

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (*alennetut arvonlisäverokannat*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 23 päivänä heinäkuuta 2003 tekemä ehdotus neuvoston direktiivin

77/388/ETY muuttamisesta alennettujen arvonlisäverokantojen osalta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 11 päivänä syyskuuta 2003

Valtiovarainministeri *Antti Kalliomäki*

Lainsäädäntöneuvos Tommi Parkkola

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI DIREKTIIVIN 77/388/ETY MUUTTAMISESTA ALENNETTUJEN ARVONLISÄVEROKANTOJEN OSALTA**1. Yleistä**

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 23 päivänä heinäkuuta 2003 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta alennettujen arvonlisäverokantojen osalta; KOM(2003) 397. Ehdotuksen tarkoituksena on järjesträä ja yksinkertaistaa alennettuja verokantoja koskevia sääntöjä. Ehdotus perusteluineen muodostaa samalla alennettujen verokantojen soveltamisalaa koskevan kertomuksen, joka komission on voimassa olevan direktiivin mukaisesti annettava kahden vuoden välein.

Ehdotus liittyy komission vuonna 2000 antamassa tiedonannossa (KOM(2000) 348) esittämään arvonlisäverostrategiaan sisämarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Strategian päätavoitteita ovat voimassa olevien sääntöjen yksinkertaistaminen ja uuden aikaistaminen sekä niiden nykyistä yhdenmukaisempi soveltaminen.

2. Nykytila ja ehdotuksen taustaa**2.1. Voimassa oleva direktiivi**

Yhteisössä sovellettavasta arvonlisäverojärjestelmästä säädetään jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste 17 päivänä toukokuuta 1977 annetussa kuudennessa neuvoston direktiivissä 77/388/ETY, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2002/38/ETY (jäljempänä kuudes arvonlisäverodirektiivi).

Kuudennen arvonlisäverodirektiivin verokantoja koskeva järjestelmä, joka on otettu käyttöön direktiivillä 92/77/ETY, perustuu vähimmäistason määrittelyyn. Yleisen verokannan vähimmäistaso on 15 prosenttia ja alennettujen verokantojen viisi prosenttia. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus soveltaa yhtä

tai kahta alennettua verokantaa direktiivin liitteessä H lueteltuihin tavaroihin ja palveluihin. Näihin perussääntöihin on kuitenkin tehty lukuisia poikkeuksia, joilla jäsenvaltioille tai osalle niistä on sallittu eri sääntöjen soveltaminen.

2.2. Komission alennettuja verokantoja koskevat kertomukset

Kuudennen arvonlisäverodirektiivin 12 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaan neuvosto tarkastelee alennettujen verokantojen soveltamisalaa joka toinen vuosi vuodesta 1994 lähtien komission antaman kertomuksen perusteella.

Komissio ei vuonna 1994 antamassaan ensimmäisessä kertomuksessa (KOM(94) 584) eikä vuonna 1997 antamassaan toisessa kertomuksessa (KOM(97) 559) tehnyt ehdotusta alennettujen verokantojen soveltamisalan perusteellisesta tarkistamisesta, koska tälle ei kokonaisuutena tarkasteltuna ollut todellista tarvetta. Lisäksi mahdolliset ongelmat katsottiin voitavan ratkaista lopulliseen arvonlisäverojärjestelmään siirtymisen yhteydessä tehtävillä ehdotuksilla.

Viimeisimmässä vuonna 2001 annetussa kertomuksessa (KOM(2001) 599) kiinnitettiin huomiota alennettujen verokantojen rakenteen monimutkaisuuteen, joka oli syynä valtaosaan komissiolle tehdyistä aloitteista. Kertomuksessa todettiin, ettei verokantojen pidemmälle menevää lähentämistä voida ajatella kuin pitkällä aikavälillä. Sen sijaan alennettuihin verokantoihin sovellettavia sääntöjä voitaisiin tarkistaa sen jälkeen, kun työvaltaisia palveluja koskevasta kokeilusta saadut kokemukset on kartoitettu ja niitä koskevat johtopäätökset tehty. Kertomuksen mukaan alennettujen verokantojen nykyrakennetta tulisi tarkastella uudelleen, uusien poikkeuksien myöntämisestä tulisi pidättäytyä ja voimassa olevia poikkeuksia tulisi mahdolli-

sesti lakkauttaa kokonaan tai osittain. Komissio esitti ajatuksen kahteen mahdollisesti pakolliseen alennettuun verokantaan perustuvan rakenteen luomisesta.

Vuoden 2002 kuluessa ei ole havaittu tapahtuneen mitään aidosti uutta kehitystä.

2.3. Työvaltaisia palveluja koskevan kokeilun tulokset

Työvaltaisiin palveluihin sovellettavaa alennettua arvonlisäverokantaa koskeva kolmivuotinen kokeilu käynnistettiin vuoden 2000 alusta direktiivillä 99/85/EY. Kokeilua jatkettiin myöhemmin vuodelta vuoden 2003 loppuun, jotta komissiolle ja neuvostolle varattaisiin riittävästi aikaa kokeilusta saatujen tulosten yksityiskohtaiseen arviointiin.

Komission kesäkuussa 2003 antamassa kokeilua koskevassa kertomuksessa¹ arvioitiin toimenpidettä erityisesti työpaikkojen syntymisen ja tehokkuuden suhteen. Kokeiluun osallistuneiden jäsenvaltioiden esittämien raporttien perusteella yksikään maa ei ollut voinut uskottavasti osoittaa, että toimenpiteellä olisi ollut myönteinen vaikutus kaikkiin asianomaisiin aloihin työpaikkojen synnyttäjänä tai tehokkuuden lisääjänä. Verokantojen alennuksen näkyminen hinnoissa oli hyvin vähäistä, lähes olematonta, eikä kokeilu vahvistanut sen ajallisesti pysyvää luonnetta. Näissä olosuhteissa verokantojen alentamisella ei voida merkittävästi vaikuttaa kysyntään. Silloin kun jollakin alalla havaittiin kysynnän kasvua, oli samanaikaisesti toteutettu muita merkittäviä toimenpiteitä (esim. sosiaalimaksujen alentaminen, välittömien verojen vähentämismahdollisuus tai muut veronhuojennukset). Lisäksi toimenpide otettiin käyttöön ajankohtana, jolloin taloudellinen tilanne oli suotuisa ja työttömyys oli laskussa talouden kaikilla sektoreilla.

Tulokset ovat samansuuntaisia aiemmin tehtyjen selvitysten kanssa. Kertomuksen mukaan työvoimakustannuksiin suoraan

kohdistuviin toimenpiteisiin verrattuna arvonlisäverokannan alentaminen maksaa aina enemmän luotua työpaikkaa kohden. Samansuuruisella budjettimenolla työvoimakustannusten alentaminen luo 52 prosenttia enemmän työpaikkoja. Arvonlisäverokantojen alentaminen voi siten merkitä budjettivarojen tuhlautta. Jos varat käytettäisiin muihin kohteisiin (työntekoon kohdistuvien verojen alentaminen, työpaikkojen luomisen rahoittaminen yms.), tulokset olisivat paremmat.

Komissio rohkaiseekin jäsenvaltioita toteuttamaan kaikki niiden toimivallassa olevat toimenpiteet, joilla työllisyyttä, erityisesti heikosti koulutettujen työllisyyttä, koskevia veroja ja muita pakollisia työhön liittyviä maksuja voitaisiin alentaa.

2.4. Alennetut verokannat ja sisämarkkinat

Verokantojen nykyrakenne voi haitata sisämarkkinoiden toimintaa ja aiheuttaa kilpailun vääristymistä erityisesti sen johdosta, että jäsenvaltioilla on vapaus soveltaa tai olla soveltamatta alennettuja verokantoja, ja koska H liitteessä mainituille tuoteryhmille ei ole yhteisiä määritelmiä. Yleisesti ottaen mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että järjestelmä olisi tähän mennessä aiheuttanut vakavaa kilpailun vääristymistä, joka edellyttäisi nykyisten verokantojen tuntuvaa lähentämistä.

Yhteisössä tällä hetkellä sovellettavat alennettuja verokantoja koskevat säännöt ovat erittäin kirjavia ja monimutkaisia. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että jäsenvaltiot ovat halunneet muuttaa omia järjestelmiään mahdollisimman vähän. Liite H ilmentää näitä kansallisia realiteetteja. Lisäksi siihen liittyy lukuisia poikkeuksia, joilla tiettyjen jäsenvaltioiden erityistilanne on otettu huomioon direktiiviä hyväksyessä käytyjen neuvottelujen yhteydessä tai liittymisasiakirjoissa.

Valtaosassa poikkeuksia on kysymys aikaisemmin vallinneen käytännön säilyttämisestä. Jäsenvaltioille, jotka määrättynä ajankohtana sovelsivat yhteisön säännöistä poikkeavia verokantoja, on annettu lupa säilyttää nämä järjestelyt. Poikkeuksilla jäsenvaltiolle on annettu mahdollisuus soveltaa tavanomaisia verokantoja alempia verokantoja (nollakantaa, poikkeuksellisen alhaista kantaa, siir-

¹ Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Alennetun arvonlisäverokannan soveltamisesta kokeilu- luontoisesti tiettyihin erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin 2.6.2003 KOM(2003) 309.

tymäkauden kantaa) tai poiketa liitteen H soveltamisalasta. Poikkeustoimenpiteet on tarkoitettu ainoastaan siirtymäkauden järjestyksiksi eli olemaan voimassa jäsenvaltioiden välisen kaupan lopulliseen arvonlisäverojärjestelmään siirtymiseen asti, minkä oli määrä tapahtua vuoden 1996 alusta.

Nykyjärjestelmän ongelmana on, että nämä tietyille jäsenvaltioille myönnettyt lukuisat poikkeukset on eväty toisilta jäsenvaltioilta. Tällaisen tilanteen säilyttämiselle ei ole enää mitään todellista perustetta. Tämän vuoksi poikkeukset tulisi joko kumota ja kaikki jäsenvaltiot velvoittaa soveltamaan yleistä verokantaa tai kaikille jäsenvaltioille tulisi antaa mahdollisuus soveltaa alennettua verokantaa.

3. Ehdotuksen tavoitteet

Ehdotuksen tarkoituksena on arvonlisäverostrategiassa omaksutun lähestymistavan mukaisesti järjesträä ja yksinkertaistaa alennettuja verokantoja koskevia sääntöjä sekä yhdenmukaistaa niitä siltä osin kuin se on tarpeen sisämarkkinoiden toimivuuden varmistamiseksi. Verokantojen tasoa ei ole tarkoitus muuttaa uuden arvonlisäverostrategian täytäntöönpanojaksolla. Ehdotuksella pyritään sen sijaan tarkistamaan alennettujen verokantojen rakennetta.

Ehdotuksen tavoitteena on ensinnäkin verokantoja koskevan yhteisön säännösten ja jo saavutetun yhdenmukaisuuden säilyttäminen ja pyrkiminen siihen, että vallitsevat eroavuudet pikemminkin vähenisivät kuin lisääntyisivät. Alennettujen verokantojen soveltamisalan laajentaminen uusille aloille voisi verokantojen valinnaisuuden vuoksi johtaa verokantojen epäyhdenmukaistumiseen. Lisäksi tavoitteena on nykyjärjestelmän epä johdonmukaisuuksien vähentäminen erityisesti tietyille jäsenvaltioille myönnettyjen moninaisten poikkeusten osalta. Kaikkien jäsenvaltioiden tasavertaisempi kohtelu tulisi varmistaa ja poistaa vääristymät, jotka aiheutuvat siitä, että vain tietyt jäsenvaltiot voivat soveltaa alennettuja verokantoja tietyillä aloilla, mutta toiset eivät.

On huomattava, että joitakin tavaroita ja palveluja koskevat erilaiset verokannat voivat soveltaa sisämarkkinoille, jos verotus ta-

pahtuu hyödykkeiden kulutusvaltiossa. Monia tavaroita voidaan kuitenkin myydä etämyynnillä. Tällöin jäsenvaltioissa sovellettavat erilaiset verokannat voivat aiheuttaa huomattavia kilpailun vääristymiä erityisesti, jos tavaroita voidaan hyvin helposti kuljettaa rajan yli (esimerkiksi cd-levyt ja videot). Tämä koskee myös tilanteita, joissa joillekin jäsenvaltioille on myönnetty lupa soveltaa tällaisiin tavarihin muualla yhteisössä sovellettavia verokantoja huomattavasti alempaa verokantaa (esimerkiksi lasten vaatteet).

Alennettut verokannat eivät myöskään saa haitata sisämarkkinoita muilta osin. Yhteisössä suoritettusta hintojen vertailusta käy ilmi, että kuluttajahinnat eivät ole välttämättä alempia sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa sovelletaan alennettuja verokantoja. Tämä voi olla osoitus siitä, että alennetuilla verokannoilla voi olla vaikutusta yritysten kannattavuuteen. Yrityksillä, jotka harjoittavat myyntiä niissä jäsenvaltioissa, joissa sovelletaan alennettuja verokantoja, on tällöin tosiasiasa kilpailuetu niihin yrityksiin nähden, jotka toimivat muissa jäsenvaltioissa, koska niiden voittomarginaali voi olla suurempi.

Edellä mainituista syistä alennettujen verokantojen soveltamisala on rajattava tarkasti, jotta sisämarkkinoiden toimivuus ei vaikeutuisi.

Komissio toteaa lisäksi olevansa vakuuttunut siitä, että arvonlisäverokantojen alentaminen ei ole paras tapa edistää tiettyjen tavaroiden tai palvelujen kulutusta. Arvonlisäveron — toisin kuin esimerkiksi valmisteveron — tavoitteena ei ole kuluttajien käyttäytymisen muuttuminen. Verokannan alentuminen ei myöskään koskaan siirry kokonaisuudessaan kuluttajahintoihin, vaan sen vaikutus on usein vähäinen ja tilapäinen. Yhteisössä suoritettu hintavertailu osoittaa myös, että alennettut verokannat eivät tarkoita alempia hintoja. Arvonlisävero on kulutusvero, jonka pääasiallisena tavoitteena on synnyttää verotuloja ja kukin jäsenvaltio käyttää kyseiset tulot kohteisiin, joiden tärkeysjärjestyksen se itse määrittelee. Veroa ei tule käyttää tukena tietyille aloille.

Komissio toteaa luopuneensa vuoden 2001 kertomuksessaan kaavaillemastaan lähestymistavasta eli kahteen alennettuun verokantaan perustuvan tarvittaessa pakollisen järjes-

telmän käyttöön otosta, koska alennetut verokannat eivät ole osoittautuneet tehokkaaksi tavaksi edistää erityisiä yhteiskuntapoliittisia tavoitteita.

4. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

4.1. Yleistä

Komissio ehdottaa alennettujen verokantojen nykyisen rakenteen yksinkertaistamista ja järjeistämistä.

Alennettujen verokantojen valinnaisuus säilytettäisiin. Jäsenvaltiot säilyttäisivät myös mahdollisuuden soveltaa alennettua verokantaa ainoastaan tiettyihin liitteen H ryhmiin tai tiettyihin samaan ryhmään kuuluviin tavaroihin tai palveluihin.

Mahdollisuutta soveltaa alennettuja verokantoja ei laajennettaisi koskemaan sellaisia uusia ryhmiä, joihin jo nyt sovelletaan yleistä verokantaa kaikissa jäsenvaltioissa. Valinnaisten alennettujen verokantojen soveltamisalan laajentaminen merkitsisi kehityksessä askelta taaksepäin, mikä mitätöisi jo saavutetun verokantojen lähentymisen.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioille annettaisiin tasavertaiset mahdollisuudet soveltaa alennettuja verokantoja ja voimassa olevat verokantoja koskevat poikkeukset järjeistettäisiin kilpailun vääristymisen estämiseksi.

Mahdollisuutta soveltaa alennettua verokantaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan sellaisia tavaroita ja palveluja, joihin tietyt jäsenvaltiot saavat nykyisin soveltaa alennettua verokantaa erityisten poikkeusten perusteella. Edellytyksenä on, että tästä ei aiheudu haittaa sisämarkkinoiden toimivuudelle. Soveltamisalaa ei kuitenkaan ehdoteta laajennettavaksi koskemaan sellaisia tavaraj- ja palveluryhmiä, joiden osalta poikkeus on myönnetty ainoastaan jäsenvaltioiden vähemmistölle.

Tietyille jäsenvaltiolle myönnetty verokantoja koskevat poikkeukset säilytettäisiin ainoastaan siinä tapauksessa, että ne koskevat tavaroita ja palveluja, joihin kaikki jäsenvaltiot voisivat soveltaa alennettua verokantaa.

Komissio ei ehdota alennettujen verokannan soveltamisalan laajentamista koskemaan työvaltaisia palvelualoja, koska kokeilu ei osoittanut, että verokannan alentaminen olisi vai-

kuttanut työllisyyttä edistävästi tai harmaata taloutta vähentävästi. Osa kokeiluun kuuluvista palveluista sisällytettäisiin kuitenkin H liitteeseen osana sen järjeistämistä. Tällaisia palveluja olisivat yksityisasuntojen kunnostaminen, korjaus, ikkunoiden pesu ja siivous sekä kotihoitopalvelut.

Tiettyjen alueiden maantieteellisen aseman huomioon ottamiseksi tietyt jäsenvaltiot on valtuutettu soveltamaan tällaisilla alueilla niiden tavanomaisesti soveltamia verokantoja alempia kantoja. Myönnettyjä poikkeuksia yhdenmukaistettaisiin ja ne rajattaisiin koskemaan kyseisillä alueilla kulutettavia tavaroita ja palveluja.

4.2. Liitteen H muutokset

Liitteeseen H ehdotetaan lisättäväksi neljä uutta ryhmää. Lisäksi eräiden nykyisten ryhmien määritelmiä tarkistettaisiin.

Uutena kohtana H liitteeseen ehdotetaan lisättäväksi ravintolapalvelut. Tällä hetkellä kahdeksalla jäsenvaltiolla on oikeus soveltaa alennettua verokantaa näihin palveluihin siirtymäkauden poikkeustoimenpiteenä. Lisäksi laajentumisneuvotteluissa neljä uutta jäsenvaltiota saa soveltaa ravintolapalveluihin alennettua verokantaa vuoden 2007 loppuun. Palveluiden luonteen ja verotuspaikkaa koskevien sääntöjen vuoksi kilpailuvääristymäriski on vähäinen.

Toisena uutena kohtana H liitteeseen lisättäisiin kotihoitopalvelut. Alennettua verokantaa voitaisiin soveltaa esimerkiksi kotiapuun ja lapsille, vanhuksille, sairaille tai vammaisille tarkoitettuun hoitoon. Tällä hetkellä suurin osa jäsenvaltioista soveltaa osaan näistä palveluista alennettua verokantaa tai verovapautusta. Osa näistä palveluista on direktiivin 13 artiklan A kohdan ensimmäisen alakohdan g alakohdan mukaan vapautettu verosta, kun niitä suorittavat jäsenvaltion tunnustamat yhteiskunnalliset laitokset ja osaan niistä voidaan H liitteen 14 kohdan perusteella soveltaa alennettua verokantaa. Lisäksi näihin palveluihin on voitu soveltaa alennettua verokantaa työvaltaisia palveluja koskevan kokeilun puitteissa. Toimenpide täydentäisi muita kansallisia toimenpiteitä perheiden auttamiseksi ja esimerkiksi väestön ikääntymiseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi.

Palvelujen paikallinen luonne huomioon ottaen alennettujen verokantojen soveltamisalan laajentaminen ei aiheuta ongelmia sisämarkkinoiden toimivuudelle.

Kolmannen uuden ryhmän H liitteessä muodostaisivat sähkö-, maakaasu- ja kaukolämpötoimitukset. Lisäys ei merkitse suurta muutosta nykytilanteeseen. Kaikilla jäsenvaltioilla on mahdollisuus soveltaa alennettua verokantaa maakaasuun ja sähköön jo nykyisin direktiivin 12 artiklan 3 kohdan b alakohdan perusteella. Tällä hetkellä siihen tarvitaan kuitenkin komission ennakkolupa sen varmistamiseksi, ettei alennetun verokannan soveltamisesta aiheudu kilpailun vääristymistä. Menettelyn yksinkertaistamiseksi ennakkolupaa koskeva menettely ehdotetaan lakautettavaksi, koska kilpailun vääristymistä ei ole ilmennyt. Lisäksi alennetun verokannan soveltamisalaa laajennettaisiin neutraalisuuden vuoksi koskemaan myös kaukolämpöä.

Neljäntenä uutena ryhmänä H liitteeseen ehdotetaan lisättäväksi elävät kasvit, kukkaviljelytuotteet ja polttopuut. Tämä ei kuitenkaan merkitse asiallista muutosta, koska kaikilla jäsenvaltioilla on jo mahdollisuus direktiivin 28 artiklan 2 kohdan i alakohdan siirtymäsäännöksen mukaan soveltaa alennettua verokantaa kyseisiin tuotteisiin. Nyt ryhmä sisällytettäisiin lopullisesti osaksi liitettä H.

Edellä mainittujen uusien ryhmien lisäksi nykyisiä H liitteen ryhmiä tarkistettaisiin ja osin laajennettaisiin.

Nykyisen H liitteen 4 kohta kattaa vammaisten laitteista ainoastaan lääketieteelliset laitteet, apuvälineet ja muut vammojen lieventämiseksi tai hoitamiseksi tarkoitettut laitteet. Luetteloa ehdotetaan täydennettäväksi siten, että se laajenisi koskemaan myös vammaisille nimenomaisesti suunniteltuja tai heidän käyttöön muokattuja laitteita ja tavikkeitä.

Nykyisen H liitteen 9 kohta koskee sosiaalipolitiikan mukaisia asuntojen luovutuksia, rakentamista, korjausta ja muuttamista. Säännöksen yksinkertaistamiseksi ja järjehtämiseksi komissio ehdottaa, että sosiaalipolitiikkaa koskeva edellytys poistetaan ja että säännöksen soveltamisalaan sisällytettäisiin asuntojen kunnostaminen, ylläpito ja siivous samoin kuin asuntojen vuokraus silloin kun

sitä ei ole direktiivin 13 artiklan mukaan vapautettu verosta. Sosiaalipoliittisen asuntotuotannon käsitettä ei ole määritetty yhteisön tasolla, joten rajoitus on käytännössä merkityksetön ja tehoton. Lisäksi eräät jäsenvaltiot ovat voineet soveltaa siirtymäsäännösten perusteella alennettua verokantaa asuntorakentamiseen ilman tällaista rajoitusta. Alennetun verokannan soveltaminen yksityisasuntojen korjaukseen, kunnostukseen, ikkunoiden pesuun ja siivoukseen on ollut mahdollista työvaltaisia palveluja koskevan kokeilun puitteissa.

Yleisten teiden puhtaanapitoa ja kotitalousjätteiden keruuta ja jätteiden käsittelyä koskevaa H liitteen 17 kohtaa ehdotetaan johdonmukaisuuden vuoksi täydennettäväksi viemärien puhdistukseen ja jätteiden kierrätykseen liittyvillä palveluilla.

4.3. Muutokset poikkeussäännöksiin

Ehdotuksen mukaan liitteessä H määriteltäisiin tyhjentävästi kaikki ne tavara- ja palveluryhmät, joihin yhteisössä voidaan soveltaa alennettua verokantaa.

Tämän mukaisesti nollaverokannan (verovapautus, johon liittyy panosostoihin sisältyvän veron vähennysoikeus) ja poikkeuksellisen alhaisen (yli nolla mutta alle viisi prosenttia) verokannan soveltamisala rajoitettaisiin koskemaan ainoastaan liitteessä H mainittuja tavaroita ja palveluja. Kyseisiä kantoja sovelletaan nykyisin liitteessä H mainittujen tavaroiden ja palvelujen lisäksi erilaisiin tuotteisiin, esimerkiksi lasten vaatteisiin ja jalkineisiin, asuntovaunuihin ja -laivoihin sekä motoristien ja polkupyöräilijöiden jalkineisiin ja kypäriin, joihin muissa kuin poikkeusta soveltavissa jäsenvaltioissa sovelletaan yleistä verokantaa.

Komissio katsoo, ettei nollaverokantaa ja poikkeuksellisen alhaista verokantaa ole syytä poistaa kokonaan tämän ehdotuksen yhteydessä, koska se menisi uudessa arvonlisäverostrategiassa määriteltyjä tavoitteita pidemmälle. Näin ollen jäsenvaltioiden nykyisin soveltamat nollaverokannat ja poikkeuksellisen alhaiset verokannat voitaisiin edelleen säilyttää niiden tavaroiden ja palvelujen osalta, joihin kaikki jäsenvaltiot voivat soveltaa alennettua verokantaa.

Lisäksi komissio ehdottaa, että direktiivin 28 artiklan 2 kohdan b ja e alakohdassa tarkoitetusta siirtymäkauden verokannasta luovutettaisiin. Tällaista verokantaa voidaan nykyisin soveltaa sellaisiin H liitteeseen kuulumattomiin tavaroihin ja palveluihin, joihin tietyt jäsenvaltiot sovelsivat vuoden 1991 alussa joko nollaverokantaa, poikkeuksellisen alhaista verokantaa tai alennettua verokantaa. Asianomaiset jäsenvaltiot voivat soveltaa kyseisiin tavaroihin ja palveluihin alennettua verokantaa tai erityistä vähintään 12 prosentin alennettua verokantaa siirtymäkauden toimenpiteenä.

5. Asian käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Euroopan parlamentin sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoa ei ole vielä saatu. Ehdotuksen käsittely on aloitettu heinäkuun 24 päivänä 2003 neuvoston verotusryhmässä.

6. Ehdotuksen vaikutukset Suomalaiselle

Ehdotus ei aiheuta välitöntä tarvetta muuttaa kansallista arvonlisäverolakia (1501/1993) siltä osin kuin se laajentaa Suomen mahdollisuuksia soveltaa alennettua verokantaa, koska alennettujen verokantojen käyttö säilyisi jäsenvaltioille valinnaisena. Arvonlisäverolain mukaisen alennetun verokannan soveltamisalan mahdollinen laajentaminen kuuluu siten kansallisen päätöksenteon piiriin. Ehdotus edellyttää kuitenkin arvonlisäverolain muuttamista siltä osin kuin se rajoittaa Suomen oikeutta soveltaa alennettua verokantaa.

Arvonlisäverolain mukaan sovellettava yleinen verokanta on 22 prosenttia. Tämän lisäksi sovelletaan 17 prosentin alennettua verokantaa elintarvikkeisiin ja rehuihin sekä 8 prosentin verokantaa henkilökuljetukseen, majoituspalveluihin, liikuntapalveluihin, kulttuuri- ja viihdetilaisuuksiin, televisiolupamaksutuloihin, lääkkeisiin ja kirjoihin sekä tietyn edellytyksin taide-esineisiin. Komission ehdotus ei tältä osin aiheuta muutoksia.

Suomi soveltaa myös liittymissopimuksen perusteella nollaverokantaa eräisiin hyödyk-

keisiin. Näitä ovat tilatut sanoma- ja aikakauslehdet sekä yleishyödyllisten yhteisöjen jäsenlehtien painokset.

Komission ehdotuksen mukaan nollaverokannan soveltamisalaa rajoitettaisiin H liitteessä mainittuihin tavaroihin ja palveluihin. Liitteen 6 kohdassa mainitaan sanoma- ja aikakauslehdet mutta ei yleishyödyllisten yhteisöjen jäsenlehtien painotyötä. Ehdotus edellyttäisi siten luopumista tällaisten jäsenlehtien painosten verovapaudesta ja niiden säätämistä yleisen verokannan alaiseksi.

Yleishyödyllisten yhteisöjen jäsenlehtien painotyö säädettiin aikanaan nollaverolliseksi, jotta nämä lehdet olisivat verotuksellisesti samassa asemassa tilattujen sanoma- ja aikakauslehtien kanssa. Koska yhdistykset eivät yleensä harjoita julkaisutoimintaa liiketoiminnan muodossa, ne eivät voi vähentää kirjapainon verollista laskua kuten tilattujen sanoma- ja aikakauslehtien julkaisijat. Vero olisi siten ilman erityissääntelyä jäänyt rasittamaan tällaisten jäsenlehtien painoksia.

Nollaverollisuuden poistuminen merkitsisi verotulojen kasvua noin viidellä miljoonalla eurolla vuodessa ja vastaavan suuruisen kustannuspaineen kohdistumista jäsenlehtien painotyön hintoihin. Tämä voisi kuitenkin myös osittain tehostaa kilpailua alalla, koska nykyinen verotuki kannustaa keskittämään kaikki lehden julkaisuun liittyvät hankinnat tapahtuviksi kirjapainon kautta estäen siten toimintojen hajauttamisella mahdollisesti saavutettavat kustannussäästöt.

7. Hallituksen kanta

Hallitus kannattaa alennettuja verokantoja koskevien sääntöjen järjeistämistä ja yksinkertaistamista komission ehdotuksessa esitettyjen pääperiaatteiden mukaisesti.

Hallitus suhtautuu komission tavoin periaatteessa varauksellisesti alennettujen verokantojen soveltamisalan laajentamiseen. Alennetut verokannat eivät yleensä ole tehokkaita välineitä tiettyjen yhteiskuntapolitiisten tavoitteiden saavuttamiseksi. 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 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 hallitus kannattaa komission ehdotusta, että kaikilla jäsenvaltioilla olisi yhtäläiset oikeudet alennetun verokannan käyttöön. Nykyistä tilannetta, jossa osa jäsenvaltioista voi siirtymäsäännösten perusteella soveltaa alennettua verokantaa tiettyihin hyödykkeisiin ja osa ei, ei voida pitää hyväksyttävänä, kun siirtymäkaudeksi tarkoitettu järjestelmä on käytännössä muodostunut pysyvä.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus toimii EU:n säännösten muuttamiseksi siten, että ravintoloiden ja henkilöstöruokailun ruokatarjoilun verokanta voidaan alentaa elintarvikkeiden tasolle. Tämän mukaisesti hallitus kannattaa komission ehdotusta erityisesti siltä osin kuin siinä esitetään alennetun vero-

kannan ulottamista ravintolapalveluihin.

Komissio ehdotus supistaa nollaverokannan soveltamisala H liitteessä mainittuihin tuotteisiin merkitsisi luopumista yleishyödyllisten yhteisöjen jäsenlehtien painotyön nollaverollisuudesta. Ehdotus on tältä osin ongelmallinen, erityisesti jos muut jäsenvaltiot saavat säilyttää nollaverokannan joltain osin muihin kuin H liitteessä mainittuihin hyödykkeisiin tai saavat sisällytettyä liitteeseen uusia tavara- tai palveluryhmiä. Hallitus katsoo, ettei ole tarpeellista muuttaa Suomen nykykäytäntöä koskien yleishyödyllisten yhteisöjen jäsenlehtien painotyön arvonlisäverokantaa.

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotusta tulee tarkastella kokonaisuutena, joka osin laajentaa ja osin supistaa mahdollisuuksia alennetun verokannan soveltamiseen. Ehdotus on vaikea monelle jäsenvaltiolle, ja yksimieliseen ratkaisuun pääseminen tulee edellyttämään kaikilta kompromissihalukkuutta hyväksyttävän lopputuloksen aikaansaamiseksi.