U 71/2017 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetuksen muuttamisesta (*hallinnollista yhteistyötä arvonlisäveron alalla tehostavien toimenpiteiden osalta*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan unionin komission 30 päivänä marraskuuta 2017 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta hallinnollista yhteistyötä arvonlisäveron alalla tehostavien toimenpiteiden osalta, COM(2017) 706, sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 11 päivänä tammikuuta 2018

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Erityisasiantuntija Tuula Karjalainen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ MUISTIO 11.1.2018 EU/2017/1716

EHDOTUS HALLINNOLLISTA YHTEISTYÖTÄ ARVONLISÄVERON ALALLA TEHOSTAVIEN TOIMENPITEIDEN OSALTA

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 30 päivänä marraskuuta 2017 ehdotuksen neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta hallinnollista yhteistyötä arvonlisäveron alalla tehostavien toimenpiteiden osalta, COM(2017) 706.

Ehdotus pohjautuu komission 7 päivänä huhtikuuta 2016 antamaan tiedonantoon arvonlisäveroa koskevasta toimintasuunnitelmasta, COM(2016) 148), sekä komission 4 päivänä lokakuuta 2017 julkaisemaan tiedonantoon ALV-toimintasuunnitelman jatkotoimista – Kohti yhtenäistä EU:n ALV-aluetta – Tekojen aika, COM(2017) 566.

Huhtikuun 2016 toimintasuunnitelmassaan komissio ilmoitti yhtenä lyhyen aikavälin toimenpiteenä aikeensa parantaa tietojen vaihtoa ja analysointia veroviranomaisten välillä ja muiden lainvalvontaviranomaisten kanssa, jotta voitaisiin vahvistaa Eurofiscia ja ottaa käyttöön yhteisten tarkastusten kaltaisia uusia välineitä. Lokakuun 2017 toimintasuunnitelman yhteydessä annettujen lainsäädäntöehdotusten tarkoituksena on vahvistaa jäsenvaltioiden välisen kaupan lopullisen alv-järjestelmän keskeisiä periaatteita.

Komission nyt julkaisema ehdotus sisältää toimenpiteet, joilla vahvistetaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä alv-petosten torjumiseksi tehokkaammalla ja nopeammalla tavalla.

2 Ehdotuksen tausta

Jäsenvaltioiden välisen kaupan nykyinen verotusjärjestelmä perustuu edelleen 25 vuotta vanhoihin siirtymäjärjestelyihin. Järjestelmä mahdollistaa tavaroiden hankinnan verottomasti ja lisää näin mahdollisuuksia petoksiin rajat ylittävässä kaupankäynnissä.

Arvioiden mukaan vuonna 2015 menetettiin yhteensä noin 152 miljardia euroa arvonlisäveron kantamisessa esiintyneiden väärinkäytösten vuoksi. Aiemmin arvioitiin, että pelkästään rajat ylittävistä petoksista johtuvat tappiot olivat 50 miljardia euroa. Tällaiset vilpilliset käytännöt vääristävät kilpailua sisämarkkinoilla ja estävät sen asianmukaista toimintaa. Lisäksi niillä on vakavia seurauksia jäsenvaltioiden talousarvioille ja EU:n talousarviolle, koska osa EU:n omista varoista saadaan arvonlisäverosta.

Komission mukaan seuraavat kolme rajat ylittävien petosten tyyppiä ovat edelleen kaikkein laajimmalle levinneitä ja merkittävimpiä EU:ssa: karusellipetokset (yhteisön sisäiset missing trader -petokset eli MTIC-petokset), käytettyjä autoja koskevat petokset ja tullimenettelyihin 42 ja 63 liittyvät petokset.

MTIC-petoksissa petoksen tekijä ostaa tavaroita tai palveluja toisesta jäsenvaltiosta maksamatta arvonlisäveroa ja veloittaa ostajalta arvonlisäveron tavaroiden jälleenmyynnin yhteydessä. Petoksen tekijä ei maksa arvonlisäveroa veroviranomaisille, mutta ostajalla on oikeus vähentää arvonlisävero. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ja Europol ovat arvioineet, että MTIC-petokset saattavat aiheuttaa vuosittain 40—60 miljardin euron alv-tulojen menetykset

ja että on mahdollista, että 2 prosenttia järjestäytyneistä rikollisryhmistä tekee 80 prosenttia petoksista.

Koska autoihin sovelletaan kahta eri alv-järjestelmää eli ”marginaaliverotusta” tai normaalia alv-menettelyä, autokaupassa tehdään usein alv-petoksia. Helpoin tapa tehdä petoksia on myydä vähän käytettyjä tai uusia ajoneuvoja, joista vero tulisi maksaa koko myyntihinnasta, käytettyinä tavaroina, jolloin vero maksetaan ainoastaan voittomarginaalista.

Maahantuotavia tavaroita koskevilla verottomuusmenettelyillä (tullimenettelyt 42 ja 63) helpotetaan kaupankäyntiä tilanteessa, jossa tavarat toimitetaan välittömästi tuonnin jälkeen tuontivaltiosta toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan yritykseen. Menettelyjä käytetään usein väärin ohjaamalla tavarat pimeille markkinoille maksamatta arvonlisäveroa. Näitä petostapauksia ilmenee joskus samaan aikaan sen kanssa, että tavarat ilmoitetaan tullille tosiasiallista arvoaan alhaisempina tullien välttämiseksi. Vuonna 2015 alv-vapautusta sovellettiin 8,5 miljoonassa tuontitapahtumassa, joiden kokonaisarvo oli 74 miljardia euroa.

3 Ehdotuksen tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on antaa verohallinnoille tehokkaampia ja toimivampia välineitä kolmen merkittävimmän alv-petostyypin torjumiseksi rajat ylittävissä tilanteissa. Viranomaisten välillä tapahtuvan tietojenvaihdon tehostamisen ja Eurofiscin lujittamisen ansiosta jäsenvaltioiden veroviranomaiset voivat havaita paremmin petoksen tekijät, lopettaa petokset ja viime kädessä varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille.

Ehdotus tukee muita alv-aloitteita ja liittyy myös lopullisen alv-järjestelmän täytäntöönpanoon. Lisäksi MTIC-petokset ovat yksi kymmenestä rikollisuuden aloista, jotka Europol ja neuvosto ovat määritelleet Euroopan unionin tärkeimmiksi painopisteiksi vuosina 2018—2021. Asian kannalta merkityksellisiä ovat myös EU:n laajuisia alv-petoksia koskevan direktiivin (EU) 2017/1371 voimaantulo 5 päivänä heinäkuuta 2017 sekä 12 päivänä lokakuuta 2017 alkaen voimaantullut, 20 jäsenvaltion soveltama Euroopan syyttäjävirastoa (EPPO) koskeva asetus.

4 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

4.1 Yleistä

Ehdotetun lainsäädännön keskeiset toimenpiteet ovat:

— kaikkien asiaankuuluvien tietojen yhteinen käsittely ja analysointi Eurofiscin puitteissa;

— jäsenvaltioiden välisiä yhteensovitettuja tarkastuksia koskevien toimintapuitteiden parantaminen;

— tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon kehittäminen jäsenvaltioiden veroviranomaisten välillä Eurofiscin puitteissa ja lainvalvontaviranomaisten kanssa EU:n tasolla;

— autoja koskevasta kahdesta eri alv-järjestelmästä johtuvien petosten torjuminen parantamalla pääsyä ajoneuvorekisteritietoihin;

— tullimenettelyjä 42 ja 63 koskevien tietojen jakaminen tulli- ja veroviranomaisten välillä.

4.2 Tietojenvaihto ilman edeltävää pyyntöä

Ehdotuksen mukaan toimivaltaiset viranomaiset voisivat vaihtaa tietoja muulla tavalla kuin vakiolomakkeilla, jos ne katsovat sen tarpeelliseksi.

4.3 Yhteiset tarkastukset

Asetuksella on tarkoitus ottaa käyttöön uusi yhteistyöväline, jolla parannettaisiin veroviranomaisten valmiuksia valvoa rajat ylittäviä luovutuksia ja suorituksia. Kahden tai useamman veroviranomaisen virkamiehet voisivat halutessaan muodostaa yhden tarkastusryhmän ja osallistua aktiivisesti hallinnolliseen tutkimukseen. Ryhmä tarkastelisi yhden tai useamman etuyhteydessä olevan verovelvollisen — oikeus- ja yksityishenkilöiden — rajat ylittäviä liiketoimia, joissa voi esimerkiksi olla osallisina osallistuviin maihin sijoittautuneita sidossuhteessa olevia yrityksiä.

4.4 Eurofisc

Asetuksella mahdollistettaisiin kohdennettujen tietojen nopea vaihtaminen jäsenvaltioiden välillä laajamittaisiin tai uudenlaisiin alv-petoskuvioihin puuttumiseksi. Eurofiscin puitteissa tapahtuvan yhteisen käsittelyn ja analysoinnin nopeuttamiseksi komissio kehittää parhaillaan TNA-ohjelmistoa (Transaction Network Analysis), jota jäsenvaltiot voivat halutessaan käyttää vuodesta 2018 alkaen.

Osallistuminen tällaiseen käsittelyyn ja analysointiin olisi edelleen vapaaehtoista. Kaikkien jäsenvaltioiden olisi kuitenkin myönnettävä Eurofisc-virkamiehille pääsy VIES-järjestelmässä oleviin unionin sisäisiä liiketoimia koskeviin tietoihinsa TNA:n kautta. Ohjelmistolla voitaisiin näin saada selville kaikki potentiaaliset petosverkostot myös silloin, kun niissä on osallistumattomiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita kaupan alan toimijoita.

Ehdotuksessa annetaan myös Eurofisc-virkamiehille mahdollisuus toimittaa alv-petoskuvioita, riskejä ja vakavia tapauksia koskevat tiedot Europolille ja Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) sekä esittää tällaiset tapaukset EPPOlle. Lainvalvontaviranomaisten kanssa EU:n tasolla tehtävä yhteistyö mahdollistaisi Eurofisc-tietojen vertaamisen rikosrekisteriin, tietokantoihin ja muihin OLAFin ja Europolin hallussa oleviin tietoihin ja auttaisi tunnistamaan todelliset petosten tekijät ja heidän verkostonsa.

Useimmat jäsenvaltiot ovat jo aiemmin alkaneet harjoittaa tällaista yhteistyötä kansallisella tasolla ja ottaneet Europolin mukaan MTIC-petosten torjuntaan. Tällaiset yhteistyöjärjestelyt ovat kuitenkin usein monimutkaisia ja aiheuttavat vaaran siitä, että tietojen merkitys haihtuu ennen kuin ne päätyvät oikeille viranomaisille. Eurofiscin, Europolin, OLAFin ja EPPOn välinen suora linkki lyhentäisi tietoviivettä kaikkein vakavimmissa alv-petostapauksissa ja maksimoisi tietojen merkityksen rikollisjärjestöjen vastaisessa toiminnassa.

Ehdotuksella poistettaisiin eräät rajoitukset, jotka koskevat Eurofisc-virkamiesten oikeutta tutustua VIES-järjestelmässä oleviin unionin sisäisiä luovutuksia ja suorituksia koskeviin tietoihin silloin, kun luovuttaja, suorittaja tai asiakas on rekisteröity jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Tällä hetkellä pääsy myönnetään ainoastaan petosepäilyä koskevan tutkimuksen yhteydessä ja vain yleisenä virka-aikana. Ehdotuksen mukaan pääsyoikeuden myöntäminen voisi perustua petosepäilyn tutkinnan lisäksi myös petosten tekijöiden havaitsemiseen tai yksilöimiseen. Virka-aikaa koskeva rajoitus poistettaisiin, koska ajallista rajoittamista vakavien alv-petosten torjumistapauksissa on vaikea perustella. Lisäksi ehdotetaan, että valtuutettujen virkamiesten yksilöimistä koskevat käytännön yksityiskohdat määritellään täytäntöönpanosäädöksessä.

4.5 Menettelyt arvonlisäveron palauttamiseksi sellaisille verovelvollisille, jotka eivät ole sijoittautuneet palautusjäsenvaltioon

Ehdotuksen tarkoituksena on parantaa alv-velkojen keräämistä sijoittautumisjäsenvaltiossa ja välttää se, että sijoittautumisjäsenvaltion on toimitettava perintäapupyyntö alv-palautuksen pidättämiseksi palautusjäsenvaltiossa. Perintäapupyyntömenettelyltä vältyttäisiin silloin, kun asianomainen verovelvollinen antaa suostumuksensa alv-palautuksen suoraan siirtoon sijoittautumisjäsenvaltioon. Ehdotuksella vältyttäisiin nykyisen menettelyn aiheuttamista hallinnollisista rasituksista ja kustannuksista.

4.6 Vakavista alv-petostapauksista ilmoittaminen OLAFille ja EPPOlle

EPPOon osallistuvien jäsenvaltioiden olisi annettava virastolle tiedot kaikkein vakavimmista direktiivin (EU) 2017/1371 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista alv-rikoksista. Nämä olisivat tapauksia, joissa on osallisina vähintään kaksi jäsenvaltiota ja joista aiheutuva kokonaisvahinko on vähintään 10 miljoonaa euroa.

OLAF vastaa edelleen EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavia petoksia ja muita sääntöjenvastaisuuksia koskevista hallinnollisista tutkimuksista. OLAF jatkaa nykyiseen tapaan hallinnollisten tutkimusten suorittamista EPPOon osallistumattomien jäsenvaltioiden osalta. OLAF voisi myös tukea alv-petostapauksia koskevia EPPOn tutkimuksia, helpottaa ja koordinoida tutkimuksia ja antaa analyysi- ja tiedusteluapua. Tätä varten jäsenvaltioiden olisi annettava OLAFille tiedot alv-rikoksista, jos ne pitävät sitä aiheellisena OLAFin toiminnan kannalta.

4.7 Tietojenvaihdon edellytysten päivittäminen ja komission täytäntöönpanovallan käyttö

Tietojenvaihdon edellytyksiä ja komission täytäntöönpanovallan käyttöä koskevia säännöksiä muutettaisiin, jotta otettaisiin huomioon uusi henkilötietojen suojaa koskeva oikeusperusta eli asetus (EU) N:o 2016/679 sekä komission täytäntöönpanovallan käyttöä koskeva asetus (EU) N:o 182/2011.

4.8 Tullimenettelyjä 42 ja 63 koskevien tietojen sekä ajoneuvorekisteritietojen jakaminen veroviranomaisten kanssa

Ehdotuksen mukaan tuojajäsenvaltion olisi jaettava määränpääjäsenvaltion veroviranomaisten kanssa tullimenettelyjä 42 ja 63 koskevat asiaankuuluvat tiedot (esim. alv-tunnisteet, tuontitavaroiden arvo ja tavaroiden tyyppi), jotka on toimitettu sähköisesti tulli-ilmoituksen kanssa. Molempien maiden veroviranomaiset voisivat näin ollen verrata näitä tietoja tietoihin, jotka tuoja on antanut yhteenvetoilmoituksessaan ja alv-ilmoituksessaan ja jotka vastaanottaja on antanut alv-ilmoituksessaan. Alv-vapautusedellytysten tarkastamisesta tullimenettelyistä 42 ja 63 vastaaville tulliviranomaisille olisi myönnettävä automatisoitu pääsy VIES-järjestelmään, jotta nämä viranomaiset voisivat tarkastaa alv-tunnisteiden voimassaolon.

Toista uutta vaihdettavaa tietokokonaisuutta käyttäisivät Eurofiscin virkamiehet, kun ne tutkivat käytettyjen autojen myyntiin liittyviä rajat ylittäviä petoksia. Pääsy ajoneuvorekisteritietoihin antaisi niille mahdollisuuden havaita nopeasti, kuka petolliset liiketoimet on tehnyt ja missä ne on tehty. Käytännössä tämä pääsy myönnettäisiin EUCARIS-järjestelmän kautta. Kyseistä vuonna 1994 käyttöön otettua järjestelmää käytetään ajoneuvojen rekisteröintitietojen automatisoituun vaihtoon.

4.9 Muut muutokset

Kun johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneet verovelvolliset luovuttavat tavaroita tai suorittavat palveluja toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille asiakkaille, näihin verovelvollisiin kohdistuu yhä enemmän velvoitteita kyseisessä toisessa jäsenvaltiossa. Arvonlisäveron asianmukaiseksi soveltamiseksi tällaisissa rajat ylittävissä liiketoimissa ehdotetaan, että mekanismi, jolla tiedot asetetaan helposti verovelvollisten saataville, ulotettaisiin koskemaan myös verokantoja ja pieniä yrityksiä koskevia toimenpiteitä. Nykyisin mekanismi kattaa komission internetsivustollaan julkaisemat tiedot jäsenvaltioissa sovellettavista laskutussäännöksistä.

4.10 Voimaantulo

Ehdotettavien toimenpiteiden on tarkoitus tulla voimaan heti kun jäsenvaltiot ovat ne hyväksyneet ja Euroopan parlamentti on antanut lausuntonsa. Tietojenvaihto tulli- ja veroviranomaisten kesken tullimenettelyihin 42 ja 63 liittyvissä tilanteissa sekä pääsy ajoneuvorekistereihin edellyttävät tietoteknisiä muutoksia. Nämä toimenpiteet tulisivat voimaan vuoden 2020 alusta, jotta jäsenvaltiot ja komissio ehtivät toteuttaa tarvittavat muutokset. Komission internetsivustollaan ylläpitämien tietojen laajennettu julkaisuvelvollisuus tulisi voimaan vuoden 2021 heinäkuun alusta.

5 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Hallinnollisen yhteistyön asetusta (EU) No 904/2010 koskeva ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklaan, jonka mukaan direktiivin ja asetusten hyväksyminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Ehdotus on komission mukaan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Alv-toimintasuunnitelmassa peräänkuulutetaan tehokkaampia välineitä, kuten vahvemman roolin antamista Eurofiscille sekä uusien yhteistoiminta- ja yhteistyötapojen kehittämistä vankan oikeusperustan pohjalta. Tätä ei voida tehdä vain jäsenvaltioiden toimin tai käyttämällä ei-oikeudellisia välineitä. EU:n tasolla saavutettaisiin enemmän lisäarvoa kuin mitä on mahdollista saavuttaa kansallisella tasolla.

Valtioneuvoston kanta vastaa komission näkemystä toissijaisuusperiaatteesta.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Euroopan parlamentin ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoja ei ole vielä annettu.

Ehdotuksen käsittelyä neuvoston verotyöryhmässä ei ole aloitettu.

Muistioluonnos ehdotuksesta on ollut 19.—21.12.2017 kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa EU9 (Verot).

7 Ehdotuksen vaikutukset Suomelle

Komission ehdotus hallinnollista yhteistyötä koskevan asetuksen muuttamisesta olisi velvoittava ja sellaisenaan jäsenvaltioissa sovellettava.

Komission mukaan nyt ehdotetut viisi toimenpidevaihtoehtoa muodostavat paketin, jonka hyödyistä ei ole mahdollista antaa täsmällistä tai määrällistä arviota. Toimenpidevaihtojen us-

kotaan kuitenkin parantavan jäsenvaltioiden tilannetta nopeasti ja tehokkaasti siltä osin kuin ne liittyvät rajat ylittäviin alv-petoksiin. Alv-tulojen odotetaan näin ollen lisääntyvän.

Yhteisen tietojen käsittelyn ei tulisi aiheuttaa jäsenvaltioille lisäkustannuksia, sillä ne katetaan Fiscalis-ohjelmasta. Se, että viranomaisille myönnetään automatisoitu pääsy ajoneuvorekisteritietoihin ja tullitietoihin edellyttää tietoteknisten järjestelmien kehittämistä, mutta vain rajallisesti. Komissio ei voi arvioida näitä kustannuksia, sillä viime aikoina ei ole ollut vastaavanlaista tilannetta EU:ssa eikä jäsenvaltioissa. Vaikka jotkin vaihtoehdot aiheuttavat kehityskustannuksia, uudet alv-petosten torjuntaan käytettävät välineet tuovat hyötyjä jäsenvaltioiden talousarvioihin. Hyötyjen uskotaan olevan kustannuksia suuremmat.

Yritysten osalta komissio arvioi petosten tekijöiden yksilöimisen helpottamisen voivan vähentää vaatimusten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia EU:n sisäisessä kaupassa. Yrityksille ei pitäisi aiheutua lisäkustannuksia, sillä ehdotuksella parannetaan edellytyksiä jo nyt saatavilla olevien tietojen käyttämiselle ja analysoinnille. Ehdotuksesta ei uskota aiheutuvan yrityksille kielteisiä vaikutuksia, sillä se ei lisää hallinnollista rasitusta eikä aiheuta uusien sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Yritykset hyötyisivät entistä tasapuolisemmista toimintaedellytyksistä ja sisämarkkinoiden paremmasta toiminnasta.

Komission mukaan ehdotus johtaa siihen, että alv-tietoja, joihin voi sisältyä henkilötietoja, vaihdetaan ja käsitellään yhdessä aiempaa laajemmin. Tällä voi olla vaikutusta perusoikeuksiin. Ehdotuksessa uusien tietojen vaihtaminen ja käsitteleminen on kuitenkin kohdennettu tiukasti ja rajattu siihen, mikä on tarpeen ehdotuksen tavoitteiden eli rajat ylittävien alv-petosten torjumisen saavuttamiseksi tehokkaalla tavalla.

Ehdotetut toimenpiteet edistäisivät rajat ylittävien alv-petosten selvittämistä ja torjuntaa myös Suomessa. Osa toimenpiteistä voi aiheuttaa vero- ja tullihallinnolle tietojärjestelmämuutoskustannuksia, joiden suuruus riippuu järjestelmien käytännön toteutuksesta.

8 Ahvenanmaan asema

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

9 Valtioneuvoston kanta

Hallitus tukee ehdotuksen tavoitteita vahvistaa jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä rajat ylittävien alv-petosten torjumiseksi nykyistä tehokkaammalla ja nopeammalla tavalla.

Hallitus kannattaa tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon kehittämistä jäsenvaltioiden veroviranomaisten välillä ja lainvalvontaviranomaisten kanssa EU:n tasolla. Hallitus pitää tärkeänä myös yhteisten tarkastustoimien kehittämistä ja tällaisen toiminnan koordinoinnin parantamista Eurofiscin toimesta. Nyt ehdotetut toimenpiteet ajoneuvorekisteritietojen saatavuuden parantamisesta sekä tullimenettelyihin 42 ja 63 liittyvien tietojen vaihtamisesta ovat myös kannatettavia keinoja petosten torjunnassa.

Ehdotuksen yksityiskohtia on vielä selvitettävä tarkemmin.