EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 14.11.2025
COM(2025) 686 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

EU:n arvonlisäverotuksen alan hallinnollista yhteistyötä koskevan kehyksen arvioinnista

{SWD(2025) 350 final}

1. JOHDANTO

Arvonlisävero on Euroopan unionissa perittävä yhdenmukaistettu kulutusvero, joka peritään useimpien tavaroiden ja palvelujen myynnistä, mukaan lukien jäsenvaltioiden väliset rajatylittävät liiketoimet, sekä tuonnista. Se on merkittävä tulonlähde jäsenvaltioille, ja se maksetaan suoraan EU:n talousarvioon. EU:n taloudellisten etujen turvaaminen ja sisämarkkinoiden moitteeton toiminta edellyttävät kattavaa EU:n kehystä jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle sen varmistamiseksi, että tavaroiden ja palvelujen arvonlisäveroa sovelletaan asianmukaisesti ja että petoksiin puututaan tarvittavin keinoin. EU:n sisäisten liiketoimien arvonlisäverovalvonnan haasteellisuus havainnollistuu, kun muistetaan, että arvioiden mukaan jäsenvaltioiden välisten liiketoimien arvo vuonna 2023 oli 4,135 biljoonaa euroa[1] ja aktiivisia kaupan alan toimijoita oli 6,5 miljoonaa[2]. Yleisimmän alv-petosjärjestelmän eli yhteisön sisäisten missing trader -petosten (MTIC) aiheuttamat arvonlisäverotappiot ovat 12,5–32,8 miljardia euroa joka vuosi.[3]

EU on viime vuosina tehnyt useita merkittäviä päätöksiä, joilla pyritään vahvistamaan tätä yhteistyötä rasittamatta verovelvollisia liiallisilla ilmoitusvelvoitteilla. Viimeisin tällainen päätös oli digiajan arvonlisäveroa koskevan paketin[4] hyväksyminen 11. maaliskuuta 2025. Vuonna 2030 voimaan tulevien uusien digitaalisten raportointivelvoitteiden myötä jäsenvaltioilla on paremmat valmiudet puuttua rajatylittäviin arvonlisäveropetoksiin ja turvata tulonsa. EU päätti vuonna 2020 puuttua sähköisen kaupankäynnin arvonlisäveropetoksiin maksupalveluntarjoajilta saatavien rajatylittävien maksutietojen avulla.[5] Tiedot ovat olleet petostentorjunnan asiantuntijoiden käytettävissä tammikuusta 2024, ja ensimmäistä raporttia tuloksista odotetaan lähikuukausina. Vuonna 2018 arvonlisäverotuksen alan hallinnollisen yhteistyön kehyksen puitteissa toteutettavia petostentorjuntatoimenpiteitä tehostettiin merkittävästi sallimalla Eurofisc-verkoston (petostentorjunnan asiantuntijoiden verkosto) käsitellä yhteisesti arvonlisäverotietoja kyseisiin petoksiin puuttumiseksi. Tämä oli merkittävä harppaus arvonlisäveropetosten torjunnassa EU:n tasolla.

Tämän arvonlisäverotuksen alan hallinnollista yhteistyötä koskevan EU:n kehyksen[6] arviointia koskevan kertomuksen tarkoituksena on tiedottaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle komission vuosina 2023–2024 tekemän arvioinnin tuloksista sekä ehdotetusta etenemistavasta. Se on myös kertomus, jonka komissio toimittaa joka viides vuosi

---

1 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features.

2 Perustuu jäsenvaltioiden toimittamiin vuositilastoihin.

3 Vuoden 2024 tutkimus MTIC-petosten aiheuttamasta alv-vaatimusten noudattamisvajeesta.https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dd40080c-bd27-11ef-91ed-01aa75ed71a1/language-en.

4 https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en.

5 Neuvoston direktiivi (EU) 2020/284 tiettyjen maksupalveluntarjoajia koskevien vaatimusten käyttöön ottamiseksi ja neuvoston asetus (EU) 2020/283 siltä osin kuin on kyse hallinnollisen yhteistyön lujittamiseen tähtäävistä toimenpiteistä arvonlisäveropetosten torjumiseksi.

6 Neuvoston asetus (EU) N:o 904/2010 hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla, EUVL L 268, 12.10.2010, s. 1–18.

Euroopan parlamentille ja neuvostolle arvonlisäverotuksen alan hallinnollisesta yhteistyöstä.[7]

2. ARVIOINNISSA TEHDYT HAVAINNOT

Arvioinnissa analysoidaan arvonlisäverotuksen alan hallinnollista yhteistyötä koskevan EU:n kehyksen toimivuutta käyttäen tavanomaisia arviointiperusteita (vaikuttavuus, tehokkuus, merkityksellisyys, johdonmukaisuus ja EU:n tason lisäarvo), joilla arvioidaan kaikkia hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla annetussa neuvoston asetuksessa (EU) N:o 904/2010 säädettyjä yhteistyökeinoja. Ne on ryhmitelty seuraaviin luokkiin:

- **Tietoja vaihtamalla** veroviranomaiset voivat pyytää verovelvollisista lisätietoja kansallisten valvontamenettelyjen tueksi.
- **Rajatylittävät tarkastukset** ovat veroviranomaisille mahdollisuus perustaa monikansallinen tarkastusryhmä, joka analysoi yhdessä yritysten alv-tilannetta.
- **Jaetut tiedot:** Alv-tietojenvaihtojärjestelmä (VIES) sisältää kaikki tiedot jäsenvaltioiden välisistä rajatylittävistä liiketoimista.
- **Eurofisc:** Veroviranomaisten petostentorjunnan asiantuntijoiden verkosto voi käsitellä tietoja yhdessä petosten havaitsemiseksi ja toimia myös varhaisvaroitusjärjestelmänä.
- **Tietojen antaminen verovelvollisille** tarjoaa verovelvollisille mahdollisuuden tarkistaa toisessa jäsenvaltiossa olevan palvelun vastaanottajan alv-numeron voimassaolo ennen tavaroiden ja palvelujen luovuttamista.

Tähän kertomukseen liitetyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään yksityiskohtaisia tietoja eri yhteistyömuodoista, mutta itse kertomuksessa on tiivis katsaus arvioinnin tärkeimpiin havaintoihin.

2.1. Vaikuttavuus

Arvonlisäverotuksen alan eri yhteistyömuotojen vaikuttavuutta arvioitiin suhteessa EU:n kehyksen erityistavoitteisiin, joita olivat seuraavat:

- **nykyisten hallinnollisen yhteistyön välineiden käytön parantaminen** arvonlisäveropetosten torjunnassa ja **jäsenvaltioiden välisen tietojenvaihdon parantaminen**;
- **arvonlisäveropetosten torjuminen** pyrkimällä tunnistamaan ja hajottamaan nopeasti ja aiempaa tehokkaammin arvonlisäveroon liittyvät petosverkostot;
- **monialaisen lähestymistavan kehittäminen** arvonlisäveropetosten torjuntaan ja ehkäisemiseen nopeuttamalla ja koordinoimalla reagointivalmiuksia ja parantamalla eri viranomaisten (hallinto-, tulli-, lainvalvonta- ja syyttäjäviranomaisten) pääsyä alv-tietoihin.

Ensimmäisen tavoitteen osalta **EU:n kehyksen avulla voidaan edelleen parantaa hallinnollista yhteistyötä arvonlisäverotuksen alalla** tarjoamalla oikeusperusta useille yhteistyövälineille, joiden avulla jäsenvaltiot voivat tehdä tehokasta yhteistyötä. Tätä

[7] Neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 59 artikla.

välineistöä veroviranomaiset voivat käyttää tarpeidensa mukaisesti. Jäsenvaltiot arvostavat välineistöä EU:n hallinnollista yhteistyötä koskevan kehyksen tarjoamana voimavarana.

Tietojenvaihto lienee välineistä näkyvin, mutta sitä käytetään aiempaa vähemmän. Esimerkiksi pyynnöstä tapahtuvien tietojenvaihtojen määrä on viimeisten kuuden vuoden aikana vähentynyt lähes 25 prosenttia. Vuodesta 2023 lähtien tietojenvaihtopyyntöjä on ollut vuosittain noin 30 000. Tällainen yhteistyö on vakiintunut osa EU:n hallinnollista yhteistyötä koskevaa kehystä. Kuitenkin 28 prosentissa tapauksista täydelliset tiedot on saatu vasta 30 päivän määräajan umpeuduttua. Saaduista tiedoista ei tällöin ole niin paljon hyötyä, mikä estää jäsenvaltioita käynnistämästä tehokkaita petostentorjuntatoimia. Tämän seurauksena on tarvittu jatkuvasti yhä tehokkaampia yhteistyökeinoja, kuten Eurofisc-verkosto. Rajatylittävistä tarkastuksista on tehty vastaava havainto. Jäsenvaltioilla oli aiemmin tapana käynnistää enemmän tällaisia tarkastuksia, joita tuolloin pidettiin tehokkaana keinona puuttua karusellipetoksiin. Eurofiscin myötä samat tiedot voidaan kuitenkin kerätä nopeammin ja ilman koordinoituja rajatylittäviä tarkastuksia.

Jäsenvaltiot pitävätkin Eurofiscia tehokkaimpana yhteistyövälineenä ja arvostavat verkoston joustavuutta. Kansallisten viranomaisten nimeämät asiantuntijat tekevät verkostossa tiivistä, päivittäistä yhteistyötä ja voivat vastata pyyntöihin ilman pitkää tietojenvaihtoa. Eurofiscilla on käytössään myös räätälöityjä sähköisiä työkaluja automatisoituun tiedonkeruuseen ja alustavaan riskinarviointiin, jotka tehtiin manuaalisesti vuoteen 2019 saakka. Nyt voidaan paremmin hyödyntää asiantuntemusta ja keskittyä lopullisiin analyyseihin. Jäsenvaltiot pitävät arvossa sitä, että ne saavat signaaleja mahdollisista petoksista sekä niihin liittyviä tausta-analyysejä ja arvioita mahdollisista alv-menetyksistä. Välttämättömät petostentorjuntatoimet voidaan toteuttaa nopeammin ilman tarvetta neuvotella uudelleen muiden maiden kanssa.

EU:n kehys palvelee myös verovelvollisia, koska sen avulla EU:n sisäiset toimijat voivat velvoitteidensa mukaisesti tarkistaa asiakkaidensa arvonlisäverotunnisteiden voimassaolon toisessa jäsenvaltiossa. VIES-järjestelmää käytetään tähän tarkoitukseen jopa 17 miljoonaa kertaa päivässä, ja sen käyttö on edistynyt arviointijakson aikana. Toimijat arvostavat sitä, että asiakkaan toimittamat tiedot on mahdollista vahvistaa heti. Järjestelmän avulla toimijat voivat myös tallentaa todisteet validoinnista ja esittää ne veroviranomaisille tarkastuksen yhteydessä.

Toisen tavoitteen, **arvonlisäveropetosten torjunnan**, osalta arvioinnissa keskitytään Eurofiscin asemaan keskeisenä välineenä, jota jäsenvaltiot käyttävät tunnistaakseen rajatylittävät arvonlisäveropetokset. Eurofisc on toimintansa ja tulostensa ansiosta erittäin arvostettu sen pääasiallisten käyttäjien, jäsenvaltioiden viranomaisten, keskuudessa. Se on vastannut rajatylittäviä liiketoimia koskevan alv-petosanalyysin tarpeisiin. Vuonna 2024 verkosto havaitsi petosepäilyjä yhteensä 14,8 miljardin euron arvosta. Tämä tarkoittaisi 3 miljardin euron potentiaalisia alv-menetyksiä. Verrattuna vuoden 2024 tutkimukseen MTIC-petosten aiheuttamasta vajeesta, alv-vajeen määrä on vain 24 prosenttia arvioidusta MTIC -petosten alemmasta tasosta. Vaikuttaisi siis siltä, että Eurofiscin olisi pystyttävä havaitsemaan vielä enemmän rajatylittäviä arvonlisäveropetoksia. Arvioinnin yhteydessä on löydetty tapoja, joilla Eurofiscin tehokkuutta on mahdollista parantaa, ja niitä kuvataan myöhemmin tässä kertomuksessa.

Eurofisc on jäsenvaltioille erinomainen työkalu hallinnollisin keinoin tapahtuvaan alv-petosten torjuntaan. Tulokset ovat parantuneet keskimäärin 20 prosenttia joka vuosi, ja uusien tietolähteiden, kuten tullitietojen ja autojen rekisteröintitietojen, saatavuus on lisännyt merkittävästi Eurofiscin valmiuksia havaita rajatylittäviä arvonlisäveropetoksia.

Arvioinnista käy myös ilmi, että lisätiedot, kuten tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat rekisterit ja pankkitiedot, voisivat auttaa verkostoa tunnistamaan uusia petosverkostoja, koska niiden avulla on mahdollista havaita yhteyksiä, jotka eivät näy pelkästään alv-tiedoissa.

Taulukko 1: Eurofiscin TNA-järjestelmän (Transaction Network Analysis) avulla havaittujen vilpillisten alv-tapahtumien määrät[8]

	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Missing trader -petoksiin liittyvien paljastettujen petollisten tai epäilyttävien liiketoimien määrä (miljoonina euroina) EU:ssa	3 300	8 100	10 874	12 735	12 100
Ajoneuvoihin liittyvien petollisten tai epäilyttävien liiketoimien määrä (miljoonaa euroa)	Ei sovelleta	Ei sovelleta	Ei sovelleta	1 899	2 700
Havaittujen petoksentekijöiden lukumäärä	2 093	2 161	2 907	5 171	6 147
Alv-poistojen määrä	495	775	1 942	2 995	2 665

Viimeisenä tavoitteena on parantaa **monialaista lähestymistapaa arvonlisäveropetosten torjuntaan**. Arvioinnin päätelmänä on, että EU:n kehys on tässä suhteessa epäonnistunut. Kehyksen tarjoamia mahdollisuuksia vaihtaa tietoja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) ja EU:n lainvalvontayhteistyöviraston (Europol) kanssa ei joko käytetä tai niitä käytetään vain satunnaisesti, koska vaihtoa ei voida toteuttaa OLAFin tai Europolin aloitteesta vaan ainoastaan Eurofiscin aloitteesta. Eurofisc ei ole kertaakaan hyödyntänyt tätä mahdollisuutta OLAFin kanssa ja Europolinkin kanssa vain harvoin. EU:n kehyksen tarjoamien mahdollisuuksien sijasta jäsenvaltiot käyttävät yhteydenotoissa OLAFiin tai Europoliin kansallisia kanavia. Lisäksi EU:n kehyksen mukaisesti vaihdetut alv-tiedot ovat suoraan saatavilla ainoastaan veroviranomaisille ja joissain rajallisissa tapauksissa myös tullille. Nämä tiedot ovat kuitenkin ratkaisevan tärkeitä muille rajatylittäviä arvonlisäveropetoksia selvittäville viranomaisille, kuten kansallisille lainvalvontaviranomaisille ja EU:n elimille.

OLAF on saattanut päätökseen tullipetostapauksia koskevat hallinnolliset tutkimukset ja laatinut suositukset siitä, miten vuosina 2022–2024 kierrettyjä tulleja voidaan periä takaisin noin 1,12 miljardin euron arvosta. Europol on antanut arvokasta tukea Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) suorittamille tutkimuksille, ja se saa tietoja myös vain suoraan kansallisilta lainvalvontaviranomaisilta vapaaehtoisuuteen perustuen. Nämä tapaukset liittyvät erottamattomasti tuonnin yhteydessä tapahtuvaan alv-kiertoon, ja OLAF on ilmoittanut asianomaisille kansallisille viranomaisille alv-kiertoon liittyvistä havainnoistaan, jotta ne voivat toteuttaa toimia kansallisella tasolla. Euroopan tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan nro 8/2025, että vaikka viime aikoihin asti jäsenvaltioiden tulli- ja veroasiayhteistyö OLAFin kanssa tullimenettelyyn 42 liittyvien petosten tapauksessa on rajoittunut ainoastaan aliarvostuspetoksiin, OLAF on vuonna 2024 alkanut selvittää yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa myös unioniin laittomasti tuotujen ja loppukuluttajille sähköisen kaupankäynnin kautta lähetettyjen

[8] Eurofisc-verkoston raportoimat ja komission verkkosivustolla (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en) julkaistut tilastot. MTIC-petokset on otettu huomioon TNA-järjestelmässä vuodesta 2020 alkaen ja ajoneuvopetokset vuodesta 2023 alkaen.

tavaroiden tuontitullien ja arvonlisäveron kiertämistapauksia. Lisäksi OLAF havainnoi aktiivisesti alv-rekisteröintikeskuksia, joita postilaatikkoyhtiöt käyttävät alv-tullipetostapauksissa vilpillisinä tuojina. OLAF on tutkinut vuodesta 2024 lähtien petoksia, jotka koskevat tuontitullien ja tuonnissa kannettavan arvonlisäveron kiertoa kaukaisilta verkkoalustoilta IOSS-järjestelmän puitteissa tapahtuvan tuonnin yhteydessä. Tähän sisältyy tuonti- ja alv-tietojen laaja ristiintarkastus kehittyneiden analyyttisten työkalujen avulla alv-petosten havaitsemiseksi.

Euroopan syyttäjänvirastolla on toimivalta tutkia rajatylittäviä alv-petoksia, joiden kokonaisvahinko on vähintään 10 miljoonaa euroa, sekä nostaa näihin petoksiin liittyviä syytteitä. Vuonna 2024 EPPO käynnisti tutkimukset rajatylittävistä arvonlisäveropetoksista, joiden vahinkojen arvioitiin olevan yhteensä 13,15 miljardia euroa. Tällä hetkellä Eurofisc ja EPPO eivät vaihda tietoja EU:n tasolla. EPPOn on turvauduttava kansallisiin kanaviin saadakseen tarvittavat tiedot, mikä viivästyttää tiedonsiirtoa ja hankaloittaa kattavien todisteiden keräämistä. **EPPOn suora pääsy rajatylittäviä liiketoimia koskeviin alv-tietoihin EU:n tasolla helpottaisi sen työtä arvonlisäveropetoksiin liittyvien todisteiden keräämisessä ja tarjoaisi samalla keskitetyn yhteyspisteen kaikkia EPPOn tutkinnan ja syytteeseenpanon kannalta merkityksellisiä arvonlisäveropetoksia koskevia lisätietoja varten.** Jäsenvaltiot ovat ilmaisseet haluttomuutensa jakaa alv-tietoja Eurofiscin kautta ilman asetuksessa (EU) N:o 904/2010 vahvistettua nimenomaista oikeusperustaa.

Nämä EU:n viranomaiset eivät kuitenkaan saa EU:n kehyksen mukaisesti vaihdettuja tärkeitä alv-tietoja, vaan ne on hankittava kahdenvälisesti. Tämä aiheuttaa viivästyksiä ja tietojen pirstoutumista. Arvonlisäveropetosten torjunta EU:n tasolla on näin heikompaa. Neuvosto korosti kuitenkin maaliskuussa 2023[9], että poliisi-, raja- ja rannikkovartiostojen, tulli-, oikeus-, hallinto- ja veroviranomaisten sekä EU:n toimielinten, elinten, toimistojen ja virastojen sekä asiaankuuluvien EU:n verkostojen välisen yhteistyön lisääminen on ratkaisevan tärkeässä osassa rikollisjärjestöjen torjunnassa. Rikollisjärjestöt harjoittavat rajatylittäviä arvonlisäveropetoksia muun laittoman toimintansa rahoittamiseksi. Neuvosto sopi vuonna 2021[10] vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevista EU:n prioriteeteista Euroopan monialaisen rikosuhkien torjuntafoorumin (EMPACT) kautta. Arvonlisäveropetokset sisältyvät näihin prioriteetteihin. Lisäksi useissa alv-kehystä koskevissa erityiskertomuksissa esitetyt tilintarkastustuomioistuimen havainnot on otettava asianmukaisesti huomioon.[11]

Monialaisen lähestymistavan vahvistaminen EU:n tasolla on erittäin tärkeää, sillä EU:n hallinnollista yhteistyötä koskevassa kehyksessä tätä lähestymistapaa ei nykymuodossa toteuteta tehokkaasti.

---

9 Neuvoston päätelmät järjestäytynyttä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin pysyvästä jatkamisesta: EMPACT 2022 +https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/en/pdf.

10 Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta: Neuvosto asettaa seuraavia neljää vuotta varten kymmenen prioriteettia: https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/.

11 Erityiskertomus 08/2025: ”Tuontiin liittyvät arvonlisäveropetokset – EU:n taloudellisia etuja ei suojata riittävästi yksinkertaistettujen tuontitullimenettelyjen yhteydessä”. Erityiskertomus 12/2019: ”Sähköinen kaupankäynti: monia arvonlisäveron ja tullien kantoon liittyviä haasteita ei ole ratkaistu.” Erityiskertomus 19/2017: ”Tuontimenettelyt: oikeuskehyksen puutteet ja täytäntöönpanon tehottomuus vaikuttavat EU:n taloudellisiin etuihin”. Erityiskertomus 24/2015: ”EU:n sisäisten arvonlisäveropetosten torjuminen: Lisätoimia tarvitaan”. Erityiskertomus 13/2011: ”Pystytäänkö tullimenettelyn 42 valvonnalla estämään ja havaitsemaan arvonlisäveronkierto?”.

2.2. Tehokkuus

Jäsenvaltiot ovat ilmaisseet tyytyväisyytensä hallinnollisen yhteistyön välineiden tehokkuuteen.[12] Vastuu EU:n arvonlisäverotuksen alan hallinnollista yhteistyötä koskevan kehyksen noudattamisesta on pääasiassa veroviranomaisilla, jotka panevat täytäntöön yhteistyömekanismeja ja koordinoivat niiden toimia. Itse kehys ei aiheuta välittömiä kustannuksia veronmaksajille tai kansalaisille. Sillä pyritään pikemminkin yksinkertaistamaan tietojen saatavuutta ja vähentämään alv-direktiivistä[13] tai kansallisesta lainsäädännöstä johtuvien sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Hallinnollisen taakan osalta on huomattava, että monet jäsenvaltiot eivät ole pystyneet antamaan tarkkaa arviota kustannuksista, joita niille aiheutuu alv-yhteistyön toimivuuden kannalta välttämättömien tietoteknisten tai henkilöresurssien johdosta. Harvat annetut arviot eivät kuitenkaan ylittäneet 250 000:ta euroa vuodessa esimerkiksi VIES-järjestelmän osalta, jota veronmaksajat käyttävät 17 miljoonaa kertaa päivässä laskutukseensa. Ilman tällaista järjestelmää sääntöjen noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ja taloudelliset riskit olisivat veronmaksajille paljon suuremmat niiden toimittaessa tuotteita sisämarkkinoille. Komissio kehittää Transaction Network Analysis -järjestelmän (TNA)[14] ja maksutietojen sähköisen keskusjärjestelmän (CESOP)[15] kaltaisia keskitettyjä sähköisiä järjestelmiä Fiscalis-ohjelman[16] avulla, jotta vältetään tarve kehittää vastaavia järjestelmiä kaikissa 27 jäsenvaltiossa. TNA on riskianalyysiväline, jossa hyödynnetään VIES-järjestelmän tietoja rajatylittävistä liiketoimista. Sen avulla Eurofisc pystyi havaitsemaan epäilyttäviä liiketoimia 14,6 miljardin euron arvosta ja tekemään 2 352 alv-poistoa vuonna 2023, minkä avulla alv-tuloja säästyi monta miljardia euroa. CESOP kerää tietoja rajatylittävistä maksuista ja tarjoaa näin Eurofiscille mahdollisuuden vertailla alv-tietoja maksunsaajien tietoihin, mikä helpottaa sähköisen kaupankäynnin yhteydessä esiintyvien alv-petosten havaitsemista. Muiden järjestelmien osalta komissio varmistaa, että kansallisella tasolla kehitetyt järjestelmät ovat yhteentoimivia, mikä säästää kaikkien jäsenvaltioiden kustannuksia. Tältä osin hyödyt ovat huomattavasti kustannuksia suuremmat.

Samalla arvioinnissa todetaan, että yhteistyövälineissä on päällekkäisyyttä. Osa raportointivelvoitteista voitaisiin poistaa veroviranomaisten ja veronmaksajien hallinnollisen taakan keventämiseksi, koska tiedot eivät ole enää merkityksellisiä tai ne ovat saatavilla jossain muualla.

---

[12] On huomattava, että jäsenvaltiot eivät aina voi esittää arvioita hallinnollisen alv-yhteistyön kustannuksista. Vaikka 61 prosenttia jäsenvaltioista katsoo, että hyödyt ovat kustannuksia suuremmat, 25 prosenttia jäsenvaltioista ei osannut ilmaista näkemystään asiasta.

[13] Neuvoston direktiivi 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä (EUVL L 347, 11.12.2006).

[14] TNA on komission kehittämä ja ylläpitämä sähköinen järjestelmä, jonka avulla Eurofisc voi kerätä ja analysoida tietoja. Tiedot sen tarkasta toiminnasta ovat arkaluonteisia, mutta yleisesti ottaen TNA-järjestelmä auttaa Eurofiscia havainnollistamaan petosjärjestelmään kuuluvien yritysten välisiä yhteyksiä ja vaarassa olevan arvonlisäveron määrää. Komissiolla ei ole pääsyä tietoihin.

[15] CESOP on uusi sähköinen järjestelmä alv-petosten torjunnassa sähköisen kaupankäynnin alalla. Se otettiin käyttöön tammikuussa 2024. Se saa tietoja rajatylittävistä maksuista maksupalveluntarjoajilta ja vertaa niitä alv-raportointiin. Tavoitteena on tunnistaa yritykset, jotka ilmoittavat joko liian vähän arvonlisäveroa tai eivät ilmoita sitä lainkaan. Myös tätä järjestelmää komissio kehittää ja ylläpitää ilman suoraa pääsyä käsiteltäviin tietoihin.

[16] Verotuksen alan yhteistyötä koskevan Fiscalis-ohjelman perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1286/2013 kumoamisesta annettu asetus (EU) 2021/847.

2.3. Johdonmukaisuus

EU:n kehyksen johdonmukaisuutta arvioidaan sekä sisäisesti että ulkoisesti. Arvioinnin yhteydessä ei ole havaittu sisäisiä epäjohdonmukaisuuksia neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 säännösten ja eri yhteistyövälineiden välillä niiden toistuvista ja tiheistä muutoksista huolimatta. Jäsenvaltiot arvostavat välineiden monipuolisuutta. Useimmat jäsenvaltiot eivät ole ilmoittaneet ristiriidoista järjestelmien välillä, vaikka joissakin tapauksissa esiintyykin päällekkäisyyttä. Jäsenvaltiot valitsevat omiin tarpeisiinsa sopivan välineen.

Ulkoisen johdonmukaisuuden osalta neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 ja muun EU:n lainsäädännön, kuten alv-direktiivin, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin[17] tai keskinäisestä avunannosta saatavien perinnässä annetun direktiivin[18], välillä ei ole päällekkäisyyttä. Ne pikemminkin täydentävät toisiaan. Hallinnollisen yhteistyön parantaminen arvonlisäverotuksen alalla on ollut täysin johdonmukaista EU:n muiden arvonlisäverotukseen liittyvien toimintapolitiikkojen kanssa. Neuvoston asetuksessa (EU) N:o 904/2010 ei kuitenkaan ole säännöksiä, jotka helpottaisivat todellista ja tehokasta arvonlisäveroyhteistyötä EU:n tasolla Eurofisciin osallistuvien veroviranomaisten ja muiden tutkintaelinten/virastojen, kuten EPPOn, OLAFin ja Europolin, välillä, mitä voidaan pitää epäjohdonmukaisuutena. OLAFin tapauksessa tämä ei myöskään ole tullilainsäädännön alan hallinnollista yhteistyötä koskevan neuvoston asetuksen (EY) N:o 515/97[19] säännösten mukaista, koska tullipetokset liittyvät erottamattomasti arvonlisäveron kiertämiseen tuonnin yhteydessä ja mahdollisesti myös EU:n sisäisen arvonlisäveron kiertämiseen. Vaikka kaikkien näiden viranomaisten yhteistyön tarve on laajasti tunnustettu, tietojenvaihtoa ei käytännössä joko ole tai sillä ei ole selkeää oikeusperustaa. Erityisesti se, että EPPOlle ei myönnetä EU:n tasolla suoraa pääsyä rajatylittäviä liiketoimia koskeviin olennaisiin alv-tietoihin ja että OLAFin mahdollisuudet yhteistyöhön Eurofiscin ja jäsenvaltioiden kanssa ovat rajalliset, heikentävät niiden mahdollisuuksia osallistua tehokkaammin alv-petosten torjuntaan. Sama vaikutus on myös Europolin kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyvillä käytännön hankaluuksilla. Nämä ongelmat ovat erityisen merkityksellisiä, koska verotusvalta kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioille ja on poliittisesti erittäin arkaluonteinen asia. Eurofiscilla taas ei ole oikeushenkilön asemaa eikä hierarkkista rakennetta.

2.4. EU:n tason lisäarvo

Ilman EU:n alv-alan hallinnollista yhteistyötä koskevaa kehystä jäsenvaltioiden olisi turvauduttava kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin, koska rajatylittävät liiketoimet edellyttäisivät edelleen yhteistä valvontaa veroviranomaisilta. EU:n kehyksen puuttuminen aiheuttaisi lisäkustannuksia, jotka johtuisivat kansallisten sähköisten järjestelmien rakentamisesta ja niiden yhteentoimivuudesta maiden välillä.

[17] Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta.

[18] Neuvoston direktiivi 2010/24/EU, annettu 16 päivänä maaliskuuta 2010, keskinäisestä avunannosta veroihin, maksuihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä.

[19] Neuvoston asetus (EY) N:o 515/97, annettu 13 päivänä maaliskuuta 1997, jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi.

Lisäksi rajatylittäviin liiketoimiin liittyvien arvonlisäveropetosten torjunta edellyttää **kaikkien** jäsenvaltioiden tiivistä yhteistyötä, jotta vaikutukset olisivat pysyviä. Kansalliset saati alueelliset lähestymistavat eivät olisi kyllin tehokkaita. Petoksentekijät hyödyntäisivät tällaisen verkoston heikkoutta asettumalla maahan, joka osallistuu yhteistyöhön vähiten.

Ilman EU:n kehystä kasvaisivat lopulta myös liiketoiminnan harjoittamisen kustannukset EU:ssa. On etu, että verovelvolliset voivat tarkistaa kaikkien EU:n alv-numeroiden oikeellisuuden yhden ainoan verkkosivuston kautta, jolloin myös vältytään rakentamasta 27 erillistä rajapintaa kansallisia tietokantoja varten.

2.5. Merkityksellisyys

Hallinnollista yhteistyötä koskeva EU:n kehys on edelleen merkityksellinen, koska rajatylittäviä liiketoimia koskevat säännöt eivät ole muuttuneet ja petoksentekijät hyödyntävät edelleen näiden sääntöjen heikkoutta. Johdannossa mainitussa MTIC-petosten aiheuttamaa vajetta koskevassa tutkimuksessa on arvioitu, että petoksentekijät hyödyntävät edelleen siirtymäkauden arvonlisäverojärjestelmää rajatylittävien liiketoimien yhteydessä, mikä vie jäsenvaltioilta huomattavia tuloja. Arvonlisäverovaje pienenee edelleen, mikä osoittaa, että kansallisten alv-petosten määrä vähenee. Jäsenvaltiot kuitenkin pitävät rajatylittävien alv-petosjärjestelmien aiheuttamaa uhkaa edelleen hyvin todellisena. Eurofisc on edelleen tehokkain hallinnollinen keino torjua tällaisia petoksia, joten EU:n kehystä tarvitaan.

3. PÄÄTELMÄT ARVONLISÄVEROTUKSEN ALAN HALLINNOLLISTA YHTEISTYÖTÄ KOSKEVAN EU:N KEHYKSEN TOIMIVUUDESTA

Arvioinnin yleiset havainnot viittaavat siihen, että hallinnollista yhteistyötä koskeva EU:n kehys on suurelta osin tehokas pyrittäessä varmistamaan, että veroviranomaisilla on käytettävissään kaikki tarvittavat keinot valvoa rajatylittäviä liiketoimia arvonlisäverotuksen osalta. Jäsenvaltioiden yhteistyöllä pyritään vähentämään veroasiantuntijoiden hallinnollista taakkaa ja tehostamaan valvontaa. EU:n kehys on edelleen merkityksellinen ja johdonmukainen, mutta sen ulkoista johdonmukaisuutta on tarkasteltava uudelleen, jotta se sopisi paremmin yhteen arvonlisäveropetosten torjunnassa noudatettavan monialaisen lähestymistavan kanssa. Samalla kehyksen EU:n tason lisäarvo on veroviranomaisille ja veronmaksajille selvää.

EU:n kehys täyttää pitkälti tavoitteensa, vaikka monialaisen lähestymistavan tehokkuudessa arvonlisäveropetosten torjunnassa on edelleen ongelmia. Jäsenvaltiot tukeutuvat vahvasti erilaisiin yhteistyökeinoihin, joilla pyritään kontrolloimaan EU:n sisäisten liiketoimien määrän kasvua. Rajatylittävien liiketoimien määrä on kuitenkin pakottanut jäsenvaltiot tukeutumaan yhä enemmän VIES-järjestelmään, jonka kautta ne saavat tiedot automatisoidusti Eurofiscin myötävaikutuksella ja petosepäilyt voidaan todentaa nopeasti. Muita yhteistyökeinoja hyödynnetään kiireettömämmissä tapauksissa. Tämän vahvistivat arvioinnin aikana kuullut veroviranomaiset.

Alv-tietojen yhteisen riskianalyysin tekee Eurofisc. Vuosina 2020–2024 Eurofisc havaitsi epäilyttäviä liiketoimia yhteensä 49,8 miljardin euron arvosta. Määrä voisi olla vielä suurempi, jos Eurofiscilla olisi käytettävissään muita tietolähteitä, joita ei tällä hetkellä ole saatavilla hallinnollisen yhteistyön kehyksessä mutta jotka ovat yleensä veroviranomaisten

saatavilla kansallisella tasolla. Arvonlisäveropetosten torjunnan kannalta olisi hyödyllistä laajentaa luetteloa tiedoista, joita Eurofisc voi käsitellä. Jos Eurofisc voisi esimerkiksi saada tosiallisia omistajia ja edunsaajia koskevia tietoja, se voisi torjua bulvaanien välityksellä tapahtuvia arvonlisäveropetoksia. Pääsy pankkirekistereihin ja säännöllinen yhteydenpito rahanpesuntorjuntaviranomaisiin (talousrikosten tutkintayksiköt[20]) antaisi viranomaisille mahdollisuuden soveltaa paremmin ns. seuraa rahaa -lähestymistapaa petosten torjunnassa.

Tärkein johtopäätös on, että vaikka arvonlisäverotuksen alan hallinnollista yhteistyötä koskeva unionin lainsäädäntö tarjoaa vankan ja toimivan kehyksen asianomaisten viranomaisten väliselle tiiviille yhteistyölle, alv-petokset ovat edelleen merkittävä taloudellinen uhka sekä kansallisille talousarviolle että EU:n talousarviolle. Lisäksi vakavat alv-petokset vaarantavat myös EU:n turvallisuuden, kuten neuvosto on todennut, koska järjestäytyneet rikollisryhmät käyttävät usein vilpillisiä alv-voittojaan muunlaisten rikosten, kuten savukkeiden salakuljetuksen tai huumekaupan, rahoittamiseen.

Tätä taustaa vasten on määritelty seuraavat hallinnollisen alv-yhteistyön keskeiset osa-alueet, joilla arvonlisäveropetoksia voitaisiin vähentää entisestään:

- Virtaviivaistetaan Eurofiscin valmiuksia havaita alv-petokset ja toimia ennakkovaroitusmekanismina petosten estämiseksi hallinnollisin toimenpitein;
- Tehostetaan vero- ja tulliviranomaisten välistä yhteistyötä tuonnin yhteydessä tapahtuvien arvonlisäveropetosten torjunnassa ja luodaan hallinnollisen yhteistyön kehys OLAFin, Eurofiscin ja kansallisten tulli- ja veroviranomaisten välille, mukaan lukien suora pääsy asiaankuuluviin tietoihin. Myös tilintarkastustuomioistuin on pannut tämän merkille erityiskertomuksissaan nro 24/2015 ja nro 8/2025.[21]
- Tehostetaan monialaista yhteistyötä EU:n tasolla eri hallintotahojen, kuten OLAFin, lainvalvonta- ja syyttäjäviranomaisten, kuten Europolin ja EPPOn, välillä, mukaan lukien suora pääsy asiaankuuluviin tietoihin EU:n tasolla kunkin tahon toimeksiannon mukaisesti ja ottaen huomioon asiaankuuluvat tietosuoja- ja menettelytakeet.

4. TULEVAT TOIMET

Edellä lueteltujen seikkojen käsittelemiseksi komissio harkitsee hallinnollista yhteistyötä koskevan EU:n kehyksen muuttamista siten, että keskitytään alv-petosten torjunnan monialaisiin näkökohtiin EU:n petostentorjuntajärjestelmän meneillään olevan tarkistuksen[22] mukaisesti.

---

[20] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1640, annettu 31 päivänä toukokuuta 2024, jäsenvaltioissa käyttöön otettavista mekanismeista rahoitusjärjestelmän käytön estämiseksi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen.

[21] Erityiskertomuksen 24/2015 suositus 12: ”EU:n sisäisten arvonlisäveropetosten torjuminen: Lisätoimia tarvitaan” ja erityiskertomuksen 08/2025 kohdat 93 ja 107: ”Tuontiin liittyvät arvonlisäveropetokset – EU:n taloudellisia etuja ei suojata riittävästi yksinkertaistettujen tuontitullimenettelyjen yhteydessä”.

[22] EU:n taloudellisiin etuihin liittyvän yleisen petostentorjuntajärjestelmän tarkistaminen varmistamalla tehokas ja vaikuttava yhteistyö Euroopan syyttäjänviraston kanssa EU:n talousarvion suojaamiseksi. https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/piotr-serafin_en.

4.1. Eurofiscin vahvistaminen

Viime vuosina jäsenvaltiot ovat pitäneet Eurofiscia tehokkaana hallinnollisena välineenä rajatylittävien arvonlisäveropetosten torjunnassa. Sillä on etuoikeutettu pääsy alv-tietoihin ja käytössään tehokkaat riskianalyysivälineet, automaattinen tiedonkeruu ja esianalyysit, jotka ovat parantaneet merkittävästi sen toimintaa. Jäsenvaltiot tunnustavat myös Eurofiscin tuoman lisäarvon ja sen roolin arvonlisäveropetosten torjunnassa. Näiden mahdollisuuksien hyödyntämiseksi komissio selvittää,

1. tulisiko Eurofiscin hallintoa ja vastuuvelvollisuutta vahvistaa;
2. hyötyisikö **Eurofisc lisätiedoista, kuten pankkitilirekistereistä, yritysten omistustiedoista tai rahanpesutiedoista (rahanpesun selvittelykeskukset)**, petosten taustalla olevien henkilöiden ja heidän rahoitusomaisuutensa tunnistamiseksi;
3. miten varmistetaan, että **Eurofiscin kautta saatuihin signaaleihin reagoidaan oikea-aikaisin hallinnollisin toimenpitein petosten lopettamiseksi esimerkiksi mitätöimällä arvonlisäverotunnukset nopeasti**, mikä lyhentäisi petoksentekijän toiminta-aikaa.

4.2. Monialaisen lähestymistavan vahvistaminen arvonlisäveropetosten torjunnassa

Arvonlisäverotuksen alan hallinnollista yhteistyötä koskevaa EU:n kehystä voitaisiin avata edelleen muiden viranomaisten käyttöön niiden toimeksiannon puitteissa alv-petosten, erityisesti karusellipetosten, torjumiseksi. Tämä on erityisen tärkeää EPPOn kannalta, koska sillä on meneillään paljon rajatylittäviä alv-petoksia koskevia tutkintoja. **Suora pääsy EU:n tason alv-tietokantoihin, kuten VIES- tai CESOP-järjestelmiin**, tehostaisi huomattavasti sen tiedonkeruutyötä. Yhtä tärkeää se olisi myös OLAFille, joka suorittaa tullipetoksia koskevia hallinnollisia tutkimuksia sekä ohjaa tulli- ja arvonlisäveroviranomaisten sekä Eurofiscin välistä yhteistyötä.

Monialaisen lähestymistavan vahvistaminen alv-petosten torjunnassa on yksi arvonlisäverotuksen alan hallinnollista yhteistyötä koskevan EU:n kehyksen erityistavoitteista. Arviointi osoittaa, että kehys on tältä osin epäonnistunut, koska siinä määrätään hyvin rajallisesta Eurofiscin yhteistyöstä OLAFin ja Europolin kanssa. Komissio harkitsee uudistavansa kehystä tältä osin ja arvioi eri ratkaisuja, kuten suoraa pääsyä EU:n kehyksen mukaisesti vaihdettaviin tietoihin, jotka olisivat edellä mainittujen viranomaisen toimeksiantojen ja tarpeiden mukaisia.

Komissio tutkii seuraavia seikkoja:

1. hallinnollista yhteistyötä koskevan EU:n kehyksen yleinen vahvistaminen, jotta tuetaan tehokkaampaa monialaista lähestymistapaa arvonlisäveropetosten torjunnassa;

2. lyhyellä aikavälillä vaihtoehdot, joilla varmistetaan EPPO-asetuksen[23] ja OLAF-asetuksen[24] johdonmukaisuus hallinnollista yhteistyötä koskevan EU:n kehyksen

[23] Neuvoston asetus (EU) 2017/1939, annettu 12 päivänä lokakuuta 2017, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa.

[24] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta.

kanssa, mukaan lukien EPPOn ja OLAFin mahdollisuudet saada suoraan rajatylittäviä liiketoimia koskevia arvonlisäverotietoja, ottaen huomioon asiaankuuluvat tietosuojatakeet;

3. myöhemmässä vaiheessa laajempi ja kattavampi tarkastelu, joka koskee neuvoston asetusta (EU) N:o 904/2010, jotta asiaankuuluvat tiedot voidaan jakaa kaikkien EU:n petostentorjuntaviranomaisten, myös tullin ja Europolin, kanssa niiden toimeksiantojen puitteissa.