



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 13.11.1997
KOM(97) 559 lopull.

**KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE
JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön
yhdenmukaistamisesta 17 päivänä toukokuuta 1977
annetun kuudennen neuvoston direktiivin 12
artiklan 4 kohdan mukaisesti - yhteinen
arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen
määräytymisperuste**

SISÄLLYSLUETTELO

| | | |
|-----------------|---|-----|
| 1 | JOHDANTO | 1 a |
| 2 | ALV-KANTOJEN YHDENMUKAISTAMINEN: TILANNE VUONNA 1996 | 2 |
| 3 | ALV-KANNAT JA SISÄMARKKINOIDEN TOIMIVUUS..... | 4 |
| 3.1 | Alv-kantojen vaikutus rajat ylittävään osto- ja toimituskäyttämiseen: yleiset suuntaukset..... | 4 |
| 3.2 | Alv-kantojen vaikutus rajat ylittävään osto- ja toimituskäyttämiseen: erityistapausten analysointi | 8 |
| 4 | ALENNETUN ALV-KANNAN SOVELTAMISALAN TARKASTELU | 10 |
| 4.1 | Perusteet alennetun alv-kannan soveltamisalan tarkastelemiseksi..... | 10 |
| 4.2 | Liitteen H eri luokkien tarkastelu | 11 |
| 4.3 | Tiettyjen uusien ryhmien sisällyttämistä liitteeseen H koskevien pyyntöjen uudelleentarkastelu | 15 |
| 4.4 | Direktiivin 12 artiklan 3 kohdan b alakohdan erityistapauksen tarkastelu | 21 |
| 5 | ALENNETUN ALV-KANNAN SOVELTAMISALAN YHDENMUKAISTAMINEN: TÄSTÄ ETEENPÄIN | 23 |
| 5.1 | Jäsenvaltioiden nykytilanteen analyysi | 23 |
| 5.2 | Arviointi uuden yhteisen alv-järjestelmän kannalta | 26 |
| 6 | PÄÄTELMÄT | 29 |
| <u>LIITE 1:</u> | JÄSENVALTIOISSA VUOSINA 1994 - 1996 SOVELLETTUJEN ALV-KANTOJEN KEHITTYMINEN (LUKUUN OTTAMATTA 28 ARTIKLAN 2 KOHDAN MUKAISIA SIIRTYMÄKAUDEN VEROKANTOJA) | 31 |
| <u>LIITE 2:</u> | ALENNETTUJEN ALV-KANTOJEN SOVELTAMINEN JÄSENVALTIOISSA KUUDENNEN ALV-DIREKTIIVIN LIITTEEN H SISÄLTÄMIEN TAVAROIDEN JA PALVELUJEN LUOKKIIN | 32 |

1 JOHDANTO

Tämä asiakirja sisältää kertomuksen, joka komission on esitettävä neuvostolle kuudennen alv-direktiivin 12 artiklan 4 kohdan mukaisesti alennettujen alv-kantojen soveltamisalan tarkastelemiseksi. Kaikkien alv-kannan yhdenmukaistamista käsittelevien toimenpiteiden tavoin tämä tarkastelu perustuu EY:n perustamissopimuksen 99 artiklassa määrättyyn perusteeseen, jossa määrätään, että yhdenmukaistamista tarvitaan sisämarkkinoiden perustamisen ja toimivuuden turvaamiseksi. Tämän vuoksi kertomuksella on seuraavat tavoitteet:

- Palautetaan mieleen alv-kannan yhdenmukaistamisen nykytilanne sekä kerrotaan tärkeimmistä toimenpiteistä ja tapahtumista edellisen kertomuksen KOM(94) 584 jälkeen [2 luku].
- Arvioidaan alv-kannan rakenteen merkitystä sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta. Kertomuksessa pyritään sen tähden toteamaan, onko jäsenvaltioiden välillä esiintynyt alv:stä johtuvaa kilpailun vääristymistä tai kaupan siirtymistä. Erityisesti tutkitaan, haittaavatko alv-kantojen erot rajat ylittäviä ostoja tai vaikuttavatko ne vähittäiskauppioiden hankintatapoihin [3 luku].
- Tutkitaan kuudennen alv-direktiivin liitteen H mukaisen alennetun alv-kannan soveltamisalaa sekä tavaroiden luovutusten ja palvelujen suoritusten kattavuutta. Direktiivin 12 artiklan 4 kohdan mukaisesti neuvoston on tarkasteltava liitettä H joka toinen vuosi, jotta havaittaisiin, onko sen soveltamisalaa aihetta muuttaa. Sen vuoksi tässä yhteydessä käsitellään kaikkia komissiolle tehtyjä alennetun alv-kannan soveltamisalaa koskevia valituksia ja esityksiä. Eri-tyistä huomiota kiinnitetään myös tiettyjen energiatuotteiden verotusta koskevan 12 artiklan 3 kohdan b alakohtaan [4 luku].
- Pohditaan sitä, miten alennetun alv-kannan soveltamisalan yhdenmukaistamisessa olisi edettävä. Tuleva yhdenmukaistaminen ei voi perustua vain tämän päivän keskusteluille ja pyynnöille. Sen vuoksi on tarpeellista suorittaa laajempi analyysi jäsenvaltioiden nykytilasta. Tämän analyysin perusteella voidaan arvioida nykytilannetta ehdotetun yhteisen alv-järjestelmän valossa [5 luku].
- Esitetään yhteenveto kertomuksen tärkeimmistä havainnoista ja tehdään päätelmät komission mahdollisista 12 artiklan 4 kohdan mukaisista lainsäädäntötoimista [6 luku].

On tärkeätä todeta, että tässä kertomuksessa ei käsitellä valmisteverojen yhdenmukaistamista. Kertomuksessa ei myöskään käsitellä yksityiskohtaisesti kaikkia verokantaa koskevia kysymyksiä, jotka liittyvät olennaisesti yhteistä alv-järjestelmää koskevan ohjelman toteuttamiseen sisämarkkinoita varten [KOM(96) 328 lopullinen], joka nimenomaisesti edellyttää alv-kantojen lähentämistä edelleen. Kertomuksessa ei erityisesti ennakoita komission tätä tarkoittavia lainsäädäntöaloitteita.

Lopuksi on syytä havaita, että tässä kertomuksessa ei tarkastella siirtymäkautta koskevia alv-kantaa käsitteleviä säännöksiä. Direktiivin 28 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaisesti komission tehtävänä oli tarkastella uudelleen 28 artiklan 2 kohdan a - f alakohdan säännöksiä ennen 31 päivää joulukuuta 1994. Tässä yhteydessä viitataan kertomukseen KOM (94) 584. On kuitenkin selvää, että rajoittamalla tämän kertomuksen kuudennen direktiivin vaatimuksiin komissio ei automaattisesti hyväksy näiden järjestelyjen jatkamista; komissio käsittelee näitä säännöksiä ehdotuksissaan sisämarkkinoiden yhteistä alv-järjestelmää koskevaksi ohjelmaksi.

2 ALV-KANTOJEN YHDENMUKAISTAMINEN: TILANNE VUONNA 1996

Yhteisön nykyisen alv-lainsäädännön nojalla jäsenvaltiot saavat soveltaa joko yhtä tai kahta alennettua alv-kantaa, jonka on oltava vähintään viisi prosenttia ja jota saadaan soveltaa vain liitteessä H tarkoitettujen tavara- ja palveluluokkien toimittamiseen (12 artiklan 3 kohdan a alakohta)¹. Lisäksi jäsenvaltiot saavat soveltaa alennettua kantaa maakaasun ja sähkön toimituksiin edellyttäen, että kilpailun vääristymisen vaaraa ei ole (12 artiklan 3 kohdan b alakohta). Näitä säännöksiä tarkastellaan yksityiskohtaisesti 4 luvussa.

Taide-, antiikki- ja keräilyesineisiin sovellettavia verokantoja koskevat säännöt määritellään kuudetta alv-direktiiviä muuttavassa direktiivissä². Neuvosto on säätänyt vuonna 1996 muiden kuin liitteen H luokkaan I kuuluvien maataloustuotteiden (etupäässä leikkokukat, leikkovihreä, sipulit, juuret ja muut vastaavat osat, polttopuut) verotuksesta kuudennen alv-direktiivin siirtymäkauden järjestelyjä koskevilla säännöksillä³. Kultaa koskevan järjestelyn ja siihen sovellettavien verokantojen osalta komission asianomainen aloite on vireillä neuvostossa⁴.

Direktiivin 28 artiklan 2 kohdassa säädetään niistä alv-kantaa koskevista toimenpiteistä, jotka jäsenvaltioilla on oikeus pitää voimassa 28 artiklan 1 kohdassa mainitun siirtymäkauden aikana. Kuten edellä todettiin, komissio käsittelee näitä järjestelyjä sisämarkkinoita koskevan uuden yhteisen alv-järjestelmän yhteydessä.

1 Yhteistä arvonlisäverojärjestelmää koskevan direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta arvonlisäveron yleisen verokannan tason osalta 20 päivänä joulukuuta 1996 annettu neuvoston direktiivi 96/95/EY. EYVL N:o L 338, 28.12.1996, s. 89

2 Yhteisen arvonlisäverojärjestelmän täydentämisestä ja direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta 14 päivänä heinäkuuta 1994 annettu direktiivi 94/5/EY. EYVL N:o L 60, 3.3.1994, s. 16

3 Yhteisen arvonlisäverojärjestelmän täydentämisestä ja direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta 25 päivänä kesäkuuta 1996 annettu direktiivi 96/42/EY. EYVL N:o L 170, 9.7.1996, s. 34

4 KOM(92) 441 lopullinen

Direktiivin 28 artiklan 2 kohdan a - f alakohdassa olevien siirtymäkausia koskevien järjestelyjen nojalla eräillä jäsenvaltioilla on oikeus soveltaa rajoitettuun määrään tavaroita ja palveluja poikkeuksia, joiden nojalla edellisessä vaiheessa maksettu vero palautetaan (niin sanottua nollaverokantaa), tai alennettuja verokantoja, jotka ovat alhaisempia kuin 12 artiklan 3 kohdassa säädetty vähimmäisverokanta (niin sanottuja erityisalennettuja verokantoja). Joillakin jäsenvaltioilla oli myös oikeus säilyttää alennettu verokanta, joka ei saanut olla alhaisempi kuin 12 prosenttia ja jota sovellettiin muihin kuin liitteessä H tarkoitettuihin tavaroihin ja palveluihin edellyttäen, että nämä verokannat olivat voimassa 1 päivänä tammikuuta 1991 (niin sanotut pysäköidyt kannat). Niillä jäsenvaltioilla, jotka sovelsivat alennettua verokantaa ravintolapalveluihin, lasten jalkineisiin ja vaatetukseen sekä asumiseen 1 päivänä tammikuuta 1991, oli oikeus jatkaa näiden kantojen soveltamista nykyisiä alv-järjestelyjä koskevan siirtymäkauden aikana. Lopuksi Kreikalla oli oikeus soveltaa edelleen erityisalennettuja verokantoja tietyillä saarilla ja tietyissä departementeissa. Koska kaikki nämä säännökset kuuluvat alv-järjestelyjen siirtymäkauteen, niitä ei tarkastella yksityiskohtaisesti.

Kertomuksen liitteessä 1 on yksityiskohtainen taulukko, joka kuvaa alv-kantojen kehitystä jäsenvaltioissa lukuun ottamatta 28 artiklan 2 kohtaan perustuvia kantoja vuoden 1994 lopun eli komission tätä aihetta käsitelleen edellisen kertomuksen jälkeen. Taulukosta havaitaan, että verokantojen tasot vaihtelevat yhä merkittävästi: yleiset kannat vaihtelevat 15 prosentista 25 prosenttiin, alennetut kannat viidestä prosentista 17 prosenttiin⁵. Yhteisössä sovellettavien yleisten verokantojen yksinkertainen keskiarvo on noin 19,5 prosenttia, ja alennettujen verokantojen keskiarvo on hieman yli kahdeksan prosenttia. Verrattuna vuoden 1994 lukuihin tämä merkitsee merkittävää alv-kantojen keskiarvon nousua, joka johtuu pääasiassa yhteisön laajenemisesta 15 jäsenvaltioon ja kolmen uuden jäsenvaltion verokannoista, jotka ovat keskimäärin korkeampia kuin vanhoilla jäsenvaltioilla.

Koko yhteisöä koskevassa painotetussa keskimääräisessä verokannassa ilmenee samanlainen suuntaus; komission arviot, jotka on saatu jäsenvaltioiden omia varoja koskevista laskelmista ja arvonlisäveron kertymistä kuvaavista tilastoista, osoittavat seuraavaa:

| Painotettu keskimääräinen verokanta | 1994 | 1995 EU 12 | 1995 EU 15 |
|--|-------------|-------------------|-------------------|
| Kaikki verokannat | 14,03% | 14,25% | 14,61% |
| Yleinen verokanta | 17,07% | 17,28% | 17,62% |
| Alennettu verokanta ⁶ | 5,71% | 6,17% | 6,57% |

5 Suomessa sovelletaan 17 prosentin verokantaa rajoitettuun määrään elintarvikkeita. Sitä sovelletaan vain siirtymäkauden toimenpiteenä (vuoteen 1998 asti); se muodostaa joka tapauksessa tässä maassa kolmannen alennetun verokannan. Komissio on virallisesti kehottanut Suomen viranomaisia vähentämään alennettujen verokantojen lukumäärän kahteen. Tätä lukuun ottamatta korkein alennettu verokanta yhteisössä on 12,5 prosenttia.

6 Tässä yhteydessä lukuun sisältyvät kaikki alennetut verokannat: nollaverokannat, niin sanotut erityisalennetut verokannat, pysäköidyt kannat, pysyvästi alennetut kannat.

Komissio pitää selvänä, että nykyinen alv-kantojen yhdenmukaistamisaste on vähin, mitä jäsenvaltiot ovat pitäneet välttämättömänä sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta. On selvää, että eri jäsenvaltioiden välisten alv-kantojen erojen lisääntyminen voi periaatteessa aina aiheuttaa rakenteellista epätasapainoa ja kilpailun vääristymistä eräillä taloudellisen toiminnan aloilla. Komissio ottaa kantaa näihin ongelmiin laatiessaan ehdotuksia alv-kantojen yhdenmukaistamisesta. Ensimmäinen ehdotus on tarkoitus tehdä loppuvuodesta 1997 tai vuoden 1998 alkupuolella.

Tässä yhteydessä on vielä kerran syytä kiinnittää huomiota siihen, että seuraavassa on tarkoitus (vain) tarkastella sisämarkkinoiden tämänhetkistä toimivuutta voimassa olevien alennettujen alv-kantojen rakenteen kannalta.

3 ALV-KANNAT JA SISÄMARKKINOIDEN TOIMIVUUS

Tarkastellessaan nykyisten alv-kantojen eroavuuksien vaikutusta sisämarkkinoiden toimivuuteen komissio on pyrkinyt arvioimaan, (i) vaikuttavatko jäsenvaltioiden väliset alv-kantojen erot yksittäisten ihmisten ja liikeyritysten (verovelvollisten) käyttäytymiseen ja (ii) ovatko tällaista vaikutusta koskevat ilmoitetut tapaukset luontainen osa nykyistä alv-kantojen rakennetta.

3.1 Alv-kantojen vaikutus rajat ylittävään osto- ja toimituskäyttämiseen: yleiset suuntaukset

Edellä mainitussa vuoden 1994 kertomuksessa tutkittiin huolellisesti alv-kantojen vaikutusta sekä yksittäisten ihmisten rajat ylittävän ostokäyttämisen muotoihin että verovelvollisten yhteisön sisäiseen kauppaan. Sitä varten teetettiin useita tutkimuksia, joiden tulokset osoittivat, että yleisesti ottaen ei ollut tapahtunut odottamatonta alv-pohjaista kilpailun vääristymistä tai kaupan siirtymistä, joskin tästä oli joitakin erityisiä poikkeuksia. Tämän tuloksen syytä on pohjimmiltaan kaksi. Ensiksikin muut kuin veroon perustuvat tekijät näyttävät hyvin usein merkitsevän enemmän kuin mahdollinen alv-pohjainen syy rajat ylittävässä ostokäyttämässä. Toiseksi siirtymäkausijärjestelmällä pyritään huolehtimaan verovelvollisten välisessä kaupassa sovellettavan määräraikkaperiaatteen avulla ja käyttämällä useita verojärjestelmiä (esimerkiksi etäkauppajärjestelmää) siitä, että alv-kantojen eroja ei itse asiassa voida käyttää hyväksi.

Alv peritään alkuperämaassa, kun on kyse toimituksista, jotka yhdessä jäsenvaltiossa olevat verovelvolliset tekevät toisessa jäsenvaltiossa oleville tietyn tyyppisille ostajille (vakiokannan mukaan veroa maksaville maanviljelijöille, verosta vapautetuille pienille liikeyrityksille, verovelvollisille, jotka suorittavat kuudennen alv-direktiivin 13 artiklan mukaan verosta vapautettuja liiketoimia, veroa maksamattomille henkilöille, jotka ostavat tavaroita 10 000 ecua olevan vuotuisen kynnsarvon alittavan määrän arvosta). Sama koskee tavaroiden toimittamista matkailijoille, kun nämä kuljettavat ne itse⁷, etäkauppajärjestelyn nojalla tapahtuvia toimituksia sen jäsenvaltion vahvistaman määrän alapuolella, josta toimitus tapahtuu, ja tiettyjä palvelujen suorituksia. Valmisteveron alaisten tuotteiden toimituksiin vaikuttaa ilmeisesti suuresti sovellettavien verokantojen taso sekä se, miten valmisteverot määrätään.

Komission tietojen mukaan on kuitenkin epätodennäköistä, että nämä järjestelyt aiheuttaisivat merkittävää tai laajalle levinnyttä kilpailun vääristymistä tai kaupan siirtymistä. Komission tietoon on kuitenkin uudelleen tullut eräs merkittävä tapaus, jota on jo arvioitu vuoden 1994 kertomuksessa: saksalaiset vakiokantaiseen alv-järjestelmään kuuluvat maanviljelijät, jotka ostavat esimerkiksi lannoitteita ja hyönteismyrkkyjä, joihin Saksassa sovelletaan yleistä verokantaa, suoraan naapurijäsenvaltioista, joissa näitä tuotteita verotetaan alhaisemman verokannan mukaan. Samoin ranskalaisilla on tapana ostaa esimerkiksi hiiltä kotitaloudessa käytettäväksi Belgiasta, missä sovelletaan merkittävästi alemmaa verokantaa. Muut alv-pohjaiset juomien myyntiä koskevat siirtymät, kuten virvoitusjuomien ja mineraaliveden myynti Ranskasta Belgiaan tai Ranskasta Iso-Britanniaan, eivät yleensä ole merkitykseltään huomattavia. Näiden tapausten yhteismäärää saattaa kuitenkin olla syytä tarkastella. Lisäksi saattaa syntyä merkittävä alueellinen vaikutus, jota on kenties arvioitava. Joka tapauksessa on tärkeätä huomioda, että tilanteella, jossa eri jäsenvaltiot soveltavat erilaisia (alennettuja) verokantoja tai jossa tietyssä jäsenvaltiossa on alennettu alv-kanta, mutta toisissa jäsenvaltioissa sellaista ei ole, on kielteinen vaikutus sellaisten yritysten myyntiin, jotka eivät hyödy alennetusta verokannasta tai jotka kilpailevat samankaltaisten yritysten kanssa toisessa jäsenvaltiossa, jossa alennettua verokantaa sovelletaan.

Yli rajojen tapahtuvat teleliikennepalvelut ovat esimerkki alasta, jolla palvelujen tarjoajat voivat valita, mihin valtioon sijoittavat toimipaikkansa (verotuspaikan takia) hyötyäkseen alemmista verikannoista ja/tai maksetun veron vähentämiseen liittyvistä edullisista järjestelyistä. Tälle kannustimelle antavat lisäpontta jäsenvaltioiden viime aikoina esittelemät uudet verotusjärjestelmät, jotka ovat seurausta komission tällä alalla tekemistä lainsäädäntöaloitteista⁸.

7 Lukuun ottamatta uusia liikennemuotoja.

8 KOM(97) 4 lopull. Katso myös neuvoston päätökset 97/200-214/EY, EYVL N:o L 86, 28.3.1997, s. 5.

Sanomattakin on selvää, että alv-kantojen eroilla ei ole yhtä suurta merkitystä kaikille teollisuudenaloille. Esimerkiksi koristekasvi- ja kukkaviljelytuotteiden aloilla verokantojen suuret erot ovat selvästi lisänneet alttiutta väärinkäytöksiin. Lisäksi komission tietoon on tullut tapauksia, joissa vakioverokannan soveltaminen vääristää kilpailua tämän alan yhteisön sisäisessä kaupassa.

Liitteessä 1 olevasta taulukosta voidaan huomata, että jäsenvaltioiden alv-kannat eivät muuttuneet merkittävästi vuodesta 1994 vuoteen 1996, minkä vuoksi näyttää olevan todennäköistä, että vuoden 1996 tilanne on tässä suhteessa verrattavissa vuoteen 1994. On kuitenkin korostettava, että vuonna 1994 tehdyt päätelmät riippuivat edellä mainitun siirtymäkauden erityisolosuhteista. Tämän vuoksi on ilmeistä, että siirtyminen uuteen yhteiseen sisämarkkinoiden alv-järjestelmään luo täysin uuden tilanteen, joka on otettava huomioon tehtäessä tätä järjestelmää koskevia ehdotuksia. Lisäksi muut kuin veroon perustuvat liikeyritysten ja yksittäisten henkilöiden käyttäytymiseen vaikuttavat seikat muuttuvat jatkuvasti.

Arvioidakseen viimeksi mainittua näkökantaa komissio tuki ulkopuolisen neuvonantajan tästä kysymyksestä tekemää tutkimusta⁹. Tutkimus keskittyi sellaisiin rajaseutuihin, jotka oli aikaisemmissa tutkimuksissa yksilöity ”herkiksi”, eli saksalaisiin Tanskan, Alankomaiden, Belgian, Luxemburgin, Ranskan ja Itävallan rajan lähellä oleviin seutuihin. Tutkimuksen painopisteitä olivat kuluttajien päätöksiin vaikuttavat seikat, yleiset suuntaukset rajojen ylitse tapahtuvissa ostoksissa sekä vähittäiskauppa-alan kannustimet ja strategiat. Tutkimus suoritettiin kattavan kirjallisen tarkastelun ja asiantuntijoiden haastattelujen avulla. Tutkimus kattoi alv:n ja valmisteverot; etäkauppa (postimyyni) analysoitiin myös erikseen.

Pohjimmiltaan tutkimus vahvistaa aikaisempien, vuoden 1994 kertomuksessa selvitettyjen tutkimusten tulokset. Eräät erityistulokset kannattaa kuitenkin mainita. Tutkimuksen tärkeimmät havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

- Alueilla, joilla rajojen ylitse tapahtuva ostaminen on suhteellisen vilkasta, vähittäiskauppiat itse asiassa sopeuttavat esimerkiksi mainontansa, varastossa olevien tuotteidensa valikoiman ja ulkomaan valuutan hyväksymisen naapurivaltion tarpeiden mukaan. On olemassa selkeitä esimerkkejä, joissa tällainen aktiivinen rajat ylittävä toiminta on saanut EU:n kuluttajat liikkeelle.
- Verokantojen eroista johtuva hinnanero ei ole ainoa tekijä, joka vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen rajat ylittävään kaupan määrään. Hintaa täydentävät tuotevalikoima, houkutteleva ostosilmapiiri ja hyvä asiakaspalvelu. Kielimuurien merkitys on paljon pienempi kuin olisi voinut olettaa.

9 “Retail strategies to benefit from indirect tax differences” (Jürgen Ratzinger, Ifo Institute for Economic Research) - maaliskuu 1996

- Tulevaisuudessa lähentymisen odotetaan jatkuvan ja johtavan kilpailun lisääntymiseen, hintatasojen lähenemiseen edelleen ja muutoksiin ostokäyttäytymisessä.
- Rajojen ylitse tapahtuva etäkauppa muodostaa merkittävän osan Saksan vähittäiskauppioiden liikevaihdosta. Noin viisi prosenttia kulutuskysynnästä tyydyttävät postimyyntiä harjoittavat myyjät, ja noin kolme prosenttia saksalaisten yhtiöiden postimyyntin liikevaihdosta on peräisin naapurimaiden EU-kuluttajilta.
- Rajojen ylitse tapahtuvan ostamisen määrä ei ole yleisesti ottaen muuttunut merkittävästi eri raja-alueilla vuoden 1993 jälkeen. Kaksi erityistapausta kannattaa kuitenkin huomata: (i) (Saksan) raja-alueella Luxemburgin lähellä rajan takaa tulevilla asiakkailta on erittäin tärkeä merkitys, joka on jopa kasvanut viime vuosina. (ii) Saksan ja Itävallan raja-alue osoittautui perinteisesti pitkälle yhdentyneeksi jo ennen Itävallan unioniin liittymistä. Itse asiassa sekä Baijeri että Pohjois-Italia houkuttelevat kuitenkin merkittävän osan Itävallan ostovoimasta (noin viisi prosenttia Kärntenin, Tirolin, Salzburgin ja Oberösterreichin osavaltioista, kun ei oteta huomioon tupakkaa, bensiiniä eikä ajoneuvoja. Tämä tarkoittaa, että rajan ylitse tapahtuneet ostot lisääntyivät vuodesta 1994 vuoteen 1995 noin 23 prosenttia).

Nämä päätelmät, jotka eivät ole erityisen yllättäviä, paljastavat kaksi perussuuntausta alv-kantojen vaikutuksesta rajojen ylitse tapahtuviin osto- ja toimituskäyttäytymisen muotoihin. Ensiksikin olemassa olevien verokantojen eroista huolimatta markkinoiden yhdentymisaste lisääntyy yhä, ja vähittäiskauppiat parantelevat edelleen myyntistrategioitaan. Vaikka sisämarkkinat eivät taloudellisesta näkökulmasta katsoen toimi täydellisesti, niiden toimivuus paranee kuitenkin jatkuvasti. Toiseksi on ilmeistä, että siellä, missä olot ovat suotuisat rajojen ylitse tapahtuville ostoille (ei kielimuureja, yhteiset perinteet, jne.), tapahtuu alv-pohjaista kaupan siirtymistä, ja sitä voidaan pitää kilpailun vääristymisenä. Näin ollen tutkimus vahvistaa selkeästi useiden Itävallan toimijoiden valitukset alv-pohjaisesta kaupan siirtymisestä Saksaan (esimerkiksi sähkölaitteiden osalta). Eräitä rajoitettuja alueita lukuun ottamatta on valitettavasti kuitenkin mahdotonta luotettavasti arvioida rajojen ylitse tapahtuvien ostovirtojen suuruutta tuotekohtaisesti.

Tämän johdosta sen paremmin rajojen ylitse tapahtuvien liiketoimien yleisiä suuntauksia koskeva arviointi kuin tutkimuksen erityistuloksetkaan eivät anna riittävästi todisteita, jotka oikeuttaisivat nykyisen alv-kantajärjestelmän suuriin muutoksiin. Tämä arviointi liittyy kuitenkin vain nykyiseen tilanteeseen, ja perustuu olettamukseen, että sovelletaan nykyisiä verojärjestelyjä ja että toimijoiden ja asiakkaiden käyttäytyminen ei muutu merkittävästi.

Samalla on kuitenkin selvää, että koska nykyinen verojärjestelmä perustuu määräpaikkaperiaatteen laajaan soveltamiseen ja useisiin erityisjärjestelmiin, se estää sellaisenaan sisämarkkinoiden täysimääräisen hyödyntämisen. Nykyinen monimutkainen ja epätasainen verokantojen järjestelmä on seurausta siitä, että jäsenvaltiot omien sisäpoliittisten ja taloudellisten syidensä takia pitävät itsepintaisesti kiinni nykyisistä erisuuruista verokannoistaan. Ennustettu markkinoiden jatkuva yhdentyminen lisää kilpailua, lähentää hintatasoa entisestään ja lopulta johtaa ostokäyttäytymisen mukautumiseen. Yhteisen rahan käyttöönotto ja elektronisen kaupankäynnin lisääntyminen luultavasti voimistavat selvästi näitä kehityssuuntia. Tämän vuoksi on todennäköistä, että nykyisen alv-kantarakenteen rajoittavat vaikutukset vielä lisääntyvät tulevaisuudessa. Jopa nykyisten siirtymäkausijärjestelyjen aikana saattaa osoittautua välttämättömäksi edelleen yhdenmukaistaa alv-kantoja samalla kun teollisuuden alojen (tavarat ja palvelut) kilpailu jatkuvasti lisääntyy rajat ylittävässä kaupassa.

3.2 Alv-kantojen vaikutus rajat ylittävään osto- ja toimituskäyttäytymiseen: erityistapausten analysointi

Komissio saa säännöllisesti kertomuksia ja valituksia erityistapauksista, joissa alv-kantojen erojen väitetään aiheuttavan merkittäviä vääristymiä toimijoiden välillä. On selvää, että tässä kertomuksessa ei voida kuvata yksityiskohtaisesti niitä eri tapauksia, jotka on saatettu komission tietoon (joista monet ovat luottamuksellisia tai joissa on kyse tietosuojasta). Tietyissä erityistapauksissa komissio on kuitenkin ottanut yhteyttä toimivaltaisiin kansallisiin viranomaisiin saadakseen lisätietoja tai selityksiä.

Kaksi nykyisestä alv-kantajärjestelmästä aiheutuvaa olennaista ongelmaa voidaan kuitenkin tunnistaa perussyiksi tietyille verovelvollisten välisen kilpailutilanteen vääristäville vaikutuksille (jotka puolestaan estävät loppukuluttajia hyötymästä täysimääräisesti sisämarkkinoista): (i) liitteen H valinnaisuus ja (ii) liitteessä H lueteltujen luokkien välisten yhteisten määritelmien puute.

Tällä hetkellä jäsenvaltiot voivat valita, soveltavatko ne liitteessä H määrättyjen tavara- ja palveluluokkien toimituksiin yhtä vai kahta alennettua verokantaa. Ne saattavat soveltaa alennettua alv-kantaa tiettyihin tuotteisiin tai olla soveltamatta. Tämän kertomuksen liitteessä 2 on taulukko, joka osoittaa, missä määrin jäsenvaltiot ovat käyttäneet oikeuttaan soveltaa alennettua verokantaa liitteen H 17:ään eri ryhmään. On selvää, että samanlaisten tavaroiden ja palvelujen erilainen alv-kohtelu yhteisössä johtaa todennäköisesti kilpailun vääristymiseen.

On toki totta, että liitteen H palvelujen ryhmät eivät luonteensa vuoksi ole sellaista taloudellista toimintaa, jolle olisi ominaista merkittävä soveltaminen rajojen ylitse. Myöskään liitteessä H mainitut tavarat eivät ole sen tyyppisiä, että yksityiset ihmiset tavallisesti matkustaisivat pitkiä matkoja ostaakseen niitä. Komission mielestä tämä arviointi ei kuitenkaan välttämättä anna täydellistä kuvaa tilanteesta vuonna 1996. Ennen tuoteryhmittäin tapahtuvaa tarkastelua (katso 4 luku) kannattaa jossakin määrin miettiä seuraavaa: liitteen H alv-kantojen erot vaihtelevat ainakin 20 prosenttiyksikköä (viidestä prosentista 25 prosenttiin), ja kun otetaan huomioon erityisalennetut verokannat ja nollaverokannat, tämä ero laajenee 25 prosenttiyksiköksi. Tämän vuoksi mahdollinen huomattava rahan säästö muodostaa kannustimen tavaroiden ja vähäisemmässä määrin palvelujen ostamiseen ulkomailta silloinkin, kun siitä aiheutuu huomattavaa epämukavuutta. Esimerkiksi lääketieteen alalla liikeyritykset ja toimijat voivat käyttää hyväkseen kansainvälisiä hintaeroja silloin kun niitä syntyy alv-kantojen vaikutuksesta.

Lisäksi jäsenvaltiot ovat taipuvaisia valitsemaan tavaroita ja palveluja liitteen H ryhmistä sen sijaan, että ottaisivat koko ryhmän alennetun kannan piiriin. Useissa tapauksissa tällainen ero tehdään silloinkin, kun käytetään yhdistettyä tariffinimikkeistöä tietyn tuoteryhmän tarkan kattavuuden saavuttamiseksi. Komissio on tietoinen useista tapauksista, joissa jäsenvaltiot tekevät tietyn liitteen H ryhmän sisällä sattumanvaraisilta vaikuttavia eroja.

Voitaisiin väittää, että vaikka tällaista pohjimmiltaan samanlaisten tavaroiden tai palvelujen erilaista kohtelua on vaikea ymmärtää, kansallisten ja ulkomaisten toimittajien välinen kilpailu ei vääristy yhteisön sisällä, koska niitä molempia kohdellaan samalla tavalla. Käytännössä toimivaltaiset veroviranomaiset saavat kuitenkin tiedon näistä eroista vain silloin, kun ylimääräinen ilmoitusvelvollisuus täytetään (esimerkiksi yhteisöhankinnat). Näin ollen saattaa tapahtua, että kansalliset tuottajat hyötyvät aina alennetusta verokannasta riippumatta tuotettujen tavaroiden tai toimitettujen palvelujen luonteesta, kun sitä vastoin niiden ulkomaiset kumppanit kärsivät oikein sovelletusta yleisestä alv-kannasta.

Komissio saa myös usein valituksia jäsenvaltion sisällä ilmenevästä kilpailun vääristymisestä, jonka syynä on liitteen H ryhmien epätasainen voimaan saattaminen. Nämä vääristymät koskevat samalla tavoin kaikkia yhteisön toimijoita ja kansalaisia, minkä johdosta ne eivät kuulu komission vastuulle yhtenäismarkkinoiden kilpailusääntöjen mukaisesti, mutta niiden olemassaolosta kannattaa toki ilmoittaa. On otettava huomioon, että kuudennen alv-direktiivin peruseriaatteiden mukaisesti samoja tavaroita ja palveluja ei voida verottaa eri verokantojen mukaisesti; mahdollisen verokantojen eron on perustuttava objektiiviseen eroon. Komissio on jo vaatinut tämän peruseriaatteen noudattamista muilla aloilla, ja yhdessä tapauksessa on päädytty rikkomismenettelyvaiheeseen.

Liitteen H ryhmien selkeiden yhteisten määritelmien puuttuminen synnyttää myös merkittävän määrän "rajatapauksia". Monet jäsenvaltiot soveltavat esimerkiksi alennettua alv-kantaa teehen ja kahviin ja yleistä verokantaa virvoitusjuomiin. On kuitenkin oikeutettua kysyä, onko tölkeissä olevaa jäätettä pidettävä teenä vai virvoitusjuomana, ja sama kysymys koskee useita valmiita kahvijuomia. Silloin, kun kahta tuotetta, joihin sovelletaan erilaista alv-kantaa, myydään yhdessä eikä niitä voida erottaa, nousee esiin kysymys siitä, mitä verokantaa olisi sovellettava. Vastaavasti ei ole mitään ratkaisevia perusteita, joiden nojalla voitaisiin esimerkiksi päätellä, onko CD-levy vai kirja tärkeämpi silloin, kun molemmat myydään yhdessä yhtenä tuotteena, joka on sanakirja. Kaikki tämä osoittaa nykyisen alv-kantajärjestelmän perusongelmat, jotka sekä ovat vastoin alv:n perusperiaatteita että lähes varmasti vääristävät kilpailua.

Valitettavasti komissio ei pysty määrittelemään tarkkaan edellä olevien perusongelmien aiheuttamien vääristymien määrää. Pitää paikkansa, että verokannoista annettua direktiiviä 92/77/ETY hyväksyttäessä komissio tiesi, että vähäisiä vääristäviä vaikutuksia saattoi syntyä siitä, miten liite H oli suunniteltu, ja että edellä hahmoteltu nykytilanne ei vaadi kiireellisiä toimenpiteitä etenkin, kun koko verokantojen yhdenmukaistamiskysymystä joka tapauksessa käsitellään uuden sisämarkkinoiden yhteisen alv-järjestelmän yhteydessä. Ongelmallisten tapausten määrän lisääntyminen saa komission kuitenkin ajattelemaan, että tilannetta on ehdottoman välttämätöntä seurata tarkasti ja että tulevat erilliset aloitteet saattavat osoittautua välttämättömiksi tällä alalla. Jäsenvaltioita pyydetään nimenomaisesti ratkaisemaan edellä mainitut ongelmat.

4 ALENNETUN ALV-KANNAN SOVELTAMISALAN TARKASTELU

4.1 Perusteet alennetun alv-kannan soveltamisalan tarkastelemiseksi

Tämän kertomuksen oikeusperustassa, kuudennen alv-direktiivin 12 artiklan 4 kohdan toisessa kappaleessa, todetaan seuraavasti:

"Komission kertomuksen perusteella neuvosto tarkastelee vuodesta 1994 kahden vuoden välein uudelleen alennettujen verokantojen soveltamisalaa. Neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta päättää liitteessä H esitetyn tavaroiden ja palvelujen luettelon muuttamisesta."

Kuten edellä siirtymäkauden alv-järjestelyjen yhteydessä havaitaan, alv-kantojen rakenteen ja sisämarkkinoiden yleisen toimivuuden nykyinen suhde (rajojen yli tapahtuvien liiketoimien merkityksessä) ei vaadi alv-kantojen järjestelmällistä muuttamista. Erityiset valitukset paljastavat kuitenkin nykyisen järjestelmän ongelmallisia piirteitä.

Tässä luvussa tarkastellaan yksityiskohtaisesti liitteen H eri ryhmiä, pyyntöjä liitteen H laajentamiseksi ja tiettyjen energiatoimitusten erityistapausta (12 artiklan 3 kohdan b alakohdasta). Tässä yhteydessä komissio on saanut kaupan ja teollisuuden liitoilta useita lausuntoja, joissa on pyydetty niiden edustamien alojen sisällyttämistä alennetun verokannan soveltamisalan seuraavan tarkastelun yhteydessä.

Kuten edellä on todettu, tärkein peruste alennetun alv-kannan ja liitteen H sekä 12 artiklan 3 kohdan b alakohdan tarkastelemiseksi löytyy EY:n perustamissopimuksen 99 artiklasta, joka viittaa verotuksen yhdenmukaistamiseen siinä laajuudessa, jossa se on tarpeellista ja jossa todetaan, että yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toimivuuden varmistamiseksi. Analyysin pääpaino on tämän vuoksi siinä, tarvitaanko nykyisiin sääntöihin muutoksia kilpailun vääristymisen aiheuttamien ongelmien voittamiseksi.

Tästä seuraa, että arvioita alennetun alv-kannan soveltamisesta tiettyyn alaan, tuotteeseen tai palveluun ja siitä saatavista hyödyistä voidaan tehdä vain tämän perustamissopimuksen antaman välillistä verotusta koskevan suuntaviivan pohjalta. Toisin sanoen: silloinkin, jos tietyssä tapauksessa ei todeta selkeää kilpailun vääristymistä, kaikkia alennetun alv:n puolesta ja sitä vastaan puhuvia seikkoja on arvioitava sen nojalla, mikä on niiden yleisvaikutus sisämarkkinoiden toimivuuteen. Alv:n osalta neuvosto on tehnyt ehdottoman selväksi, että sisämarkkinoiden toteuttaminen edellyttää siirtymistä sellaiseen alv-järjestelmään, joka perustuu toimitettujen tavaroiden ja palvelujen lähtövaltiossa suoritettavaan verotukseen (kuudennen direktiivin 28 artiklan 1 kohta). Tämän vuoksi alennetun alv-kannan soveltamisalan tarkastelussa ei voida jättää huomiotta sen mahdollista vaikutusta edellä mainittuun sisämarkkinoiden yhteistä alv-järjestelmää koskevaan ohjelmaan.

Liitteen H taustan ja neuvoston aiheellisten päätösten historiallista yhteyttä ei selitetä tässä kertomuksessa, koska tämä on tehty laajasti edellisessä kertomuksessa.

4.2 Liitteen H eri luokkien tarkastelu

Kuten edellä on hahmoteltu, liitteen H valinnaisuus ja sen tuoteryhmien melko laajat määritelmät aiheuttavat teknisiä perusongelmia, joita on seurattava ja analysoitava tarkasti. Useiden luokkien osalta eri eturyhmät ovat kuitenkin kääntyneet komission puoleen tiettyjen tavaroiden tai palvelujen sisällyttämiseksi alennetun alv-kannan soveltamisalaan. Tärkeimpiä tämänlaisia tapauksia käsitellään tässä luvussa, ja yleistä keskustelua tietyistä luokista kuvataan. Seuraavat alat ovat tärkeimmät: maatalous, terveydenhoito, henkilöliikenne, kulttuuri, sosiaalipolitiikka.

Maatalous

Kyseisiä maataloustuotteita ovat ne, jotka eivät sisälly liitteeseen H (ryhmä 1) eli leikkokukat, leikkovihreä, sipulit, juuret ja muut vastaavat osat sekä polttopuut. Kyseisestä komission ehdotuksesta¹⁰ neuvostossa käydyssä keskustelussa kävi ilmi, että jäsenvaltioilla on erilaisia mielipiteitä siitä, mitä alv-kantaa olisi periaatteessa sovellettava maataloustuotteisiin. Toiset jäsenvaltiot haluavat laajentaa alennetun alv-kannan soveltamisalaa kaikkiin maataloustuotteisiin, kun sitä vastoin toiset haluaisivat säilyttää nykyisen luettelon.

Elintarvikkeiden luokassa ostoksia tehdään paljon rajojen yli. Tällainen ostosten tekeminen on tällä alalla aina ollut yhteisön sisäisen kaupan piirre, mutta kaikkien komission tiedossa olevien tutkimusten perusteella se ei ensisijassa aiheudu alv-kannan eroista. Hyvin usein elintarvikkeita ostetaan naapurijäsenvaltiosta silloinkin, kun sovellettavat verokannat ovat korkeammat. Tällä hetkellä liitteen H suunnattua muuttamista ei pidetä aiheellisena tällä alalla.

Terveydenhoito

Farmakologisiin tuotteisiin (ryhmään 3) tai lääketieteellisiin laitteisiin (ryhmään 4) sovellettava alennettu alv kuvaa erittäin hyvin edellä mainittua epämääräisten määritelmien ongelmaa. Mitä merkitsee “käytetään tavanomaisesti terveydenhoidossa”, mitä tarkoittaa “tavallisesti tarkoitettu vammojen lievittämiseksi tai hoitamiseksi”? Useissa jäsenvaltioissa nämä kysymykset aiheuttavat tällä hetkellä kiistoja kyseisten liikeyritysten ja toimivaltaisten viranomaisten välillä, kun arvioidaan, sisältyvätkö tietyt alat tai tuotteet liitteeseen H. Tämä ei ole yllättävää, kun otetaan huomioon säännöksen epäselvä sanamuoto.

Henkilöliikenne

Henkilöliikenteen (ryhmän 5) verotus on hyvin monimutkainen erityiskysymys. Jäsenvaltiot verottavat “kuljetuksia” tällä hetkellä hyvin eri tavoin, ja ne soveltavat alv-kantoja, jotka vaihtelevat nolasta (vapautus ja maksetun veron palautus) 25 prosenttiin. Samalla useimmat jäsenvaltiot tekevät eron eri kuljetusmuotojen, kotimaisen liikenteen ja yhteisön sisäisen tai kansainvälisen liikenteen, jne. välillä. Komission tiedossa on, että nykyinen tilanne aiheuttaa useita käytännön ongelmia kyseisille liikeyrityksille ja että kilpailu vääristyy selvästi. Komissio on lisäksi tietoinen siitä, että liikenneala on erityisala, joka saattaa vaatia erityistä alv-kohtelua.

10 Katso alaviite 3.

Tämän vuoksi on tilattu tutkimus, jolla on seuraavat tavoitteet. Arvioidaan alv:n soveltamisessa henkilöliikennepalveluihin käytettävien erilaisten tekniikoiden vaikutuksia. Tutkitaan, esiintyykö eri liikennemuotojen välillä kilpailun epätasapainoa samoilla reiteillä (erityisesti nopea junaliikenne verrattuna lentoliikenteeseen). Ennustetaan nykyiseen alueperiaatteeseen perustuvan sääntelyn muuttamisen (absoluuttista ja suhteellista) vaikutusta hintaan ja riippuvuutta kaikista mahdollisista verotusmenetelmistä (verotuksesta lähtöpaikalla, saapumispaikalla, sijoittautumispaikassa tai siellä, missä ostajaa verotetaan?) sekä liikematkustajien vähennysoikeuteen liittyviä ongelmia.

Kulttuuri

Eniten keskustelua herättänyt liitteen H ryhmä koskee etupäässä kirjoja, lehtiä ja aikakauslehtiä (ryhmä 6). Tämä keskustelu kuitenkin usein laajennetaan käsittämään kulttuuritapahtumien verotus yleensä (ryhmä 7). Tässä yhteydessä on pohjimmiltaan kaksi perustelutapaa, joiden nojalla pyydetään alennetun alv-kannan soveltamisalan laajentamista:

Ensiksikin äänite- ja videoteollisuus vaatii, että CD-levyihin, äänilevyihin, kasetteihin ja videoihin pitäisi voida soveltaa alennettua alv-kantaa. Väitetään, että esimerkiksi CD-levyjä syrjitään kulttuurin muihin viestintävälineisiin kuten kirjoihin, aikakauslehtiin sekä esimerkiksi museoihin, elokuviin ja teatteriin verrattuina. Lisäksi väitetään, että keskipitkällä aikavälillä alv:n alentaminen korvautuisi tulojen kasvuna esimerkiksi CD-levyjen yleisen myynnin kasvaessa alhaisen verotuksen ansiosta.

Lisäksi jotkut jäsenvaltiot, erityisesti Ranska, esittävät pohjimmiltaan saman pyynnön laajemmassa yhteydessä. Väitetään, että esimerkiksi CD-levyjen, äänilevyjen, kasettien ja videoiden luonne viestinnän välineinä ja kulttuuriarvojen levittäjinä on verrattavissa kirjoihin ja että historialliset syyt kirjojen suosimiseen esimerkiksi äänilevyjen kustannuksella eivät enää päde "tietoyhteiskunnassa". Alennettu alv-kanta lisäisi esimerkiksi äänilevyjen kysyntää ja näin kannustaisi taiteen, musiikin jne. tuottamista Euroopassa. Lopuksi korostetaan, että tällä asialla on merkittäviä kasvatuksellisia etuja.

Toistaiseksi nämä perustelut eivät ole saaneet komissiota täysin vakuuttuneeksi. Useimmat jäsenvaltiot ovat sitä mieltä, että suurin osa tämän alan myynnistä suuntautuu vapaa-ajan viettoon tai viihteeseen eikä ole luonteeltaan kulttuurista. Käytännössä tällaisia eroja on vaikea tehdä. Samaa voidaan sanoa kirjoista. Historiallisesti kirjat olivat kuitenkin olemassa ensiksi, ja ne saivat etuoikeutetun aseman, jota ei ole ulotettu viestinnän uudempiin välineisiin. On selvää, että kirjoja pidetään yhä kulttuuriviestinnän tärkeimpänä välineenä. Tätä kehitystä koskeva väittely on kuitenkin hyödytöntä, koska "vapaa-ajanviettoa" ja "kulttuuria" voidaan erotella pääasiassa subjektiivisin perustein.

Kirjojen ja CD-levyjen jne. välillä on se suuri ero, että kirjoja voidaan lukea heti, kun sitä vastoin esimerkiksi CD-levyt aina vaativat muita teknisiä laitteita, ennen kuin tietoon päästään. Jos alennettua verokantaa harkittaisiin, esiin nousee myös kysymys niiden käytössä tarvittavien laitteiden mahdollisesta verotuksesta alemman verokannan mukaan. Muut ongelmat koskevat tiedon tukimuotoja kuten videokasetteja, maksuja, jotka on maksettava pääsystä Internetin kaltaisiin tietoverkkoihin, ja niin edelleen. Alennetun verokannan laajentaminen vaatisi tämän vuoksi uuden filosofian kehittämistä sen perustaksi, ja on todennäköistä, että yksinomaan kulttuuriin ja koulutukseen liittyvä harkinta ei voi toimia käytännön perustana.

Toiseksi julkaisuteollisuus ja toimittajayhdistykset esittävät, että nykyinen vaihtoehto, jonka mukaan kirjoja verotetaan alennetun alv-kannan mukaan, laajennettaisiin vastaaviin nykyaikaisiin tuotteisiin kuten CD-levyihin. Nekin sisältävät tietoa, joka tavallisesti julkaistaan (ja aikaisemmin julkaistiin) vain kirjoissa. Komission mielestä tällaista korvautumista on äärettömän vaikeata ellei mahdotonta määritellä. Jopa CD-ROM, jonka sisältö vastaa kirjan sisältöä, on erilainen tuote. CD-levyt edellyttävät lisälaitteiden käyttämistä, mikä tarjoaa mahdollisuuden päästä käsiksi tietoihin (hakemistoihin, aiheiden etsintään, jne.), jotka suuresti ylittävät tavanomaisen kirjan antamat mahdollisuudet.

Pääosin samoin perustein myös Ranskassa ollaan alentamassa CD-ROMien, on-line-palvelujen, "multimedian" jne. arvonlisäverokantaa 20,6 prosentista 5,5 prosenttiin. Näitä kysymyksiä on joka tapauksessa arvioitava laajemmassa yhteydessä teknologian muutosten vaikuttaessa verotusjärjestelmiin (esimerkiksi elektroninen kaupankäynti).

Sosiaalipolitiikka

Mitä tulee asuntojen luovuttamiseen, rakentamiseen, korjaamiseen ja muuttamiseen osana sosiaalipolitiikkaa (ryhmä 9), näyttää siltä, että jotkut jäsenvaltiot pyrkivät sisällyttämään kaikenlaiset rakennusalan palvelut tämän otsikon alle. Komissio tutkii parhaillaan alan lainsäädäntöä. On tärkeää huomata, että yhteisten määritelmien puuttuminen ei salli tämän ryhmän laajaa soveltamista; tässä tapauksessa tähän ryhmään kuuluu vain *yhteiskunnan tukema* asuminen, ja että yhteisten määritelmien puuttuminen ei oikeuta alennetun alv-kannan laajempaan soveltamiseen.

Päätelmät

Lopuksi kaikki pyynnöt liitteen H ryhmien soveltamisalan laajentamiseksi aiheuttavat useita teknisiä erityisongelmia, joita ei pitäisi aliarvioida. Edellä esitettyjen perusteiden mukainen yleisarviointi paljastaa näiden pyyntöjen esiin tuomat peruskysymykset. Ensiksikin alennettujen alv-kantojen soveltamisalan laajentamisen aiheuttamat tulovaikutukset olisivat kaikissa tapauksissa huomattavat. Todennäköisesti tarvittaisiin korvaavia toimenpiteitä, joiden käyttöönottoa ei pidettäisi suotavana ja jotka kaiken lisäksi toimisivat tarkoitustaan vastaan.

Teoreettiselta kannalta on korostettava sitä, että alv on puolueeton, monivaiheinen ja laajapohjainen kulutusvero, joka ei sellaisenaan sovellu esimerkiksi minkään kulttuurisen tai yhteiskunnallisen toimintaan liittyvän alan suosimiseen. Taloudelliselta kannalta on selvää, että muut keinot (esimerkiksi suorat tuet tai välittömän verotuksen alennukset¹¹) ovat paljon tehokkaampia ja aiheuttavat vähemmän ei-toivottuja sivuvaikutuksia. Tämä pätee tietysti myös liitteen H tavaroihin ja palveluihin sovellettavaan nykyiseen alempaan alv-kantaan. Kysymys on kuitenkin siitä, pitäisikö komission ehdottaa liitteen H muuttamista. Tähän voidaan vastata, että toistaiseksi on olemassa vain vähän pakottavia perusteita nykyisten ryhmien soveltamisalan laajentamiseksi.

4.3 Tiettyjen uusien ryhmien sisällyttämistä liitteeseen H koskevien pyyntöjen uudelleentarkastelu

Keskustelut jäsenvaltioiden ja teollisuuden kanssa

Eri teollisuuden alat ja/tai muut järjestöt kampanjoivat useissa jäsenvaltioissa liitteen H soveltamisalan laajentamisen puolesta. Tärkein kysymys tässä yhteydessä on pyyntö alennettuna alv-kannan soveltamisesta niin kutsuttuihin työvoimavaltaisiin ja ympäristöystävällisiin palveluihin. Tämä pyyntö on alunperin lähtöisin eräästä Alankomaissa ilmenneestä ongelmasta, joka liittyi jalkineiden ja vaatetuksen korjauksen verotukseen. Alankomaiden oli 1 päivästä tammikuuta 1993 lähtien verotettava näitä palveluja yleisen verokannan mukaisesti, mikä aiheutti sisäpoliittisen ongelman Alankomaissa. Tuolloin ei löydetty heti ratkaisua, joten Alankomaat vaati neuvoston pöytäkirjaan julkilausuman, joka koski liitteen H tarkastelemista tässä mielessä uudelleen myöhemmin.

On myös paineita soveltaa alennettua alv-kantaa ympäristöystävällisten ja energiaa säästävien tavaroiden ja palvelujen toimittamiseen. Itse asiassa useat jäsenvaltiot soveltavat alennettua alv-kantaa (todennäköisesti saastuttavan) energian toimittamiseen, kun sitä vastoin energiaa säästäviä aineita verotetaan yleisen verokannan mukaisesti, eikä olekaan hämmästyttävää, että molempien verokohtelun tasapuolistamista ajetaan voimakkaasti. Samoin Ranska esitti ajatuksen alhaisemman alv-kannan soveltamisesta sähköllä ja kaasulla käyviin moottoriajoneuvoihin.

11 Joka tapauksessa välitön tuki ja alennukset välittömässä verotuksessa ovat yleensä valtion tukea EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan tarkoittamassa merkityksessä ja Komission on tutkittava niitä EY:n perustamissopimuksen 93 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen.

Alhaisemman alv-kannan soveltamista työvoimavaltaisiin tavaroihin ja palveluihin yleensä (eikä vain vaatteiden ja kenkien korjaukseen) ovat esittäneet useat järjestöt mukaan lukien UEAPME¹², joka edustaa pieniä ja keskisuuria yrityksiä yhteisössä. Niiden kanta on, että alhaisemman alv-kannan soveltaminen auttaisi vähentämään työttömyysastetta Euroopassa edistämällä aloja, joilla käytetään työvoimavaltaisia tuotantomenetelmiä tai palveluja. Toinen kyseisen alan alhaisen alv-kannan tukena käyttämä peruste liittyy itse asiassa harmaaseen talouteen. Väitetään, että alv-menetelmä ei toimi erityisen hyvin sellaisilla aloilla, joilla on vain vähän vähennyskelpoisia alv-panoksia ja joilla useimmat asiakkaat ovat yksityishenkilöitä, joilla ei ole vähennysoikeutta. Korkean alv-kannan soveltaminen näillä aloilla on omiaan johtamaan siihen, että tuloja ei ilmoiteta, minkä seurauksena menetetään välittömiä verotuloja (tuloveroja tai yhtiöveroja) ja sosiaaliturvamaksuja. Aivan saman vaikutuksen sanotaan lisäävän kotitalouksien omatoimisuutta.

Muut järjestöt kehittävät samansuuntaisia perusteluja, jotka kuitenkin rajoittuvat tiettyyn alaan. Esimerkiksi useat järjestöt, jotka työskentelevät Euroopan kulttuuri-, arkkitehtuuri- ja kansallisperinnön suojelemiseksi, ajavat alhaista alv-kantaa esimerkiksi historiallisten rakennusten, puutarhojen ja maalaistalojen korjauksiin ja ylläpitoon. Väitetään, että tämän toimenpiteen oikeutus ei perustu vain rakennusten ja maisemien yhteiskunnalliseen ja kulttuurilliseen merkitykseen, vaan että sovellettavan alv-kannan alentamiseen on myös vahvoja taloudellisia perusteita. Ensiksikin alennettu alv-kanta muodostaisi voimakkaan kannustimen esimerkiksi historiallisten rakennusten uudistamiseen ja korjaamiseen ja näin lisäksi tämän alan (yleensä suhteellisen vähän koulutettua työvoimaa edellyttävien) palvelujen kysyntää. Toiseksi väitetään, että maaseudun ja kulttuurimaiseman luonne ovat ratkaisevia kaikenlaisten matkailijoiden houkuttelemisessa. Koska matkat ja matkailu ovat maailman suurin toimiala, alennetun alv-kannan soveltaminen ihmisen tekemän ja kulttuurillisen perinnön korjaamiseen ja ylläpitämiseen johtaisi tämän vuoksi suoraan kauaskantoisiin ja laajamittaisiin vaikutuksiin paikallistalouden koko liiketoimintayhteisössä. Ei ole hämmästyttävää, että alhaisemman alv-kannan soveltamiseksi koko matkailualaan nähdään paljon vaihua.

Samanlaisia perusteita, joissa korostetaan myönteistä vaikutusta sekä työllisyyteen että ympäristöön, esitetään muilla aloilla¹³ tai eri tavoin määriteltujen palvelujen osalta¹⁴. Juuri näiden palvelujen luonteen vuoksi niillä ei sanota olevan rajojen ylitse tapahtuvaa kilpailua. Tämän vuoksi väitetään, että tämä seikka olisi riittävä peruste niiden sisällyttämiseksi liitteeseen H, mikä antaisi jäsenvaltioille oikeuden soveltaa tai olla soveltamatta alhaisempaa alv-kantaa.

12 Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises - Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe - European Association of Craft, Small and Medium Sized Enterprises - Euroopan käsi- ja pienteollisuusliitto

13 On käytännössä mahdotonta laatia kattavaa listaa kyseisistä aloista, jotka ulottuvat polkupyöriteollisuudesta muuttopalveluihin tai tekstiilien huoltoon ja kuivapesuun.

14 Esimerkiksi niin kutsutut "services de proximité" Ranskassa: työvoimavaltaiset palvelut, joita yleisesti suorittavat yksityisyrittäjät tai perheytyökset ja jotka tavallisesti tapahtuvat asiakkaan kotona (kotiopetus, sairaanhoito, kotiteollisuus, jne.).

Euroopan parlamentti ja talous- ja sosiaalikomitea suosivat jossain määrin alv-kantojen käyttöä toimintakeinona erityisten taloudellisten tavoitteiden kuten työllisyyden kohentamisen ja ympäristön suojelelun parantamisen toteuttamiseksi¹⁵.

Joissakin tapauksissa mahdollisuutta verottaa tiettyjä toimituksia alhaisemman alv-kannan mukaisesti pidetään tietyn ongelman ratkaisuna. Esimerkiksi alv:stä vapautetut tahot kuten hyväntekeväisyyslaitokset kärsivät usein ostojen peruuttamattomasta alv:stä, mikä tarkoittaa, että verotus alhaisemman alv-kannan mukaan hyödyttäisi niitä paljon enemmän. Komission mielestä nämä tapaukset on erotettava aikaisemmin mainituista. Komissio on itse asiassa tietoinen nykyisen verotusjärjestelmän ongelmista, mukaan lukien ne ongelmat, jotka liittyvät vähennysoikeuteen ja vapautuksiin alv:stä. Näitä asioita käsitellään uutta yhteistä alv-järjestelmää koskevissa ehdotuksissa. Erityisten uusien ryhmien sisällyttäminen liitteeseen H olisi joka tapauksessa alv-järjestelmän yksinkertaistamisen ja soveltamiskustannusten alentamisen perustavoiteita vastaan. Tämän osalta viitataan SLIM -aloitukseen, jolla on merkitystä myös alv:n kannalta.

Komissiolla on kuitenkin vakavia epäilyjä alv:n soveltuvuudesta kohdennetun talouspolitiikan välineeksi: taloudelliset tutkimukset viittaavat siihen, että alv:lla on loppujen lopuksi vain rajoitettu vaikutus myyntihintoihin. Palvelujen (mukaan lukien työvoimavaltaisten palvelujen) kysyntä riippuu paljon enemmän muista tekijöistä kuten kuluttajien tottumuksista, yleisistä taloussuuntauksista, jne. Lisäksi alv-kannan alentaminen aiheuttaisi epäilemättä menetyksiä budjettiin tulopuolella. Sen vuoksi tarvitaan korvaavia toimenpiteitä kuten välittömän verotuksen lisäämistä, ja yleiset vaikutukset tietyn alan kysyntään ja koko työvoimamarkkinoihin ovat vähintään epävarmat. Toistaiseksi mikään kokemusperäinen todistusaineisto ei viittaa muuhun.

Verotusjärjestelmän toiminta tehtäisiin uudelleen monimutkaisemmaksi, ja alennetun verokannan tarkan soveltamisalan määrittelemisessä ja sen soveltamisen valvomisessa syntyisi vaikeita ongelmia. Tähän ongelmaan ei ole helppoa ratkaisua. Jopa luottaminen verotuksen ulkopuoliseen, oletettavasti objektiiviseen perusteeseen on ongelmallista ja lisäongelmia syntyisi, kun tällaiset perusteet otettaisiin verotusjärjestelmän osiksi. Yleisesti ottaen tällaiset toimenpiteet ovat alv:n tärkeän peruskäsitteen eli tasapuolisuuden vastaisia ja ristiriidassa yleisen kulutusveron käsitteen kanssa.

15 Katso Euroopan parlamentin 10. kesäkuuta 1997 hyväksymä päätöslauselma komission työohjelmasta uudeksi yhteiseksi arvonlisäverojärjestelmäksi ja talous- ja sosiaalikomitean täysistunnon 9. heinäkuuta 1997 antama lausunto. Molemmat instituutiot hyväksyvät työohjelman tavoitteet ja yleiset käsitteet.

Harmaata talous aiheuttaa varmasti suuria ongelmia nykyisille verotusjärjestelmille. Komissio on kuitenkin sitä mieltä, että olisi ennenaikaista muuttaa yhteisön alv-lainsäädäntöä vain tämän ongelman käsittelemiseksi ja välittämättä muiden mahdollisten muutosten vaikutuksista. Mitä tulee tavarantoimittajiin, alv ei luultavimmin saa aikaan veron kiertämistä. Välittömiin veroihin ja sosiaaliturvamaksuihin liittyvästä verosuunnittelusta saa paljon enemmän taloudellista hyötyä. On kuitenkin totta, että kuluttajat ostavat halukkaasti arvonlisäverottomia tavaroita ja palveluja. Komissio on joka tapauksessa tietoinen ongelmasta, ja se tehostaa mielellään keskusteluaan vastatoimenpiteistä jäsenvaltioiden kanssa.

Tutkimuksia alennetun alv-kannan työllisyysvaikutuksista valituilla aloilla

Arvioidakseen alennettujen alv-kantojen vaikutuksia muihin verotoimenpiteisiin verrattuna komissio teki ulkopuolisen konsultin kanssa sopimuksen tutkimuksesta nimeltä "Verotustoimenpiteiden (eli valittujen alojen alhaisemman alv-kannan) mahdolliset vaikutukset työllisyyden luomiseen"¹⁶. Tämä tehtiin myös sen sitoumuksen täyttämiseksi, josta oli sovittu Euroopan parlamentissa vuoden 1995 syksyllä keskusteltaessa kasvi- ja puutarhaviljelyn tuotteisiin sovellettavasta alv-kannasta¹⁷.

Tutkimuksessa tarkastellaan kolmea mahdollisuutta työllisyyden parantamiseksi verotuksen avulla: alennettua alv-kantaa valituilla (oletettavasti työvoimavaltaisilla) aloilla, välittömän verokannan alentamista ja työntekijän sosiaaliturvamaksujen alentamista. Kaikki vaihtoehdot suunniteltiin niin, että niiden vaikutus tuloihin oli sama, ja tämän vuoksi tutkittiin kahta toisiaan täydentävää toimenpidettä: alv-kannan yleistä nostamista ja polttoaineverojen nostamista. Näin tuloksena oli yhteensä kuusi skenaariota viidelle valitulle jäsenvaltiolle (Belgia, Saksan länsiosa, Italia, Espanja, Yhdistynyt kuningaskunta). Analyysissä käytetty väline oli ekonometrinen panos-tuotos -malli, joka kattoi jäsenvaltiot ennen vuoden 1995 laajenemista, ja jossa tehtiin erittely alueittain ja aloittain. Malli on mukautettu tutkimuksen erityistavoitteisiin.

Tutkimuksen yleisiin tuloksiin voidaan tietysti kohdistaa useita olettamuksia, jotka liittyvät käytettyyn malliin tai joita tarvittiin, jotta simulaatioiden vertailu olisi ollut mahdollista (suuruusluokittain ja maittain). Tutkimuksen päätelmänä on kuitenkin selkeä toteamus, joka kuuluu seuraavasti:

"Valittuja palveluja koskevalla kompensoidulla alv:n alennuspolitiikalla (simulaatio 1) voidaan yleisesti sanoa olevan vain marginaalisia työllisyysvaikutuksia, kun sitä vastoin välittömän verotuksen kompensoidulla alennuspolitiikalla (simulaatio 2) ei saavuteta mitään havaittavia vaikutuksia. Sitä vastoin sosiaaliturvamaksujen kompensoidulla alennuksella (simulaatio 3) saavutetaan kaiken kaikkiaan myönteisimmät työllisyysvaikutukset."

16 Cambridge Econometrics Ltd.:n ja Warwickin yliopiston työllisyystutkimuslaitoksen suorittama tutkimus "Potential impact on employment creation of fiscal instruments (namely of a reduced VAT rate for selected sectors)" - syyskuu 1996.

17 Ministerineuvosto on antanut kyseisen direktiivin vuonna 1996. Katso alaviite 3.

Kaikkien viiden tutkitun jäsenvaltion osalta kolmella perustoimenpiteellä saadaan seuraavat tulokset, jotka eroavat vain vähän valitun kompensaaion mukaan:

1. Valittujen alojen alv:n 50 prosentin alentaminen johtaa työllisyyden vähäiseen yleiseen lisääntymiseen, joka on 0,1 prosenttia perustaso (ilman veropolitiikan muutosta) korkeampi. Työllisyyden vähäisen lisääntymisen aloittainen jakautuminen osoittaa, että muut yritysten tuottamat palvelut, tuotantoteollisuus ja rakennusteollisuus hyötyvät enemmän, kun sitä vastoin pankkitoiminnalle, rahoitustoiminnalle sekä vakuutus- ja jakelutoiminnalle aiheutuu tappioita¹⁸. Kansallinen jakautuma on epätasainen.
2. Mallin antamat välittömien verojen viiden prosentin alennusta koskevat tulokset viittaavat siihen, että tällä poliittisella vaihtoehdolla ei ole käytännöllisesti katsoen mitään vaikutusta työllisyyteen (vain 0,05 prosenttia perustason yläpuolella pitkällä aikavälillä).
3. Viiden prosentin alennus sosiaaliturvamaksuissa aiheuttaisi kohtuullisen työllisyyden lisääntymisen (pitkän aikavälin vaikutus on 0,3 prosenttia perustason yläpuolella). Työvoiman lisäyksen jakautuma kallistuu kohti palveluja ja todennäköisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä. On kuitenkin merkittävää, että toisten maiden työllisyyden lisääntyminen itse asiassa ylittää toisissa maissa tapahtuvat vähäiset vähenemiset.

Kuten kaikessa taloudellisessa mallintamisessa tutkimuksen arvioinnissa ei olisi sivuutettava eräitä varoittavia seikkoja, ja on selvää, ettei taloudellinen tutkimus voi korvata poliittisia päätöksiä. Tutkimuksen tulokset eivät kuitenkaan anna mitään todisteita siitä, että työvoimavaltaisten palvelujen alv:n alentaminen olisi suositeltava verotuspoliittinen vaihtoehto, mikä antaisi oikeutuksen tähän toimenpiteeseen liittyviin merkittäviin ongelmiin ja vaikeuksiin. Tätä arviota vahvistaa vertailu siihen vaihtoehtoon, jota komissio on jo esittänyt kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä koskevassa valkoisessa kirjassa (IX luku): sosiaaliturvamaksujen alentaminen, joka voitaisiin joissakin tapauksissa korvata lisäämällä verotusta, erityisesti ympäristö- tai kulutusveroja. Komissio uskoo edelleen, että toimenpiteillä, jotka koskevat suuremmin työmarkkinoita, kuten esimerkiksi työnantajien tai työntekijöiden sosiaalimaksujen alentamisella, työnantajien suorilla kannustimilla, on todennäköisemmin myönteinen vaikutus työpaikkojen luomiseen kuin välillisillä keinoilla kuten alv:n alennuksilla. Tällaiset toimenpiteet saattavat myös sisältää valtion tuen elementtejä.

18 Muut yritysten tuottamat palvelut käsittävät useita liiketoiminnan aloja, jotka eivät liity jakeluun, majoitukseen ja ravitsemukseen, liikenteeseen, viestintään tai pankki-, rahoitus- ja vakuutustoimintaan. Jakelutoiminnoissa ja muissa yritysten tuottamissa palveluissa on alhaiset palkkatasot ja yksikkökohtaiset työvoimakustannukset, jotka ovat tyyppillisiä vähän koulutettua työvoimaa tarvitsevien työllisyyspainotteisten alojen piirteitä.

Komissio on tietoinen siitä, että kaikki jäsenvaltiot ja talouden toimijat eivät ole samaa mieltä. Esimerkiksi UEAPME on tilannut hollantilaisen jäsenensä MKB:n välityksellä "vastatutkimuksen" eli "toisen asiantuntijan lausunnon" edellä mainitusta Cambridge Econometricsin/Warwickin yliopiston tutkimuksesta. Tämän vasta äskettäin julkaistun tutkimuksen teki hollantilainen EIM-instituutti¹⁹, ja tutkimuksen nimi on "Stimulation of labour-intensive services - The employment effects of a reduction of VAT rates" (Työvoimavaltaisten palvelualojen kannustaminen - arvonlisäverokantojen alentamisen työllisyysvaikutukset). MKB on myös laatinut tutkimuksen pohjalta tiedotuslehtisen "White on black"²⁰ (Valkoista mustalla).

Tutkimuksen metodologinen lähestymistapa on erilainen Cambridge/Warwick-tutkimukseen verrattuna. Se perustuu myös ekonometriseen malliin, mutta kompensoivia toimia budjetin tasapainottamiseksi ei oteta huomioon, koska tutkimuksen mukaan tehokas työpaikkojen luominen saattaa vaatia jonkin verran varoja. Alankomaiden osalta alv:n alentamisen vaikutukset lasketaan suhteessa perusmuuttuun (joka toistaa muuttumattoman politiikan aiheuttaman ennustetun kehityksen) ja suoritetaan jaottelu aloittain. Saksasta, Italiasta ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta tehdään selvästi summittaisemmat laskelmat, ja odotetun työllisyyskasvun vertailukohdaksi otetaan teollisuuden täystyöllisyys. Alankomaiden osalta tutkitaan alennettua alv-kannan (6%) soveltamista nykyisin sovellettavan 17,5%:n yleisen verokannan sijaan 24:een valittuun alaan ja laaditaan viisi skenaariota, joissa asetetaan erilaiset rajat työvoimavaltaisuudelle (kaikki 24 alaa, vähintään 60, 70, 80 tai 90 prosenttia). Muiden maiden osalta Alankomaiden joustoja ja tunnuslukuja sovellettiin teollisuuden tuotannosta, työllisyyden tasoista, alv-kannoista jne. saatuihin kansallisiin tietoihin.

Tämän tutkimuksen tärkeimpänä tuloksena saatiin työttömyyden vähentyminen Alankomaissa 0,5%:lla vuoteen 2004 mennessä, kun alennettua alv-kantaa sovelletaan kaikkiin aloihin. Samaan aikaan julkisen talouden vaje olisi 0,4% suurempi. Samankaltaisia (mutta vähemmän luotettavia) vaikutuksia odotetaan Saksassa ja Italian rakennusteollisuudessa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa suhteellinen työllisyysvaikutus on huomattavasti suurempi.

Komission mielestä näiden kahden tutkimuksen tuloksia on vaikea verrata suoraan. Jos ehtona on budjetin tasapaino, sillä on luonnollisesti valtava vaikutus. On selvää, että ilman kompensoivia annetuilla verohelpotuksilla on paljon suurempi vaikutus kansantalouteen kuin kompensoituilla verohelpotuksilla, mutta tämä pätee muuhunkin kuin arvonlisäveroon. Näin ollen MKB/EIM-tutkimuksen tulokset eivät millään lailla kyseenalaista Cambridge-tutkimuksen oleellista lopputulosta, jonka mukaan henkilösivukulujen (sosiaaliturvamaksujen) leikkaukset ovat selkeästi tehokkain verotuksellinen toimenpide, jolla kohennetaan työllisyyttä.

19 Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf

20 Tämä lehtinen keskittyy harmaan talouden näkökohtiin.

Komissio on joka tapauksessa valmis lisäämään keskustelua sekä verotuksen ja työllisyyden teoreettisesta suhteesta että alv-kantojen alentamisen poliittisista ja käytännön perussyistä tässä yhteydessä.

4.4 Direktiivin 12 artiklan 3 kohdan b alakohdan erityistapauksen tarkastelu

Kuudennen alv-direktiivin 12 artiklan 3 kohdan b alakohdassa todetaan, että

“Jäsenvaltiot voivat soveltaa alennettua verokantaa maakaasun ja sähkön toimituksiin, jos tämä ei aiheuta kilpailun vääristymistä. Jäsenvaltion, joka aikoo soveltaa tällaista verokantaa, on annettava asia etukäteen tiedoksi komissiolle. Komissio ilmaisee kantansa siihen, onko kilpailun vääristymisen vaara olemassa...”

Yhteisön nykyisen lainsäädännön nojalla mihinkään muihin energiamuotoihin kuin 12 artiklan 3 kohdan b alakohdassa mainittuihin ja polttopuihin (28 artiklan 2 kohdan i alakohdassa²¹) ei voida soveltaa alennettua alv-kantaa. Direktiivin 12 artiklan 3 kohdan b alakohtaa tulkitaan yleensä suppeasti. Eräät jäsenvaltiot voivat jatkaa alemman verokannan soveltamista tällä alalla siirtymäkauden ajan ennen kuin uusi yhteinen alv-järjestelmä tulee voimaan.

Tästä seuraa, että alv:n ja energian keskinäisestä suhteesta vaihtelevat suuresti jäsenvaltioiden kesken ja niiden sisällä.

- Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja eräissä muissa jäsenvaltioissa alemman alv-kannan soveltamista energiaa säästäviin ja vastaaviin aineisiin kannatetaan aktiivisesti. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ilmoitti vuoden 1997 talousarviossaan, että eräs sen tavoitteista on auttaa pienituloisia henkilöitä säästämään energiaa, ja hallitus kertoi etsivänsä parhaita keinoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Vuonna 1997 annettu Finance Act edellyttää, että valtiovarainministeriö laatii toukokuuhun 1998 mennessä kertomuksen siitä, miten energiaa säästäville aineille myönnetyt alv-helpotukset vaikuttavat valtiokonttoriin. Tämä kertomus selvittää kuitenkin myös muita verotuksellisia keinoja kuin alv:n energia säästävien aineiden suosimiseksi.
- Alankomaissa aiotaan hyödyntää direktiivin 12 artiklan 3 kohdan b alakohtaa soveltamalla alennettua alv-kantaa sähkөөn, joka on tuotettu “tuuli- tai aurinkoenergialla, pienissä painevesilaitoksissa tai biomassaenergialla (vihreä energia tai ei-saastuttavilla menetelmillä tuotettu energia)”. Näin aiotaan kannustaa yksityisiä kotitalouksia käyttämään edellä mainituilla tavoilla tuotettua energiaa.

21 Otettu käyttöön muiden maataloustuotteiden kuin liitteen H 1 ryhmään kuuluvien tuotteiden verotusta koskevalla direktiivillä; katso alaviite 3.

- Yhdistynyt kuningaskunta on myös alentanut syyskuun 1 päivästä alkaen kotitalouksien käyttämiin polttoaineisiin ja energiaan sovellettavaa alv-kantaa kahdeksasta viiteen prosenttiin. Toimenpide perustuu direktiivin 28 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, ja sillä halutaan keventää yhteiskunnallisesti arkaluontoisen tuotteen verotaakkaa.
- Saksassa on esitetty ajatus erityisestä verokannasta energiankulutukselle. Tarkoituksena on lisätä arvonlisäverojärjestelmään ympäristötekijä, jolloin kaikkiin energiatoimituksiin sovellettaisiin yleistä verokantaa korkeampaa erityistä verokantaa.
- Energiatoimituksiin (sähkö, kaasu) yhteisön alueella sovellettavat verokannat vaihtelevat viiden ja 25:n prosentin välillä.

Edellä mainitusta seuraa, että energiaverotus on erittäin monimutkainen ala, koska ympäristölliset ja sosiaaliset tekijät ovat ristiriidassa keskenään, kun määritellään "oikeutettua" verokantaa. Perusteita esitetään sekä korkeamman että alemman verokannan puolesta. Toistaiseksi kilpailun vääristymistä ei ole juuri tapahtunut, koska kansallisilla jakeluyhtiöillä on edelleen suurelta osin monopoliasema energiamarkkinoilla. Nämä kansalliset monopolimarkkinat muuttuvat kuitenkin nopeasti todellisten yhtenäismarkkinoiden myötä. Tämä kehityssuunta lisää varmasti kilpailun vääristymisen todennäköisyyttä lähitulevaisuudessa, ja tämä on otettava huomioon alan tulevaa alv-järjestelmää suunniteltaessa.

Komission mielestä edellä kuvatut järjestelyt ovat hankalia toteuttaa, eivätkä ne muodosta yhtenäistä lähestymistapaa sosiaalisten tekijöiden, ympäristön tai verotuksen näkökulmasta. Niiden uudelleentarkastelu pitäisi siis suorittaa uuden yhteisen arvonlisäverojärjestelmän yhteydessä seuraten ensisijaisesti siinä noudettavia yleisiä suuntaviivoja.

On kuitenkin syytä panna merkille, että itse asiassa valmisteverot ovat kaikissa energiamuodoissa paremmin kohdennettuja veroja. Niiden vaikutus kuluttajahintoihin on myös suurempi, koska verokannat ovat suhteellisen korkeita (erityisesti alv-kantoihin verrattuna) eivätkä yritykset voi vähentää edellisessä vaiheessa maksettuja veroja (mikä on tyyppillistä arvonlisäverotukselle). Niinpä olisi loogista käyttää tätä välinettä tarvittaessa poliittisiin tarkoituksiin alv:n sijasta. Komission ehdotus energiatuotteiden verotuksen yleiseksi lähestymistavaksi on ensiaskel tähän suuntaan [KOM(97) 30 lopullinen]. Ehdotuksessa asetetaan vähimmäisverokannat kaikille energiatuotteille yhteisössä, ja näin jäsenvaltioilla on mahdollisuus muuttaa verotuksen tasoa tuotteiden ympäristöllisten ominaisuuksien mukaan. Ehdotus antaa jäsenvaltioille myös mahdollisuuden vapauttaa verosta tai soveltaa alennettua verokantaa polttoaineisiin (esimerkiksi uusiutuviin) tai käyttötappoihin, jotka ovat ympäristöystävällisiä.

5 ALENNETUN ALV-KANNAN SOVELTAMISALAN YHDENMUKAISTAMINEN: TÄSTÄ ETEENPÄIN

Kun jäsenvaltiot neuvottelivat liitteestä H ja ministerineuvosto päätti siitä, valittu kompromissi ei perustunut ehdottoman johdonmukaiseen ja yksiselitteiseen lähestymistapaan²². Jäsenvaltiot esittivät sen, mikä niiden arvion mukaan oli ehdoton vähimmäismäärä, jotta siirtymäkauden järjestelmä toimisi. On kuitenkin selvää, että jotkut edellä mainituista ongelmista aiheutuvat tätä alennettua alv-kannan soveltamisalaa koskevasta epäjohdonmukaisuudesta. Sen vuoksi on selvää, että uudessa, alkuperään pohjautuvassa yhteisessä alv-järjestelmässä on tarkasteltava verokantoja uudelleen ja muodostettava johdonmukainen rakenne alennettujen verokantojen tulevalle soveltamisalalle.

Tällaista johdonmukaista verokantarakennetta ja tulevaa yhdenmukaistamista ei voida perustaa vain nykyisille keskusteluille ja pyynnöille. Tässä luvussa pyritään antamaan joitakin viitteitä laajemmasta näkökulmasta, ja se heijastaa mahdollisia etenemistapoja alennetun alv-kannan soveltamisalan yhdenmukaistamiseksi.

Komission aiheellisiin ehdotuksiin viitataan alv-kannan yhdenmukaistamisen eri vaiheissa, joiden aikataulu on esitetty komission uutta alv-järjestelmää koskevassa työohjelmassa. Kun verokantojen yhdenmukaistamisen arviointi aikanaan on asialistalla, ensisijassa neuvoston ja jäsenvaltioiden asiana on päättää, missä määrin verokantojen lähentämistä tarvitaan suuren kilpailun vääristymisen välttämiseksi. Kun komission työohjelmaa sen jälkeen toteutetaan, nämä vääristymät todennäköisesti tulevat esille, mutta ne saattavat olla rajoitettuja tai jäsenvaltiot saattavat pitää niitä vain verokilpailun myönteisenä piirteenä. Tältä kannalta komission suunnitelmat eivät ole minkään erityisen kannan puolella. Joka tapauksessa on liian aikaista tarkastella tätä tilannetta yksityiskohtaisesti.

Tästä lähestymistavasta huolimatta komissio uskoo, että sen alennetun alv-kannan soveltamisalaa koskevaan tarkasteluun tulisi sisältyä alustava arviointi ja että sen tulisi herättää keskustelua jäsenvaltioissa.

5.1 Jäsenvaltioiden nykytilanteen analyysi

Jäsenvaltiot soveltavat kuudennen direktiivin 12 artiklan 3 kohdan b alakohtaa ja sen liitettä H hyvin eri tavoin. Taulukossa 2 esitetyt tiedot osoittavat, missä määrin jäsenvaltiot käyttävät hyväkseen vaihtoehtoa liitteen H eri ryhmien verottamiseksi alennetun verokannan mukaisesti. Taulukon tiedot ovat kuitenkin liian yksityiskohtaisia, jotta niistä saataisiin yleiskuva eri jäsenvaltioissa sovellettujen verokantojen taustalla olevista peruspäätöksistä tai yleisistä suuntauksista.

22 Historiallinen yhteys on hahmoteltu vuoden 1994 kertomuksen 2 luvussa.

Seuraava taulukko on "ote", kuvaus vuoden 1996 tilanteesta, ja siinä pyritään antamaan joitakin oleellisia tietoja asiasta.

| N:o | Ryhmä | Alennettua verokantaa soveltavien jäsenvaltioiden lukumäärä (12 artiklan 3 kohdan b alakohta) | Erityistä siirtymäkauden verokantaa soveltavien jäsenvaltioiden lukumäärä (28 artiklan 2 kohta) ²³ |
|-----|--|---|---|
| 1 | Elintarvikkeet | 11 | 5 |
| 2 | Vesi | 9 | - |
| 3 | Farmakologiset tuotteet | 6 | 6 |
| 4 | Lääketieteelliset laitteet | 7 | 4 |
| 5 | Henkilöliikenne | 11 | 2 |
| 6 | Kirjat, lehdet, aikakauslehdet | 8 | 9 |
| 7 | Pääsy näyttelyihin ja kulttuuritapahtumiin Radio- ja televisiolähetyspalvelut | 10 | 5 |
| 8 | Kirjailijoille, säveltäjille ja esiintyville taiteilijoille maksettavat tekijänpalkkiot ja heidän toimittamansa palvelut | 7 | 1 |
| 9 | Yhteiskunnan tukema asuminen | 5 | 4 |
| 10 | Maatalouden käyttämät tavarat ja palvelut | 9 | 3 |
| 11 | Hotellimajoitus | 9 | 2 |
| 12 | Pääsy urheilutapahtumiin | 6 | 1 |
| 13 | Urheilulaitosten käyttö | 4 | 2 |
| 14 | Sosiaalipalvelut | 5 | 2 |
| 15 | Hautaustoimistojen ja krematorioiden palvelut | 4 | 1 |
| 16 | Sairaanhoido ja hammashoido; lämpöhoitopalvelut | 7 | 1 |
| 17 | Yleisten teiden puhtaanapito, jätteiden keruu ja käsittely | 3 | 4 |

Taulukosta nähdään, että suurin osa jäsenvaltioista (eli kahdeksan tai enemmän 15:stä) käyttää vain seitsemää 17 mahdollisesta ryhmästä alennetun alv-kannan soveltamiseen. Lisäksi liitteessä 1 ja liitteessä 2 olevien taulukoiden tarkempi analyysi osoittaa, että komission käytettävissä olevien tietojen mukaan

- harvat jäsenvaltiot soveltavat alennettua verokantaa mihinkään liitteen H koko ryhmään;
- kolme jäsenvaltiota ei sovelle lainkaan liitettä H;
- neljässä jäsenvaltiossa on kaksi alennettua alv-kantaa²⁴;
- alennettujen verokantojen taso vaihtelee viiden prosentin ja 12,5 prosentin välillä (ja toistaiseksi 17 prosentin välillä Suomessa);
- jotkut jäsenvaltiot käyttävät laajasti “erityiskantoja”, jotka ovat sallittuja siirtymävaiheessa ennen uuden yhteisen alv-järjestelmän käyttöönottoa;
- 17 ryhmästä 11:llä on itse asiassa yhteys vapautuksiin (sikäli, että näiden ryhmien sisällä ainakin jotkut jäsenvaltiot ovat vapauttaneet ainakin jotkut kyseisistä liiketoimista);
- yleisesti ottaen ryhmät 6, 7 ja 8 kuuluvat alaan, josta voitaisiin käyttää nimitystä “kulttuuripolitiikka”;
- yleisesti ottaen ryhmät 3, 4 ja 16 kuuluvat alaan, josta voitaisiin käyttää nimitystä “terveyspolitiikka”;
- yleisesti ottaen ryhmät 1, 2, 5, 9, 12, 13, 14 ja 15 kuuluvat alaan, josta voitaisiin käyttää nimitystä “sosiaalipolitiikka” (myös kulttuuriin ja terveyteen liittyvät näkökohdat voitaisiin sijoittaa tämän otsikon alle);
- yleisesti ottaen ryhmät 1 ja 10 kuuluvat alaan, josta voitaisiin käyttää nimitystä “maatalouspolitiikka”;
- yleisesti ottaen ryhmät 2, 5, 9, 10 ja 17 vaikuttavat “ympäristöpolitiikkaan” tai kuuluvat sen alan
- ryhmää 11 on vaikea luokitella yleisen poliittisen lähestymistavan mukaisesti;
- toistaiseksi ei mainita mitään muita politiikan aloja kuten talouspolitiikkaa tai muuta vastaavaa.

24 Suomen kolmen verokannan osalta katso alaviite 5.

Kuvan täydentämiseksi saattaa olla hyödyllistä toistaa tähän mennessä käsitellyt kolme tärkeintä tulosta:

- liitteen H vapaaehtoisuus ja sen ryhmien yhteisten määritelmien puute ovat ainakin erityistapauksissa omiaan aiheuttamaan kilpailun vääristymistä;
- jäsenvaltioissa ollaan lisääntyvässä määrin sitä mieltä, että alv-kantoja voidaan käyttää talouspolitiikan välineenä edellyttäen, että kilpailun vääristyminen vältetään;
- joillakin aloilla uusi tekninen kehitys näyttää johtavan toisiaan vastaavien tavaroiden tai palvelujen epäoikeudenmukaiseen käsittelyyn sovellettavan alv-kannan osalta.

Edellä oleva osoittaa, että yhteisössä tunnetaan yleisesti tarvetta alennettuun alv-kantaan ja että hyvin laajassa merkityksessä tarvitaan sen soveltamisalan tehostamista myös yksinkertaistamisen vuoksi ja soveltamiskustannusten alentamiseksi. Tämä tehostaminen koskee alennetun verokannan tasoa, sen soveltamisen poliittisia perusteita, sen soveltuvuutta sisämarkkinoille ja alv-järjestelmän yleistä nykyaikaistamista. Komissio on jo luonut puitteet tälle tehostamiselle hyväksymällä uutta yhteistä alv-järjestelmää koskevan työohjelmansa, jossa käsitellään muun muassa juuri näitä kysymyksiä.

5.2 Arviointi uuden yhteisen alv-järjestelmän kannalta

Jokaisessa alv-järjestelmässä, joka perustuu verotukseen alkuperämaassa ja jonka mukaan verovelvolliset voivat suorittaa toimituksia mihin tahansa määräpaikkaan yhteisössä, alv-kanta on merkittävä hintatekijä määriteltäessä toimijoiden kilpailutilannetta. Uuden yhteisen alv-järjestelmän luomiseksi on sen vuoksi päätettävä, missä määrin verokantojen väliset erot ovat vielä hyväksyttäviä, jotta vältettäisiin merkittävä kilpailun vääristyminen.

Kuten edellä on korostettu, yksi alv:n olennaisia piirteitä on se, että se on puolueeton kilpailuolosuhteiden kannalta. Tämän vuoksi liian monien eri verokantojen soveltamismahdollisuuden säilyttäminen eri jäsenvaltioissa vaarantaisi tämän puolueettomuuden, ja sillä voisi olla myös vaikutusta liikeyritysten sijaintipaikkoihin, mikä olisi myös ristiriidassa sisämarkkinoiden peruseriaatteiden kanssa. On myös selvää, että mitä useampia alv-kantoja jäsenvaltioille sallitaan, sitä monimutkaisemmaksi valvonta tulee.

Tässä yhteydessä on syytä muistaa komission sitoutuminen työohjelmaansa. Yleisesti ottaen ja riippumatta siitä, että kysymystä ei lopullisesti arvioidane kovin pian, komissio on sitä mieltä, että melko suppean vaihteluvälin (esimerkiksi kahden tai kolmen prosenttiyksikön) lähentäminen saattaisi olla riittävä yleisen verokannan osalta. Yhden yleisen verokannan käyttöönottoa ei kuitenkaan pitäisi sivuuttaa, koska se olisi ainoa tapa taata, että vero on ehdottoman puolueeton, ja sillä voitaisiin kenties merkittävästi vähentää väärinkäytöksiä ja veron kiertämistä. Kysymys yleisen verokannan tasosta on ratkaistava poliittisella päätöksellä, jota ei voida harkita asettamatta sitä paljon laajempaan yleisten verotulojen yhteyteen ja ottamatta huomioon Euroopan unionin yleisiä tavoitteita ja erityisesti sen yleistä verotusstrategiaa. Tästä näkökulmasta katsoen alv:sta saatavien tulojen lisäämiselle on vahvat perusteet, koska näin kompensoitaisiin henkilösivukulujen kohdennetut leikkaukset.

Mitä tulee tämän kertomuksen aiheeseen, alennettujen kantojen soveltamisalaan, rajoitukset ovat täsmälleen samat kuin yleisen verokannan osalta. Komissio on yhä vakuuttunut siitä, että alv-järjestelmän yksinkertaisuus ja sen alttius väärinkäytöksille sekä sen vaikutukset liiketoimintaan riippuvat suoraan siitä, onko verokantojen lukumäärä on mahdollisimman pieni. Tämän vuoksi komissio katsoo, että puhtaasti tekniseltä kannalta olisi oltava vain yksi alennettu verokanta ja että sen soveltamisala olisi määriteltävä rajoittavasti ja johdonmukaisin perustein. Sanomattakin on selvää, että tällaisen alennetun verokannan olisi ihannetapauksessa oltava pakollinen kaikissa jäsenvaltioissa. Tätä verokantaa voitaisiin sitten myös soveltaa tavaroihin ja palveluihin, jotka ovat nykyisin vapautetut verosta, koska vapautukset väistämättä heikentävät alv:n tasapuolisuutta.

Alv-kantojen rakenteen ympäristönäkökohtien osalta on vaikeata nähdä miten takautuvuudella voi olla merkitystä kun harkitaan, sovelletaanko tiettyihin tavaroihin tai palveluihin alennettua alv-kantaa. On tiedostettu, että vaikuttaamalla tavaroiden ja palvelujen hintoihin alv voi suunnata kuluttajien käyttäytymistä saattamalla saastuttajat maksamaan sekä edistämällä ympäristöystävällisempää käyttäytymistä. Perushyödykkeiden "sosiaalisesti" perustellut alennetut alv-kannat ovat myös varakkaiden etu, mutta fossiiliset polttoaineet ovat yhtä vaarallisia ympäristölle riippumatta siitä, kuka niitä käyttää. Tässä aiheutuisi kuitenkin käytännön ongelmia määritelmien osalta. Aina ei ole yksinkertaista luokitella tavarat ja palvelut "ympäristöystävällisiin" ja "haitallisiin" ja vähänkin yksityiskohtaisempaa arviointia ympäristöllisistä eduista ja haitoista ei ole helppo sisällyttää alv-järjestelmään, joka pyrkii välttämään tarpeettoman monimutkaisuuden.

Yhdenmukaistamisen jatkuessa voidaan yleisesti harkita eri vaihtoehtoja. Kun otetaan huomioon, että alennettujen verokantojen lukumäärän lisääminen ei ole realistinen vaihtoehto, yksinkertaisen laskuopin mukaan käytettävissä ovat seuraavat vaihtoehdot:

- nykytilanne, jossa on kaksi alennettua verokantaa, joita sovelletaan vapaaehtoisesti
- kaksi alennettua verokantaa, joita sovelletaan pakollisina
- ihannetilanne, jossa on yksi alennettu verokanta, jota sovelletaan pakollisena
- yksi alennettu verokanta, jota sovelletaan vapaaehtoisesti.

Alennetun alv-kannan soveltamisen tekeminen pakolliseksi edellyttää samanaikaisesti niiden tavara- ja palveluryhmien yhteisiä määritelmiä, joihin tätä kantaa on määrä soveltaa.

Alennettujen verokantojen lukumäärän osalta yhteisössä nykyisin olevien verokantojen eroavuus puolustaisi kahden verokannan rakennetta, joita sovellettaisiin erikseen luotteloituihin tavaroihin ja palveluihin. Alennetun verokannan tai alennettujen verokantojen soveltamisalan osalta näyttää siltä, että nykyistä epäsuoraa jakoa erilaisiin ryhmiin olisi nimenomaisesti täsmennettävä ja nykyaikaistettava. Kaikissa näissä luokissa niiden takana oleva ratkaiseva peruste on alv:n regressiivinen luonne, jota itse asiassa voidaan käsitellä vain soveltamalla alennettua alv-kantaa yhteiskunnallisesti "herkkiin" aloihin. Perusongelmana on kuitenkin yhteiskunnallisen oikeutuksen ja alennetun verokannan täsmällisen soveltamisalan määrittäminen. Tämä näyttää suhteellisen yksinkertaiselta terveydenhoidon, henkilöliikenteen ja elintarvikkeiden (sekä sopivien maataloustuotteiden) osalta, kun sitä vastoin kulttuuritoimintojen erottaminen puhtaasta vapaa-ajan vietosta on taatusti vaikeata.

Joka tapauksessa alv-kantojen tasoa koskeviin päätöksiin vaikuttaa se, millaista alv:sta johtuvien vääristymien tasoa jäsenvaltiot pitävät hyväksyttävänä uusien järjestelyjen vallitessa.

6 PÄÄTELMÄT

Tässä kertomuksessa pyritään täyttämään kuudennen alv-direktiivin 12 artiklan 4 kohdassa säädetty selontekovelvollisuus alennettujen alv-kantojen soveltamisalan tarkastelemiseksi uudelleen. Täyttäessään tämän velvollisuuden komissio haluaa samalla tarjota neuvostolle ja parlamentille riittävän arvion nykyisen alv-kantojen rakenteen vaikutuksesta sisämarkkinoiden toimivuuteen sekä siirtymäkauden alv-järjestelyjen yleisten puitteiden kannalta että ajatella tulevaa siirtymistä uuteen, alkuperään perustuvaan yhteiseen alv-järjestelmään.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella komissio uskoo, että yleisarvioinnin perusteella nykyinen alv-kantojen rakenne ei ole este siirtymäkauden alv-järjestelyjen toiminnalle yhteisön tasolla. Alv-kantojen erot eivät yleisesti ottaen haittaa rajojen yli tapahtuvia ostoja, mutta niiden on osoitettu joskus vaikuttavan epätoivotulla tavalla kuluttajien päätöksiin. Vähittäismyyjät näyttävät yhä enemmän hyötyvän rajojen takana olevasta ostovoimasta. Tiettyjä alueita ja/tai tiettyjä tuotteita lukuunottamatta jäsenvaltioiden välillä olevien alv-kantojen liiallisten erojen seurauksena ei ole syntynyt mitään todella merkittävää yhteisön laajuista kilpailun vääristymistä tai kaupan siirtymistä.

Nykyisen alv-kantarakenteen ja erityisesti alennetun alv-kannan soveltamisalan analyysi osoittaa kuitenkin, että kahdella toisiinsa liittyvällä ongelmalla on eräitä vääristäviä vaikutuksia verovelvollisten kilpailutilanteeseen (mikä puolestaan estää loppukuluttajia hyötymästä sisämarkkinoista täysimääräisesti). Näitä ovat liitteen H vapaaehtoisuus ja liitteessä H lueteltujen ryhmien yhteisten määritelmien puuttuminen. Molemmat seikat voivat johtaa tilanteisiin, joissa alv:n puolueettomuusperiaatetta loukataan. Tässä yhteydessä komissio haluaa kannustaa jäsenvaltioita ottamaan huomioon näiden perusongelmien mahdollisesti aiheuttamat vaikeudet.

Liitteen H eri ryhmien tarkastelu osoittaa, että useat ryhmät ovat tällä hetkellä kiistan aiheena ja komissio on tietoinen siitä, että liitteen H nykyinen sanamuoto ei ota huomioon kaikkea uutta teknistä kehitystä, joka on tapahtunut sen jälkeen, kun liite hyväksyttiin vuonna 1992. Liite H ei noudata johdonmukaista ja selkeää lähestymistapaa, mikä voi joskus johtaa erityisvaikeuksiin tietyillä aloilla. Nämä ongelmat voidaan ratkaista vain vähitellen uuden yhteisen alv-järjestelmän käyttöönoton yhteydessä tehtävien ehdotusten eri vaiheissa.

Komission ja jäsenvaltioiden on sen vuoksi muodostettava selkeämpi kuva siitä, mitä alennetun alv-kannan soveltamisalaa yhdenmukaistettaessa on saavutettava lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Tämän kertomuksen lopputulosten perusteella ehdotetaan seuraavia suuntaviivoja

- verokantojen läheisyys on teknisesti välttämätöntä
- alennettujen verokantojen soveltamisala on määritettävä yhteiskunnallisin perustein (jotta tasapainotetaan alv:n ajoittain takautuvaa luonnetta)
- yleiset alennetut verokannat ovat hyvin epätarkkoja välineitä politiikassa eikä niitä tulisi käyttää korvaamaan suoraa tukea
- alennetut verokannat eivät saisi heikentää arvonlisäveron yleistä tasapuolisuutta

Neuvostoa ja Euroopan parlamenttia pyydetään antamaan lausuntonsa tämän kertomuksen päätelmistä. Komissio lisää mielellään instituutioiden välistä keskustelua tällä alalla.

LIITE 1:**JÄSENVALTIOISSA VUOSINA 1994 - 1996 SOVELLETTUJEN ALV-KANTOJEN KEHITTYMINEN (LUKUUN OTTAMATTA 28 ARTIKLAN 2 KOHDAN MUKAISIA SIIRTYMÄKAUDEN VEROKANTOJA)**

| Jäsenvaltio | Alennetut verokannat | | | Yleinen verokanta | | |
|--------------------------|----------------------|------------------|----------------------|-------------------|--------------------|------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1994 | 1995 | 1996 |
| Belgia | 6 | 6 | 6 | 20,5 | 20,5 | 21 |
| Tanska | ./. | ./. | ./. | 25 | 25 | 25 |
| Saksa | 7 | 7 | 7 | 15 | 15 | 15 |
| Kreikka | 8 | 8 | 8 | 18 | 18 | 18 |
| Espanja | 6 | 7 | 7 | 15 | 16 | 16 |
| Ranska | 5,5 | 5,5 | 5,5 | 18,6 | 20,6 ²⁵ | 20,6 |
| Irlanti | 12,5 | 12,5 | 12,5 | 21 | 21 | 21 |
| Italia | 9 | 10 ²⁶ | 10 | 19 | 19 | 19 |
| Luxemburg | 6 | 6 | 6 | 15 | 15 | 15 |
| Alankomaat | 6 | 6 | 6 | 17,5 | 17,5 | 17,5 |
| Itävalta ²⁷ | 10 | 10 / 12 | 10 / 12 | 20 | 20 | 20 |
| Portugali | 5 | 5 | 5 / 12 ²⁸ | 16 | 16 | 17 |
| Suomi ²⁹ | 5 / 12 | 6 / 12 / 17 | 6 / 12 / 17 | 22 | 22 | 22 |
| Ruotsi ³⁰ | 12 / 21 | 12 / 21 | 6 / 12 | 25 | 25 | 25 |
| Yhdistynyt kuningaskunta | 8 | 8 | 8 | 17,5 | 17,5 | 17,5 |

25 Siirtyminen 18,6 prosentista 20,6 prosenttiin 1 päivänä elokuuta 1995.

26 Siirtyminen yhdeksästä prosentista kymmeneen prosenttiin 24 päivänä helmikuuta 1995.

27 Jäsenvaltio 1 päivästä tammikuuta 1995 lähtien.

28 Kahdentoista prosentin verokanta on tullut voimaan 12 päivänä heinäkuuta 1996.

29 Jäsenvaltio 1 päivästä tammikuuta 1995 lukien. Kattava alv-järjestelmä otettiin käyttöön Suomessa vasta 1 päivänä kesäkuuta 1994. Suomella (kuten millään muullakaan jäsenvaltiolla) ei ole oikeutta soveltaa kolmea alennettua alv-kantaa, ja komissio on jo ottanut yhteyttä Suomen hallitukseen tässä asiassa (katso alaviite 5).

30 Jäsenvaltio 1 päivästä tammikuuta 1995 lähtien.

LIITE 2: ALENNETTUJEN ALV-KANTOJEN SOVELTAMINEN JÄSENVALTIOISSA KUUDENNEN ALV-DIREKTIIVIN LIITTEESSÄ H OLEVIIN TAVAROIDEN JA PALVELUJEN RYHMIIN

*Huomautus: Direktiivin 12 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetut alennetut verokannat on esitetty lihavoituina.
ex=poikkeus ilman oikeutta vähentää panokseen sisältyvää veroa; 0=vapautus, joka sisältää oikeuden vähentää panokseen sisältynyt vero*

| N:o | Ryhmä | B | DK | D | EL | E | F | IRL | I | L | NL | A | P | FIN | S | UK |
|-----|----------------------------|----------------------|----|---------|----------------|---------|--------------------|------------------------|----------------------|---------|------------------|-----------|----------------------|-----------|-----------------|-----------|
| 1 | Elintarvikkeet | 6 12 21 | 25 | 7 15 | 8 | 4 7 | 5,5 20,6 | 21 0 12,5 | 4 10 16 | 3 | 6 | 10 | 5 12 17 | 17 | 12 25 | 0 |
| 2 | Vesi | 6 | 25 | 7 | 8 | 7 | 5,5 | ex | 10 | 3 | 6 | 10 | 5 | 22 | 25 | 17,5 0 |
| 3 | Farmakologiset tuotteet | 6 21 | 25 | 15 | 8 18 | 4 16 | 5,5 20,6 | 0 | 4 10 19 | 3 15 | 6 17,5 | 20 | 5 17 | 12 | 0 25 | 17,5 0 |
| 4 | Lääketieteelliset laitteet | ex 6 21 | 25 | 7 | 8 | 7 | 5,5 | 0 | 4 | 3 | 17,5 | 20 | 5 | 22 ex | 25 ex | 0 |
| 5 | Henkilöliikenne | 6 ex | ex | 7 15 | 8 | 7 16 | 5,5 | ex | 10 16 | 3 ex | 6 ex | 10 | 5 | 6 | 12 0 | 0 |

| N:o | Ryhmä | B | DK | D | EL | E | F | IRL | I | L | NL | A | P | FIN | S | UK |
|-----|--|---------------|---------|---------------|--------------------|---------------|--------------------|------------------|---------------|---------------|-----------|----------|---------------|----------|---------------|-----------|
| 6 | Kirjat, lehdet, aikakauslehdet | 6 ex | 25 0 | 7 | 4 | 4 | 2,1 5,5 | 12,5 21 0 | 4 19 | 3 | 6 | 10 | 5 | 12 0 | 6 25 ex | 0 |
| 7 | Pääsy näyttelyihin ja kulttuuritapahtumiin Radio- ja tv-lähetyspalvelut | ex 6 21 | 25 | 7 15 ex | 4 8 18 ex | 7 16 ex | 2,1 5,5 20,6 | 12,5 21 ex | 4 10 19 | 3 15 ex | 6 17,5 | 10 ex | 5 17 ex | 6 22 | 25 ex 6 | 17,5 |
| 8 | Kirjailijoille, säveltäjille ja esiintyville taiteilijoille maksettavat tekijänpalkkiot ja heidän toimittamansa palvelut | ex 6 21 | ex | 7 | 8 | 7 | 5,5 | 21 | 10 19 | 3 | 17,5 | 10 20 | 17 | ex | 6 | 17,5 |
| 9 | Sosiaalinen asuminen | 6 12 | 25 | 15 7 | 8 | 4 | 5,5 20,6 | 12,5 | 4 10 | 3 15 | 17,5 | 20 | 5 | 22 | 25 ex | 17,5 0 |
| 10 | Maataloudelle toimitetut tavarat ja palvelut | 6 12 21 | 25 | 7 | 8 | 7 | 5,5 | 12,5 | 4 10 | 3 | 6 | 10 20 | 5 | 22 17 | 25 | 17,5 |
| 11 | Hotellimajoitus | 6 | 25 | 15 | 8 | 7 16 | 5,5 | 12,5 | 10 | 3 | 6 | 10 | 5 | 6 | 12 | 17,5 |
| 12 | Pääsy urheilutapahtumiin | 6 ex | ex | 15 | 8 | 7 16 | 20,6 | ex | 10 | 3 ex | 6 | 20 | 5 | 6 | ex 6 | 17,5 |

| N:o | Ryhmä | B | DK | D | EL | E | F | IRL | I | L | NL | A | P | FIN | S | UK |
|-----|--|---------------|----|---------|----|----------|-------------|----------|----|---------------|-----------------|----------|----------|-----|----------|------------|
| 13 | Urheilulaitosten käyttö | 6 | ex | ex | 8 | 16 ex | 20,6 | 12,5 | 19 | 3 | 17,5 6 ex | 20 ex | 5 | 12 | ex 6 | 17,5 ex |
| 14 | Sosiaalipalvelut | 6 21 ex | 25 | 7 | 8 | 7 | 20,6 | ex | 19 | 3 15 ex | 17,5 | 10 0 | 17 ex | ex | ex 25 | ex |
| 15 | Hautausoimistijoiden ja krematorioiden palvelut | 6 | ex | 15 | 8 | 7 16 | 20,6 | 21 ex | 19 | 3 | ex | 20 | ex | ex | 25 ex | ex |
| 16 | Sairaanhoito ja hammashoito; lämpöhoitopalvelut | 6 21 ex | ex | 7 ex | 8 | 7 | 5,5 20,6 | 21 ex | 19 | 3 ex | 17,5 ex | 10 ex | 5 ex | ex | ex | ex |
| 17 | Yleisten teiden puhtaanapito, jätteiden keruu ja käsittely | 21 | 25 | ex | 8 | 7 | 20,6 | 21 ex | 4 | 3 | 17,5 ex | 10 | ex | 22 | 25 | 17,5 0 |

ISSN 1024-4492

KOM(97) 559 lopullinen

ASIAKIRJAT

FI

09 06 01

Luettelonnumero : CB-CO-97-575-FI-C

ISBN 92-78-26356-7

Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

L-2985 Luxemburg

35