Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tietyn kynnyksen ylittäviin tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin tilapäisesti sovellettavan yleisen käännetyn verovelvollisuuden mekanismin osalta”

(COM(2016) 811 final – 2016/0406(CNS))

(2017/C 288/06)

Esittelijä: **Giuseppe GUERINI**

Lausuntopyyntö	Eurooppa-neuvosto, 25.1.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artikla
Komitean täysistunnon päätös	13.12.2016
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	6.4.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	31.5.2017
Täysistunnon nro	526
Äänestystulos	142/1/1
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. **Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK kannattaa toimia, joita Euroopan unioni on toteuttanut kaikentyyppisten veropetosten torjumiseksi, ja pitää arvonlisäveron (alv) kannossa sovellettavaa käännetyn verovelvollisuuden mekanismia potentiaalisesti hyödyllisenä välineenä karusellipetosten ja alv-vilpin ehkäisemiseksi.

1.2 Vakiintuneista alv-periaatteista poikkeavan käännetyn verovelvollisuuden mekanismin käytön ei kuitenkaan saa antaa haitata sisämarkkinoita. Käytön on oltava tilapäistä, ja komission on arvioitava asianmukaisesti sen mahdollisia kielteisiä sisämarkkinavaikutuksia. ETSK on huolissaan alv-järjestelmän pirstaloitumisesta, johon ehdotetut toimenpiteet saattavat johtaa, myös kun otetaan huomioon komission alv-toimintasuunnitelman ensimmäisessä vaiheessa toteutettavat toimet. Kyseisen vaiheen ei ole toistaiseksi tarkoitus koskea palveluja vaan ainoastaan tiettyjä tavaratoimituksia ([1]).

1.3 Erityisesti on tarpeen punnita sitä, kumoavatko sisämarkkinoiden yhtenäisyyteen mahdollisesti kohdistuvat haittavaikutukset petosten torjunnasta saatavat hyödyt. Komission olisikin valvottava jatkuvasti yleisen käännetyn verovelvollisuuden mekanismin toimivuutta ja pidätettävä itsellään valta puuttua asiaan, jos haittavaikutuksia ilmenee.

1.4 ETSK suosittaa erityishuomion kohdistamista suhteellisuusperiaatteeseen, sillä käännetyn verovelvollisuuden mekanismin käyttöönottoon liittyvien säännösten noudattamisesta voi aiheutua pienille ja keskisuurille yrityksille (pk-yrityksille) huomattavia kustannuksia ja nämä kustannukset saattavat vaikuttaa kassavirtaan. Yleisen käännetyn verovelvollisuuden mekanismi voi lisäksi aiheuttaa etenkin pk-yrityksille likviditeettiongelmia.

1.5 ETSK haluaa kiinnittää huomion tutkimuksiin ([2]), joiden mukaan käännetyn verovelvollisuuden ja erissä maksamisen mekanismit ovat, siellä missä niitä on tähän mennessä sovellettu, usein aiheuttaneet kassavirtaongelmia verotussääntöjä noudattaville yrityksille. Pyrkimykset torjua epärehellisten yritysten pienen joukon tekemiä veropetoksia ovat toisin sanoen aiheuttaneet suuria operatiivisia ongelmia veroja kuuliaisesti maksaville talouden toimijoille, jotka luovat työpaikkoja ja vaurautta sisämarkkinoille.

([1]) EUVL C 389, 21.10.2016, s. 43, kohta 1.3.
([2]) Ks. Italian käsiteollisuusyritysten liiton (CNA) tutkimus Reverse Charge e Split Payment: in fumo la liquidità delle imprese, 2015.

1.6 ETSK korostaa, että ratkaisut, joiden avulla pyritään torjumaan alv-petoksia, eivät saisi aiheuttaa kohtuutonta tai suhteetonta taakkaa verotussääntöjä noudattaville yrityksille, etenkään pk-yrityksille. Kuten ETSK on todennut aiemmin komission alv-toimintasuunnitelmaan liittyen, vilpittömässä mielessä toimivia yrityksiä olisi säästettävä eikä niille saa sälyttää kohtuuttomia uusia velvoitteita ([3]).

1.7 ETSK huomauttaa kansallisella tasolla tapahtuvan veropetosten torjunnan edellyttävän, että kaikki jäsenvaltiot kantavat täyden vastuun omien verojärjestelmiensä toiminnasta ja että ne luovat alv-petosten torjumiseksi välineitä, jotka eivät haittaa muiden jäsenvaltioiden verojärjestelmien toimintaa tai vaikuta siihen.

1.8 Kaiken kaikkiaan ETSK katsoo, että ehdotetut toimenpiteet eivät saisi vaikuttaa kielteisesti alv-toimintasuunnitelmassa asetettuihin tavoitteisiin eivätkä haitata tai viivästyttää suunnitelman kattavaa ja oikea-aikaista toteuttamista. Komitean mielestä nyt on aika ottaa näissä asioissa laadullinen edistysaskel (harppaus uudelle tasolle) sisämarkkinoiden sekä työllisyyden, kasvun, investointien ja kilpailukyvyn edistämiseksi. Komitea pitää lisäksi tärkeänä, että toimintasuunnitelman kaikki osatekijät pyritään toteuttamaan yhtenä kiinteänä kokonaisuutena ([4]).

1.9 Jotta nyt ehdotettu säädös toimisi asianmukaisesti ja jotta voidaan vähentää tarvetta ottaa tulevaisuudessa käyttöön vielä lisää poikkeuksia EU:n alv-järjestelmän vakiintuneista periaatteista ja säännöistä, yleisen käännetyn verovelvollisuuden mekanismin soveltamista pyytävien jäsenvaltioiden olisi asetettava nimenomaisia ja konkreettisia sähköisen laskutuksen vaatimuksia maksujen aukottoman jäljitettävyyden varmistamiseksi.

2. **Komission ehdotus**

2.1 Euroopan komissio esitteli 7. huhtikuuta 2016 julkaisemassaan tiedonannossa alv-toimintasuunnitelmansa. Säädösehdotus Euroopan unionin nykyisten alv-sääntöjen uudistamiseksi ja nykyaikaistamiseksi seuraa vuonna 2017.

2.2 Sekä komission toimintasuunnitelman että myöhemmin vuonna 2017 annettavan säädösehdotuksen yhtenä tavoitteena on pienentää alv-vajetta eli odotettujen ja todellisuudessa kertyvien alv-tulojen välistä eroa ehkäisemällä mahdollisimman tarkoin alv-petokset.

2.3 Koska Euroopan alv-järjestelmän uudistus on vielä kesken, komissio on tunnustanut eräiden jäsenvaltioiden hallitusten kehotuksesta kiireellisen tarpeen sallia tiettyjen jäsenvaltioiden ottaa tilapäisesti käyttöön yleisen käännetyn verovelvollisuuden mekanismi.

2.4 Komissio on kehitellyt yleisen käännetyn verovelvollisuuden mekanismia direktiiviehdotuksessa 2016/0406(CNS), jolla muutetaan direktiiviä 2006/112/EY. Käsillä oleva lausunto koskee tätä ehdotusta.

2.5 Koska yleisen käännetyn verovelvollisuuden mekanismi poikkeaa yhdestä EU:n nykyisen alv-lainsäädännön perusperiaatteesta, nimittäin maksujen suorittamisesta erissä, komissio on päättänyt, että jäsenvaltiot voivat soveltaa mekanismia vain tietyin edellytyksin.

2.6 Edellytyksenä on, että a) jäsenvaltion alv-vaje on vähintään 5 prosenttiyksikköä EU:n alv-vajeen mediaania suurempi, b) karusellipetosten osuus on suurempi kuin 25 prosenttia jäsenvaltion alv-vajeen kokonaismäärästä ja c) jäsenvaltio toteaa, että muut valvontatoimenpiteet eivät ole riittäviä karusellipetosten torjumiseksi sen alueella.

2.7 Eräät jäsenvaltiot ovat korostaneet, että käännetyn verovelvollisuuden mekanismin yleinen soveltaminen saattaa johtaa sisämarkkinoiden pirstaloitumiseen. Jotta näin ei kävisi, komissio on sisällyttänyt säädökseen mahdollisuuden tarkistaa mekanismien soveltamista, jos niistä aiheutuu todistetusti kielteisiä vaikutuksia sisämarkkinoille EU:n yleisten tavoitteiden vastaisesti.

3. **Yleistä**

3.1 Alv-vilppi on Euroopassa suuri ongelma, johon on puututtava. Huolestuttavin alv-petosten muoto on nk. karusellipetos, jollaisia käännetyn alv-velvollisuuden mekanismilla pyritään ehkäisemään.

([3]) EUVL C 389, 21.10.2016, s. 43, kohta 1.9.
([4]) EUVL C 389, 21.10.2016, s. 43, kohdat 1.1 ja 1.2.

3.2 ETSK pitää siksi myönteisenä asianmukaisten mekanismien käyttöönottoa veropetosten vähentämiseksi. Se huomauttaa kuitenkin, että kaikkien EU:n yhtenäisestä alv-järjestelmästä tehtävien poikkeusten olisi oltava tilapäisiä ja oikeasuhteisia ja niitä olisi arvioitava asianmukaisesti mahdollisten kielteisten sisämarkkinavaikutusten määrittämiseksi. Tämä on erityisen tärkeää, kun otetaan huomioon, että komission säädösehdotuksen perustana oleva perussopimuksen 113 artikla antaa mahdollisuuden toteuttaa yhdenmukaistamistoimenpiteiden muodossa verotustoimia, joiden tavoitteena on taata sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja varmistaa, ettei kilpailu vääristy.

3.3 Ehdotetut toimenpiteet eivät kaiken kaikkiaan saisi vaikuttaa kielteisesti alv-toimintasuunnitelmassa asetettuihin tavoitteisiin eivätkä haitata tai viivästyttää suunnitelman kattavaa ja oikea-aikaista toteuttamista. Nyt on aika ottaa laadullinen edistysaskel (harppaus uudelle tasolle) sisämarkkinoiden sekä työllisyyden, kasvun, investointien ja kilpailukyvyn edistämiseksi.

3.4 On myös tärkeää pyrkiä toteuttamaan toimintasuunnitelman kaikki osatekijät yhtenä kiinteänä kokonaisuutena, sillä tällöin leijonanosaan alv-petoksista pystytään puuttumaan kattavin keinoin.

3.5 Komission säädösehdotuksessa mainittu suhteellisuusperiaatteen noudattaminen on näin ollen varmistettava, ja on pohdittava asiaankuuluvalla tavalla erilaisia yhteensovitettavia yleiseen etuun liittyviä näkökohtia, kuten sitä, että yleisen edun mukaista on olla vaarantamatta kansallisten alv-järjestelmien yhdenmukaistamista, jotta sisämarkkinat saataisiin täysin vankalle pohjalle.

3.6 Edellä sanotun valossa on syytä panna merkille, että verovilpin torjuntapolitiikka verojen yhdenmukaistaminen mukaan luettuna kuuluu pitkälti jäsenvaltioiden toimivaltaan ja että veroviranomaiset toimivat hyvin maakohtaisesti. Sekä ongelman tilastointi että vilpin ja sen torjunnan käytännöt ja muodot ovat samoin hyvin maasidonnaisia.

3.7 Tästä näkökulmasta verovilpin vastaisen mekanismin käyttöönotto jäsenvaltiossa ja poikkeaminen EU:n säännöistä sopivat yhteen jäsenvaltioiden hallituksille veropetosten torjunnassa uskottujen tehtävien ja aseman kanssa. Komission ehdotus on tässä suhteessa toissijaisuusperiaatteen mukainen, sillä se sallii jäsenvaltioiden ryhtyä kansallisen tason toimiin laittoman toiminnan torjumiseksi verotuksen alalla.

3.8 ETSK huomauttaa kuitenkin kansallisella tasolla tapahtuvan veropetosten torjunnan edellyttävän, että kaikki jäsenvaltiot kantavat täyden vastuun omien verojärjestelmiensä toiminnasta ja että ne luovat alv-petosten torjumiseksi välineitä, jotka eivät haittaa muiden jäsenvaltioiden verojärjestelmien toimintaa tai vaikuta siihen.

3.9 Komission ehdotukseen sisältyvä käännetyn verovelvollisuuden mekanismin muotoinen poikkeus ei ole yleisesti vaan tietyin edellytyksin sovellettava toimenpide. Jäsenvaltiot voivat pyytää kyseisen poikkeuksen soveltamista tietyin edellytyksin, mutta se on täysin vapaaehtoista.

3.10 Jäsenvaltiolla, joka pyytää käännetyn verovelvollisuuden mekanismin muodossa sovellettavaa poikkeusta, on oltava vähintään 5 prosenttiyksikköä EU:n mediaania suurempi alv-vaje. Kun otetaan huomioon, että EU:n mediaani on 14 prosenttia, 5 prosenttiyksikön lisäys siihen näyttäisi antavan riittävät ja vankat perusteet ottaa käyttöön poikkeustoimenpiteitä alv-vajeen pienentämiseksi ([5]).

3.11 Alustava näyttö vaikuttaisi tukevan myös sitä komission ehdotukseen sisältyvää säännöstä, että karusellipetosten osuuden on oltava suurempi kuin 25 prosenttia jäsenvaltion alv-vajeesta, kun tätä lukua verrataan EU:n keskiarvoon (24 prosenttia) ([6]).

3.12 ETSK kannattaa myös yleissäännöstä, jonka mukaan jäsenvaltiolla pitää olla ollut hallinnollisia ongelmia alv-petosten torjunnassa. Tämä ehto osoittaa nimittäin yleisen käännetyn verovelvollisuuden mekanismin olevan tehokkain ja oikeasuhteinen menetelmä alv-vajeen pienentämistavoitteen saavuttamiseksi sekä EU:n että jäsenvaltioiden yleisen edun mukaisesti.

3.13 Käännetyn verovelvollisuuden mekanismia sovelletaan komission ehdotuksen mukaan liiketoimiin, joiden arvo on yli 10 000 euroa. Komitea pitää tätä *de minimis* -sääntöä hyväksyttävänä, kun otetaan huomioon erilaiset ja usein täysin vastakkaiset etunäkökohdat, jotka verovilppiä torjuttaessa, verojärjestelmiä yhdenmukaistettaessa ja verovelvollisuuksiin liittyvää hallinnollista taakkaa kevennettäessä on samanaikaisesti huomioitava.

([5]) SWD(2016) 457 final, s. 18.
([6]) SWD(2016) 457 final, s. 15.

4. **Erityistä**

4.1 Komission suorittama sääntelyn vaikutusten arviointi osoittaa, että yleisen käännetyn verovelvollisuuden mekanismin käyttöönotto ei välttämättä poista kaikkia mahdollisia petostapauksia vaan saattaa päinvastoin synnyttää uudenlaisia petoksen muotoja tai johtaa petoksiin muualla kuin niissä jäsenvaltioissa, joissa niitä esiintyy nykyisin eniten. Komission olisikin seurattava asianmukaisesti yleisen käännetyn verovelvollisuuden mekanismin toimivuutta ja pidätettävä itsellään valta puuttua asiaan, jos EU:n sisämarkkinoiden toimintaan kohdistuu haittavaikutuksia.

4.2 Jotta tässä lausunnossa tarkasteltava säädös toimisi asianmukaisesti ja jotta voidaan vähentää tarvetta ottaa tulevaisuudessa käyttöön vielä lisää poikkeuksia EU:n alv-järjestelmän vakiintuneista periaatteista ja säännöistä, yleisen käännetyn verovelvollisuuden mekanismin soveltamista pyytävien jäsenvaltioiden olisi asetettava verovelvollisille nimenomaisia sähköisen laskutuksen vaatimuksia maksujen aukottoman jäljitettävyyden varmistamiseksi.

4.3 ETSK haluaakin korostaa tähän liittyen erityisesti sitä, että käännetyn verovelvollisuuden ja erissä maksamisen mekanismeja voidaan rajoittaa tai olla käyttämättä lainkaan, jos sähköistä laskutusta käytetään laajasti ja oikealla tavalla myyntitulojen varmentamisessa. Tällainen laskutusmenetelmä antaisi mahdollisuuden varmistaa alv-maksujen oikean suorittamisen reaaliaikaisesti, jolloin lukuisat verotussääntöjä noudattavat yritykset välttyisivät haitallisilta taloudellisilta heijastusvaikutuksilta.

4.4 Alv-petoksiin puuttuminen on kiistatta tavoite, johon on pyrittävä tarmokkaasti ja toteuttamalla jäsenvaltioissa asianmukaisia lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. On kuitenkin syytä huomata, että käännetyn verovelvollisuuden mekanismien soveltaminen yritysten välisesti yksityisten toimijoiden välillä ja erissä maksamisen mekanismien soveltaminen yritysten ja julkishallintotahojen välillä saattaa olla erittäin epäedullista verotussääntöjä noudattaville yrityksille.

4.5 Komission laatima sääntelyn vaikutusten arviointi osoittaa ensinnäkin, että käännetyn verovelvollisuuden mekanismiin liittyvien säännösten noudattamisesta aiheutuu pk-yrityksille erittäin suuret kustannukset kotimaisten liiketoimien osalta ja vielä suuremmat kustannukset rajatylittävien liiketoimien osalta. Komission vaikutustenarvioinnin mukaan lisää käännetyn verovelvollisuuden mekanismi säännösten noudattamisesta yrityksille aiheutuvia kustannuksia 43 prosenttia ([7]). Vaikka yleisen käännetyn verovelvollisuuden mekanismista odotetaan koituvan vähemmän säännösten noudattamiseen liittyviä kustannuksia kuin tiettyyn alaan rajoitetusta käännetystä verovelvollisuudesta, tämä osoittaa silti, että säännösten noudattamiskustannukset tulevat kasvamaan jyrkästi.

4.6 Tutkimukset ([8]) osoittavat myös, että käännetyn verovelvollisuuden ja erissä maksamisen mekanismit ovat, siellä missä niitä on tähän mennessä sovellettu, usein aiheuttaneet kassavirtaongelmia lukuisille verotussääntöjä noudattaville yrityksille.

4.7 Pyrkimykset torjua epärehellisten yritysten pienen joukon tekemiä veropetoksia ovat toisin sanoen aiheuttaneet suuria operatiivisia ongelmia veroja kuuliaisesti maksaville talouden toimijoille, jotka luovat työpaikkoja ja vaurautta sisämarkkinoille.

4.8 ETSK muistuttaakin komissiota ja jäsenvaltioita siitä, että komission ehdotuksessa ja eri valtioiden oikeusjärjestelmissä on pidettävä kiinni suhteellisuusperiaatteesta ja varmistettava, että toteutettavat toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa tarpeeseen torjua alv-petoksia ja että sisämarkkinoille ei aiheuteta vahinkoa. Valittujen ratkaisujen avulla tulee samaisen periaatteen mukaisesti myös puuttua laittomaan toimintaan sälyttämättä kuitenkaan kohtuutonta ja suhteetonta taakkaa rehellisille yrityksille, etenkään pk-yrityksille.

4.9 Edellä esitetyt seikat puoltavat nekin sitä, että yleisen mekanismin tulee olla luonteeltaan tilapäinen. Muuten joudumme todistamaan hallinnollisen taakan yletöntä lisääntymistä etenkin pk-yrityksissä ja samalla EU:n sisämarkkinoiden dynamiikan häiriytymistä, sillä vakavana vaarana on, että eri jäsenvaltioissa sijaitsevien yritysten kassavirtatapahtumat eriytyvät.

Bryssel 31. toukokuuta 2017.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS

([7]) COM(2016) 811 final, s. 43.
([8]) EUVL C 389, 21.10.2016, s. 43, kohta 1.9.