EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 14.1.2025
COM(2025) 7 final

2025/0003 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS

täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2019/310 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse luvan antamisesta Puolalle jatkaa yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY 226 artiklasta poikkeavan erityistoimenpiteen soveltamista

PERUSTELUT

Yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28. marraskuuta 2006 annetun direktiivin 2006/112/EY, jäljempänä ’alv-direktiivi’, 395 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta antaa jäsenvaltiolle luvan soveltaa mainitusta direktiivistä poikkeavia erityistoimenpiteitä veronkannon yksinkertaistamiseksi taikka tietyntyyppisten veropetosten tai veron kiertämisen estämiseksi.

Puola pyysi 27. maaliskuuta 2024 ja 1. lokakuuta 2024 komissiossa saapuneeksi kirjatuilla kirjeillä jatkolupaa poiketa alv-direktiivin 226 artiklasta alv-laskutusta koskevien vaatimusten osalta ja jatkaa pakollisen jaetun maksun järjestelmän käyttöä petosalttiisiin tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin Puolassa. Komissio antoi alv-direktiivin 395 artiklan 2 kohdan mukaisesti Puolan pyynnön tiedoksi muille jäsenvaltioille 9. lokakuuta 2024 päivätyllä kirjeellä. Komissio ilmoitti Puolalle 10. lokakuuta 2024 päivätyllä kirjeellä saaneensa kaikki pyynnön arviointiin tarvitsemansa tiedot.

Poikkeus, jonka voimassaolon jatkamista pyydetään, myönnettiin alun perin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2019/310[1] 1. päivän maaliskuuta 2019 ja 28. päivän helmikuuta 2022 väliseksi ajaksi, ja sitä jatkettiin ensimmäisen kerran 5. huhtikuuta 2022 annetulla neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/559[2] 28. päivään helmikuuta 2025 saakka.

Puola toimitti neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2019/310 2 artiklan toisen kohdan mukaisesti komissiolle kertomuksen toimenpiteen kokonaisvaikutuksista alv-petosten määrään ja asianomaisiin verovelvollisiin. Kertomus kirjattiin saapuneeksi 13. marraskuuta 2023.

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Sovellettuaan jonkin aikaa vapaaehtoista jaetun maksun järjestelmää Puola otti neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2019/310 jälkeen käyttöön pakollisen jaetun maksun järjestelmän tiettyjen petosalttiiden tavaroiden luovutusten ja palvelujen suoritusten osalta. Tämä tarkoittaa sitä, että jos tavaroiden luovutus tai palvelujen suoritus tapahtuu kyseisen järjestelmän puitteissa (sellaiset laskut soveltamisalaan kuuluvista tavaroista ja palveluista, joiden kokonaisbruttomäärä (alv:n kanssa) on yli 15 000 Puolan zlotya), luovuttajalla tai suorittajalla on tavanomaisen pankkitilinsä lisäksi oltava erillinen ja suljettu alv-tili. Nettomäärä (ilman alv:tä) siirretään luovuttajan tai suorittajan tavalliselle pankkitilille ja arvonlisäveron määrä erilliselle alv-tilille. Suljetulla tilillä olevat varat ovat edelleen luovuttajan tai suorittajan omaisuutta, mutta varoja voidaan käyttää vain tiettyihin tarkoituksiin, kuten veroviranomaiselle maksettavan alv:n maksamiseen taikka muilta luovuttajilta tai suorittajilta saatuihin laskuihin perustuvan alv:n maksamiseen. Jos tuotantopanoksista maksettava arvonlisävero on suurempi kuin suoritettava vero, verovelvollisen tavalliselle tilille on suoritettava palautus 60 päivän kuluessa.

---

[1] Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2019/310, annettu 18 päivänä helmikuuta 2019, luvan antamisesta Puolalle ottaa käyttöön yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY 226 artiklasta poikkeava erityistoimenpide (EUVL L 51, 22.2.2019, s. 19–27).

[2] Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/559, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2022, täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2019/310 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse Puolalle annetusta luvasta jatkaa yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY 226 artiklasta poikkeavan erityistoimenpiteen soveltamista (EUVL L 108, 7.4.2022, s. 51–59).

Järjestelmän toiminnan kannalta on välttämätöntä, että laskuissa jaetun maksun järjestelmän soveltamisalaan kuuluvista luovutuksista ja suorituksista on pankkisiirtoina suoritettavia maksuja varten erityinen ilmoitus siitä, että arvonlisävero on maksettava luovuttajan tai suorittajan erilliselle alv-tilille. Tämän mahdollistamiseksi on tarpeen poiketa arvonlisäverodirektiivin 226 artiklasta, jossa säädetään, että laskuissa voidaan vaatia ainoastaan mainitussa artiklassa lueteltuja tietoja. Kyseisessä artiklassa ei säädetä jaetun maksun järjestelmää koskevista yksityiskohdista.

Kuten edellä mainittiin, Puola on pyytänyt uutta pidennystä helmikuun 2025 loppuun ulottuvalle ajanjaksolle, koska se katsoo, että jaetun maksun järjestelmän toiminnan kannalta välttämättömällä poikkeustoimenpiteellä oli myönteinen vaikutus.

Pidennyksen lisäksi Puola on pyytänyt korvaamaan nykyisen liitteen niistä tavaroista ja palveluista, joiden luovutuksiin ja suorituksiin jaetun maksun järjestelmää sovelletaan. Tällä hetkellä luettelo perustuu Puolan tavara- ja palveluluokitukseen (PKWiU 2015). Kansallisessa lainsäädännössä on kuitenkin tarkoitus korvata kansallinen luokitusjärjestelmä tavaroiden tunnistamiseen käytettävällä yhdistetyllä nimikkeistöllä. Jotta poikkeusta ei tarvitse päivittää sen soveltamisaikana, Puola on pyytänyt, että 150 yksittäistä kohtaa kattava luettelo korvattaisiin yhdistetyllä ja yksinkertaistetulla luettelolla, joka sisältää 13 saman kohdealan kattavaa luokkaa. Puola on vahvistanut, ettei poikkeuksen soveltamisalaa laajenneta tämän yksinkertaistetun luettelon käyttöönotolla.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Poikkeus perustuu alv-direktiivin 395 artiklaan alv:n kannon yksinkertaistamiseksi taikka tietyntyyppisten veropetosten tai veron kiertämisen estämiseksi. Puola pyysi poikkeustoimenpidettä verovilppien torjumiseksi aloilla, joilla alv-petoksia on havaittu vuosien ajan. Poikkeus on muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten mukainen.

Tässä yhteydessä on mainittava, että Italialle annettiin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2023/1552[3] lupa jatkaa samanlaista poikkeusta, joka koskee jaetun maksun järjestelmän soveltamista tiettyihin erityisiin luovutuksiin ja suorituksiin.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

- **Oikeusperusta**

Alv-direktiivin 395 artikla.

- **Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)**

Koska ehdotuksen perustana on alv-direktiivin säännös, toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta.

- **Suhteellisuusperiaate**

Ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen seuraavista syistä:

Päätös koskee jäsenvaltiolle sen omasta pyynnöstä annettavaa lupaa, eikä siihen liity mitään velvollisuutta.

[3] Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2023/1552, annettu 25 päivänä heinäkuuta 2023, täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2017/784 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse Italian toteuttamaa yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY 206 ja 226 artiklasta poikkeavaa erityistoimenpidettä koskevan luvan voimassaoloajasta ja erityistoimenpiteen soveltamisalasta (EUVL L 188, 27.7.2023, s. 45–47).

Poikkeus on ajallisesti rajoitettu, ja sen soveltamisala on kohdennettu tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin tietyillä aloilla, joihin liittyy huomattavia veropetosongelmia.

Jos Puola hakee erityistoimenpiteelle jatkoa, sen on poikkeuksen laajan soveltamisalan vuoksi annettava kertomus toimenpiteen tehokkuudesta ja sen vaikutuksista alv-petosten määrään ja verovelvollisiin (alv-palautukset, hallinnolliset rasitteet, verovelvollisille mahdollisesti aiheutuvat kustannukset jne.).

Erityistoimenpide on siten oikeassa suhteessa tavoitteeseen eli siihen nähden, että sillä on tarkoitus estää verovilppiä ja yksinkertaistaa veronkantoa.

- **Toimintatavan valinta**

Ehdotettu sääntelytapa: neuvoston täytäntöönpanopäätös.

Alv-direktiivin 395 artiklan mukaan yhteisistä alv-säännöistä voidaan poiketa vain, jos neuvosto antaa siihen luvan yksimielisellä päätöksellä, jonka se tekee komission ehdotuksesta. Neuvoston täytäntöönpanopäätös on parhaiten soveltuva toimintatapa, koska se voidaan osoittaa yksittäiselle jäsenvaltiolle.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Sidosryhmien kuuleminen**

Ehdotus perustuu Puolan esittämään pyyntöön ja koskee ainoastaan kyseistä jäsenvaltiota.

- **Asiantuntijatiedon keruu ja käyttö**

Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö ei ollut tarpeen.

- **Vaikutustenarviointi**

Ehdotuksessa neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi annetaan Puolalle lupa poiketa edelleen alv-direktiivin 226 artiklasta, jotta tiettyjen rajoittavaan luetteloon sisältyvien tavaroiden luovutusten ja palvelujen suoritusten alv-maksua koskevan pakollisen jaetun maksun järjestelmän käyttö olisi mahdollista.

Kuten edellä mainittiin, Puola on toimittanut komissiolle edellisen poikkeuksen mukaan edellytetyn kertomuksen.

Kertomuksen perusteella vaikuttaa siltä, että pakollinen jaetun maksun järjestelmä on sen viimeisen jatkoajan jälkeen osaltaan vähentänyt (karuselli)petoksia, veronkiertoa ja verovilppiä. Lisäksi järjestelmä on antanut asiakkaalle varmuuden siitä, ettei hän omasta tahdostaan riippumatta osallistu toimittajan petollisiin menettelyihin, joista hänen voitaisiin katsoa olevan yhteisvastuussa.

Alv-palautukset ja varojen vapauttaminen alv-tileiltä ovat lisääntyneet (keskimäärin 27,56 päivää vuonna 2018 ja 19,41 päivää vuonna 2022) ja parantaneet verovelvollisten maksuvalmiutta. Hallinnolliset kustannukset ovat vähentyneet, kun järjestelmä on useissa tapauksissa korvannut käännetyn verovelvollisuuden menettelyn, johon liittyy enemmän raportointivelvoitteita. Puolaan tai toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille verovelvollisille ei myöskään aiheudu kustannuksia alv-tilin avaamisesta Puolassa sijaitsevassa pankissa. Jos pankki perii maksuja alv-kirjanpidosta, toimivaltainen veroviranomainen korvaa aiheutuneet kustannukset.

Jäljempänä esitetään joitakin muita kertomuksen keskeisiä lukuja ja havaintoja.

Ennen toimenpiteen voimaantuloa todettiin, että alv-petosten kokonaismäärä oli 5 168 779 146 Puolan zlotya vuonna 2018. Määrä väheni 4 716 202 928 zlotyyn vuonna 2019, 3 533 646 348 zlotyyn vuonna 2020, 2 672 606 551 zlotyyn vuonna 2021 ja 1 671 788 122 zlotyyn vuonna 2022. Tämä merkitsee, että tarkastelujakson lopussa vuonna 2022 vähennys oli 52,69 prosenttia vuoteen 2020 verrattuna ja 67,66 prosenttia toimenpiteen alusta lähtien.

Alv-petosmenettelyjen määrä on vähentynyt vastaavasti. Ennen toimenpidettä vuonna 2018 oli vireillä 3 507 menettelyä. Määrä kasvoi niin, että se oli 3 389 vuonna 2019, 2 973 vuonna 2020 ja 3 288 vuonna 2021. Vuonna 2021 tapahtuneen hienoisen kasvun jälkeen määrä laski edelleen 2 750:een vuonna 2022. Tämä merkitsee, että vähennystä oli 7,5 prosenttia vuoteen 2020 verrattuna ja 21,59 prosenttia toimenpiteen alusta lähtien.

Pakollisen jaetun maksun järjestelmän soveltamisen jatkaminen on vähentänyt karusellipetoksia entisestään. Ennen järjestelmän käyttöönottoa karusellipetoksia koskevien menettelyjen määrä oli 558 vuonna 2018. Määrä väheni niin, että se oli 277 vuonna 2019 ja 207 vuonna 2020. Se väheni edelleen niin, että menettelyjä oli 167 vuonna 2021 ja 97 vuonna 2022. Tämä merkitsee, että vuoden 2022 lopussa vähennys oli 53,14 prosenttia vuodesta 2020 ja 82,62 prosenttia toimenpiteen alusta lähtien.

Tällä perusteella todettiin, että alv-karusellipetoksista aiheutuneet talousarviotappiot vähenivät. Tappioiden määräksi vahvistettiin 4 496 602 940 Puolan zlotya ennen järjestelmän käyttöönottoa vuonna 2018, mutta tappiot vähenivät 2 468 437 745 zlotyyn vuonna 2019 ja 1 107 992 201 zlotyyn vuonna 2020. Tarkastelujaksolla tappiot olivat 1 229 821 973 zlotya vuonna 2021 ja 111 103 219 zlotya vuonna 2022. Vähennystä oli siis jopa 89,97 prosenttia vuoteen 2020 verrattuna ja 97,53 prosenttia toimenpiteen alusta lähtien.

Tämän perusteella komissio katsoo, että toimenpiteen jatkaminen siten, että alv-direktiivin 226 artiklassa säädetyistä laskutusvaatimuksista poiketaan rajoitetusti, on perusteltua, koska se mahdollistaa pakollisen jaetun maksun järjestelmän myönteisten vaikutusten jatkumisen ennalta määritettyjen tavaroiden ja palvelujen osalta. Sen vuoksi ehdotetaan poikkeuksen myöntämistä ajalle 1.3.2025 – 28.2.2028.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Toimenpiteellä ei ole kielteisiä vaikutuksia alv:stä kertyviin unionin omiin varoihin.

5. LISÄTIEDOT

Ehdotus sisältää raukeamislausekkeen; voimassaolo päättyy ilman eri toimenpiteitä.

2025/0003 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS

täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2019/310 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse luvan antamisesta Puolalle jatkaa yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY 226 artiklasta poikkeavan erityistoimenpiteen soveltamista

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen,

ottaa huomioon yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28 päivänä marraskuuta 2006 annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY[1] ja erityisesti sen 395 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Neuvosto antoi täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2019/310[2] Puolalle luvan ottaa käyttöön direktiivin 2006/112/EY 226 artiklasta poikkeava erityistoimenpide, jolla tavaroiden luovuttajat tai palvelujen suorittajat velvoitetaan maksamaan Puolassa avatulle erilliselle ja suljetulle arvonlisäverotilille arvonlisävero, joka sisältyy laskuihin, jotka koskevat sellaisia mainitun täytäntöönpanopäätöksen liitteessä lueteltujen tavaroiden luovutuksia tai palvelujen ja suorituksia verovelvollisten välillä, jotka on maksettu sähköisillä pankkisiirroilla, jäljempänä ’pakollinen jaetun maksun järjestelmä’. Lupaa jatkettiin 28 päivään helmikuuta 2025 neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/559[3].

(2) Puola pyysi komission saapuneeksi 27 päivänä maaliskuuta 2024 ja 1 päivänä lokakuuta 2024 kirjaamilla kirjeillä 1 päivän maaliskuuta 2025 ja 28 päivän helmikuuta 2028 väliseksi ajaksi pidennystä lupaan poiketa direktiivin 2006/112/EY 226 artiklasta alv-laskutusta koskevien vaatimusten osalta, jotta pakollista jaetun maksun järjestelmää voitaisiin edelleen soveltaa niihin tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin, jotka ovat petosalttiita ja jotka kuuluvat yleisesti sen menettelyn piiriin, jossa ostaja on Puolassa määrätty arvonlisäverovelvolliseksi tietyistä luovutuksista ja suorituksista (niin kutsuttu käännetyn verovelvollisuuden järjestelmä) yhteisvastuullisesti.

(3) Komissio antoi direktiivin 2006/112/EY 395 artiklan 2 kohdan mukaisesti Puolan pyynnön tiedoksi muille jäsenvaltioille 9 päivänä lokakuuta 2024 päivätyllä kirjeellä.

---

1 EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj.

2 Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2019/310, annettu 18 päivänä helmikuuta 2019, luvan antamisesta Puolalle ottaa käyttöön yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY 226 artiklasta poikkeava erityistoimenpide (EUVL L 51, 22.2.2019, s. 19, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/310/oj).

3 Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/559, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2022, täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2019/310 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse Puolalle annetusta luvasta jatkaa yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY 226 artiklasta poikkeavan erityistoimenpiteen soveltamista (EUVL L 108, 7.4.2022, s. 51, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/559/oj).

Komissio ilmoitti Puolalle 10 päivällä lokakuuta 2024 päivätyllä kirjeellä saaneensa kaikki pyynnön arviointiin tarvitsemansa tiedot.

(4) Pakollista jaetun maksun järjestelmää sovelletaan täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2019/310 liitteessä lueteltuihin tavaroihin ja palveluihin. Kyseinen liite sisältää laajan ja yksityiskohtaisen luettelon Puolan tavara- ja palveluluokituksen mukaisesti luokitelluista tavaroista ja palveluista. Koska Puola on tällä hetkellä kansallisella tasolla korvaamassa kyseisen luokitusjärjestelmän neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2658/87[4] säädetyllä yhdistetyn nimikkeistön järjestelmällä, täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2019/310 liitteessä oleva luettelo olisi korvattava yksinkertaistetulla tavara- ja palveluluokkien luettelolla, jotta vältettäisiin tarve muuttaa lupaa poiketa direktiivin 2006/112/EY 226 artiklasta. Puola on vahvistanut, ettei luettelon korvaaminen merkitse pakollisen jaetun maksun järjestelmän soveltamisalan laajentamista. Tätä varten sovelletaan edelleen täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2019/310 2 artiklassa säädettyä velvoitetta ilmoittaa kansallisesta toimenpiteestä komissiolle.

(5) Puolan 13 päivänä marraskuuta 2023 neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2019/310 2 artiklan toisen kohdan mukaisesti toimittama kertomus luvan voimassaolon jatkamisen kokonaisvaikutuksesta alv-petosten määrään ja asianomaisiin verovelvollisiin osoittaa, että pakollisen jaetun maksun järjestelmän käytön jatkaminen luvan pidentämisen jälkeen tiettyjen tavaroiden luovutusten ja palvelujen suoritusten osalta johti erityisesti karusellipetosten vähenemiseen kyseisen järjestelmän soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, kuten teräs-, romu-, jalometalli- ja polttoainealalla. Puola ilmoitti lisäksi, että jos elinkeinonharjoittajalla on oikeus arvonlisäveron palautukseen, Puolan viranomaiset ovat onnistuneet lyhentämään palautusajan alle 20 päivään elinkeinonharjoittajan kassatilanteen parantamiseksi.

(6) Poikkeukset myönnetään yleensä rajoitetuksi ajaksi, jotta voidaan arvioida, onko erityistoimenpide asianmukainen ja tehokas. Sen vuoksi on aiheellista jatkaa poikkeuksen voimassaoloa 28 päivään helmikuuta 2028. Täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2019/310 2 artiklassa säädettyä Puolan velvoitetta toimittaa uusi kertomus poikkeuksen kokonaisvaikutuksesta, jos se pyytää poikkeuksen voimassaolon jatkamista, olisi edelleen sovellettava.

(7) Erityistoimenpide ei aiheuta kielteisiä vaikutuksia lopullisessa kulutusvaiheessa kannettavien verotulojen kokonaismäärään, eikä se vaikuta haitallisesti arvonlisäverosta kertyviin unionin omiin varoihin.

(8) Sen vuoksi täytäntöönpanopäätöstä (EU) 2019/310 olisi muutettava,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Muutetaan neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2019/310 seuraavasti:

1) Korvataan 3 artiklan toisessa kohdassa päivämäärä ”28 päivään helmikuuta 2025” päivämäärällä ”28 päivään helmikuuta 2028”.

2) Korvataan liite tämän päätöksen liitteessä olevalla tekstillä.

[4] Neuvoston asetus (ETY) N:o 2658/87 annettu 23 päivänä heinäkuuta 1987, tariffi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä tullitariffista (EYVL L 256, 7.9.1987, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1987/2658/oj).

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Puolan tasavallalle.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja