Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta laskutussääntöjen osalta”

KOM(2009) 21 lopullinen – 2009/0009 CNS

(2009/C 306/17)

Neuvosto päätti 27. helmikuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta laskutussääntöjen osalta”

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 28. toukokuuta 2009. Ainoa esittelijä oli Umberto BURANI.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. kesäkuuta 2009 pitämässään 454. täysistunnossa (kesäkuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 114 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Päätelmät ja suositukset**

1.1 Komissio noudattaa asiakirjallaan neuvoston asettamaa velvoitetta esittää 31. joulukuuta 2008 mennessä kertomus ja mahdollisia ehdotuksia **laskutuksen alalla tapahtuneen teknisen kehityksen** johdosta. Alv-direktiivin 2006/112/EY asianomaisilla säännöillä ei ole täysin saavutettu niille asetettuja tavoitteita. Sääntöjen tarkistus on myös johtanut lisäpohdintoihin, jotka ovat paljastaneet **muitakin puutteita**. Ehdotetun direktiivin tarkoituksena on edistää yksinkertaistamista, vähentää toimijoiden ja etenkin pk-yritysten rasitteita sekä torjua epäsuorasti mutta tehokkaasti petoksia.

1.2 **Laskutusta** koskevat ehdotukset ovat yksityiskohtaisia ja erittäin teknisiä, ja kaikilla pyritään edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Etenkin on muistettava, että ehdotuksessa nimenomaan tunnustetaan **paperisten ja sähköisten laskujen tasaveroisuus**. ETSK **kannattaa ehdotettuja toimia**, jotka vaikuttavat järkeviltä ja hyvän hallintotavan periaatteiden mukaisilta. Komitea suhtautuu kuitenkin varauksin **jäsenvaltioiden erittäin suureen vapauteen** hyväksyä tai olla hyväksymättä eräitä säännöksiä. Komitea panee merkille komission vaikeudet muotoilla koko unionissa voimassa olevia sitovia sääntöjä. Jäsenvaltioiden haluttomuus hyväksyä kyseisiä sääntöjä saattaa johtua myös hallintomenettelyjen erilaisesta kehitysasteesta tai lainsäädännön jäykkyydestä. Tilanne johtaa kuitenkin siihen, että **joustavuus lainsäädännön soveltamisessa hidastaa yhdenmukaistamista** ja elinkeinonharjoittajien hallinnollinen taakka kasvaa.

1.3 ETSK pitää tarpeellisena esittää **merkittäviä varauksia** vain yhteen kohtaan: ehdotukseen **sallia muiden jäsenvaltioiden viranomaisille pääsy toimijoiden sähköisiin arkistoihin**. Tällainen oikeus menee huomattavasti hallinnollisten yhteistyön periaatteita pidemmälle eikä vaikuta oikeudellisesti kestävältä etenkin kuin otetaan huomioon, että samalla poistetaan säännös, jonka mukaan tietojen käyttö on rajoitettava vain valvontaan.

2. **Taustaa**

2.1 Arvonlisäveron laskutusta koskevat säännöt, jotka erittäin tiivistettynä muodostavat oikeus- ja sääntelyperustan veronkannolle ja epäsuorasti veropetosten torjunnalle, sisältyvät direktiiviin 2001/115/EY, ja ne on nykyisin sisällytetty alv-direktiiviin 2006/112/EY. Alv-direktiivin 237 artiklassa komissiota velvoitetaan antamaan kertomus ja laatimaan tarvittaessa ehdotus **sähköisen laskutuksen** edellytysten muuttamisesta kyseisellä alalla tapahtuneen teknisen kehityksen huomioon ottamiseksi. Komissio paljastaa tässä tarkasteltavassa ehdotetussa direktiivissä, ettei alkuperäisillä säännöillä ole täysin saavutettu tavoitteita. Komissio käyttääkin tilaisuutta hyväkseen ja **laajentaa ehdotusten soveltamisalaa** siten, että esiin tulleet puutteet voidaan korjata.

2.2 Uudet säännöt perustuvat neljään perusperiaatteeseen: sääntöjen yksinkertaistaminen yritysten hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi, pk-yritysten edistäminen, sähköisen laskutuksen yleistäminen sekä alv:hen liittyvien veropetosten torjunta. Tavoite ei ole helppo, mutta komissiolla on parhaat aikomukset sen saavuttamiseksi. Tulokset riippuvat kuitenkin jäsenvaltioiden hallintojen hyvästä tahdosta ja tehokkuudesta direktiivin säännösten toteuttamisessa.

2.3 **Hallinnollisten rasitteiden vähentäminen** on velvoite, johon komissio on sitoutunut hyväksyessään toimintasuunnitelman vuonna 2007. Ehdotuksellaan, jossa **sähköinen laskutus** sisällytetään sääntelyn parantamista edistävään toimenpidepakettiin yritysten byrokraattisen taakan keventämiseksi, komissio

pyrkii kahtalaiseen tavoitteeseen: varmistamaan, että veroviranomaiset kohtelevat sähköisiä laskuja yhtä todistusvoimaisina kuin paperisia laskuja, sekä laatimaan yhdenmukaiset säännöt, joilla vähennetään jäsenvaltioiden nykyistä valinnanvaraa etenkin itse annettavan vakuutuksen osalta.

2.4 Pk-yritysten osalta erityisen kannatettavia ovat kaksi säännöstä, joista toisella laajennetaan säädöksen soveltamisala koskemaan **yksinkertaistettuja laskuja** ja toisella annetaan mahdollisuus **tilittää arvonlisävero kassaperusteista kirjanpitojärjestelmää käyttäen**. Näin voitaneen vähentää kustannuksia, yksinkertaistaa menettelyjä ja epäsuorasti kannustaa pk-yrityksiä laajentamaan ja/tai jatkamaan rajatylittävää toimintaansa.

2.5 Ehdotus liittyy kasvua ja työllisyyttä edistävään Lissabonin strategiaan, ja sillä on huomattava poliittinen merkitys yhtenäismarkkinoiden lujittamisessa. Tässä yhteydessä **sähköisen laskutuksen levittämisen** ja sen tallentamisen edistäminen helpottaisi osaltaan kaupankäyntiä. Sen avulla yritykset saavat uusia mahdollisuuksia ja hyötyvät kustannusten vähentyessä ja tuottavuuden kasvaessa uuden tekniikan käytöstä etenkin kun tietojen vastaanottoon, rekisteröintiin ja arkistointiin sidotut resurssit voidaan hyödyntää toisaalla.

2.6 Komission ehdotuksella pyritään osaltaan **torjumaan alv-petoksia** ja poistamaan sähköisen laskutuksen oikeudellisia esteitä etenkin rajatylittävässä laskutuksessa sekä tiukentamaan laskun asemaa alv-vähennyksissä koskevia sääntöjä ja nopeuttamaan tietojenvaihtoa yhteisön sisäisistä luovutuksista.

2.7 ETSK katsoo, että tarkasteltavana olevat säännöt vastaavat ehdotuksen periaatteita, ja kannattaa yleisesti ottaen ehdotusta. Komitea esittää kuitenkin eräitä huomioita ja ehdotuksia, joilla – jos ne otetaan huomioon – pyritään parantamaan sääntöjen soveltamismahdollisuuksia käytännössä.

3. **Keskeiset ehdotukset ja huomiot**

3.1 Uusissa säännöissä todetaan **peräkkäisistä tilityksistä tai maksuista** (64 artiklan 2 kohta), että kun **tavaroita luovutetaan jatkuvana suorituksena** yli yhden kalenterikuukauden ajan ja kun tavarat luovutetaan tai siirretään **arvonlisäverosta vapautettuina** toiseen jäsenvaltioon, verosaatava syntyy kunkin kalenterikuukauden lopussa. Yli yhden vuoden ajan **jatkuvana suorituksena tapahtuvat niiden palvelujen suoritukset, joihin on lisättävä arvonlisävero**, katsotaan loppuunsaatetuiksi kunkin kalenterivuoden päättyessä. Jäsenvaltiot voivat tavaroiden luovutusten tai palvelujen suoritusten osalta säätää ”tietyissä – – tapauksissa”, jotka eivät kuulu kahteen edellä mainittuun ryhmään, että kyseiset luovutukset tai suoritukset katsotaan loppuunsaatetuiksi tavanomaisesti kunkin kalenterivuoden päättyessä.

3.1.1 Komitea suhtautuu myönteisesti kyseisillä säännöillä saavutettavaan yksinkertaistamiseen, sillä näin voidaan myös valvoa entistä paremmin jatkuvia suorituksia. ETSK esittää kuitenkin eräitä varauksia jäsenvaltioille annettuun mahdollisuuteen soveltaa tavanomaista kalenterivuoden määräaikaa tapauksiin, jotka eivät kuulu direktiivin piiriin. Näin heikennetään yhdenmukaistamista, ja yleisluonteinen muotoilu saattaa aiheuttaa sekaannuksia ja jopa kiistoja.

3.2 Ehdotetun direktiivin 167 a artiklassa säädetään, että tapauksissa, joissa vähennyskelpoista veroa koskeva verosaatava syntyy maksua vastaanotettaessa (kassaperusteinen kirjanpitojärjestelmä), jäsenvaltiot *voivat* säätää, että vähennysoikeus syntyy joko silloin, kun tavarat luovutetaan tai palvelut suoritetaan, tai silloin, kun lasku laaditaan. Kyseinen valinnanvara on mahdollinen vain, jos verovelvolliseen sovelletaan kassaperusteista kirjanpitojärjestelmää ja jos tämän vuotuinen liikevaihto on enintään kaksi miljoonaa euroa.

3.2.1 Kyseiset säännöt merkitsevät huomattavaa helpotusta niille pk-yrityksille, jotka soveltavat kassaperusteista kirjanpitoa, sekä yrityksille, jotka käyttävät käännettyä verovelvollisuutta mutta joilla ei ole hallussaan laskua. Sääntöjen mukaan **jäsenvaltioilla on mahdollisuus, ei velvollisuutta, noudattaa niitä**. Tämä heikentää yhdenmukaistamista ja tietyssä määrin tasavertaisen kilpailun periaatetta. Ehdotukseen liittyvässä kertomuksessa komissio ehdottaa, että kaikkia jäsenvaltioita koskevat vapaaehtoiset toimet rajataan. Artiklan teksti (”voivat”) ei kuitenkaan ole yksiselitteinen esitettyyn tavoitteeseen nähden.

3.3 Ehdotetun direktiivin 1 artiklan 9 kohdassa esitetään muutoksia direktiivin 2006/112/EY 178 artiklan kohtiin a, c ja f. Tiivistettynä laskut on laadittava alv-direktiivin XI osaston 3 luvun kriteerien mukaisesti, jotta niissä voidaan soveltaa alv-vähennystä. Kun luovuttaja tai suorittaja tilittää arvonlisäveron kassaperusteiden kirjanpitojärjestelmän perusteella, jäsenvaltiot *voivat* myöntää vastaanottajalle välittömän vähennysoikeuden. Näin otetaan käyttöön periaate, jolla edistetään toimintojen kitkattomuutta, mutta jäsenvaltioille annetaan edelleen mahdollisuus soveltaa sitä tai olla soveltamatta, millä ei edistetä toivottua yhdenmukaistamista.

3.4 Eräillä toimenpiteillä (artikloiden 181 ja 182 poistaminen sekä uudet 218 a ja 219 a artiklat) pyritään ratkaisemaan **muita yrityksiä palvelevien luovuttaja- tai toimittajayritysten** ongelmat, sillä niiden on nykyisin – yleisesti ottaen, mutta tulkinta on usein vaikeaa – noudatettava vastaanottajajäsenvaltion **laskutussääntöjä**. Ehdotetussa direktiivissä otetaan käyttöön sekä sähköisiä että paperisia laskuja koskevat yhdenmukaistetut säännöt, joita voidaan soveltaa koko unionissa. Tämä koskee myös yksityishenkilöiden laskutusta, johon sovelletaan edelleen verotuspaikan sääntöjä.

3.4.1 Uudet säännöt koskevat **yksinkertaistettuja laskuja**, jotka *voidaan sallia* eräissä tapauksissa etenkin silloin, kun suorituksen veron peruste on alle 200 euroa ja kun tavaroiden luovutus tai palvelujen suoritus on vapautettu verosta. Tämä mahdollisuus muuttuu *velvollisuudeksi*, jota jäsenvaltiot *voivat soveltaa* tavaroiden luovutukseen tai palvelujen suoritukseen *alueellaan*.

3.4.2 ”Täydellisen” ja yksinkertaistetun laskun välinen ero perustuu laskujen erilaiseen käyttömahdollisuuteen: täydellistä laskua käytetään vähennysoikeuden hyödyntämiseen, kun taas yksinkertaistetulla laskulla ei yleisesti ottaen ole tätä tehtävää muutoin kuin sovituissa tapauksissa ja yksinomaan saman jäsenvaltion alueella. Esitetyt uudistukset vastaavat komission aikomusta yksinkertaistaa menettelyjä ja keventää yritysten rasitteita, mutta jäsenvaltioille tarjolla oleva valinnanvara ei ole yhdenmukaistamisperiaatteen mukainen. Tämä on selvä merkki jäsenvaltioiden haluttomuudesta hyväksyä yhtenäisiä hallintomenetelmiä ja -järjestelmiä. Yksinkertaistettua laskua koskevien säännösten olisi direktiiviehdotuksen mukaisen valinnanvaraisen säännöksen sijaan oltava pikemminkin velvoittavia, jotta elinkeinonharjoittajille, jotka toimivat useissa jäsenvaltioissa ja joiden on siis sovellettava erilaisia sääntöjä, ei aiheudu hallinnollisia lisäkustannuksia.

3.5 Jäsenvaltiot voivat velvoittaa alueellaan tavaroita ja palveluita toimittavat verovelvolliset laatimaan laskut tietyssä määräajassa. Ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus muuttaa direktiivin 2006/112/EY 222 artiklaa ja rajoittaa laskutusmääräaikaa siten, että lasku on laadittava viimeistään verotettavan tapahtuman toteutumiskuukautta seuraavan kuukauden 15. päivänä. Komitea katsoo, että ehdotettu määräaika on monia aloja, esimerkiksi rakennusalaa ajatellen, liian lyhyt, ja ehdottaa, ettei muutosta tehdä vaan 222 artikla säilytetään ennallaan tai että laskutusmääräaika pidennetään vähintään kahteen kuukauteen.

3.6 Joukko uusia sääntöjä koskee verotettavien tai verovapaiden liiketoimien (myös sähköisiä) **rekisteröinti-, kirjanpito- ja arkistointimenetelmiä**. ETSK:lla ei ole asiasta erityistä huomautettavaa. Poikkeuksena mainittakoon jäsenvaltioiden mahdollisuus ottaa käyttöön velvoite **kääntää tietyt laskut niiden viralliselle kielelle**. Tällainen velvoite on jo olemassa eräissä maissa, mutta se on kuitenkin huomattava lisätaakka yrityksille.

3.7 Tärkeä uudistus esitetään uudessa 249 artiklassa **valvonnasta**. Alkuperäisen muotoilun mukaan vain sen maan viranomaisella, johon toimija on sijoittautunut, on pääsy laskujen sähköiseen arkistoon. Uuden tekstin mukaan sen **jäsenvaltion viranomaisilla**, jossa alv on maksettava, **on pääsy toimijoiden sähköisiin arkistoihin**. Ehdotuksessa poistetaan myös nykyinen rajoitus, jonka perusteella *jäsenvaltioiden* viranomaisilla on pääsyoikeus tietoihin ”sikäli kuin se on tarpeen valvontaa varten”.

3.7.1 **Pääsyoikeuden myöntäminen** toisen jäsenvaltion viranomaisille rajoituksitta **menee** ETSK:n mielestä **hallinnollista yhteistyötä koskevia sääntöjä pidemmälle**. Tähän mennessä ei ole olemassa säännöksiä, joissa annettaisiin ulkomaiselle hallinnolle, maan toimivaltaisen oikeusviranomaisen luvalla tai ilman sitä, mahdollisuus tehdä kotimaista verovelvollista koskevia tutkimuksia tai tarkastuksia. Uudessa säännössä otetaan käyttöön **käsite, joka vastaa sähköistä tarkastusta**. On myös vaikea kuvitella, miten on mahdollista tutkia sähköisessä arkistossa vain tiettyjä tietoja ja jättää huomiotta tutkimusten kannalta tarpeettomat tiedot.

3.8 Lopuksi ETSK voi vain onnitella komissiota siitä, että se pyrkii jälleen edistämään menettelyjen yksinkertaistamista, keventämään hallinnollisia ja kirjanpitoon liittyviä rasitteita sekä tehostamaan petosten torjuntaa. Komitea on kuitenkin hämmentynyt sääntöjen yhdenmukaistamisen heikosta edistyksestä, vaikka tunnustaakin jäsenvaltioiden vastustuksesta johtuvat vaikeudet. Komitea suhtautuu oikeudellisista mutta myös periaatteellisista syistä huomattavin varauksin uusiin sääntöihin sähköisiin arkistoihin pääsystä.

Brysselissä 10. kesäkuuta 2009.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI