EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 8.12.2022
SWD(2022) 394 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotukseen NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverosääntöjen mukauttamiseksi digiaikaan

Ehdotukseen NEUVOSTON ASETUKSEKSI asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta digiajan edellyttämien alv-alan hallinnollista yhteistyötä koskevien järjestelyjen osalta

Ehdotukseen NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOASETUKSEKSI täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 282/2011 muuttamisesta tiettyjä alv-järjestelmiä koskevien tietovaatimusten osalta

{COM(2022) 701 final} - {COM(2022) 703 final} - {COM(2022) 704 final} -
{SEC(2022) 433 final} - {SWD(2022) 393 final}

Tiivistelmä

Vaikutustenarviointi: Alv digiaikana

A. Toimenpiteen tarve

Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

Ero 30 vuotta vanhojen alv-sääntöjen ja nykyisen digitaalisen todellisuuden välillä aiheuttaa kaksitahoisen ongelman:

1. **Alv:n kantaminen ja valvonta ei ole optimaalista** – EU:n arvonlisäveroa koskeva lainsäädäntökehys ei pysty kunnolla vastaamaan uuteen digitaaliseen todellisuuteen ja on altis petoksille.
2. **Kohtuuttomat rasitteet ja sääntöjen noudattamisesta aiheutuvat kustannukset** – digitaalitalous ja uudet liiketoimintamallit luovat uusia haasteita ja kustannuksia verohallinnoille ja yrityksille.

Digitalisaation haasteita ja mahdollisia hyötyjä petosten torjunnassa ja rasitteiden vähentämisessä ei tällä hetkellä käsitellä riittävällä tavalla. Ongelmia on erityisesti kolmella alueella: 1) alv-raportointi (digitaalista raportointia koskevat vaatimukset) – digitaalinen raportointi ei ole pakollista, ja jäsenvaltiot ottavat käyttöön erilaisia digitaalista raportointia koskevia vaatimuksia koordinoimattomalla tavalla; 2) alustatalouden alv-kohtelu – perinteistä ja digitaalista liiketoimintaa ei kohdella yhdenvertaisella tavalla; ja 3) alv-rekisteröityminen – yritysten on edelleen rekisteröidyttävä alv-velvolliseksi useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa. Kuitenkin EU:n rajatylittävää kauppaa koskevat alv-säännöt koskevat jo luonteensa vuoksi useampaa kuin yhtä jäsenvaltiota, ja arvonlisävero on EU:n tasolla yhdenmukaistettu vero.

Mitä on tarkoitus saada aikaan?

Alv digiaikana -aloitteen yleiset tavoitteet liittyvät alv-järjestelmän nykyaikaistamiseen. Tavoitteena on 1) parantaa alv:n kantamista ja valvontaa sekä 2) yksinkertaistaa, nykyaikaistaa ja selkeyttää tiettyjä alv-sääntöjä.

Aloitteen erityistavoitteina on i) parantaa raportointivaatimuksia ja hyödyntää digitalisaation tarjoamat mahdollisuudet, ii) edistää tietojärjestelmien lähentymistä ja yhteentoimivuutta, iii) luoda tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille niiden liiketoimintamallista riippumatta, iv) vähentää rasitetta, hajanaisuutta ja niihin liittyviä kustannuksia sekä v) minimoida tarve rekisteröityä alv-velvolliseksi useissa EU-maissa.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Alv-petosten EU:n sisäinen ulottuvuus edellyttää EU:n toimia. Alv-vajeen suuruus[1] (ja sen pysyvyys ajan mittaan) merkitsevät sitä, että kansalliset välineet eivät riitä torjumaan rajatylittäviä ja sähköiseen kaupankäyntiin liittyviä petoksia, vaan niitä voidaan torjua tehokkaasti ja vaikuttavasti vain koordinoiduilla toimilla ja sääntöjen yhdenmukaisella soveltamisella EU:n tasolla.

[1] Alv-vajeella tarkoitetaan alv-lainsäädäntöön ja siihen liittyviin säädöksiin perustuvien odotettujen alv-tulojen ja tosiasiallisesti kannetun määrän erotusta: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_fi

Sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi tarvitaan yhdenmukaistettuja alv-sääntöjä. Jotta yritykset saisivat täyden hyödyn sisämarkkinoista, ne tarvitsevat alv-sääntöjä, joita sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla EU:ssa sen sijaan, että niiden olisi noudatettava erilaisia kansallisia sääntöjä. Tämä voidaan varmistaa vain EU:n tason toimilla.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?

Tavoitteet voidaan saavuttaa yhdistämällä useita toimenpidevaihtoehtoja kolmella alalla:

- **Alv-raportointi** – vaihtoehdot ovat seuraavat: 1) suositellaan EU:n digitaalista raportointia koskevien vaatimusten käyttöönottoa, 2) kehotetaan yrityksiä tallentamaan liiketoimitiedot ennalta määrätyssä muodossa, 3) otetaan käyttöön digitaalista raportointia koskevat vaatimukset EU:n tasolla ja 4) otetaan käyttöön digitaalista raportointia koskevat vaatimukset sekä EU:n että kansallisella tasolla.
- **Alv-kohtelu alustataloudessa** – vaihtoehdot ovat seuraavat: 1) selvennetään tarjottujen palvelujen luonteen ja palveluntarjoajan aseman oikeudellista luonnetta sekä yksinkertaistetaan kirjanpitovelvoitteita, 2) otetaan käyttöön oletettua suorittajaa koskeva säännös, jonka mukaan alusta kantaa arvonlisäveron i) tietyistä alustan mahdollistamista majoitus- ja liikennepalveluista, ii) kaikista alustan mahdollistamista majoitus- ja liikennepalveluista tai iii) kaikista alustan kautta suoritetuista palveluista.
- **Alv-rekisteröityminen** – vaihtoehdot liittyvät EU:n sisäiseen kauppaan (laajennettu arvonlisäveron erityisjärjestelmä, OSS) ja arvoltaan vähäisten lähetysten tuontiin (tuontia koskeva arvonlisäveron erityisjärjestelmä, IOSS).
    - Laajennetun arvonlisäveron erityisjärjestelmän osalta vaihtoehdot ovat seuraavat: 1) pienimuotoinen järjestelmän laajennus, jossa järjestelmä ulotetaan kattamaan kaikki kotimaiset B2C[2]-tavaraluovutukset, 2) kattavampi järjestelmän laajennus, jossa järjestelmä ulotetaan kattamaan kaikki kotimaiset B2C-tavaraluovutukset ja (omien) tavaroiden siirrot rajojen yli, ja 3) käännetyn verovelvollisuuden käyttöönotto yhteisöön sijoittautumattomien verovelvollisten B2B[3]-luovutuksissa ja -suorituksissa.
    - Tuontia koskevan arvonlisäveron erityisjärjestelmän osalta vaihtoehdot ovat seuraavat: 1) tehdään IOSS-järjestelmästä pakollinen a) oletetuille luovuttajille, b) verovelvollisille, jotka harjoittavat etämyyntiä EU:hun, tietyn raja-arvon ylittävältä osalta tai c) verovelvollisille, jotka harjoittavat etämyyntiä EU:hun, soveltamatta mitään raja-arvoa ja 2) poistetaan IOSS-järjestelmän käyttöä koskeva 150 euron raja-arvo.

Koska eri vaihtoehtojen määrä näillä kolmella ongelma-alueella mahdollistaa sadat mahdolliset yhdistelmät, tarkasteltiin peräkkäin viittä lähestymistapaa (nykytilanne, minimalistinen,

[2] Kuluttajakauppa.
[3] Yritysten välinen kauppa.

maltillinen, tehostettu ja maksimaalinen), joissa EU:n toimien intensiteetti lisääntyi asteittain.

Tehokkuuden, suhteellisuuden ja toissijaisuuden kannalta paras tasapaino saavutettaisiin tehostetulla lähestymistavalla (jossa yhdistyvät vaihtoehdot, joissa otetaan käyttöön digitaalista raportointia koskevat vaatimukset EU:n tasolla, säädetään oletettua suorittajaa koskevasta säännöksestä, jota sovelletaan kaikilla majoituksen ja matkustajaliikenteen aloilla, sekä toteutetaan kattavampi laajennetun arvonlisäveron erityisjärjestelmän laajennus, otetaan käyttöön käännetty verovelvollisuus ja tehdään IOSS-järjestelmän käytöstä pakollista), kun taas suurin tehokkuus saavutettaisiin maksimaalisella lähestymistavalla (joka kattaa edellisten lisäksi kansalliset digitaalista raportointia koskevat vaatimukset, kaikki alustojen kautta suoritetut palvelut ja IOSS-järjestelmän 150 euron raja-arvon poistamisen).

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Sidosryhmät olivat samaa mieltä siitä, että vanhat alv-säännöt eivät vastaa nykyisen digiajan tarpeisiin. **Alv-raportoinnin** osalta sidosryhmät olivat yhtä mieltä siitä, että digitaalista raportointia koskevista vaatimuksista voisi olla hyötyä, ja pitivät parhaimpana vaihtoehtona sähköiseen laskutukseen perustuvaa ratkaisua, jota voitaisiin hyödyntää myös vastaajien sisäisessä automatisoinnissa. Jäsenvaltiot puolestaan vaativat enemmän liikkumavaraa, kun ne päättävät kansallisista digitaalista raportointia koskevista vaatimuksistaan. Sidosryhmät tunnustivat yleisesti **alustatalouteen** liittyvät ongelmat. Yritysten näkemykset vaihtelivat hieman niiden liiketoimintamallin mukaan. Ne, joihin vaikutukset kohdistuisivat, vastustivat oletettua suorittajaa koskevaa vaihtoehtoa ja ilmaisivat kannattavansa nykytilannetta. **Alv-rekisteröitymisen** osalta sidosryhmät olivat yksimielisiä siitä, että laajennetun arvonlisäveron erityisjärjestelmän ja IOSS-järjestelmän soveltamisalaa on laajennettava. Yritykset pyysivät myös, että laajennettuun arvonlisäveron erityisjärjestelmään sisällytettäisiin vähennysmekanismi tai ainakin käännetty verovelvollisuus yhteisöön sijoittautumattomien verovelvollisten suorittamien B2B-luovutusten ja -suoritusten osalta. Lisäksi sidosryhmät kannattivat IOSS-järjestelmän tekemistä pakolliseksi, mutta 150 euron kynnysarvon poistaminen sai vähemmän kannatusta.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Tehostettu lähestymistapa on tasapainoisempi vaihtoehto ja parempi valinta myös suhteellisuuden ja toissijaisuuden kannalta. Vuosina 2023–2032 sen nettovaikutusten odotetaan olevan 172–214 miljardia euroa perusskenaarioon verrattuna. Maksimaalinen lähestymistapa olisi puolestaan tehokkaampi vaihtoehto, ja sen nettovaikutusten odotetaan olevan 303–386 miljardia euroa.

Tehostettu lähestymistapa toisi 50,6 miljardin euron säästöt vuosina 2023–2032:

- 41,4 miljardia euroa alv-raportoinnista (josta 11 miljardia euroa vanhojen ilmoitusvelvollisuuksien poistamisesta, 24,2 miljardia euroa hajanaisuudesta aiheutuvien kustannusten vähenemisestä, 4,3 miljardia euroa esitäytettyjen alv-ilmoitusten käytöstä ja 1,9 miljardia euroa sähköisen laskutuksen tuomista eduista)
- 0,5 miljardia euroa alustatalouden alan järkeistämisestä ja selkeyttämisestä

- 8,7 miljardia euroa alv-rekisteröintivelvoitteiden poistamisesta.

Maksimaalisen lähestymistavan tuomat säästöt olisivat tätäkin suuremmat, 65,9 miljardia euroa vuosina 2023–2032: 56,7 miljardia euroa alv-raportoinnista (josta 11 miljardia euroa vanhojen ilmoitusvelvollisuuksien poistamisesta, 24,2 miljardia euroa hajanaisuudesta aiheutuvien kustannusten vähentämisestä, 7 miljardia euroa esitäytettyjen alv-ilmoitusten käytöstä ja 14,5 miljardia euroa sähköisen laskutuksen tuomista eduista), 0,5 miljardia euroa alustatalouden alan järkeistämisestä ja selkeyttämisestä ja 8,7 miljardia euroa alv-rekisteröintivelvoitteiden poistamisesta.

Molempien lähestymistapojen osalta odotetaan myös laadullisia hyötyjä, jotka liittyvät ympäristöön, yhteiskuntaan ja liiketoiminnan automatisointiin sekä sisämarkkinoiden toimintaan (tasapuolisemmat toimintaedellytykset) ja verovalvonnan tehokkuuteen.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Yritykset vastaavat kustannuksista, jotka aiheutuvat digitaalista raportointia koskevien vaatimusten käyttöönoton aiheuttamasta ylimääräisestä hallinnollisesta rasitteesta. Vuosina 2023–2032 näiden kustannusten odotetaan olevan 11,3 miljardia euroa tehostetun lähestymistavan osalta ja 43,5 miljardia euroa maksimaalisen lähestymistavan osalta. Verohallinnot vastaavat digitaalista raportointia koskevien vaatimusten täytäntöönpanokustannuksista, joiden odotetaan olevan noin 2,2 miljardia euroa tehostetun lähestymistavan osalta ja 3,4 miljardia euroa maksimaalisen lähestymistavan osalta.

Tietojen luottamuksellisuuteen liittyy myös laadullisia kustannuksia. Niiden odotetaan olevan korkeammat maksimaalisessa lähestymistavassa, joka edellyttää enemmän tiedonvaihtoa kuin tehostettu lähestymistapa. Alustatalouden alalla lisärasitteet liittyvät oletettua suorittajaa koskevan järjestelmän hallinnointiin (maksimaalinen lähestymistapa vaikuttaa useampiin aloihin). Yrityksille ei aiheudu kustannuksia alv-rekisteröitymisen soveltamisalan laajentamisesta, vaan ne saavat enemmän hyötyä jo käytössä olevista järjestelmistä.

Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?

Digitaalista raportointia koskevien vaatimusten käyttöönotto EU:n tasolla aiheuttaa yrityksille kustannuksia. Rasite on suurempi pienille ja mikroyrityksille, joten ne todennäköisesti hyötyvät vähemmän liiketoiminnan automatisoinnista ja ovat vähemmän halukkaita toimimaan rajojen yli. **Oletettua suorittajaa** koskevien vaihtoehtojen mukaan alusta tilittäisi alv:n pienten alkuperäisten suorittajien sijaan. Tämä tarkoittaa, että näiden alkuperäisten suorittajien ei tarvitsisi rekisteröityä alv-velvollisiksi ja tilittää itse alv:tä. Näistä vaihtoehdoista ei siten aiheutuisi niille lisärasitusta. **Alv-rekisteröitymisen** osalta 280 000 pk-yritystä hyötyy laajennetun arvonlisäveron erityisjärjestelmän ja IOSS-järjestelmän soveltamisalan laajentamisesta, mikä säästää jopa 0,34 miljardia euroa kertaluonteisina kustannuksina ja keskimäärin 0,67 miljardia euroa vuotuisina juoksevina kustannuksina, eli yhteensä 7 miljardia euroa vuosina 2023–2032.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Tehostetun lähestymistavan osalta odotetaan 135–177 miljardin euron ylimääräisiä alv-tuloja (vuosittain keskimäärin 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuosina 2023–2032), ja maksimaalisen lähestymistavan osalta alv-tulojen odotetaan kasvavan 284–367 miljardia euroa (vuosittain keskimäärin 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuosina 2023–2032).

Vuosina 2023–2032 kansallisten hallintojen täytäntöönpanokustannusten odotetaan olevan 2,2 miljardista eurosta (tehostettu lähestymistapa) ja 3,4 miljardiin euroon (maksimaalinen lähestymistapa).
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Ei ole.
Miten suhteellisuusperiaate toteutuu?
Sekä tehostettu että maksimaalinen lähestymistapa täyttävät aloitteen tavoitteet oikeasuhteisesti, mutta suhteellisuusperiaate toteutuu paremmin tehostetulla lähestymistavalla.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Komissio arvioi uuden lainsäädännön toimivuutta viiden vuoden kuluttua sen voimaantulosta.