EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 22.6.2020
COM(2020) 242 final

2020/0119 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS

luvan antamisesta Italian tasavallalle soveltaa yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY 206 ja 226 artiklasta poikkeavaa erityistoimenpidettä annetun täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2017/784 muuttamisesta

PERUSTELUT

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

Italian tasavalta pyysi komissiossa 4. joulukuuta 2019 vastaanotetuksi kirjatussa kirjeessä lupaa jatkaa alv-direktiivin 206 ja 226 artiklasta poikkeavaa toimenpidettä, joka liittyy viranomaisille luovutettavien tavaroiden ja niille suoritettavien palvelujen arvonlisäveron maksamiseen ja laskutusvaatimuksiin. Pyyntö merkitsi neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2017/784[2] myönnetyn, voimassa olevan poikkeavan toimenpiteen soveltamisalan rajaamista. Mainittua neuvoston täytäntöönpanopäätöstä sovellettiin myös tavaroiden luovutukseen ja palvelujen suoritukseen keskus- tai paikallishallinnon viranomaisten määräysvallassa oleville yrityksille sekä luettelossa ilmoitetuille pörssiin listautuneille yhtiöille.

Italia muutti kuitenkin pyyntöään komissiossa 27. maaliskuuta 2020 saapuneeksi kirjatulla kirjeellä ja esitti, että luvan soveltamisalan olisi pysyttävä samana kuin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2017/784 myönnetyssä luvassa. Italia siis pyysi soveltamaan alv-direktiivin 206 ja 226 artiklasta poikkeavaa toimenpidettä viranomaisille, keskus- tai paikallishallinnon viranomaisten määräysvallassa oleville yrityksille tai luettelossa ilmoitetuille pörssiin listautuneille yhtiöille luovutettaviin tavaroihin ja suoritettaviin palveluihin. Komissio antoi alv-direktiivin 395 artiklan 2 kohdan mukaisesti Italian tasavallan hakemuksen tiedoksi muille jäsenvaltioille 5. toukokuuta 2020 päivätyllä kirjeellä. Komissio ilmoitti 6. toukokuuta 2020 päivätyllä kirjeellä Italian tasavallalle, että sillä oli kaikki hakemuksen arviointia varten tarvittavat tiedot.

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Tilastollisten tarkastusten järjestelmän käyttöönoton jälkeen Italia havaitsi vakavia alv-petoksia tavaroiden luovutuksissa ja palvelujen suorituksissa viranomaisille. Niiden estämiseksi Italia pyysi vuonna 2014, ettei viranomaisille luovutettavien tavaroiden ja niille suoritettavien palvelujen arvonlisäveroa enää maksettaisi luovuttajalle tai suorittajalle, vaan veroviranomaisten erilliselle suljetulle pankkitilille. Tällaista järjestelmää kutsutaan yleisesti jaetun maksun järjestelmäksi (erissä maksamiseksi), sillä siinä maksu (luovutuksesta tai suorituksesta maksettava vastike sekä alv), jonka asiakas yleensä siirtää täysimääräisenä luovuttajalle tai suorittajalle, jaetaan eriin seuraavasti: i) vastike suoritetaan tavaroiden luovuttajalle tai palvelujen suorittajalle ja ii) maksettava alv suoritetaan veroviranomaisten suljetulle pankkitilille.

Poikkeus myönnettiin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2015/1401[3] 31. joulukuuta 2017 asti. Päätöksen perusteella Italia sai luvan poiketa alv-direktiivin 206 artiklasta, joka koskee arvonlisäveron maksamista, ja alv-direktiivin 226 artiklasta, joka koskee laskutussääntöjä.

[1] EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1.
[2] EUVL L 118, 6.5.2017, s. 17.
[3] EUVL L 217, 18.8.2015, s. 7–8.

Italia pyysi poikkeusta rajoitetuksi ajaksi, jotta se voisi järjestää ja panna täytäntöön asianmukaiset valvontatoimenpiteet ja saada sähköisistä laskuista saatavista tiedoista täyden hyödyn. Viranomaisille luovutettavista tavaroista ja niille suoritettavista palveluista vaaditaan nyt sähköinen lasku, joten yksittäisiä liiketoimia ja viranomaisten tekemistä hankinnoista maksettaviksi tulevia tarkkoja alv-määriä voidaan valvoa reaaliajassa. Näin Italian pitäisi jaetun maksun järjestelmää soveltaakseen voida tehdä tällä alalla tarkastuksia perinteisillä valvontatekniikoilla tarvitsematta poiketa alv-direktiivistä.

Italian antamien tietojen mukaan veroviranomaiset alkoivat saada huomattavan paljon tietoa laskuliikenteestä, kun viranomaisille luovutettavien tavaroiden ja niille suoritettavien palvelujen sähköinen laskutus otettiin käyttöön. Tämän ansiosta liiketoimia ja niihin liittyviä alv-määriä voidaan nyt valvoa. Yksi käytössä olevan valvontajärjestelmän osista – velvoite ilmoittaa veroviranomaisille tiedot kaikista toimitetuista ja vastaanotetuista laskuista – otettiin kuitenkin käyttöön vasta 1. tammikuuta 2017. Italian viranomaiset tarvitsivat lisää aikaa, jotta käytäntö saatiin toimimaan tehokkaasti ja jotta sillä kannustettaisiin veronmaksajia noudattamaan verovelvoitteitaan tunnollisemmin. Sen vuoksi Italia pyysi alv-direktiivin 206 ja 226 artiklaa koskevan poikkeuksen jatkamista viranomaisille tehtävien luovutusten ja suoritusten osalta.

Italia havaitsi myös, että viranomaisten määräysvallassa oleville yrityksille ja pienelle 40 pörssiyhtiön ryhmälle luovutettavissa tavaroissa ja suoritettavissa palveluissa oli syyllistytty verovilppiin. Verovilpin torjumiseksi ja julkisten tulojen alv-menetysten lopettamiseksi Italia pyysi, että alv-direktiivin 206 ja 226 artiklasta poikkeava toimenpide laajennettaisiin koskemaan myös tavaroiden luovuttamista ja palvelujen suorittamista edellä mainituille tahoille, joita Italia piti yhtä luotettavina kuin viranomaisia. Näihin tahoihin kuuluu sekä keskus- tai paikallishallinnon viranomaisten määräysvallassa olevia yrityksiä että noin 40 pörssiyhtiötä. Yhteensä yrityksiä on noin 2 400. Italia otaksui, että laajentamalla jaetun maksun järjestelmä koskemaan kyseisiä yrityksiä voitiin puuttua verovilppiin, johon näille tahoille tavaroita luovuttavat ja palveluja suorittavat toimijat syyllistyivät jättäessään arvonlisäveron maksamatta, ja näin kasvattaa alv-tuloja.

Soveltamisalaltaan laajennettua poikkeusta jatkettiin 30. kesäkuuta 2020 asti neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2017/784.

Italia esitti lokakuussa 2018 neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2017/784 3 artiklan toisen kohdan mukaisen kertomuksen. Kertomuksen mukaan Italiassa käyttöön otettu jaetun maksun järjestelmä on kasvattanut alv-tuloja jopa enemmän kuin toimenpidettä käyttöön otettaessa arvioitiin. Kertomuksessa todettiin myös, että jaetun maksun järjestelmää soveltaville yrityksille tavaroita toimittavien ja palveluja suorittavien toimijoiden alv-hyvitysten kasvua, joka johtuu toimenpiteen täytäntöönpanosta, voidaan valvoa ja hallinnoida helposti ja että alv-palautusten osalta tilanne ei ollut huonontunut.

Jaetun maksun järjestelmä on osa toimenpidepakettia, jonka Italia on ottanut käyttöön veropetosten ja veronkierron torjumiseksi. Toimenpidepakettiin kuuluu muun muassa sähköinen laskutus sekä päivittäisten maksujen tietojen siirtäminen sähköisessä muodossa. Sähköinen laskutus otettiin käyttöön tietyillä aloilla 1. heinäkuuta 2018 ja yleisesti 1. tammikuuta 2019. Velvoite käyttää sähköistä laskutusta hyväksyttiin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2018/593[4]. Päivittäisiä maksuja koskevien tietojen siirtäminen sähköisessä muodossa edellyttää, että vähittäiskauppaa ja vastaavaa toimintaa, johon ei liity laskutusvelvoitteita, harjoittavat verovelvolliset tallentavat päivittäisiä maksuja

[4] Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2018/593, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2018, luvan antamisesta Italian tasavallalle ottaa käyttöön yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY 218 ja 232 artiklasta poikkeava erityistoimenpide (EUVL L 99, 19.4.2018, s. 14–15).

koskevat tiedot sähköisessä muodossa ja siirtävät ne sähköisesti Italian verohallinnolle *Agenzia delle Entratelle*. Viimeksi mainittua velvoitetta alettiin soveltaa 1. tammikuuta 2020 ja niiden verovelvollisten osalta, joiden liikevaihto on yli 400 000 euroa, 1. heinäkuuta 2019. Toimenpidepaketilla on korvattu muita valvontatoimenpiteitä, ja paketin avulla Italian veroviranomaiset voivat vertailla toimijoiden ilmoittamia liiketoimia ja valvoa alv-maksuja. Uusimmilla lainsäädäntömuutoksilla otettiin käyttöön velvoite tuoda välittömästi verovelvollisten saataville arvonlisäveron alaisia liiketoimia koskevat tiedot sähköisistä laskuista, valtioiden rajat ylittävistä liiketoimista ja sähköisessä muodossa olevista maksuista velvoitteiden noudattamisen helpottamiseksi. Tämän seurauksena *Agenzia delle Entrate* voi esitäyttää alv-ilmoitukset ja lähettää säännöllisesti alv-ehdotuksia, jotka verovelvolliset voivat hyväksyä tai joita ne voivat täydentää. Edellä mainitun päätöksen 2017/784 johdanto-osan 7 kappaleen mukaan tarvetta poikkeamiselle direktiivistä 2006/112/EY jaetun maksun järjestelmän soveltamiseksi ei pitäisi enää olla, kun järjestelmä on saatu käyttöön kokonaisuudessaan.

Italian viranomaisten mukaan jaetun maksun järjestelmää koskevaa toimenpidettä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista poistaa vielä kokonaan. Viranomaisten arvioiden mukaan petostentorjuntapaketilla toteutetuilla toimenpiteillä aika, joka kuluu siihen, että verohallinto saa tietoonsa mahdollisen verovilpin tai veropetoksen, on saatu lyhennettyä alun perin tarvitusta 18 kuukaudesta vain kolmeen kuukauteen. Ilman jaetun maksun järjestelmän soveltamista verojen periminen vilppiin tai petoksiin syyllistyneiltä tarkastuksen jälkeen saattaa osoittautua mahdottomaksi, jos syylliset ovat maksukyvyttömiä. Jaetun maksun järjestelmä on ennakkoon tehtävänä toimenpiteenä huomattavasti tehokkaampi.

Komissio katsoo edelleen, että kaikkien Italian laatimaan petostentorjuntapakettiin kuuluvien toimenpiteiden käyttöönotolla poistettaisiin tarve myöntää lisäpoikkeuksia alv-direktiivistä jaetun maksun järjestelmän soveltamiseksi. Toimenpiteiden tehokkuutta ei kuitenkaan vielä pystytä täysin arvioimaan, koska ne on otettu käyttöön vasta hiljattain. Kaikkia koskeva pakollinen sähköinen laskutus tuli voimaan vasta 1. tammikuuta 2019 ja päivittäisiä maksuja koskevien tietojen siirtäminen sähköisessä muodossa tuli kokonaisuudessaan voimaan 1. tammikuuta 2020. Näitä toimenpiteitä ja niiden vaikutusta alv-petosten havaitsemiseen ja veronkantoon ei ole siis mahdollista perusteellisesti arvioida. Koska petostentorjuntapakettia ei vielä ole ryhdytty kaikilta osin soveltamaan, on suositeltavaa jatkaa toimenpiteen voimassaoloa rajatun ajan, sillä sen poistamisesta voisi olla merkittävää haittaa veronkierron torjunnalle ja alv:n kantamiselle toimenpiteen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Jos toimenpidettä ei jatketa, jaetun maksun järjestelmää soveltavien yritysten olisi lisäksi muutettava laskutusjärjestelmiään muutosten mukaisiksi. Verohallinnon olisi tehtävä vastaavat mukautukset omiin järjestelmiinsä. Italialle covid-19-epidemiasta aiheutuneiden vaikeuksien vuoksi yrityksiä ja verohallintoa ei tällä hetkellä ole asianmukaista pyytää toteuttamaan näitä muutoksia.

Yksi jaetun maksun järjestelmän vaikutuksista on se, että tavaroiden luovuttajat ja palvelujen suorittajat, jotka ovat verovelvollisia, eivät pysty kuittaamaan tuotantopanoksista maksamaansa arvonlisäveroa luovutuksistaan ja suorituksistaan saamallaan arvonlisäverolla. Ne voivat joutua tilanteeseen, jossa niillä on jatkuvasti verosaatavia ja niiden on haettava alv-palautusta verohallinnolta. Toisaalta Italia sallii tietyin edellytyksin, että tavaroiden luovuttajat ja palvelujen suorittajat kuittaavat asiakkailtaan saamatta jääneet arvonlisäverot muilla Italiassa maksettavilla veroilla. Tämä lieventää kassavirtaongelmia, joita Italiaan veronsa maksaville yrityksille saattaisi muutoin koitua.

Italian toimittamien tietojen mukaan palautusmenettelyä on nopeutettu. Palautushakemukset käsitellään keskimäärin 67 päivässä, ja varsinainen maksu suoritetaan keskimäärin seitsemässä päivässä. Jaetun maksun järjestelmän käyttöönoton yhteydessä suunniteltiin, että

verovelvollisilla, joilla on jaetun maksun järjestelmän piiriin kuuluvia liiketoimia, on ensisijainen oikeus saada alv-hyvitykset maksettua näistä liiketoimista kertyvien alv-saamisten ylärajaan asti. Tämä käytäntö merkitsee, että jaetun maksun järjestelmään liittyvät palautushakemukset käsitellään ensisijaisina sekä alustavassa tutkimuksessa että palautettavia maksuja suoritettaessa verrattuna muihin kuin ensisijaisina käsiteltäviin palautuksiin.

Italian tasavallan komissiossa 4. joulukuuta 2019 vastaanotetuksi kirjatussa kirjeessä esittämä pyyntö merkitsi voimassa olevan poikkeavan toimenpiteen soveltamisalan rajaamista, koska siinä pyydettiin lupaa jatkaa alv-direktiivin 206 ja 226 artiklasta poikkeavaa toimenpidettä vain siltä osin, joka liittyy viranomaisille luovutettavien tavaroiden ja niille suoritettavien palvelujen arvonlisäveron maksamiseen ja laskutusvaatimuksiin. Italia muutti kuitenkin pyyntöään komissiossa 27. maaliskuuta 2020 saapuneeksi kirjatulla kirjeellä ja esitti, että luvan soveltamisalan olisi pysyttävä samana kuin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2017/784 myönnetyssä luvassa. Italia siis pyysi soveltamaan alv-direktiivin 206 ja 226 artiklasta poikkeavaa toimenpidettä viranomaisille, keskus- tai paikallishallinnon viranomaisten määräysvallassa oleville yrityksille tai luettelossa ilmoitetuille pörssiin listautuneille yhtiöille luovutettaviin tavaroihin ja suoritettaviin palveluihin.

Luvan soveltamisalaa muutettiin siksi, että tällä välin oli saatu toimenpiteen tehokkuudesta vahvistettua tietoa, joka osoitti, että toimenpide oli tehokkaampi kuin aiemmissa kertomuksissa oli todettu. Joulukuussa 2019 esitettyä voimassaolon jatkamista koskevaa pyyntöä muutettiin pyytämällä neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2017/784 sallitun poikkeavan toimenpiteen voimassaolon jatkamista.

Kun otetaan huomioon poikkeuksen laajuus sekä se, etteivät yritysten alv-palautuksiin liittyvät ongelmat ole edelleenkään poistuneet, on tärkeää huolehtia poikkeuksen edellyttämästä seurannasta, jossa tulisi erityisesti keskittyä siihen, miten toimenpide vaikuttaa alv-petosten määrään ja toimenpiteen piiriin kuuluvien verovelvollisten alv-palautuksiin. Italiaa pyydetään siksi esittämään alv-palautusmenettelystä kertomus, jossa käsitellään poikkeuksen piiriin kuuluvien tavaroiden luovuttajien ja palvelujen suorittajien (verovelvollisten) tilannetta kahdeksantoista kuukautta toimenpiteen voimaantulon jälkeen. Kertomuksessa olisi etenkin esitettävä tilastoja siitä, miten kauan alv-palautusten maksaminen näille verovelvollisille keskimäärin kestää, ja kuvattava mahdollisia muita tässä yhteydessä esiin tulleita ongelmia. Kertomuksessa olisi myös kerrottava toimenpiteistä, joita on toteutettu veronkierron torjumiseksi poikkeuksen soveltamisalaan kuuluvien luovutusten ja suoritusten osalta, sekä arvioitava niiden tehokkuutta.

Italia pyysi luvan jatkamista 31. joulukuuta 2023 saakka, mutta poikkeusta ehdotetaan hyväksyttäväksi ajalle 1. heinäkuuta 2020 – 30. kesäkuuta 2023. Tämän ajan pitäisi olla riittävä niiden toimien tehokkuuden kattavaan arviointiin, joita on toteutettu veronkierron vähentämiseksi poikkeuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Lisäksi yrityksille ja verohallinnolle jää näin enemmän aikaa tehdä tarvittavat mukautukset järjestelmiinsä.

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

Poikkeus voidaan myöntää alv-direktiivin 395 artiklan perusteella alv:n kantamisen yksinkertaistamiseksi tai tietyntyyppisten verovilppien tai veron kiertämisen estämiseksi. Italia pyysi poikkeustoimenpidettä veronkierron torjumiseksi aloilla, joilla on havaittu alv-petoksia jo vuosien ajan. Italian toimittamien tietojen mukaan toimenpiteellä on voitu tehokkaasti parantaa veronkantoa ja vähentää alv-petoksia kohdealoilla. Poikkeus on muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten mukainen.

Puolalle myönnettiin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2019/310[5] vastaavanlainen poikkeus, jonka nojalla se saa soveltaa jaetun maksun järjestelmää. Puolan jaetun maksun järjestelmäkokonaisuus koostuu vapaaehtoisesta ja pakollisesta jaetun maksun järjestelmästä. Pakollinen jaetun maksun järjestelmä koskee sähköisillä pankkisiirroilla maksettuja tavaroiden luovutuksia ja palveluiden suorituksia, jotka tapahtuvat verovelvollisten välillä aloilla, jotka ovat erityisen alttiita alv-petoksille ja joilla petoksia on havaittu jo vuosien ajan. Puolan pakollisessa jaetun maksun järjestelmässä pankki toimii jakajana ja suorittaa tarvittavat toimet siirtääkseen asiakkaan maksaman määrän luovuttajan tai suorittajan asiaankuuluville tileille. Tämä tarkoittaa, että veron peruste maksetaan kaupan alan toimijan tavanomaiselle tillille, kun taas alv maksetaan kaupan alan toimijan suljetulle alv-tilille. Verovelvollinen omistaa suljetulla alv-tilillä olevat varat, mutta hänen mahdollisuutensa käyttää niitä on kuitenkin periaatteessa rajoitettu alv:n maksamiseen veroviranomaiselle tai luovuttajilta tai suorittajilta saatuihin kauppalaskuihin merkityn alv:n maksamiseen.

Myös Romania haki poikkeusta saadakseen soveltaa jaetun maksun järjestelmää tiettyjen verovelvollisten luovutuksiin ja suorituksiin. Romanian ehdottama jaetun maksun järjestelmän suhteen epäiltiin sen oikeasuhteisuutta ja yhteensopivuutta perustamissopimuksen kanssa. Sen vuoksi komissio ei myöntänyt poikkeusta Romanialle.[6]

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Alv-direktiivin 395 artikla.

• Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)

Kun otetaan huomioon ehdotuksen perustana oleva alv-direktiivin säännös, ehdotus kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Sen vuoksi toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta.

• Suhteellisuusperiaate

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

Koska poikkeus on ajallisesti rajattu ja se koskee vain julkista sektoria, valtion määräysvallassa olevia yrityksiä ja pörssiyhtiöitä, voidaan katsoa, että sitä sovelletaan alaan, jolla verovilppi aiheuttaa huomattavia ongelmia. Näin ollen erityistoimenpide on oikeassa suhteessa tavoitteeseen eli siihen nähden, että tarkoituksena on estää verovilppiä.

• Toimintatavan valinta

Ehdotettu toimintatapa on 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.

---

[5] 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).

[6] Komission tiedonanto neuvostolle neuvoston direktiivin 2006/112/EY 395 artiklan mukaisesti (COM/2018/666 final).

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

• Sidosryhmien kuuleminen

Sidosryhmien kuulemista ei ole järjestetty. Tämä ehdotus perustuu Italian esittämään pyyntöön ja koskee ainoastaan kyseistä jäsenvaltiota.

• Asiantuntijatiedon keruu ja käyttö

Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö ei ole ollut tarpeen.

• Vaikutustenarviointi

Ehdotuksella neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi pyritään pidentämään alv-direktiivin 206 ja 226 artiklasta poikkeavan toimenpiteen kestoa. Toimenpide koskee tavaroiden luovutuksia ja palvelujen suorituksia viranomaisille, keskus- tai paikallishallinnon viranomaisten määräysvallassa oleville yrityksille sekä noin neljällekymmenelle pörssiin listautuneelle yhtiölle. Ehdotetussa neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä edellytetään, että arvonlisävero maksetaan erilliselle verohallinnon pankkitilille. Näin pyritään ensisijaisesti torjumaan verovilppiä, johon mainituille tahoille tavaroita luovuttavat ja palveluja suorittavat toimijat syyllistyvät jättäessään arvonlisäveron maksamatta. Italian tällä hetkellä soveltama toimenpide on vaikuttanut toimivan hyvin tässä.

Italian toimittamien tietojen mukaan toimenpiteen käyttöönotto sen alkuperäisessä laajuudessa on johtanut maksujen lisääntymiseen noin 3,5 miljardilla eurolla vuonna 2015. Summan on määritellyt *Agenzia delle Entrate* sen perusteella, että *Pubblica Amministrazionelle* (julkishallinnolle) tavaroita luovuttavien ja palveluita suorittavien toimijoiden osalta samoista liiketoimista jaetun maksun järjestelmän käyttöönoton jälkeen tosiasiallisesti maksetun myyntiin sisältyvän arvonlisäveron kokonaismäärä vähennettynä korvausten ja palautusten kasvulla on pienempi kuin julkishallinnon suorittamat samoihin liiketoimiin liittyvät maksut. Italian tekemät lisäselvitykset osoittavat, että vaikutus on pysynyt samalla tasolla myöhempinä vuosina. Tämän selvityksen perusteella toimenpiteen laajentamisella koskemaan myös keskus- tai paikallishallinnon viranomaisten määräysvallassa olevia yrityksiä ja pörssiin listautuneita yhtiöitä on kasvatettu maksujen määrää vielä 1,08 miljardilla eurolla. Tämänkin toimenpiteen alkuperäinen vaikutus on pysynyt samana myöhempinä soveltamisvuosina. Toimenpiteen soveltamisen kokonaisvaikutus on näin ollen 4,58 miljardia euroa vuodessa.

Huomioon olisi otettava myös se, etteivät järjestelmään kuuluvat tavaroiden luovuttajat ja palveluiden suorittajat saa alv:a omilta asiakkailtaan. Tästä syystä ne joutuvat useammin pyytämään alv-palautusta, elleivät ne voi kuitata arvonlisäveroa muilla Italiassa maksettavilla veroilla. Jotta tällaisille – erityisesti Italian ulkopuolelle sijoittautuneille – verovelvollisille ei aiheutuisi kielteisiä vaikutuksia, veronpalautusjärjestelmän on ensiarvoisen tärkeää toimia moitteettomasti ja nopeasti. Italian mukaan sen alv-palautusjärjestelmä toimii moitteettomasti, ja alv-palautusten keskimääräinen käsittelyaika on saatu lyhennettyä 67 päivään, minkä jälkeen maksun varsinaiseen suorittamiseen saajalle kuluu vielä seitsemän päivää. On myös odotettavissa, että voimaan tulleilla uusilla säännöillä pystytään asianmukaisesti käsittelemään mahdollisesti lisääntyvät alv-palautukset. Italian toimittamien tietojen mukaan jaetun maksun järjestelmän käyttöönoton yhteydessä suunniteltiin, että verovelvollisilla, joilla on jaetun maksun järjestelmän piiriin kuuluvia liiketoimia, on ensisijainen oikeus saada alv-hyvitykset maksettua näistä liiketoimista kertyvien alv-saamisten ylärajaan asti. Tämä merkitsee, että jaetun maksun järjestelmään liittyvät palautushakemukset käsitellään ensisijaisina sekä

alustavassa tutkimuksessa että palautettavia maksuja suoritettaessa verrattuna muihin kuin ensisijaisina käsiteltäviin palautuksiin.

- **Perusoikeudet**

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia perusoikeuksien suojeluun.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Toimenpiteellä ei ole kielteisiä vaikutuksia alv:sta saataviin unionin omiin varoihin.

2020/0119 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS

luvan antamisesta Italian tasavallalle soveltaa yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY 206 ja 226 artiklasta poikkeavaa erityistoimenpidettä annetun täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2017/784 muuttamisesta

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) Italialle myönnettiin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2015/1401[2] 31 päivään joulukuuta 2017 saakka lupa edellyttää, että viranomaiset maksavat niille luovutettavista tavaroista ja niille suoritettavista palveluista kannettavan arvonlisäveron veroviranomaisten erilliselle suljetulle pankkitilille. Tämä erityistoimenpide poikkesi direktiivin 2006/112/EY 206 ja 226 artiklasta arvonlisäveron maksamisen ja laskutussääntöjen osalta.

(2) Neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2017/784[3] Italialle annettiin lupa soveltaa erityistoimenpidettä 30 päivään kesäkuuta 2020. Lisäksi erityistoimenpiteen soveltamisala laajennettiin kattamaan tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset Italian siviililain (*Codice Civile*) 2359 artiklassa tarkoitetuille viranomaisten määräysvallassa oleville yrityksille sekä pörssiin listautuneille, Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa -indeksiin, jäljempänä ’FTSE MIB -indeksi’, kuuluville yhtiöille.

(3) Italia pyysi komissiossa 4 päivänä joulukuuta 2019 saapuneeksi kirjatulla kirjeellä, että luvan voimassaoloa jatkettaisiin 31 päivään joulukuuta 2023 saakka ja erityistoimenpiteen soveltamisala rajoitettaisiin niin, että se kattaisi tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset vain viranomaisille. Italia pyysi komissiossa 27 päivänä maaliskuuta 2020 saapuneeksi kirjatulla kirjeellä, että toimenpiteen soveltamisala laajennettaisiin kattamaan tavaroiden luovutukset ja palveluiden suoritukset keskus- tai paikallishallinnon viranomaisten määräysvallassa oleville yrityksille ja pörssiin listautuneille FTSE MIB -indeksiin kuuluville yhtiöille. Tämän vuoksi Italia pyytää, että erityistoimenpiteen voimassaoloa jatketaan ja että sen soveltamisala on sama kuin täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2017/784 nojalla myönnetyn luvan soveltamisala.

[1] EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1.
[2] EUVL L 217, 18.8.2015, s. 7–8.
[3] EUVL L 118, 6.5.2017, s. 17.

(4) Komissio antoi direktiivin 2006/112/EY 395 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti Italian pyynnön tiedoksi muille jäsenvaltioille 5 päivänä toukokuuta 2020 päivätyllä kirjeellä. Se ilmoitti Italialle 6 päivänä toukokuuta 2020 päivätyllä kirjeellä saaneensa kaikki pyynnön arviointia varten tarvitsemansa tiedot.

(5) Toimenpide on osa toimenpidepakettia, jonka Italia on ottanut käyttöön veropetosten ja veronkierron torjumiseksi. Sähköistä laskutusta koskeva velvoite otettiin käyttöön tietyillä aloilla 1 päivänä heinäkuuta 2018 ja yleisesti 1 päivänä tammikuuta 2019. Velvoite hyväksyttiin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2018/593[4]. Toimenpidepaketilla, johon sähköinen laskutus kuuluu, on korvattu muita valvontatoimenpiteitä, ja paketin avulla Italian veroviranomaiset voivat vertailla toimijoiden ilmoittamia liiketoimia ja valvoa alv-maksuja.

(6) Pyynnössään Italia selvittää, että aikaa, joka kuluu siihen, että verohallinto saa tietoonsa mahdollisen verovilpin tai veropetoksen, on toteutetulla toimenpidepaketilla saatu lyhennettyä alun perin tarvitusta 18 kuukaudesta kolmeen kuukauteen, mutta ilman jaetun maksun järjestelmän soveltamista verojen periminen vilppiin tai petoksiin syyllistyneiltä tarkastuksen jälkeen saattaa osoittautua mahdottomaksi, jos syylliset ovat maksukyvyttömiä. Jaetun maksun järjestelmä on ennakkotoimenpiteenä huomattavasti tehokkaampi. Toimenpiteen tehokkuutta koskevat vahvistetut tiedot osoittavat, että toimenpide on ollut jopa odotettua tehokkaampi.

(7) Yksi toimenpiteen vaikutuksista on se, että tavaroiden luovuttajat ja palvelujen suorittajat, jotka ovat verovelvollisia, eivät pysty kuittaamaan tuotantopanoksista maksamaansa arvonlisäveroa luovutuksista ja suorituksista saamallaan arvonlisäverolla. Ne voivat joutua tilanteeseen, jossa niillä on jatkuvasti verosaatavia ja niiden on haettava alv-palautusta verohallinnolta. Italian toimittamien tietojen mukaan palautushakemukset käsitellään keskimäärin 67 päivässä, ja varsinainen maksu suoritetaan keskimäärin seitsemässä päivässä. Jaetun maksun järjestelmän käyttöönoton yhteydessä suunniteltiin, että verovelvollisilla, joilla on jaetun maksun järjestelmän piiriin kuuluvia liiketoimia, on ensisijainen oikeus saada alv-hyvitykset maksettua näistä liiketoimista kertyvien alv-saamisten ylärajaan asti. Tämä käytäntö merkitsee, että jaetun maksun järjestelmään liittyvät palautushakemukset käsitellään ensisijaisina sekä alustavassa tutkimuksessa että palautettavia maksuja suoritettaessa verrattuna muihin kuin ensisijaisina käsiteltäviin palautuksiin.

(8) Täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2017/784 johdanto-osan 7 kappaleen mukaan tarvetta poikkeamiselle direktiivistä 2006/112/EY jaetun maksun järjestelmän soveltamiseksi ei pitäisi enää olla, kun valvontatoimenpiteiden paketti, jota Italia on aikonut ryhtyä soveltamaan, on otettu kokonaisuudessaan käyttöön. Näin ollen Italia vakuutti, ettei se aio pyrkiä uusimaan jaetun maksun järjestelmän soveltamisen sallivaa poikkeusta. Toimenpiteiden tehokkuutta ei kuitenkaan vielä pystytä täysin arvioimaan, koska ne on otettu käyttöön vasta hiljattain, ja Italialle covid-19-epidemiasta aiheutuneet ongelmat tekevät verovelvollisille vaikeammaksi toteuttaa tarvittavat muutokset laskutusjärjestelmiin ja hankaloittaa verohallintojen järjestelmien mukauttamista, minkä vuoksi toimenpiteen poistamisella nykytilanteessa voisi olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia veronkierron torjunnalle ja alv:n kantamiselle sekä verovelvollisille koituville hallinnollisille kuluille.

[4] Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2018/593, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2018, luvan antamisesta Italian tasavallalle ottaa käyttöön yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY 218 ja 232 artiklasta poikkeava erityistoimenpide (EUVL L 99, 19.4.2018, s. 14–15).

(9) Pyydetty poikkeus olisi myönnettävä rajoitetuksi ajaksi, jotta voidaan arvioida, onko erityistoimenpide aiheellinen ja tehokas. Vaikka Italia on pyytänyt luvan jatkamista 31 päivään joulukuuta 2023, sitä pitäisi jatkaa enintään 30 päivään kesäkuuta 2023. Tämän ajan pitäisi olla riittävä niiden toimien tehokkuuden kattavaan arviointiin, joita on toteutettu veronkierron vähentämiseksi kyseeseen tulevilla aloilla.

(10) Jotta voitaisiin taata poikkeuksen edellyttämä seuranta, jonka tulisi erityisesti kohdistua siihen, miten poikkeus vaikuttaa sen piiriin kuuluvien verovelvollisten arvonlisäveron palautuksiin, Italian olisi 15 kuukauden kuluessa erityistoimenpiteen jatkamisesta annettava komissiolle kertomus verovelvollisille maksettavien arvonlisäveron palautusten kokonaistilanteesta ja erityisesti palautuksiin keskimäärin kuluvasta ajasta sekä siitä, miten tehokkaasti erityistoimenpiteellä ja muilla toteutetuilla toimilla vähennetään veropetoksia kohdealoilla. Kertomukseen olisi sisällytettävä luettelo toteutetuista toimenpiteistä sekä niiden voimaantulopäivät.

(11) Erityistoimenpide on oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden, koska sen soveltamisaika on rajallinen ja se koskee vain aloja, joilla verovilppi aiheuttaa suuria ongelmia. Erityistoimenpide ei myöskään aiheuta sellaista vaaraa, että veropetokset siirtyisivät muille aloille tai muihin jäsenvaltioihin.

(12) Poikkeus ei aiheuta kielteisiä vaikutuksia lopullisessa kulutusvaiheessa kannettavan veron kokonaismäärään, eikä se vaikuta arvonlisäverosta saataviin unionin omiin varoihin.

(13) Sen vuoksi täytäntöönpanopäätöstä (EU) 2017/784 olisi muutettava,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Muutetaan neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2017/784 seuraavasti:

(1) Korvataan 3 artiklan toinen alakohta seuraavasti:

”Italian on toimitettava komissiolle viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2021 kertomus 1 ja 2 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden soveltamisalaan kuuluville verovelvollisille maksettavien arvonlisäveron palautusten kokonaistilanteesta sekä erityisesti veronpalautusmenettelyyn keskimäärin kuluvasta ajasta sekä tämän ja muiden veronkierron vähentämiseksi kyseisillä aloilla toteutettujen toimenpiteiden tehokkuudesta. Kertomukseen on sisällytettävä luettelo toteutetuista toimenpiteistä sekä niiden voimaantulopäivät.”

(2) Korvataan 5 artiklassa päivämäärä ”30 päivään kesäkuuta 2020” päivämäärällä ”30 päivään kesäkuuta 2023”.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Italian tasavallalle.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja