



Bryssel 18.1.2018
COM(2018) 20 final

2018/0005 (CNS)

Ehdotus

NEUVOSTON DIREKTIIVI

direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverokantojen osalta

{SWD(2018) 7 final} - {SWD(2018) 8 final}

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Tämä aloite on osa EU:n yhtenäisen arvonlisäveroalueen perustamista edistävää oikeudenmukaisen verotuksen pakettia, josta ilmoitettiin puheenjohtaja Jean-Claude Junckerin unionin tilaa koskeneen vuoden 2017 puheen yhteydessä julkaistussa aiekirjeessä¹. Pakettiin sisältyy kaksi ehdotusta arvonlisäverodirektiivin² muuttamisesta. Niistä toinen koskee lopullista arvonlisäverojärjestelmää rajat ylittävää kauppaa varten³ ja toinen tähän liittyen pieniä yrityksiä. Lisäksi siihen sisältyy ehdotus neuvoston asetukseksi⁴, jolla torjutaan arvonlisäveropetoksia.

Arvonlisävero (alv) on Euroopassa pisimpään käytössä ollut kulutusvero. Vuonna 1967 sitouduttiin laatimaan lopullinen alv-järjestelmä, joka toimisi Euroopan yhteisössä samalla tavoin kuin yksittäisessä maassa, mutta mistään erityisistä alv-kantoja koskevista erityissäännöksistä ei sovittu lukuun ottamatta yleisen alv-kannan soveltamista koskevaa säännöstä.⁵ Jäsenvaltioille ei asetettu alennettujen ja korotettujen alv-kantojen soveltamista koskevia rajoituksia eikä verokannoille vahvistettu vähimmäis- tai enimmäistasoa.⁶

Koska jäsenvaltioiden väliset verotukselliset rajat poistettiin vuoden 1992 loppuun mennessä, oli tarpeen harkita uudelleen, millä tavalla tavarakauppaa verotettaisiin yhteisön sisällä. Tavoitteena oli, että tavarat verotettaisiin alkuperämaassa, mikä vastaa täysin ajatusta aidoista sisämarkkinoista. Koska poliittiset ja tekniset edellytykset eivät olleet otolliset tällaiselle järjestelmälle, päätettiin hyväksyä siirtymäkaudella sovellettavat alv-järjestelyt.⁷

Siirtymäkauden järjestelmässä edellytetään, että alv-kantoja koskevat säännöt eivät saa vääristää ostosten tekemistä eikä kaupan harjoittamista yli rajojen sen jälkeen, kun verotukselliset rajat on poistettu. Neuvosto hyväksyi lokakuussa 1992 säännöt, joilla

¹ Unionin tila 2017. Aiekirje puhemies Antonio Tajanille ja pääministeri Jüri Ratasille, 13. syyskuuta 2017, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_fi.pdf. Ks. myös komission vuoden 2017 työohjelman liite I, COM(2016) 710 final, Strasbourg, 25.10.2016, s. 3, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_annex_i_fi.pdf.

² Neuvoston direktiivi 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä (EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1).

³ Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverojärjestelmän tiettyjen sääntöjen yhdenmukaistamiseksi ja yksinkertaistamiseksi sekä lopullisen järjestelmän käyttöön ottamiseksi jäsenvaltioiden välisen kaupan verotusta varten (COM(2017) 569 final).

⁴ Muutettu ehdotus neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta hallinnollista yhteistyötä arvonlisäveron alalla tehostavien toimenpiteiden osalta (COM(2017) 706 final).

⁵ Ensimmäinen neuvoston direktiivi 67/227/ETY, annettu 11 päivänä huhtikuuta 1967, jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta.

⁶ Toinen neuvoston direktiivi 67/228/ETY, annettu 11 päivänä huhtikuuta 1967, jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädäntöjen yhdenmukaistamisesta, yhteisen arvonlisäverojärjestelmän rakenteesta ja soveltamissäännöistä.

⁷ Neuvoston direktiivi 91/680/ETY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1991, yhteisen arvonlisäverojärjestelmän täydentämisestä ja direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta verotuksellisten rajojen poistamiseksi (EYVL L 376, 31.12.1991, s. 1).

rajoitetaan jäsenvaltioiden harkintavaltaa alv-kantojen määrittämisessä.⁸ Jäsenvaltioiden edellytettiin soveltavan vähintään 15 prosentin yleistä alv-kantaa, ja niiden sallittiin soveltaa yhtä tai kahta vähintään 5 prosentin alennettua kantaa tiettyihin tavaroihin ja palveluihin (alv-direktiivin liite III). Jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti edelleen soveltaa tätä alhaisempia verokantoja, myös nollaverokantoja, sekä alennettuja verokantoja myös luettelossa mainitsemattomiin tavaroihin ja palveluihin, jos nämä verokannat olivat jo voimassa 1. tammikuuta 1991.

Näiden poikkeusten tarkoituksena oli mahdollistaa kansallisten alakohtaisten säädösten asteittainen mukauttaminen siirtymäkauden aikana yhteisiin sääntöihin⁹, koska yhdenmukaiset säännöt ovat tarpeen, jotta voidaan laatia lopullinen alv-järjestelmä, joka perustuu verotukseen alkuperämaassa. Tämän vuoksi kyseisten poikkeusten voimassaolon olisi päätyttävä, kun jäsenvaltioiden välisen kaupan verotusta koskevat siirtymäkauden järjestelyt korvataan tällaisella lopullisella alv-järjestelmällä.

Komissio ehdotti¹⁰ heinäkuussa 2003, että alennettuja arvonlisäverokantoja koskevia sääntöjä yksinkertaistetaan poistamalla kaikki alennetut verokannat, joita sovelletaan muihin kuin liitteessä III tarkoitettuihin tavaroihin ja palveluihin. Neuvosto ei kuitenkaan hyväksynyt tätä osittaista poikkeusten poistamista, joten kaikki poikkeukset ovat edelleen voimassa.¹¹

Poikkeusten poistaminen tai niiden voimassaolon lakkauttaminen oli perusteltu tavoite silloin, kun lopullisen alv-järjestelmän suunniteltiin perustuvan periaatteelle, jonka mukaan verotus tapahtuu alkuperäjäsenvaltiossa, mikä edellyttäisi alv-kantojen lähentämistä.

Koska alv-kantojen lähentäminen ei kuitenkaan sanottavasti edistynyt, komissio päätti vuonna 2012 neuvoston ja Euroopan parlamentin suostumuksella luopua tavoitteesta perustaa lopullinen alv-järjestelmä alkuperämaaperiaatteelle, ja tilalle otettiin määräpaikkaperiaate.¹²

Määrämaasta on vuodesta 2010 alkaen tullut vähitellen palvelujen verotuspaikka. Kyseinen päätös tehtiin vuonna 2008, jolloin neuvosto hyväksyi ehdotuksen, jolla estetään kilpailun vääristyminen eri alv-kantoja soveltavien jäsenvaltioiden välillä.¹³ Tämän seurauksena nykyisin lähes kaikkia palveluja verotetaan määräpaikkaperiaatteen mukaisesti. Palvelujen määräpaikkaperusteinen verotus otettiin lopullisesti käyttöön vuonna 2015. Siitä lähtien kaikkia kuluttajille tarjottuja televiestintä- ja radio- ja televisiolähetyspalveluja sekä sähköisiä palveluja on verotettu kuluttajan asuinpaikassa eikä enää palvelun tuottajan sijaintipaikassa.

⁸ Neuvoston direktiivi 92/77/ETY, annettu 19 päivänä lokakuuta 1992, yhteisen arvonlisäverojärjestelmän täydentämisestä ja direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta (ALV-kantojen lähentäminen).

⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, 2.6.2008, C-462/05, *komissio v. Portugal*, EU:C:2008:337.

¹⁰ Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta alennettujen arvonlisäverokantojen osalta (KOM(2003) 397 lopullinen).

¹¹ Neuvoston direktiivi 2006/18/EY, annettu 14 päivänä helmikuuta 2006, direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta alennettujen arvonlisäverokantojen osalta (EUVL L 51, 22.2.2006, s. 12).

¹² Ks. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle arvonlisäveron tulevaisuudesta: Kohti yksinkertaisempaa, vakaampaa ja tehokkaampaa sisämarkkinoiden tarpeisiin suunniteltua alv-järjestelmää (COM(2011) 851 final), 4.1. kohta. Siinä esitetyt päätelmät määräpaikkaperiaatteesta vahvistettiin neuvoston päätelmissä 15. toukokuuta 2012.

¹³ Neuvoston direktiivi 2008/8/EY, annettu 12 päivänä helmikuuta 2008, direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta palvelujen suorituspaikan osalta (EUVL L 44, 20.2.2008, s. 11).

Kaiken tämän johdosta komissio ehdotti vuonna 2016 alv-toimintasuunnitelmassaan¹⁴ vankan yhtenäisen eurooppalaisen alv-alueen perustamista. Tämä tapahtuisi korvaamalla jäsenvaltioiden välisen kaupan verotusta koskevat nykyiset siirtymäjärjestelyt lopullisilla järjestelyillä, jotka perustuvat periaatteeseen, jonka mukaan verotus tapahtuu määräjäsenvaltiossa. Samalla komissio ilmoitti, että määräjäsenvaltiossa tapahtuvan verotuksen ansiosta jäsenvaltioille voitaisiin antaa enemmän liikkumavaraa verokantojen määrittämisessä. Lisäksi komissio ilmoitti, että kaikki tällä hetkellä voimassa olevat ja jäsenvaltioiden laillisesti soveltamat alennetut verokannat, mukaan lukien poikkeukset, olisi säilytettävä, ja ne voitaisiin asettaa kaikkien jäsenvaltioiden saataville tasavertaisen kohtelun varmistamiseksi. Komission työohjelmaan vuodeksi 2017¹⁵ sisällytettiin alv-kantoja koskeva lainsäädäntöehdotus.

Neuvosto pani päätelmissään¹⁶ merkille komission alv-toimintasuunnitelmassa esittämän uuden suunnan alv-kantoja koskevan järjestelmän osalta ja sen aikomuksen esittää vuonna 2017 lainsäädäntöehdotus, jonka mukaan jäsenvaltioille annettaisiin enemmän vapautta verokantojen määrittämisessä. Neuvosto pani tyytyväisenä merkille komission aikomuksen ehdottaa liikkumavaran lisäämistä, jotta jäsenvaltiot voisivat hyötyä alennetuista verokannoista ja nollaverokannasta sellaisina kuin niitä on käytössä muissa jäsenvaltioissa. Se kuitenkin korosti, että EU:ssa tarvitaan edelleen riittäväntasoista yhdenmukaistamista ja että ratkaisussa on löydettävä tarkka tasapaino, jotta voidaan välttää kilpailun vääristyminen, yritysten kustannusten kasvu ja kielteinen vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan.

Komissio antoi 4. lokakuuta 2017 ensimmäisen ehdotuksen jäsenvaltioiden välisen kaupan verotusta koskevan lopullisen järjestelmän käyttöönotosta¹⁷ ja esitti alv-toimintasuunnitelman jatkotoimista antamassaan tiedonannossa¹⁸ seuraavat toimet ja vaiheet järjestelmän käyttöönottamiseksi. Komissio vahvisti tiedonannossa aikovansa ehdottaa alv-kantojen uudistamista tavalla, joka olisi johdonmukainen määräpaikkaperiaatteeseen perustuvien lopullisten järjestelyjen kanssa, joilla siirtymäjärjestelyt vähitellen korvataan. Kun tavaroita ja palveluja verotetaan määräjäsenvaltiossa, tavaroiden luovuttajilla ja palvelujen suorittajilla ei ole merkittävää hyötyä sijoittautumisesta alemman verokannan jäsenvaltioon. Tällöin alv-kantojen erot eivät enää häiritse sisämarkkinoiden toimintaa, kunhan järjestelmään on liitetty suojatoimia mahdollisten riskien, kuten verotulojen rapautumisen, kilpailun vääristymisen, liiallisen monimutkaisuuden ja oikeudellisen epävarmuuden, varalta.

Alv-toimintasuunnitelman ja neuvoston tehtävänannon mukaisesti alv-direktiiviin ehdotetaan muutoksia. Muutokset olisi ajoitettava samaan aikaan kuin lopullisen alv-järjestelmän voimaantulo, jotta voidaan välttää se, että poikkeusten voimassaolon lakkaaminen estäisi

¹⁴ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle arvonlisäveroa koskevasta toimintasuunnitelmasta – Kohti EU:n yhtenäistä arvonlisäveroaaluetta – aika tehdä päätöksiä (COM(2016) 148 final).

¹⁵ Komission työohjelma 2017: EU, joka suojelee, puolustaa ja tarjoaa mahdollisuuksia (COM(2016) 710 final).

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>

¹⁷ Ks. <http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

¹⁷ Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverojärjestelmän tiettyjen sääntöjen yhdenmukaistamiseksi ja yksinkertaistamiseksi sekä lopullisen järjestelmän käyttöön ottamiseksi jäsenvaltioiden välisen kaupan verotusta varten (COM(2017) 569 final).

¹⁸ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle alv-toimintasuunnitelman jatkotoimista – Kohti yhtenäistä EU:n alv-aluetta – Tekojen aika (COM(2017) 566 final).

jäsenvaltioita säilyttämistä noin 250 voimassa olevaa alennettua verokantaa ja vapautusta, joihin liittyy edeltävässä vaiheessa maksetun arvonlisäveron vähennysoikeus.

Lopullisessa alv-järjestelmässä kaikkia jäsenvaltioita rajoittaisivat samat säännöt ja niillä olisi yhtäläinen vapaus vahvistaa alv-kantansa. Yhdenmukaistettujen ja vähemmän rajoittavien sääntöjen mukaan kaikki jäsenvaltiot voisivat soveltaa yhtä 0–5 prosenttiin alennettua verokantaa sen lisäksi, että ne voivat soveltaa kahta vähintään viiden prosentin suuruista alennettua kantaa sekä vapautusta, joka liittyy edeltävässä vaiheessa maksetun arvonlisäveron vähentämiseen. Sen sijaan, että laajennettaisiin jo ennestään laajaa luetteloa tavaroista ja palveluista, joihin alennettuja kantoja saa soveltaa, liite III korvattaisiin negatiivisella luettelolla niistä tavaroista ja palveluista, joihin alennettuja kantoja ei saa soveltaa.

Vähemmän rajoittavat uudet säännöt antaisivat mahdollisuuden soveltaa laajemmin verotuksen neutraliteetin periaatetta, joka on nykyisessä siirtymäkauden alv-järjestelmässä kumoutunut liitteen III määräysten ja soveltamisalaltaan rajattujen väliaikaisten poikkeusten vuoksi. Uusien yhdenmukaistettujen sääntöjen mukaan jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että alennetut verokannat hyödyttävät lopullista kuluttajaa ja että tällaisten kantojen vahvistaminen on yleisen edun tavoitteen mukaista. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että painotettu keskimääräinen arvonlisäverokanta liiketoimissa, joissa arvonlisävero ei ole vähennyskelpoinen, on aina yli 12 prosenttia.

Komissio sitoutuu alv-direktiivin 100 artiklan mukaisesti tarkastelemaan liitettä III jäsenvaltioiden esittämien pyyntöjen pohjalta ennen uusien yhdenmukaistettujen sääntöjen voimaantuloa. Tarkastelu suoritetaan arvonlisäverokomiteassa, minkä jälkeen komissio esittää lainsäädäntöehdotuksen liitteen III mukauttamisesta.

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

Alv-kantoja koskevien sääntöjen mukauttaminen määräpaikkaan perustuvaan järjestelmään on linjassa ehdotuksen kanssa, joka koskee lopullista järjestelmää jäsenvaltioiden välisen kaupan alv-verotusta varten.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Ehdotus vastaa sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan REFIT-ohjelman tavoitteita.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

- **Oikeusperusta**

Direktiivillä muutetaan alv-direktiiviä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklan nojalla. Kyseisen artiklan mukaan neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan säännökset jäsenvaltioiden sääntöjen yhdenmukaistamisesta välillisen verotuksen alalla.

- **Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)**

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa määrätyn toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unionin tasolla voidaan toteuttaa toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin riittävällä tavalla saavuttaa suunniteltujen toimien tavoitteita vaan

ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Nykyinen alv-direktiivi estää jäsenvaltioita vahvistamasta alennettuja arvonlisäverokantoja muiden kuin alv-direktiivin liitteessä III mainittujen tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin. Rajoitus koskee myös tapauksia, joissa alennetun alv-kannan soveltaminen ei voi aiheuttaa kilpailun vääristymistä tai haitata sisämarkkinoiden toimintaa.

Lisäksi nykyiset poikkeukset yleisiin sääntöihin (mahdollisuus soveltaa alennettuja verokantoja liitteen III ulkopuolisiin tavaroihin ja palveluihin tai alle viiden prosentin verokantoja) lakkaavat olemasta voimassa lopullisessa alv-järjestelmässä, mikä rajoittaa jäsenvaltioita lisää.

EU-tason lainsäädäntöaloite direktiivin muuttamiseksi on välttämätön, jotta voidaan estää poikkeusten voimassaolon päättymisen ja varmistaa jäsenvaltioiden yhdenvertainen kohtelu.

- **Suhteellisuusperiaate**

Ehdotus alv-kantojen uudistamisesta on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska siinä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Alv-kantojen vahvistamisen ja rajoittamisen olisi kuuluttava jäsenvaltioiden vastuulle edellyttäen, että sisämarkkinoiden toiminta varmistetaan. Aloite estäisi sen, että jäsenvaltioiden olisi poistettava tällä hetkellä väliaikaisesti soveltamansa alv-kannat, ja mahdollistaisi sen, että ne voivat panna täysimääräisesti täytäntöön verotuksen neutraalisuuden periaatteen mukaiset säännöt.

- **Toimintatavan valinta**

Nykyisen alv-direktiivin muuttamiseksi tarvitaan direktiivi.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTIEN TULOKSET

- **Jälkiarviointi**

Ulkopuolinen konsultti suoritti vuonna 2011 unionin alv-järjestelmän osatekijöiden jälkiarvioinnin¹⁹, josta saatuja havaintoja on käytetty lähtökohtana nykyisen alv-järjestelmän tarkastelussa. Arviointia täydennettiin vuonna 2013 tehdyllä selvityksellä²⁰ alv-kantojen nykyisen rakenteen taloudellisista vaikutuksista sekä vuonna 2017 tehdyllä selvityksellä²¹ alv-kantoja koskevien sääntöjen uudistamisesta.

- **Sidosryhmien kuuleminen**

Avoin julkinen kuuleminen järjestettiin 12 viikon aikana 21.12.2016–21.3.2017. Kuulemisessa saatiin 327 vastausta²². Vastaajista 42 prosenttia kannatti poikkeusten

¹⁹ Loppuraportti, Lontoo, 2011, saatavilla osoitteessa:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf

²⁰ Loppuraportti, Wien, 2013, saatavilla osoitteessa:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_rates_structure_final_report.pdf

²¹ EU:n alv-kantoja koskevien sääntöjen uudistaminen, loppuraportti (tulossa).

²² Osallistujilta saadut vastaukset ja raportti tuloksista ovat saatavilla [CIRCABC-sivustolla](#).

myöntämistä kaikille jäsenvaltioille, kun taas 25 prosenttia kannatti niiden poistamista. Neljännes vastaajista ei ottanut tähän asiaan kantaa, ja 8 prosenttia vastasi, että poikkeuksia ei pitäisi laajentaa kaikkiin jäsenvaltioihin vaan niistä olisi tehtävä pysyvät niissä jäsenvaltioissa, jotka hyödyntävät niitä tällä hetkellä.

Jäsenvaltioita kuultiin alv:n tulevaisuutta käsittelevässä työryhmässä. Se on epävirallinen komission asiantuntijaryhmä, joka koostuu kansallisten verohallintojen edustajista ja antaa komissiolle foorumin jäsenvaltioiden alv-asiantuntijoiden kuulemiseen lainsäädäntöaloitteiden valmisteluvaiheessa.

- **Vaikutustenarviointi**

Sääntelyntarkastelulautakunta on tarkastellut tähän ehdotukseen liitettyä vaikutustenarviointia. Lautakunta antoi ensin kielteisen lausunnon, mutta muutetun vaikutustenarvioinnin toimittamisen jälkeen sen lausunto²³ oli myönteinen tietyin varauksin. Lopullisessa vaikutustenarvioinnissa on otettu huomioon kaikki lautakunnan suositukset. Yksityiskohtainen selvitys siitä, miten suositukset on otettu huomioon, esitetään vaikutustenarviointia koskevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liitteessä 1.

Harkittavina oli kaksi ratkaisua poikkeusten voimassaolon päättymisen suhteen lopullisen alv-järjestelmän tullessa voimaan. Ensimmäinen vaihtoehto olisi myöntää voimassa olevat poikkeukset kaikille jäsenvaltioille sisällyttämällä tällä hetkellä kansalliset säännökset alv-direktiiviin. Tämä vaihtoehto olisi kuitenkin teknisesti vaikea oikeudelliselta kannalta ja saattaisi aiheuttaa tulevaisuudessa ristiriitoja verotuksen neutraalisuuden periaatteen kanssa. Toinen, valittu vaihtoehto, ratkaisisi poikkeuksia koskevan kysymyksen poistamalla tällaisten poikkeusten tarpeeseen johtaneita rajoituksia eli luettelon tavaroista ja palveluista, joihin alennettuja alv-kantoja voidaan soveltaa (liite III), ja rajoituksen, jonka mukaan uusien alennettujen verokantojen on oltava vähintään viisi prosenttia. Nykyinen periaate, jonka mukaan alennettuja verokantoja voidaan ottaa käyttöön ainoastaan erikseen sallituissa tapauksissa, korvattaisiin siinä periaatteella, jonka mukaan tietty määrä alennettuja verokantoja sallittaisiin minkä tahansa tavaroiden tai palvelujen osalta, ellei sitä ole nimenomaisesti kielletty.

Jotta voitaisiin rajoittaa riskiä sääntelyn monimutkaistumisesta, jäsenvaltioiden olisi rajoitettava alennetut verokannat mahdollisuuksien mukaan kuluttajakauppaan. Ne myös velvoitettaisiin ilmoittamaan sovellettuja alennettuja kantoja koskevat tiedot tilastollisen toimialoittaisen tuoteluokituksen (CPA-luokituksen) mukaisesti. Komissio julkaisisi nämä tiedot Euroopan verotietokannassa (TEDB-verkkoportaalissa).

Riitatapausten riskiä jäsenvaltioiden välillä ei voida vähentää nykytilanteesta, sillä riippumatta kaikenlaisista alv-direktiivin muutoksista jäsenvaltioiden on edelleen kunnioitettava verotuksen neutraalisuuden periaatetta ja SEUT-sopimuksen määräyksiä, erityisesti sen 107 artiklaa (valtiontuet), 110 artiklaa (protektionistinen verotus) ja 113 artiklaa (kilpailun vääristyminen) alennettuja verokantoja soveltaessaan.

²³ SEC(2017)

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotuksella ei ole kielteisiä vaikutuksia EU:n talousarvioon. Arvonlisäveroon perustuvat omat varat lasketaan prosenttiosuutena yhdenmukaistetulta pohjalta, joka on saatu jakamalla alv-tulot painotetulla keskimääräisellä alv-kannalla, mikä korjaa kaikki alv-kantojen erot.

5. LISÄTIEDOT

- **Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt**

Lopullisen alv-järjestelmän voimaantuloon saakka komissio seuraa edelleen, että jäsenvaltiot noudattavat alennettuja verokantoja soveltaessaan vähimmäiskantoja, liitettä III ja niille myönnettyjen poikkeusten soveltamisalaa.

Lopullisen alv-järjestelmän voimaantulon jälkeen komissio seuraa yleisen arvonlisäverokannan soveltamista negatiivisessa luettelossa mainittuihin tuotteisiin, alennettujen verokantojen soveltamista lopullisia kuluttajia hyödyttävällä tavalla sekä verotulojen turvaamista. Jäsenvaltiot laskevat arvonlisäveroon perustuvien omien varojen määrittämistä varten tarvittavat tiedot, ja komissio valvoo niitä.

Komissio laatii viiden vuoden välein uusien sääntöjen voimaantulosta arviointikertomuksen, jossa tarkastellaan negatiivista luetteloa ja verotulojen turvaamista, ja toimittaa sen neuvostolle.

- **Selittävät asiakirjat (direktiivien osalta)**

Ehdotus ei edellytä selittäviä asiakirjoja direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.

- **Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset**

Direktiivin 2006/112/EY muutokset, joita aletaan soveltaa, kun jäsenvaltioiden välisen kaupan verotuksen lopullinen järjestelmä tulee voimaan

Direktiivin VIII osaston 4 luvun siirtymäsäännökset, joissa sallitaan tilapäinen poikkeaminen yleisistä säännöistä ja joita sovelletaan lopullisen järjestelmän käyttöönottoon saakka, kumotaan.

Jäsenvaltiot voivat 98 artiklan mukaan soveltaa enintään kahta alennettua verokantaa, jotka ovat vähintään viisi prosenttia. Jotta kukin jäsenvaltio voisi edelleen soveltaa tällä hetkellä soveltamiaan verokantoja ja samalla voitaisiin varmistaa tasavertainen kohtelu, niille annetaan myös oikeus soveltaa yhtä alennettua verokantaa, jonka ei tarvitse olla vähintään viiden prosentin suuruinen, ja yhtä vapautusta, jossa tuotantopanokseen sisältyvä arvonlisävero on vähennyskelpoinen.

Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että alennetut verokannat ja vapautus hyödyttävät lopullista kuluttajaa ja ovat yleisen edun mukaisia. "Lopullinen kuluttaja" on henkilö, joka hankkii tavaroita tai palveluja omaan käyttöönsä eikä taloudelliseen toimintaan, ja joka näin ollen maksaa veron. Tästä seuraa, että alennettua verokantaa ei saa soveltaa tavaroihin ja palveluihin, joita voidaan käyttää ainoastaan välituotteena. Tämä ei estä alennetun verokannan soveltamista tavaroihin tai palveluihin, joita käytetään välituotteena, jos niitä normaalisti myydään myös loppukäyttäjille.

Lisättävän 99 a artiklan säännöksillä varmistetaan, että jäsenvaltiot soveltavat verokantoja vahvistaessaan painotettua keskimääräistä alv-kantaa, joka on yli 12 prosenttia. Jäsenvaltion

painotetussa keskimääräisessä alv-kannassa otetaan huomioon kaikki voimassa olevat alv-kannat, ja jokainen kanta on painotettu sen mukaan, mikä prosenttiosuus kyseisellä kannalla verotettujen liiketoimien arvolla on kaikkien verotettavien liiketoimien arvosta. Painotettu keskimääräinen verokanta turvaa verotuloja, koska sen laskennassa olisi otettava huomioon vain ne liiketoimet, joiden osalta arvonlisävero ei ole vähennyskelpoinen. Tähän sisältyvät pääasiassa tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset loppukäyttäjille mutta myös verosta vapautetuille talouden aloille, mukaan lukien julkisyhteisöille.

Ehdotetun 100 artiklan mukaan komission on toimitettava neuvostolle joka viides vuosi kertomus. Siinä tarkastellaan negatiivisen tavara- ja palveluluettelon soveltamisalaa, jolla on sovellettava yleistä verokantaa. Uudelleentarkastelu olisi aloitettava kuulemalla arvonlisäverokomiteaa, ja sen olisi katettava myös 99 a artiklan mukainen verotulojen turvaaminen.

Portugalilla on 105 artiklan mukaan edelleen oikeus soveltaa alempia alueellisia verokantoja Azorien ja Madeiran autonomisilla alueilla, koska tämä poikkeus on myönnetty pysyvästi. Lopullisessa alv-järjestelmässä Portugalin on kuitenkin varmistettava, että vähintään 15 prosentin suuruista yleistä verokantaa noudatetaan myös näillä alueilla.

Uudessa liitteessä III a esitetään negatiivinen luettelo. Se sisältää valmisteveron alaiset tavarat sekä sellaiset tavarat ja palvelut, joiden osalta kilpailu voisi vääristyä, jos niihin sovellettaisiin alennettua verokantaa tai vapautusta, johon liittyy edeltävässä vaiheessa maksetun arvonlisäveron vähennysoikeus. Luettelo jaotellaan tilastollisen toimialoittaisen tuoteluokituksen²⁴ mukaisesti, ja sitä on laajennettu tietyillä kulutustavaroilla vastapainona jäsenvaltioiden liikkumavaran kasvulle.

Direktiivistä kumotaan 101, 102, 103 ja 104 a artikla sekä liite III, koska niiden säännökset vanhentuvat uusien sääntöjen myötä.

Direktiivistä kumotaan 94 artikla, 316 artiklan 1 kohdan c alakohta, 378 artiklan 2 kohdan b alakohta ja 387 artikla, koska erityisjärjestelmän nojalla tehty käytettyjen tavaroiden sekä taide-, keräily- ja antiikkiesineiden luovutukset sisällytetään liitteeseen III a.

²⁴ Komission asetus (EU) N:o 1209/2014, annettu 29 päivänä lokakuuta 2014, uuden tilastollisen toimialoittaisen tuoteluokituksen (CPA) vahvistamisesta ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3696/93 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 451/2008 muuttamisesta.

Ehdotus

NEUVOSTON DIREKTIIVI**direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverokantojen osalta**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 113 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen, kun esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon¹,

ottaa huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon²,

noudattaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Arvonlisäverokantoja koskevilla säännöillä, sellaisina kuin ne ovat tällä hetkellä vahvistettuina neuvoston direktiivissä 2006/112/EY³, pyritään säilyttämään sisämarkkinoiden toimivuus ja välttämään kilpailun vääristyminen. Säännöt laadittiin yli kaksi vuosikymmentä sitten alkuperäperiaatteen pohjalta. Komissio ilmoitti arvonlisäveroa koskevassa toimintasuunnitelmassaan⁴ ja sen jatkotoimia koskevassa tiedonannossa⁵ aikeestaan muuttaa kyseisiä sääntöjä siten, että jäsenvaltioiden rajat ylittävää yritysten välistä tavaroiden kauppaa koskeva lopullinen alv-järjestelmä perustuisi verotukseen määräjäsenvaltiossa.
- (2) Sellaisessa lopullisessa järjestelmässä, jossa tavaroiden luovutuksia ja palvelujen suorituksia verotettaisiin määräjäsenvaltiossa, tavaroiden luovuttajilla ja palvelujen suorittajilla ei olisi merkittävää hyötyä sijoittautumisesta alemman verokannan jäsenvaltioon. Tällaisessa järjestelmässä arvonlisäverokantojen suurempi vaihtelu ei häiritsisi sisämarkkinoiden toimintaa eikä vääristäisi kilpailua. Tällaisissa olosuhteissa olisi aiheellista myöntää jäsenvaltioille enemmän liikkumavaraa verokantojen vahvistamisessa.
- (3) Rajoitusten poistaminen samaan aikaan kun jäsenvaltioiden välisen kaupan verotuksen lopullinen järjestelmä tulee voimaan antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden soveltaa

¹ EUVL C , , s. .

² EUVL C , , s. .

³ EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1.

⁴ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle arvonlisäveroa koskevasta toimintasuunnitelmasta – Kohti EU:n yhtenäistä arvonlisäveroaluetta – aika tehdä päätöksiä (COM(2016) 148 final, 7.4.2016).

⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle alv-toimintasuunnitelman jatkotoimista – Kohti yhtenäistä EU:n alv-aluetta – Tekojen aika (COM(2017) 566 final, 4.10.2017).

edelleen alennettuja arvonlisäverokantoja, joihin niillä on tällä hetkellä lupa direktiivin 2006/112/EY VIII osaston 4 luvussa ja liitteessä X tarkoitettuina poikkeuksina ja joiden voimassaolo muuten päättyisi kyseisen järjestelmän tullessa voimaan.

- (4) Kaikkia jäsenvaltioita olisi kohdeltava lopullisessa arvonlisäverojärjestelmässä tasapuolisesti, ja niillä olisi siksi oltava samat rajoitukset alennettujen arvonlisäverokantojen soveltamiseen, jonka olisi pysyttävä poikkeuksena yleisen verokannan soveltamisesta. Tasapuoliseen kohteluun päästään rajoittamatta jäsenvaltioiden nykyistä liikkumavaraa arvonlisäverokantojen vahvistamisessa antamalla niille kaikille mahdollisuus soveltaa yhtä alennettua verokantaa, johon ei sovelleta vähimmäisvaatimusta, sekä yhtä vapautusta, jossa tuotantopanokseen sisältyvä arvonlisävero on vähennyskelpoinen, enintään kahden, vähintään 5 prosentin suuruisen alennetun verokannan lisäksi.
- (5) Kilpailu saattaisi vääristyä, jos verotusmekanismi ei perustuisi määräpaikkaperiaatteeseen. Tämä koskee erityisesti matkojen toteuttamista yhtenä matkatoimistojen voittomarginaalijärjestelmään kuuluvana palveluna ja tavaroiden luovutuksia käytettyihin tavaroihin sekä taide-, keräily- ja antiikkiesineisiin sovellettavien erityisjärjestelmien mukaisesti mutta myös tiettyjä tapauksissa, joihin liittyy tavaroita tai palveluja, kuten rahoituspalveluja, jotka on vapautettu verosta ilman vähennysoikeutta mutta joiden verottamiseen voidaan myöntää oikeus. Tällaisten vääristymien pienentämiseksi olisi laadittava luettelo tavaroista ja palveluista, joihin sovelletaan yleistä arvonlisäverokantaa, jäljempänä 'negatiivinen luettelo', ja sen perustana olisi käytettävä tilastollista toimialoittaista tuoteluokitusta. Luetteloa olisi tarkasteltava uudelleen viiden vuoden välein.
- (6) Tarpeettoman monimutkaisuuden ja siitä yrityksille, etenkin unionin sisäisessä kaupassa, aiheutuvien kulujen kasvun välttämiseksi alennettuja verokantoja ei saisi lopullisessa arvonlisäverojärjestelmässä soveltaa tavaroihin ja palveluihin, joita voidaan käyttää ainoastaan taloudellisen toiminnan välituotteina. Alennettuja verokantoja olisi sovellettava ainoastaan loppukuluttajien hyväksi, ja tällaisten verokantojen vahvistamisessa olisi varmistettava, että eri verovelvollisten tarjoamia samanlaisia tavaroita tai palveluja kohdellaan yhdenvertaisesti. Alennettujen verokantojen soveltamisessa olisi siis pyrittävä johdonmukaisesti yleisen edun tavoitteeseen.
- (7) Jotta jäsenvaltioiden julkinen talous pysyisi vakaana ja vältettäisiin makrotalouden liiallinen epätasapaino, verotulojen asianmukainen taso olisi varmistettava. Koska arvonlisävero on merkittävä tulonlähde, on välttämätöntä suojella kansallisia talousarvioita vahvistamalla painotetun keskimääräisen verokannan vähimmäistaso, jota jäsenvaltioiden on aina noudatettava.
- (8) Vaikka eri verokantojen soveltaminen tietyillä syrjäisillä alueilla pysyy mahdollisena, on välttämätöntä varmistaa, että yleinen verokanta on vähintään 15 prosenttia.
- (9) Tämän direktiivin tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltioilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet soveltaa alennettuja arvonlisäverokantoja. Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tätä tavoitetta, vaan se voidaan olemassa olevien rajoitusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Sen vuoksi unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa määrätyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

- (10) Jäsenvaltiot ovat selittävistä asiakirjoista 28 päivänä syyskuuta 2011 annetun jäsenvaltioiden ja komission yhteisen poliittisen lausuman⁶ mukaisesti sitoutuneet perustelluissa tapauksissa liittämään ilmoitukseen toimenpiteistä, jotka koskevat direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, yhden tai useamman asiakirjan, josta käy ilmi direktiivin osien ja kansallisen lainsäädännön osaksi saattamiseen tarkoitettujen välineiden vastaavien osien suhde. Tämän direktiivin osalta lainsäätäjää pitää tällaisten asiakirjojen toimittamista perusteltuna.
- (11) Direktiivin 2006/112/EY VIII osaston 4 luvussa ja liitteessä X tarkoitettujen poikkeusten voimassaolon olisi päätyttävä samana päivänä, jolloin tulee voimaan direktiivi, joka koskee määräjäsenvaltiossa tapahtuvan verotuksen periaatteeseen perustuvan lopullisen arvonlisäverojärjestelmän toiminnan edellyttämien yksityiskohtaisten teknisten toimenpiteiden käyttöönottoa. Tämä direktiivi ja direktiivi, joka koskee määräjäsenvaltiossa tapahtuvan verotuksen periaatteeseen perustuvan lopullisen arvonlisäverojärjestelmän toiminnan edellyttämien yksityiskohtaisten teknisten toimenpiteiden käyttöönottoa, olisi sen vuoksi saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä samaan päivään mennessä, ja kyseisten direktiivien noudattamiseksi tarvittavia kansallisia säännöksiä olisi sovellettava samasta päivästä. Kyseiseen päivään saakka olisi sovellettava nykyisiä direktiivin 2006/112/EY, mukaan lukien sen liitteet, säännöksiä verokannoista.
- (12) Sen vuoksi direktiiviä 2006/112/EY olisi muutettava,
- ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN DIREKTIIVIN:

1 artikla

Muutetaan direktiivi 2006/112/EY seuraavasti:

- 1) kumotaan 94 artiklan 2 kohta;
- 2) korvataan 98 artikla seuraavasti:

”98 artikla

1. Jäsenvaltiot voivat soveltaa enintään kahta alennettua verokantaa.

Alennetut verokannat on vahvistettava vähintään 5 prosentin suuruisiksi prosenttiosuudeksi veron perusteesta.

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat mainittujen kahden alennetun verokannan lisäksi soveltaa yhtä alennettua verokantaa, joka on alempi kuin vähimmäismäärä 5 prosenttia, ja yhtä poikkeusta, johon liittyy edeltävässä vaiheessa maksetun arvonlisäveron vähennysoikeus.

3. Edellä olevien 1 ja 2 kohdan mukaisesti sovellettavat alennetut verokannat ja vapautukset saavat hyödyttää ainoastaan lopullista kuluttajaa, ja niiden soveltamisessa on pyrittävä johdonmukaisesti yleisen edun tavoitteeseen.

Edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja alennettuja verokantoja ja vapautuksia ei sovelleta tavaroihin ja palveluihin, jotka kuuluvat liitteessä III a lueteltuihin luokkiin.”;

⁶ EUVL C 369, 17.12.2011, s. 14.

- 3) kumotaan 99 artikla.
- 4) lisätään 99 a artikla seuraavasti:

”99 a artikla

Vahvistaessaan 97 ja 98 artiklassa tarkoitetut verokannat jäsenvaltioiden on varmistettava, että painotettu keskimääräinen verokanta, joka lasketaan neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89(*) 4 artiklan mukaisesti, ylittää aina 12 prosenttia.

(*) Neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 1553/89, annettu 29 päivänä toukokuuta 1989, arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä (EYVL L 155, 7.6.1989, s. 9).”;

- 5) korvataan 100 artikla seuraavasti:

”100 artikla

Komissio toimittaa neuvostolle viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2026 ja sen jälkeen viiden vuoden välein kertomuksen liitteen III a soveltamisalasta ja tarvittaessa ehdotukset kyseisen liitteen muuttamiseksi.”;

- 6) kumotaan 101, 102, 103 ja 104 a artikla.

- 7) muutetaan 105 artikla seuraavasti:

- a) poistetaan 1 kohta;

- b) korvataan 2 kohta seuraavasti:

”2. Portugali saa soveltaa Azorien ja Madeiran itsehallintoalueilla suoritettuihin liiketoimiin sekä näille alueille tapahtuvaan suoraan maahantuontiin alempia verokantoja kuin mantereella sovelletaan. Yleisen verokannan on kuitenkin oltava vähintään 15 prosenttia.”;

- 8) kumotaan VIII osaston 4 luku;

- 9) kumotaan 316 artiklan 1 kohdan c alakohta;

- 10) kumotaan 378 artiklan 2 kohdan b alakohta;

- 11) kumotaan 387 artiklan c alakohta;

- 12) kumotaan liite III;

- 13) Lisätään liite III a, sellaisena kuin se on tämän direktiivin liitteessä.

2 artikla

1. Jäsenvaltioiden on viimeistään samana päivänä, jolloin saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä direktiivi, joka koskee määräjäsenvaltiossa tapahtuvan verotuksen periaatteeseen perustuvan lopullisen arvonlisäverojärjestelmän toiminnan edellyttämien yksityiskohtaisten teknisten toimenpiteiden käyttöönottoa, annettava ja julkaistava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset. Niiden on viipymättä toimitettava nämä säännökset kirjallisina komissiolle.

Niiden on sovellettava näitä säännöksiä samasta päivästä, jolloin aletaan soveltaa määräjäsenvaltiossa tapahtuvan verotuksen periaatteeseen perustuvan lopullisen arvonlisäverojärjestelmän toiminnan edellyttämien yksityiskohtaisten teknisten toimenpiteiden käyttöönottoa koskevan direktiivin noudattamiseksi tarvittavia säännöksiä.

Komissio julkaisee *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ilmoituksen, jossa ilmoitetaan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa tarkoitetut päivämäärät.

Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne julkaistaan virallisesti. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.

2. Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset säännökset kirjallisina komissiolle.

3 artikla

Tämä direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

4 artikla

Tämä direktiivi on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*