EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 10.2.2020
COM(2020) 47 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EU laskutussääntöjen arvioinnista

{SWD(2020) 29 final}

1. Johdanto

Komissio esittää direktiivin 2006/112/EY[1], jäljempänä 'alv-direktiivi', 237 artiklan perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle riippumattomaan taloudelliseen selvitykseen perustuvan kokonaisarviointikertomuksen 1. tammikuuta 2013 alkaen sovellettavien laskutussääntöjen vaikutuksesta ja erityisesti siitä, missä määrin ne ovat tosiasiallisesti johtaneet yritysten hallinnollisen rasituksen vähenemiseen. Komissio arvioi laskutussääntöjä nimenomaan tässä kontekstissa.

Arvioinnin tukena oli Economisti Associati -konsulttiryhmän johtama riippumaton selvitys, ja sen tuloksena julkaistiin loppuraportti helmikuussa 2019[2].

Arvioinnissa arvioitiin neuvoston direktiivin 2010/45/EU[3], jäljempänä 'toinen laskutusdirektiivi', laskutussääntöjä ja erityisesti sitä, edistettiinkö niillä alun perin asetettuja neljää yleistä tavoitetta: i) yritysten hallinnollisen rasituksen keventämistä, ii) alv-petosten vähentämistä / valvontatoimiin kohdistuvien vaikutusten vähentämistä, iii) sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja iv) pk-yritysten tukemista.

Arvioinnissa noudatettiin komission paremman sääntelyn suuntaviivojen viittä arviointiperustetta[4]: merkityksellisyyttä, vaikuttavuutta, tehokkuutta, johdonmukaisuutta ja EU:n lisäarvoa.

2. Direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpano

Arvioinnin lähtökohdan määrittämiseksi konsultti selvitti, miten jäsenvaltiot ovat saattaneet toisen laskutusdirektiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään ja panneet sen täytäntöön. Selvitys keskittyi siihen, ovatko jäsenvaltiot saattaneet direktiivin asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja lisäksi siinä arvioitiin, missä määrin kansallinen oikeudellinen kehys on direktiivin vuoksi muuttunut. Selkeyden vuoksi jäljempänä esitetty selvityksen yhteenveto on jaettu kolmeen aihealueeseen.

---

1 Yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annettu neuvoston direktiivi 2006/112/EY, EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1.

2 Report on the evaluation of Invoicing Rules of Directive 2006/112/EC: https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/745fa4fe-2db0-11e9-8d04-01aa75ed71a1

3 Neuvoston direktiivi 2010/45/EU, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2010, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta laskutussääntöjen osalta, EUVL L 189/1, 22.7.2010.

4 Lisätietoja: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fi

2.1. Sähköinen laskutus

Direktiivi toi kolme keskeistä muutosta sähköisiä laskuja (e-laskuja) koskevaan EU:n oikeudelliseen kehykseen: i) uuden sähköisen laskun määritelmän; ii) teknologianeutraaliuden periaatteen; ja iii) paperilaskujen ja sähköisten laskujen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen. Muutokset on toteutettu tasaisesti koko EU:ssa. Vaikka kansalliset säännökset poikkeaisivatkin hieman direktiivin tekstistä, ei kuitenkaan näyttäisi esiintyneen ongelmia, jotka liittyisivät direktiivin virheelliseen kansallisen lainsäädännön osaksi saattamiseen.

Jäsenvaltioista suurin osa (24) on ottanut kansallisessa lainsäädännössään käyttöön direktiivin määritelmää vastaavan *sähköisen laskun määritelmän*. Neljässä jäsenvaltiossa määritelmää ei ole otettu käyttöön, tai se poikkeaa jonkin verran alv-direktiiviin sisältyvästä määritelmästä. *Teknologianeutraaliuden periaate* on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä yhdenmukaisesti, eikä yksikään jäsenvaltio edellytä jonkin tietyn sähköiseen laskutukseen liittyvän teknologian käyttöä. Vaikka neljä jäsenvaltiota hyväksyy vain kansallisessa lainsäädännössä nimenomaisesti mainitut sähköisen laskutuksen ratkaisut, vaihtoehdot on määritelty riittävän laajasti, jotta veronmaksajien valinnanvapaus voidaan taata. *Tasavertaisen kohtelun* periaatteen varmistamiseksi kaikissa jäsenvaltioissa on poistettu sähköisiin laskuihin liittyvät lainsäädännölliset vaatimukset, jotka ylittivät paperilaskuihin sovellettavat vaatimukset[5].

2.2. Laskutuksen laatiminen ja sisältö

Toinen laskutusdirektiivi toi laskun laatimiseen ja sisältöön useita muutoksia. Sillä muutettiin kolmea laskutusjärjestelmää: itselaskutusta, yksinkertaistettuja laskuja ja kokoomalaskuja. Toisella laskutusdirektiivillä muutettiin myös rajat ylittäviin liiketoimiin sovellettavia laskutusvaatimuksia rasituksen keventämiseksi ja yhdenmukaisuuden lisäämiseksi. Tärkeimmät muutokset koskevat sovellettavia laskutussääntöjä, laskujen laatimisajankohtaa ja rajat ylittävien laskujen sisältöä.

Kaiken kaikkiaan direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä erinomaisesti. Kaikki toisen laskutusdirektiivin pakolliset vaatimukset on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lisäksi jäsenvaltiot ovat tehneet kansalliseen lainsäädäntöönsä muutoksia vapaaehtoisesti. Jäsenvaltiot ovat tehneet lisäyksinkertaistuksina joitakin muita muutoksia, joista ei varsinaisesti säädetä direktiivissä mutta jotka eivät kuitenkaan ole sen kanssa ristiriidassa.

Laskun laatimisen ja sisällön osalta joidenkin jäsenvaltioiden kansallinen lainsäädäntö vastasi jo entuudestaan toista laskutusdirektiiviä. Siten muutosten laajuus riippui siitä, miten aiempi kansallinen lainsäädäntö oli laadittu. Direktiivin vaikutus erilaisiin kansallisiin oikeudellisiin kehyksiin oli siksi epätasainen. Säännösten merkitystä arvioitiin siksi oikeudellisen muutoksen laajuuden perusteella (niiden jäsenvaltioiden lukumäärä, joissa kansallista lainsäädäntökehystä piti muuttaa) ja sen perusteella, missä määrin muutokset olivat arvonlisäverovelvollisten mielestä vaikuttaneet yritysten toimintaan. Arvioinnin myötä havaittiin, että sovellettavaa toimivaltaa (alv-direktiivin 219 a artikla), yksinkertaistettuja

[5] Lisätietoja sähköistä laskutusta koskevien säännösten saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 3.1.1. kohdassa.

laskuja (alv-direktiivin 220 a artikla, 226 b artikla ja 238 artikla), laskujen laatimisajankohtaa (alv-direktiivin 222 artikla) ja itselaskutusta (alv-direktiivin 224 artikla) koskevia muutoksia pidettiin olennaisina, kun taas muita toisen laskutusdirektiivin mukanaan tuomia muutoksia pidettiin vaikutuksiltaan melko vähäisinä[6].

2.3. Muut laskutussäännöt

Toinen laskutusdirektiivi toi yhden erityisesti pk-yrityksiin kohdistuvan muutoksen: tietynlaisia mikroyrityksiä koskevan ns. yhdistetyn kassaperusteisen kirjanpidon. Selvitys kassaperusteista kirjanpitoa koskevan säännöksen saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä osoittaa, että EU:n sääntöjen ja kansallisten lainsäädäntökehysten välillä ei ole eroja. Muut muutokset liittyvät arvonlisäverosaatavan syntymistä koskeviin sääntöihin tavaroiden yhteisöluovutusten ja -hankintojen osalta, ja niiden saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on jäsenvaltioissa toteutunut yhdenmukaisesti.

3. Toisen laskutusdirektiivin tärkeimmät vaikutukset

3.1. Hallinnollisen rasituksen keventäminen

Toisella laskutusdirektiivillä kevennettiin yritysten hallinnollista rasitusta pääasiassa seuraavilla kahdella säännöksellä: i) sähköistä laskutusta koskevat vaatimukset ja ii) laskujen laatiminen ja sisältö, joilla yksinkertaistettiin ja yhdenmukaistettiin laskutusvaatimuksia.

Sähköisen laskutuksen osalta toisella laskutusdirektiivillä on ollut selvästi myönteinen vaikutus. Toinen laskutusdirektiivi on selvästi ollut yksi niistä tekijöistä, jotka ovat lisänneet *sähköisen laskutuksen* käyttöä EU:n yrityksissä vuodesta 2014. Selvityksen perusteella toisen laskutusdirektiivin tärkein hallinnollista rasitusta keventävä vaikutus oli seurausta ei-strukturoidun sähköisen laskutuksen[7] lisääntymisestä, mikä taas johtui yksinkertaistuksista, joilla yrityksiä kannustettiin siirtymään paperilaskuista PDF-lomakkeisiin[8]. Toisessa laskutusdirektiivissä ei erotella strukturoituja[9] ja ei-strukturoituja sähköisiä laskuja. Koska direktiivissä ei erotella kahta sähköisen laskun muotoa ja koska siinä sovelletaan teknologianeutraaliuden periaatetta, se ei ole suoraan edistänyt automaattisesti käsiteltävien laskujen käyttöä eikä siten johtanut strukturoitujen sähköisten laskujen käytön lisääntymiseen.

Määrällisesti[10] direktiivin arvioidaan keventäneen yritysten hallinnollista taakkaa 1,04 miljardilla eurolla vuosina 2014–2017. Tästä määrästä noin 920 miljoonan euron keveneminen johtui ei-strukturoidusta laskutuksesta[11]. Tästä toisen laskutusdirektiivin

---

6 Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 3.1.2. kohta.

7 Ei-strukturoiduilla sähköisillä laskuilla tarkoitetaan laskuja, jotka toimitetaan sähköisesti ilman määrämuotoa, esimerkiksi sähköpostia, jossa on PDF-liite, tai faksia, joka on otettu vastaan sähköisesti muussa kuin paperimuodossa.

8 Portable Document Format on tiedostomuoto, jolla luodaan ja lähetetään tietyn muotoisia sähköisiä asiakirjoja.

9 Strukturoiduilla sähköisillä laskuilla tarkoitetaan määrätyssä sähköisessä muodossa laadittuja, toimitettuja ja vastaanotettuja laskuja, jotka voidaan käsitellä automaattisesti ja sähköisesti.

10 Laskelmien osalta ks. Report on the evaluation of Invoicing Rules of Directive 2006/112/EC, 5.2. ja 6 kohta.

11 Loput säästöistä saadaan yksinkertaistetusta laskutusjärjestelmästä ja kassaperusteisesta kirjanpitojärjestelmästä.

vaikutuksesta ovat hyötyneet eniten mikroyritykset[12], jotka ottivat käyttöön ei-strukturoidut sähköiset laskut, koska niillä ei ollut valmiuksia toimia strukturoitua sähköistä laskutusta koskevien vaatimusten mukaisesti.

Laskujen laatimisen ja sisällön tarkistamisen osalta rasituksen keventymistä pidettiin melko vähäisenä. Hallinnollisen rasituksen kevenemiseen vaikutti eniten yksinkertaistettua laskutusjärjestelmää koskeva säännös (jonka vaikutus arvioitiin määrällisesti noin 38 miljoonaksi euroksi vuodessa[13]).

3.2. Vaikutukset sisämarkkinoihin

Toinen laskutusdirektiivi edisti sisämarkkinoiden toimintaa pääasiassa sähköisten laskujen ja rajat ylittävän laskutuksen keinoin.

Selvityksessä kerätyt tiedot osoittavat, että vuonna 2014 yksi neljästä EU:n sisäisestä toimijasta laati laskut sähköisesti, ja vuonna 2018 määrä kasvoi kolmeen neljästä toimijasta. Tämä merkitsee sitä, että toinen laskutusdirektiivi poisti ongelmat, jotka vaikeuttivat rajat ylittävää sähköistä laskutusta, joten sähköisten laskujen käyttö rajat ylittävissä liiketoimissa lisääntyi sen ansiosta selvästi.

Toiseksi toinen laskutusdirektiivi toi neljä merkittävää muutosta rajat ylittäviin laskuihin sovellettaviin sääntöihin: i) sovellettavia laskutusjärjestelmiä koskevat uudet säännöt (219 a artikla); ii) yhdenmukainen määräaika EU:n sisäisiä liiketoimia koskevien laskujen laatimiselle (222 artikla); iii) valuutan muuntamista koskevat uudet säännöt (91 ja 230 artikla); ja iv) käännetyn verovelvollisuuden piiriin kuuluvia rajat ylittäviä liiketoimia koskevien laskujen sisällön yksinkertaistaminen (226 a artikla). Lisäksi itselaskutusta koskevilla uusilla säännöillä (224 artikla) yksinkertaistettiin tämän järjestelmän käyttöä rajat ylittävissä liiketoimissa. Nämä muutokset paransivat EU:n sisäisiin liiketoimiin sovellettavien laskutussääntöjen oikeusvarmuutta.

Muiden toista laskutusdirektiiviä koskevien säännösten vaikutusta sisämarkkinoihin pidetään vähäisempänä, koska ne eivät vaikuttaneet laskutusprosesseihin, eivätkä yritykset näin ollen olleet niiden kanssa juuri tekemisissä.

3.3. Direktiivin rooli pk-yritysten tukemisessa

Useimmat toisen laskutusdirektiivin sisältämät toimet ovat yleisluonteisia, ja niitä sovelletaan sekä suuriin yrityksiin että pk-yrityksiin. Sääntelykehyksen yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen keventää kuitenkin hallinnollista rasitusta, ja näin ollen toimenpiteistä voi olla hyötyä erityisesti pk-yrityksille, joilla on pienemmän kokonsa vuoksi yleensä suurempia vaikeuksia noudattaa verovelvoitteita kuin suurilla yrityksillä.

---

12 Mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä annetussa komission suosituksessa (K(2003) 1422) mikroyritys määritellään yritykseksi, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 10 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 2 miljoonaa euroa.

13 Laskelmien osalta ks. Report on the evaluation of Invoicing Rules of Directive 2006/112/EC, 6.2.2. kohta.

Toisella laskutusdirektiivillä oli myönteinen vaikutus pk-yrityksiin, koska *ei-strukturoidun sähköisen laskutuksen* käyttö oli niiden parissa yleisempää. Tämä myönteinen vaikutus oli merkittävämpi pk-yritysten ja mikroyritysten kuin suurten yritysten kannalta. Pk-yrityksiin kohdistui noin 55 prosenttia rasituksen kevenemisestä, koska ei-strukturoidun sähköisen laskutuksen käyttö oli niiden parissa yleisempää. Rasituksen kevenemisessä on edelleen merkittäviä keskinäisiä eroja, ja tämä johtuu nimenomaan suurista yrityksistä, koska ne myös laskuttavat selvästi enemmän.

Toinen laskutusdirektiivi toi muutoksen myös kahteen pk-yrityksille kokonaan tai osittain suunnattuun laskutusjärjestelmään, kassaperusteiseen kirjanpitoon ja yksinkertaistettuihin laskuihin, ja edisti näin niiden käytön yleistymistä. Useat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön *kassaperusteisen kirjanpitojärjestelmän* tai laajentaneet sitä toisen laskutusdirektiivin myötä käyttöön otettujen muutosten jälkeen. On arvioitu, että toisen laskutusdirektiivin ansiosta noin 60 000 uutta mikroyritystä on hyötynyt kassaperusteisesta kirjanpitojärjestelmästä. Kaiken kaikkiaan järjestelmän käyttö on edelleen vähäistä, koska kassaperusteisen kirjanpitojärjestelmän valitseminen edellyttää kirjanpitoprosessin muuttamista, mikä saattaa johtaa siihen, että neuvonantajille on maksettava suurempia palkkioita. Toinen laskutusdirektiivi on lisännyt kassaperusteisen kirjanpitojärjestelmän käyttöä siten, että niissä kymmenessä jäsenvaltiossa, joissa muutokset johtuvat nimenomaan toisesta laskutusdirektiivistä, kustannussäästöjen arvioidaan olevan yhteensä 33 miljoonaa euroa. Kassaperusteisen kirjanpidon merkitys ulottuu kuitenkin hallinnollisen rasituksen keventämistä paljon laajemmalle. Se oli mikroyrityksille erittäin tärkeä talouskriisin aikana, kun taloustilanne oli heikompi ja maksujen suorittaminen vaikeampaa.

Toisen laskutusdirektiivin tuomien muutosten vuoksi myös yksinkertaistettujen laskujen järjestelmä on otettu käyttöön useissa jäsenvaltioissa, ja toiset jäsenvaltiot ovat laajentaneet sen soveltamisalaa. *Yksinkertaistetulla laskutusjärjestelmällä* arvioitiin olevan kaikista laskujen laatimista ja sisältöä koskevista säännöksistä eniten vaikutusta hallinnollisen rasituksen vähentämiseen (ks. 3.1 kohta edellä). Yksinkertaistettuja laskuja käytetään kuitenkin edelleen suurelta osin vain tietyillä toimialoilla, kuten majoitus- ja ravintolapalveluissa, vähittäiskaupan alalla, huoltoasemapalveluissa ja kuljetuspalveluissa, joten rasitus ei ole keventynyt merkittävästi.

3.4. Alv-petosten torjunta

Direktiivin tarkoituksena oli myös tukea verovalvontatoimia ja siten parantaa alv-säännösten noudattamista. Tätä varten toisella laskutusdirektiivillä muutettiin erityisesti kahta säännöstä: i) määräaikaa EU:n sisäisiä liiketoimia koskevien laskujen laatimiselle ja ii) sääntöjä, jotka koskevat arvonlisäverosaatavan syntymistä EU:n sisäisten luovutusten ja hankintojen osalta. Ei ole kuitenkaan näyttöä siitä, että toisella laskutusdirektiivillä olisi ollut merkittävää vaikutusta verovalvontaan tai alv-säännösten noudattamiseen. Veroviranomaisten kannanotot vahvistavat, että toisen laskutusdirektiivin vaikutukset alv-säännösten noudattamiseen ovat melko rajalliset tai olemattomat. Veroviranomaiset ja sidosryhmät ovat sitä mieltä, että verovalvonnan alan laskutussääntöjen avulla ei voida saavuttaa enempää. Koska laskutustiedot eivät ole helposti veroviranomaisten saatavilla, viranomaiset keskittyvät tällä

hetkellä reaaliaikaisen raportoinnin varmistaviin järjestelmiin, jotka mahdollistavat paremman riskianalyysin ja kohdennetummat tarkastukset. Positiivista on kuitenkin se, että laskutusta ja sähköistä laskutusta koskevien vaatimusten yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen eivät ole vaikuttaneet kielteisesti verovalvontatoimiin.

4. Direktiivin suurimmat puutteet

Laskutussääntöjen arviointi paljasti toisessa laskutusdirektiivissä yhden selkeän puutteen ja toi lisäksi esiin muutamia kysymyksiä, joita käsitellään jäljempänä.

4.1. Luotettavan tarkastusketjun luovan liiketoiminnan valvontakeinon käsitteen (BCAT) epäselvyys

Sähköisen laskutuksen osalta toinen laskutusdirektiivi toi käyttöön luotettavan tarkastusketjun luovan liiketoiminnan valvontakeinon (BCAT), jota käytetään sähköisen laskun sisällön eheyden ja alkuperän aitouden (I&A) todistamisessa. Käsitettä pidetään edelleen monimutkaisena, veroviranomaisten tulkinnat siitä eivät ole yhdenmukaisia, ja talouden toimijat eri puolilla EU:ta soveltavat sitä huonosti. Sidosryhmät pitävät tätä toisen laskutusdirektiivin puutteena.

Toisessa laskutusdirektiivissä (233 artikla) vahvistetaan periaate, jonka mukaan talouden toimijat voivat vapaasti valita keinot sähköisten laskujen sisällön eheyden ja alkuperän aitouden varmistamiseksi. Käytännössä käytetään kuitenkin ainoastaan seuraavia menetelmiä: i) sähköinen allekirjoitus; ii) automaattinen tiedonsiirto; ja iii) luotettavan tarkastusketjun luovan liiketoiminnan valvontakeino (BCAT). Näin ollen BCAT-järjestelmä toimii oletusmenetelmänä sähköisten laskujen sisällön eheyden ja alkuperän aitouden todistamiseksi kaikkien sellaisten yritysten osalta, jotka eivät ole valinneet menetelmäkseen sähköisiä allekirjoituksia tai automaattista tiedonsiirtoa. Tämä merkitsee sitä, että useimmilla tai jopa kaikilla yrityksillä, jotka lähettävät sähköisiä laskuja allekirjoittamattomina PDF-lomakkeina, olisi oltava käytössä BCAT-järjestelmä. Yritykset eivät kuitenkaan ole juurikaan noudattaneet sääntöjä eivätkä veroviranomaiset ole panneet niitä riittävästi täytäntöön, ja joissakin jäsenvaltioissa sääntöjä ei edes ole. Yleisesti ottaen sidosryhmät katsovat, että direktiivistä puuttuu BCAT:n toimiva määritelmä. Joitakin ohjeita on sisällytetty jäsenvaltioiden johdettuun oikeuteen ja Euroopan komission laatimiin selittäviin huomautuksiin. Näistä ponnisteluista huolimatta talouden toimijat eivät pidä BCAT-järjestelmää koskevia ohjeita asianmukaisina ja riittävän selkeinä. Puutteellinen ohjeistus aiheuttaa epäselvyyttä menetelmän soveltamisesta käytännössä ja sen hyväksymisestä verotarkastuksissa.

4.2. Arkistointisääntöjen monimutkaisuus

Arkistointisääntöihin liittyy mahdollinen esiin tuleva kysymys. Toisessa laskutusdirektiivissä ei ole arkistointia koskevia määräyksiä. Koska direktiivi on saatettu osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä, arkistointisääntöjen monimutkaisuus ja sääntelyn hajanaisuus ovat lisääntyneet epätasaisesti. Tämä johtuu siitä, että eräät jäsenvaltiot ovat antaneet hyvin yksityiskohtaisia sääntöjä veroasiakirjojen sähköisestä arkistoinnista, jota luonnollisesti

sovelletaan myös sähköisiin laskuihin. Lähes 40 prosenttia sidosryhmistä katsoo, että sähköisten laskujen arkistointia koskevat kansalliset säännöt ovat raskaita ja vaikeasti noudatettavia.

4.3. 4.3 Kansalliset sähköistä raportointia koskevat vaatimukset

Toisen laskutusdirektiivin hyväksymisen jälkeen esiin tullut toinen kysymys, joka ei kuitenkaan suoranaisesti johdu direktiivistä, koskee useissa jäsenvaltioissa käyttöön otettuja tiettyjä kotimaisia liiketoimia koskeville sähköisille ilmoituksille asetettuja vaatimuksia. Jäsenvaltiot ovat ottaneet tällaisen raportointijärjestelmän käyttöön petollisen toiminnan estämiseksi. Sidosryhmät näkevät kansallisten sähköistä raportointia koskevien vaatimusten lisäämisessä riskin epäyhdenmukaisuudesta ja hallinnollisen rasituksen lisääntymisestä.

5. Päätelmät ja mahdolliset jatkotoimet

Direktiivin arviointi on suurelta osin myönteinen, sillä direktiivi on tukenut tehokkaasti laskutusta ja sähköistä laskutusta koskevien sääntöjen yksinkertaistamista ja yhdenmukaistamista EU:ssa. Toinen laskutusdirektiivi on edistänyt ei-strukturoidun sähköisen laskutuksen käyttöönottoa, yritysten hallinnollisen rasituksen keventämistä, talouden toimijoiden oikeusvarmuuden parantamista ja sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Toisen laskutusdirektiivin säännökset ovat edelleen oleellisia ja tarkoituksenmukaisia sidosryhmien sellaisten tarpeiden kannalta, jotka koskevat selkeämpiä, yksinkertaisempia ja yhdenmukaisempia sähköistä laskutusta koskevia sääntöjä.

Joillakin osa-alueilla, kuten verovalvontatoimien parantamisessa ja pk-yritysten tukemisessa, saavutukset olivat myönteisiä mutta heikompia kuin voisivat parhaimmillaan olla.

Arvioinnissa yksilöitiin myös toisen laskutusdirektiivin puute, BCAT-järjestelmään liittyvä epäselvyys. Lisäksi esiin on tullut joitakin muita kysymyksiä, jotka eivät aiheudu suoraan toisesta laskutusdirektiivistä vaan liittyvät kansallisen tason säännöksiin, kuten monimutkaiset arkistointisäännöt ja kansalliset sähköistä raportointia koskevat vaatimukset.

BCAT-järjestelmää olisi selvennettävä edellä mainitun puutteen korjaamiseksi. On kuitenkin epäselvää, voitaisiinko tällaisia selvennyksiä sisällyttää säädöstekstiin. Tämä johtuu siitä, että BCAT-järjestelmän tarkoituksena on kattaa monia erityyppisiä liiketoimintaprosesseja, joten kaikki direktiiviin sisältyvät määritelmät rajoittaisivat sen soveltamisalaa ja saattaisivat myös tekniikan kehityksen myötä vanhentua. Lisäksi veroviranomaiset eivät ilmeisesti pidä tiukkoja sääntöjä laskujen sisällön eheydestä ja alkuperän aitoudesta kovin tärkeinä sähköisen raportoinnin vaatimusten käyttöönoton vuoksi. Lisäksi vaarana on, että yrityksille, erityisesti pk-yrityksille, aiheutuisi lisärasitteita. Sen vuoksi olisi tutkittava, olisiko BCAT-järjestelmää mahdollista selkeyttää komission selittävillä huomautuksilla ja jakamalla parhaita käytäntöjä jäsenvaltioiden kesken. Tähän voitaisiin liittää lisäselvennyksiä sähköisten laskujen oikeudellisesta määritelmästä.

Yritysten monimutkaisina pitämiin arkistointisääntöihin olisi vaikea puuttua EU:n tasolla, koska laskujen tallentamista koskevista yksityiskohtaisista vaatimuksista säätävät jäsenvaltiot.

Digitaalisten ratkaisujen kehittämisen myötä aihepiirin pohdinnassa voitaisiin keskittyä esimerkiksi siihen, olisiko hyödyllistä kehittää eurooppalaista laskujen tallentamiseen tarkoitettua pilvipalvelua koskeva standardi.

Veroviranomaisten ja sidosryhmien mukaan verovalvonnan nykyiset laskutussäännöt ovat hyvin linjassa verovalvontatoimien tarpeiden kanssa, eikä verovalvonnan parantaminen laskutussääntöjen avulla ole käytännössä juurikaan mahdollista. Näin ollen alv-direktiivin mahdollinen muuttaminen tätä tarkoitusta varten ei toisi juuri mitään lisäarvoa. Sen sijaan monet veroviranomaiset selvittävät parhaillaan, miten ne voisivat saada transaktiotiedot ilman konkreettista tai sähköistä pääsyä laskuihin, mikä olisi tehokkaiden ja reaaliaikaisten sähköistä raportointia koskevien vaatimusten mukaista.

Pk-yritysten tukemiseksi mahdollisesti tehtävissä lisäparannuksissa olisi keskityttävä pääasiassa kassaperusteiseen kirjanpitoon. Sidosryhmät ovat kuitenkin yleisesti ottaen suhtautuneet myönteisesti kassaperusteiseen kirjanpitojärjestelmään, eikä esiin ole tullut uusia kysymyksiä.

Hallinnollisen rasituksen vähäinen keveneminen johtuu pääasiassa siitä, että strukturoitua sähköistä laskutusta on käytetty vain vähän. Tämä oli toisen laskutusdirektiivin yhteydessä valittu poliittinen ratkaisu. Radikaalimpi lähestymistapa, jossa ainoastaan strukturoidut sähköiset laskut katsottaisiin päteviksi asiakirjoiksi, edellyttäisi muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Yhteenvetona voidaan todeta, että veroviranomaiset ja sidosryhmät arvioivat toisen laskutusdirektiivin tuomat laskutussäännöt toimiviksi, eikä merkittäviä ongelmia havaittu. Petosten torjunnan osalta – kun otetaan huomioon teknologian kehitys ja tiettyjen jäsenvaltioiden viimeaikainen suuntautuminen sähköiseen laskutukseen ja raportointiin – komissio tutkii yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, voidaanko sähköisen laskutuksen mahdollisuuksia tuoda enemmän esiin EU:n tasolla. Komissio aikoo myös käynnistää pohdinnan sähköistä raportointia koskevista vaatimuksista ja erityisesti jäsenvaltioissa sovellettavien keskenään erilaisten sääntöjen vaikutuksista sisämarkkinoihin.