs to be established (e.g. is the VAT reduction an additional measure to another measure intended to achieve the same goal, do the expected benefits of a VAT reduction in a particular sector outweigh possible disadvantages for other sectors, the knock-on effects of assuring budget neutrality, and extra compliance costs). Furthermore, VAT rate reductions are not necessarily the best tool to fulfil the desired policy goal. For this reason, it is always important to seriously consider alternative policy tools.

However, for some very particular sectors, where reduced rates are currently either applied or not, there seems to be rather compelling economic arguments for maintaining, introducing or even extending reduced VAT rates. This does not only rely on the characteristics of the sector but also on the particular economic environment of the Member State. However, the resulting higher compliance costs need to be taken into consideration when such decisions are made. For these sectors there appear to be no significant problems for the functioning of the internal market. For other sectors it is hard to find convincing economic arguments, either based on efficiency or equity, for maintaining reduced VAT rates. Instead there is an economic rationale for making rates more uniform in order to alleviate the different distortions arising from differentiated VAT rates.

ANNEX: Copenhagen Economics' executive summary of their study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union

Value Added Tax (VAT) in Europe is regularly subject to intensive debate. It is often argued that the current VAT system should be made more uniform to enhance economic efficiency and to protect the functioning of the internal market. But it is also regularly argued that extending reduced VAT to this or that particular product would create economic benefits such as more employment and less inequality. Which side has the upper hand?

This study argues that there is a strong general argument for having uniform VAT rates in the European Union. Uniform rates is a superior instrument to maintain a high degree of economic efficiency, to minimise otherwise substantial compliance costs and to smooth the functioning of the internal market. However, this study also argues that there are exceptions. There are real and valid economic arguments for extending lower VAT rates to some very specific sectors in member states characterised by specific economic structures.

This study examines the theoretical and empirical merits of four different arguments for reduced VAT rates. Two based on efficiency grounds: reduced VAT can increase *efficiency* by increasing productivity or by reducing structural unemployment. Another two based on equity grounds: reduced VAT can enhance *equity* by improving the income distribution or by making particular products more accessible to the entire population. The pros and cons of these arguments can be summarised as follows:

First, there is a *convincing theoretical and empirical argument* for extending reduced VAT rates (or other subsidies) to sectors whose services are easily substituted for do-it-yourself or underground work, e.g. locally supplied services and some parts of the hospitality sector.

The argument is that high tax wedges (high marginal income tax and high VAT rates) make it very expensive to buy these services on the market and more attractive to do yourself. The implication is that high skill professionals spend time on low skill work at home instead of spending time with their families or increasing their more productive labour supply. Lower VAT rates serve to counter this development. Simulations indicate that the gains in welfare, productivity and GDP are sizeable in all member states, even though the largest gains by far will accrue to member states with high tax wedges. Reduced VAT rates are not expected to have negative implications for the functioning of the internal market as the relevant products are typically not traded across EU-borders.

Second, we claim that there is a theoretical but not an empirical argument for extending reduced VAT rates to sectors employing many low skill workers in order to boost low skill demand, e.g. hotels, restaurants and locally supplied services. However, there may be a case for a limited, supplementary role via carefully targeted reductions in the context of grander labour market reform.

The theoretical argument is that reduced VAT rates, by boosting demand for such services, stimulate demand for low skill workers, and push up their wages such that employment becomes a more attractive option than unemployment. The argument only holds in member states with rigid and non-flexible labour markets for low skill workers. In other member states the argument is not appealing, as increased demand may just stimulate wages for this segment of the labour market.

However, simulations indicate that the overall impact on demand for low skill workers is unimpressive because differences in low skill employment between industries are limited. Indeed, making standard VAT rates apply for all sectors currently benefiting from reduced rates is likely to create a similar sized demand boost for low skilled workers. If implemented, reduced VAT rates may have some limited implications for the functioning of the internal market, in particular through tourism.

Third, we claim that there is a *limited and contingent argument* for extending reduced VAT rates (or other subsidies) to sectors particularly favoured by low income households in order to improve the (post consumption) income distribution, but the argument *only* holds for member states with significant and stable consumption differences between high and low income groups. In reality, the only relevant sector is food.

The argument is simple Reducing VAT rates on food which constitutes a larger share of consumption for low income households than for high income households implies a cost saving that is particularly beneficial for low income households. The larger the difference in consumption shares is, the more effective the argument becomes. Simulations show that the argument has some empirical support in member states, in particular those with high initial income inequality.

However, extending reduced VAT rates to food also brings about significant complications. Compliance costs seem to be particular large for the food sector due to its multitude of products, the enticing inclination to treat healthy and non-healthy food differently and the existence of a grey zone between sale of food in supermarkets and prepared food in restaurants. In addition, reduced rates on food tend to make do-it-yourself-cooking economically more attractive relative to frequenting restaurants. For this reason, they tend to compound restaurants' disadvantage competing with home made meals even when VAT rates are similar and to offset any productivity gains to be gained from eventual reduced rates on restaurants, cf. above. Finally, it is not clear that the best instrument for improving the income redistribution is the VAT system, in particular not in member states with broad, well-developed social security systems. Reduced VAT rates on food are not likely to have significant consequences for the functioning of the internal market.

Fourth, we claim that there is a *limited and contingent argument* for extending reduced VAT rates (or other subsidies) to sectors that for some (good) reason are under-consumed. The motivation can be to make cultural (merit) goods more available for low income households or to stimulate consumption of goods with positive externalities. Examples of the former could be books, music and cultural events; of the latter energy saving appliances.

The argument is simple: demand can be boosted on *any* product by lowering VAT rates. However, it is often difficult to verify whether low income households in reality are induced to purchase more merit goods or whether the lower rates in reality serves as a subsidy to high income households initially consuming more merit goods. In addition, extending lower VAT rates to e.g. energy-saving appliances have limited effects on CO₂-emissions if they are covered by other regulatory instruments such as emission trading schemes and may give rise to non-trivial complications for the functioning of the internal market. Furthermore, effects on total energy use are ambiguous: it may well switch consumption from less to more energy efficient hair dryers for example but may at the same time switch overall consumption in the direction of energy intensive products (more hairdryers). Reduced rates on some merit goods such as books and music tend to create some serious tensions with the functioning of the internal market, primarily due to the ease of electronic trade.

The study also identifies a number of concerns that should be carefully evaluated in each specific case:

- Most arguments in favour of lower VAT are equally valid for other policy instruments, for example targeted subsidy schemes or targeted changes in income tax. However, this study does not evaluate whether lower VAT is the best instrument within the group of feasible instruments. For this reason, in any specific case it should be evaluated carefully whether lower VAT is the best instrument to achieve the desired effects or not.
- All empirical evidence indicates that compliance costs associated with lower VAT rates can be sizeable. Differences in VAT rates between similar products may in particular give rise to a substantial number of administrative and legal conflicts about the proper classification of specific goods. Swedish estimates indicate that such cases have very significant costs for the society.
- The key to an efficient application of lower VAT or any other subsidy is to keep low mechanical revenue losses. Mechanical revenue losses arise when lower VAT (or any other subsidy) is ceded to consumption that does not contribute to reaching the desired goal. For example, if lower VAT is ceded to food in order to improve the income distribution there will be a mechanical revenue loss because high income households will also benefit from lower VAT.
- The choice of financing scheme to secure budget neutrality should be carefully considered in the context of the goals to be achieved by reduced VAT rates. For example, if lower VAT on locally supplied services (in order to increase productivity) is financed by higher marginal income taxes, the desired effect may be nullified or reversed. If lower VAT on food (in order to improve the income distribution) is financed by higher VAT on items primarily consumed by high income households, the desired effects may be reinforced.

To summarise, there seems to be a strong argument for making the current VAT structure more simple and uniform, but also an argument for selective cuts in VAT rates primarily in locally supplied services and parts of the hospitality sector. We stress that the current study cannot be seen as a per se endorsement for further reductions in VAT. The devil is in the detail and we stress the need to consider each case on its own merits and to seriously appraise whether alternative non-VAT instruments may be preferable to reduced VAT rates.

ANNEX
List of VAT rates applied in the Member states – 01.05.07

Member States	Zero rate (Exemptions with a refund of tax paid at preceding stage)	Super Reduced Rate	Reduced Rate(s)	Standard Rate	Parking Rate
BE	0	-	6	21	12
BG	-	-	7	20	-
CZ	-	-	5	19	-
DK	0	-	-	25	-
DE	-	-	7	19	-
EE	-	-	5	18	-
EL	-	4.5	9	19	-
ES	-	4	7	16	-
FR	-	2.1	5.5	19.6	-
IE	0	4.8	13.5	21	13.5
IT	0	4	10	20	-
CY	0	-	5 / 8	15	-
LV	-	-	5	18	-
LT	-	-	5 / 9	18	-
LU	-	3	6	15	12
HU	-	-	5	20	-
MT	0	-	5	18	-
NL	-	-	6	19	-
AT	-	-	10	20	12
PL	0	3	7	22	-
PT	-	-	5 / 12	21	12
RO	-	-	9	19	-
SI	-	-	8.5	20	-
SK	-	-	10	19	-
FI	0	-	8 / 17	22	-
SE	0	-	6 / 12	25	-
UK	0	-	5	17.5	-

For more details see: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/rates/index_en.htm