



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 12.12.2018
COM(2018) 813 final

2018/0413 (CNS)

Ehdotus

NEUVOSTON ASETUS

asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse hallinnollisen yhteistyön lujittamiseen tähtäävistä toimenpiteistä alv-petosten torjumiseksi

[...]

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Tämä ehdotus on osa lainsäädäntöpakettia, joka koskee arvonlisäveroon liittyvien maksutietojen pakollista siirtoa ja vaihtoa. Koko paketin taustaa käsitellään kattavasti perusteluissa, jotka annetaan ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY¹ muuttamisesta tiettyjen maksupalveluntarjoajia koskevien vaatimusten käyttöönoton osalta.

Tärkeä osa tätä pakettia on ehdotus, jossa muutetaan hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla annettua asetusta (EU) N:o 904/2010². Ehdotuksessa annetaan nimittäin säännöt siitä, miten jäsenvaltioiden on kerättävä yhdenmukaisella tavalla tiedot, jotka maksupalveluntarjoajat antavat alv-direktiivin 243 b artiklan mukaisesti sähköisesti saataville. Lisäksi ehdotuksessa perustetaan uusi sähköinen keskusjärjestelmä, johon tallennetaan maksutiedot, jotta jäsenvaltioiden petostentorjuntaviranomaiset voisivat käsitellä niitä edelleen Eurofiscin puitteissa. Eurofisc on arvonlisäveropetosten torjuntaan tähtäävä monenvälinen verkosto tietojen vaihtamiseksi varhaisista varoitusmerkeistä. Se on perustettu asetuksen (EU) N:o 904/2010 X luvun nojalla.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Tämän aloitteen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 113 artikla. Tässä artiklassa määrätään, että neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä säännökset jäsenvaltioiden välillisiä veroja koskevien sääntöjen yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi sekä kilpailun vääristymien välttämiseksi.

• Toissijaisuusperiaate

Tämä aloite on toissijaisuusperiaatteen mukainen, sillä siinä käsiteltävä keskeinen ongelma, sähköisen kaupankäynnin arvonlisäpetokset, koskee kaikkia jäsenvaltioita, ja veroviranomaisten käytössä olevien välineiden riittämättömyys pahentaa tilannetta entisestään. Jäsenvaltiot eivät yksinään voi saada maksupalveluntarjoajien kaltaisilta kolmansilta osapuolilta tarvittavia tietoja valvoakseen rajatylittävien tavaroiden luovutusten ja palvelujen suoritusten alv-järjestelmää, varmistaakseen, että sähköisen kaupankäynnin alv-sääntöjä sovelletaan oikein, ja torjuakseen sähköisen kaupankäynnin alv-petoksia.

Tavoitetta rajatylittävien maksutietojen vaihtamisesta sähköisen kaupankäynnin alv-petosten torjumiseksi ei voida saavuttaa pelkästään jäsenvaltioiden toimin (koska niillä ei ole oikeusperustaa kerätä tietoja toisella lainkäyttöalueella) yhdistämällä kansalliset sähköiset järjestelmät toisiinsa sähköisen rajapinnan avulla. Tällainen järjestelmä ei itse asiassa pystyisi yhdistämään eri maksupalveluntarjoajilta samasta maksunsaajasta saatuja tietoja eikä tunnistamaan samoja maksuja koskevia kaksinkertaisia tietoja. Kyseinen järjestelmä ei

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

² Neuvoston asetusta (EU) N:o 904/2010, annettu 7 päivänä lokakuuta 2010, hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla (EUVL L 268, 12.10.2010, s. 1).

myöskään tarjoaisi kattavaa yleiskuvaa maksunsaajien unionin maksajilta vastaanottamista maksuista.

Eurooppalainen keskusjärjestelmä maksutietojen keräämistä ja vaihtamista varten on tehokkain keino antaa veroviranomaisille kokonaiskuva sähköisen kaupankäynnin alv-sääntöjen noudattamisen valvomiseksi ja alv-petosten torjumiseksi. Kaikkien uusien yhteistyövälineitä koskevien aloitteiden, joilla pyritään ratkaisemaan ongelma, edellytyksenä on komission ehdotus neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta.

- **Suhteellisuusperiaate**

Tämä aloite ei ylitä sitä, mikä on tarpeen sähköisen kaupankäynnin alv-petosten torjumista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Tietosuojan osalta maksutietojen käsittelyssä noudatetaan välttämättömyyden periaatetta (vain sähköisen kaupankäynnin alv-petosten torjumisen kannalta tarpeellisia tietoja käsitellään) ja suhteellisuusperiaatetta (tietojen tyyppi ja tapa, jolla veroviranomaisten petostentorjunta-asiantuntijat käsittelevät tietoja, eivät ylitä sitä, mikä on asianmukaista sähköisen kaupankäynnin alv-petosten torjumiseksi) sekä yleisen tietosuojasetuksen³, asetuksen (EU) 2018/1725⁴ ja perusoikeuskirjan⁵ vaatimuksia.

Tämän ehdotuksen kohteena olevaan maksutietojen vaihtoon sovelletaan asetuksessa (EU) N:o 904/2010 vahvistettuja ja tietosuojaa koskevan eurooppalaisen kehyksen mukaisia suojoitoimia. Välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteiden arvioimiseksi olisi ensin otettava huomioon, että arvonlisäverotuksen kannalta merkityksellisten tietojen keräämisen, vaihtamisen ja analysoinnin tavoitteena on sähköisen kaupankäynnin alv-petosten torjunta. Tämä käy hyvin ilmi sidosryhmien kuulemisesta, jossa veroviranomaiset korostivat maksutietojen merkitystä sähköisen kaupankäynnin alv-petosten tehokkaassa torjunnassa. Julkiseen kuulemiseen vastanneet (yksityishenkilöt ja yritykset) vahvistivat myös, että maksutiedot ovat tarpeen veroviranomaisten tukemiseksi tällaisten petosten torjunnassa (kunhan kuluttajia koskevat tiedot pysyvät luottamuksellisina). Lisäksi veroviranomaisille toimitettaisiin ja niiden välillä vaihdettaisiin ainoastaan sähköisen kaupankäynnin alv-petoksiin mahdollisesti liittyviä tietoja. Tämä tarkoittaa sitä, että vain sellaisia tietoja vaihdettaisiin, jotka ovat tarpeen kulutusjäsenvaltion ulkopuolelle sijoittautuneiden mahdollisten petoksentehtävien tunnistamiseksi (eli tietoja kotimaisista maksuista ei vaihdeta). Näihin tietoihin sisältyvät maksutapahtumien lukumäärä, päiväys ja tieto siitä, missä verotuspaikan pitäisi periaatteessa olla. Tarkoituksena ei ole vaihtaa tietoja verkkomaksuja suorittavien henkilöiden (eli kuluttajien) tunnistamiseksi, lukuun ottamatta tietoja maksun alkuperästä (esim. maksun suorittamiseen käytettävän pankin sijainti, joka on tarpeen verotuspaikan määrittämiseksi). Näin ollen maksutietoja ei olisi mahdollista käyttää kuluttajien ostotottumusten seurantaan.

Olisi perustettava maksutietojen sähköinen keskusjärjestelmä (CESOP). Sen avulla jäsenvaltiot voivat välittää maksutietoja, joita ne säilyttävät kansallisella tasolla, mikä auttaa

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1725, annettu 23 päivänä lokakuuta 2018, luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 39).

⁵ Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391).

torjumaan tehokkaasti sähköisen kaupankäynnin alv-petoksia. CESOP-järjestelmässä olisi mahdollista yhdistää maksunsaajittain kaikki jäsenvaltioiden toimittamat maksutiedot, jotka ovat merkityksellisiä arvonlisäverotuksen kannalta, ja se tekisi mahdolliseksi luoda kattavan katsauksen maksunsaajien (eli yritysten) maksajilta (eli verkossa ostoksia tekevilta kuluttajilta) vastaanottamista maksuista EU:ssa. CESOP-järjestelmä tunnistaisi saman maksutapahtuman moninkertaisen kirjaamisen, selkeyttäisi jäsenvaltioiden vastaanottamia tietoja (eli poistaisi kaksoiskirjaukset, korjaisi virheet tai ilmoittaisi niistä jne.), antaisi Eurofisc-yhteysvirkamiehille mahdollisuuden suorittaa maksutietojen ristiintarkastuksia asetuksen (EU) N:o 904/2010 nojalla vaihdettujen alv-tietojen kanssa sekä säilyttäisi kerätyt tiedot ainoastaan sen aikaa, jonka veroviranomaiset tarvitsevat alv-tarkastusten tekemiseen. Järjestelmä olisi ainoastaan jäsenvaltioiden Eurofisc-yhteysvirkamiesten käytettävissä, ja siinä olisi mahdollista tehdä tiedusteluja ainoastaan tutkittaessa epäiltyjä tai todettuja alv-petoksia.

Tietojen säilytyksen osalta CESOP takaisi asianmukaisen turvallisuustason niiden sääntöjen mukaisesti, joilla unionin toimielinten suorittamaa henkilötietojen käsittelyä hallinnoidaan.

Veroviranomaisten välinen tietojenvaihto tapahtuisi yksinomaan Eurofisc-verkoston välityksellä. Sähköinen keskusjärjestelmä olisi ainoastaan Eurofisc-yhteysvirkamiesten käytettävissä. CESOP-järjestelmään pääsyä hallinnoitaisiin käyttäjätunnuksilla, ja järjestelmä pitäisi kirjata kaikista järjestelmään kirjautumisista. Lisäksi tiedot säilytettäisiin järjestelmässä vain kahden vuoden ajan, jotta jäsenvaltioilla olisi kohtuullisesti aikaa tehdä alv-tarkastuksia. Näiden kahden vuoden kuluttua tiedot poistettaisiin järjestelmästä.

Järjestelmällä ei olisi internetrajapintaa, sillä maksupalveluntarjoajat toimittaisivat tietonsa suoraan kansallisille viranomaisille. Kansallisten veroviranomaisten välinen tietojenvaihto tapahtuisi suojatun yhteisen viestintäverkon kautta, joka tukee kaikkea vero- ja tulliviranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja sisältää kaikki tarvittavat turvaominaisuudet (tietojen salaus mukaan luettuna).

Alv-petosten torjunta on yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdassa ja asetuksen (EU) 2018/1725 20 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna unionin ja jäsenvaltioiden yleisen edun kannalta tärkeä tavoite. Tämän tärkeän tavoitteen saavuttamiseksi ja tavoitteen saavuttamiseen pyrkivien veroviranomaisten työn tehostamiseksi CESOP-järjestelmään sovelletaan asetuksen (EU) N:o 904/2010 55 artiklan 5 kohdassa vahvistettuja rajoituksia.

- **Toimintatavan valinta**

Koska tällä ehdotuksella muutetaan asetusta (EU) N:o 904/2010, myös sen oltava asetus.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Jälkiarvioinnit**

Tämän ehdotuksen tueksi on laadittu arviointi asetuksesta (EU) N:o 904/2010⁶ ja erityisesti sen jaksoista, joissa keskitytään sen käyttöön sähköisen kaupankäynnin alv-petosten alalla. Jälkiarvioinnin tulokset on selitetty alv-direktiivin muutosehdotuksen perusteluissa.

⁶ Ks. liitteenä oleva vaikutusten arviointi, liite 3, osa 4.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Talousarviovaikutuksia käsitellään kattavasti perusteluissa, jotka annetaan ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tiettyjen maksupalveluntarjoajia koskevien vaatimusten käyttöönoton osalta.

5. LISÄTIEDOT

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

Eurofisc-raportit ja jäsenvaltioiden vuosittaiset tilastot on esitetty ja niistä on keskusteltu hallinnollisen yhteistyön pysyvässä komiteassa⁷ asetuksen (EU) N:o 904/2010 49 artiklan mukaisesti. Pysyvän komitean puheenjohtajana toimii Euroopan komissio. Lisäksi komissio pyrkii saamaan jäsenvaltioilta kaikki merkitykselliset tiedot uuden järjestelmän toiminnasta ja petoksista. Tarvittaessa varmistetaan koordinaatio Fiscalis-komitean kanssa (tätä komiteaa ei ole vielä perustettu uuden Fiscalis-ohjelman puitteissa⁸).

Komission säännöllisiä arviointeja ja raportointia koskevat säännöt on jo vahvistettu asetuksessa (EU) N:o 904/2010 ja direktiivissä 2006/112/EY. Sen vuoksi komissio antaa näiden nykyisten velvoitteiden mukaisesti viiden vuoden välein Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen uuden hallinnollisen yhteistyövälineen toiminnasta asetuksen (EU) N:o 904/2010 59 artiklan mukaisesti.

Lisäksi komissio antaa joka neljäs vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen maksupalveluntarjoajille direktiivin 2006/112/EY 404 artiklan nojalla määrättyjen uusien alv-velvoitteiden toimivuudesta. Komissio varmistaa, että nämä kaksi kertomusta sovitetaan yhteen ja että ne perustuvat samoihin havaintoihin.

- **Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset**

Tässä ehdotuksessa 2 artiklaan lisätään uusia määritelmiä maksutietojen vaihtoa koskevan terminologian yhdenmukaistamiseksi maksupalveluista sisämarkkinoilla annetussa direktiivissä 2015/2366/EU⁹ (toinen maksupalveludirektiivi, PSD2) käytetyn terminologian kanssa.

Lisäksi V lukuun lisätään 2 jakso, jotta voidaan ottaa käyttöön uusi maksutietojen sähköinen keskusjärjestelmä (CESOP), jonka komissio kehittää. Jäsenvaltioille lisätään velvoite kerätä tiedot, jotka maksupalveluntarjoajat asettavat alv-direktiivin 243 b artiklan mukaisesti sähköisesti saataville. Jotta maksupalveluntarjoajille aiheutuva hallinnollinen rasite voidaan pitää mahdollisimman pienenä, 24 b artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti on otettava käyttöön yhteinen sähköinen muoto edellä mainittujen tietojen keräämistä varten. Tämä toteutetaan täytäntöönpanosäädöksillä. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten (sellaisena kuin niihin viitataan asetuksessa (EU) N:o 904/2010) on välitettävä CESOP-järjestelmään tiedot, joita ne keräävät neljännesvuosittain omaan jäsenvaltioonsa

⁷ Hallinnollisen yhteistyön pysyvä komitea koostuu jäsenvaltioiden edustajista, ja sen puheenjohtajana toimii komissio. Hallinnollisen yhteistyön pysyvä komitea vastaa asetuksen (EU) N:o 904/2010 täytäntöönpanosta.

⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi veroyhteistyötä koskevan Fiscalis-ohjelman perustamisesta (COM(2018) 443 final), 18 artikla.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 337, 23.12.2015, s. 35).

sijoittautuneilta maksupalveluntarjoajilta. Jäsenvaltiot voivat nimetä minkä tahansa veroviranomaisen kansallisen osaston keräämään maksutiedot maksupalveluntarjoajilta 24 b artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti. Kuitenkin vain asetuksessa (EU) N:o 904/2010 tarkoitettu toimivaltainen viranomainen voi siirtää tiedot CESOP-järjestelmään (24 b artiklan 3 kohta).

CESOP-järjestelmä korjaa lähetetyissä tiedoissa olevat muodolliset virheet (selkeyttäminen) ja kokoaa maksunsaajittain (eli maksun vastaanottajaa kohden) jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta saadut maksutiedot. CESOP-järjestelmä analysoi tiedot (esim. etsimällä maksutiedoille vastineen Eurofisc-yhteysvirkamiesten saatavilla olevista alv-tiedoista) ja antaa jäsenvaltioiden Eurofisc-yhteysvirkamiehille pääsyn kattavaan yleiskatsaukseen tietyn maksunsaajan vastaanottamista maksuista. Eurofisc-yhteysvirkamiehet voivat erityisesti nähdä, ylittävätkö tietyn maksunsaajan tietyn ajanjakson aikana kaikissa jäsenvaltioissa saamat maksut 10 000 euroa. EU:n sisäisten luovutusten ja suoritusten osalta on otettu käyttöön 10 000 euron raja-arvo sähköisen kaupankäynnin alv-sääntöjä koskevalla direktiivillä vuodesta 2021 alkaen.¹⁰ Kun tietyn toimittajan vuotuinen EU:n sisäinen kokonaisliikevaihto ylittyy, luovutuspaikka on kulutusjäsenvaltiossa.

Tietojen säilyttämisaika CESOP-järjestelmässä on kaksi vuotta. Säilytysaika on oikeasuhteinen ottaen huomioon, että olisi voitava tasapainottaa oikealla tavalla veroviranomaisten tarpeet torjua sähköisen kaupankäynnin alv-petoksia sekä CESOPiin tallennettavien tietojen suuren määrän ja kyseisten maksutietojen arkaluonteisuuden aiheuttamat haasteet.

Saapuvia maksuja koskevien tietojen avulla jäsenvaltiot voivat tunnistaa kotimaiset tavarantoimittajat, jotka myyvät tavaroita ja palveluja ulkomailla alv-velvoitteitaan täyttämättä. Lähteviä maksuja koskevien tietojen avulla voidaan havaita ulkomaille (joko toiseen jäsenvaltioon tai unionin ulkopuolelle) sijoittautuneet tavarantoimittajat, joiden pitäisi maksaa alv tiettyssä jäsenvaltiossa.

CESOP-järjestelmän perustaminen kestää vähintään kolme vuotta. Tänä aika komission ja jäsenvaltioiden on pyrittävä hallinnollisen yhteistyön pysyvässä komiteassa ratkaisemaan 24 e artiklassa luetellut tekniset yksityiskohdat. Kyseisessä artiklassa komissiolle annetaan valtuudet hyväksyä täytäntöönpanoasetus, jossa vahvistetaan tekniset toimenpiteet, joilla järjestelmä pannaan täytäntöön ja joilla sitä ylläpidetään ja hallinnoidaan. Tätä artiklaa sovellettaessa järjestelmän ylläpidon katsotaan käsittävän tekniset ja suorituskykyä koskevat vaatimukset (pääasiassa tietotekniikan kannalta olennaiset), joita tarvitaan muun muassa järjestelmän perustamista, sen ylläpidon varmistamista ja yhteentoimivuutta jäsenvaltioiden järjestelmien kanssa koskevien standardien laatimista varten. Järjestelmän hallinnointi on operatiivinen prosessi, joka liittyy järjestelmän suorituskyvyn ja elinkaaren seurantaan. Komissio voi esimerkiksi tehdä päätöksen saattaakseen järjestelmän ajan tasalle, siirtyäkseen sen uuteen versioon, laatiakseen suorituskykyraportteja, valvoakseen käyttöoikeuksia jne.

Komissio vastaisi CESOP-järjestelmän kehitys- ja ylläpitokustannuksista sekä kustannuksista, jotka aiheutuvat CESOPin ja jäsenvaltioiden kansallisten järjestelmien välisen yhteyden ylläpidosta, ja jäsenvaltiot puolestaan vastaisivat kaikista kansallisten sähköisten järjestelmiensä kehittämiseen liittyvistä kustannuksista. Lisätietoja annetaan rahoitusselvityksessä ja perustelujen 4 kohdassa, jotka esitetään osana tätä

¹⁰ Neuvoston direktiivi (EU) 2017/2455, annettu 5 päivänä joulukuuta 2017, direktiivin 2006/112/EY ja direktiivin 2009/132/EY muuttamisesta palvelujen suorituksia ja tavaroiden etämyyntiä koskevien tiettyjen arvonlisäverovelvoitteiden osalta (EUVL L 348, 29.12.2017, s. 7).

lainsäädäntöpakettia ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tiettyjen verovelvollisten tiettyjen arvonlisäverovelvoitteiden osalta.

Näiden investointi- ja toimintakustannusten vuoksi ja koska järjestelmän käyttäjät ovat Eurofisc-yhteysvirkamiehiä, 37 artiklaan lisätään uusi alakohta, jotta voidaan ottaa käyttöön jäsenvaltioita koskevat Eurofisc-vuosikertomuksen uudet ilmoitusvelvollisuudet ja jotta komissio voi arvioida, johtaako järjestelmä määritettyjen ja kerättyjen arvonlisäverojen määrän kasvuun tai erityisiin alv-tarkastuksiin.

Lisäksi 55 artiklaan lisätään 1 a alakohta, jossa selvennetään, että jäsenvaltiot eivät voi käyttää maksutietoja määräytymisperusteen vahvistamiseksi, alv:n keräämiseksi tai hallinnollisten alv-tarkastusten tekemiseksi, paitsi jos maksutiedot on ristiintarkistettu veroviranomaisten käytettävissä olevien muiden tietojen kanssa. CESOP-järjestelmään sovelletaan tietosuojavelvoitteiden ja -oikeuksien rajoituksia asetuksen (EU) N:o 904/2010 55 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

Nämä rajoitukset ovat tarpeen, jotta komissiolle ja jäsenvaltioille ei aiheudu suhteettomia vaatimuksia, joiden vuoksi i) veroviranomaisten olisi mahdotonta suoriutua oikeudellisesta velvoitteestaan analysoida ja käsitellä tietoja sähköisen kaupankäynnin alv-petosten torjumiseksi, ja ii) komission olisi mahdotonta suoriutua järjestelmän hallinnointia koskevasta oikeudellisesta velvoitteestaan.

Ehdotus

NEUVOSTON ASETUS

asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse hallinnollisen yhteistyön lujittamiseen tähtäävistä toimenpiteistä alv-petosten torjumiseksi

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 lainsäätämisyksikössä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon¹,

ottavat huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon²,

noudattaa erityistä lainsäätämisyksiköstä,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Neuvoston asetuksessa (EU) N:o 904/2010³ muun muassa vahvistetaan yksittäisten tietojen sähköistä tallettamista ja vaihtoa koskevat säännöt.
- (2) Sähköisen kaupankäynnin (*e-commerce*) kasvu helpottaa tavaroiden ja palvelujen toimittamista rajojen yli loppukuluttajille jäsenvaltioissa. Tässä yhteydessä rajatylittävillä tavaroiden ja palvelujen toimituksilla tarkoitetaan tilanteita, joissa arvonlisävero on maksettava tietystä jäsenvaltiossa ja toimittaja on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, kolmanteen maahan tai kolmannelle alueelle. Epärehellisesti toimivat yritykset, jotka ovat sijoittautuneet joko yhteen jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan tai kolmannelle alueelle, kuitenkin hyödyntävät sähköisen kaupankäynnin mahdollisuuksia saadakseen epäoikeudenmukaisia markkinaetuja alv-velvoitteitaan kiertämällä. Kun sovelletaan määräraikassa tapahtuvan verotuksen periaatetta siitä syystä, että kuluttajilla ei ole kirjanpitovelvoitteita, kulutusjäsenvaltiot tarvitsevat asianmukaiset välineet epärehellisten yritysten havaitsemiseksi ja valvomiseksi.
- (3) Perinteistä yhteistyötä arvonlisäveropetosten torjumiseksi tehdään jäsenvaltioiden veroviranomaisten välillä, ja se perustuu verolliseen liiketoimeen suoraan osallisina olevien yritysten kirjanpitoon. Sähköiseen kaupankäyntiin kuuluu tyypillisesti yritysten ja kuluttajien välisiä rajatylittäviä luovutuksia ja suorituksia, jolloin kyseiset tiedot eivät välttämättä ole suoraan saatavilla, minkä vuoksi tarvitaan uusia välineitä, joiden avulla veroviranomaiset voivat tehokkaasti torjua rajatylittävän sähköisen kaupankäynnin alv-petoksia.

¹ EUVL C , , s. .

² EUVL C , , s. .

³ Neuvoston asetus (EU) N:o 904/2010, annettu 7 päivänä lokakuuta 2010, hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla (EUVL L 268, 12.10.2010, s. 1).

- (4) Suurin osa eurooppalaisten kuluttajien rajatylittäviin verkko-ostoksiin liittyvistä maksuista suoritetaan maksupalveluntarjoajien kautta. Maksutapahtuman toteuttamiseksi maksupalveluntarjoaja pitää hallussaan erityisiä tietoja, joiden avulla se voi tunnistaa kyseisen rajatylittävän maksun vastaanottajan tai maksunsaajan, sekä maksutapahtuman summaa ja päivämäärää sekä maksun alkuperäjäsenvaltiota koskevia tietoja. Nämä tiedot ovat tarpeen, jotta veroviranomaiset voivat suorittaa perustehtävänsä eli tunnistaa epärehelliset yritykset ja määrittää alv-velvoitteet yritysten ja kuluttajien välisten rajatylittävän luovutusten ja suoritusten osalta. Sen vuoksi on tarpeen ja oikeasuhteista, että maksupalveluntarjoajan hallussa olevat arvonlisäverotuksen kannalta merkitykselliset tiedot annetaan jäsenvaltioiden veroviranomaisten käyttöön ja jäsenvaltiot vaihtavat näitä tietoja sähköisen kaupankäynnin alv-petosten havaitsemiseksi ja torjumiseksi.
- (5) Näin ollen toimenpide, jolla annetaan veroviranomaisten käyttöön välineet, joilla rajatylittäviä maksuja koskevia arvonlisäverotuksen kannalta merkityksellisiä tietoja voidaan tarkastella ja vaihtaa riippumatta siitä, onko maksut suoritettu yrityksille vai kuluttajille, on tarpeen ja oikeasuhteinen, jotta sähköisen kaupankäynnin alv-petoksia voidaan torjua tehokkaasti. Kyseiset välineet ovat olennaisen tärkeitä, sillä veroviranomaiset tarvitsevat näitä tietoja alv-valvontaa varten ja verotulojen suojaamiseksi mutta myös suojellakseen jäsenvaltioissa toimivia laillisia yrityksiä, jotka puolestaan suojelevat työllisyyttä ja Euroopan kansalaisten asemaa.
- (6) On tärkeää, että maksutapahtumiin liittyvä jäsenvaltioiden välinen tietojenkäsittely ja -vaihto olisi oikeassa suhteessa tavoitteeseen torjua sähköisen kaupankäynnin alv-petoksia. Sen vuoksi jäsenvaltioiden veroviranomaisten ei tulisi kerätä eikä vaihtaa tietoja kuluttajista tai maksajista eikä maksuista, jotka eivät todennäköisesti liity taloudelliseen toimintaan.
- (7) Direktiivin 2006/112/EY⁴ mukaiset maksupalveluntarjoajien kirjanpitovelvoitteet edellyttävät, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset keräävät, vaihtavat ja analysoivat maksutapahtumiin liittyviä tietoja.
- (8) Sähköinen keskustietojärjestelmä, jäljempänä 'CESOP-järjestelmä', jonne jäsenvaltiot toimittavat kansallisella tasolla säilyttämiään tietoja, saavuttaisi tehokkaammin sähköisen kaupankäynnin alv-petosten torjuntaa koskevan tavoitteen. Järjestelmän olisi yhdistettävä kaikki jäsenvaltioiden toimittamat arvonlisäverotuksen kannalta merkitykselliset tiedot maksutapahtumista yksittäisten maksunsaajien osalta ja mahdollistettava kattavan kokonaiskuvan saaminen maksuista, jotka maksunsaajat ovat vastaanottaneet jäsenvaltioissa sijaitsevilta maksajilta. Lisäksi CESOP-järjestelmän olisi tunnistettava saman maksutapahtuman moninkertaiset kirjaukset, selkeytettävä jäsenvaltioilta saatuja tietoja (esim. poistettava kaksoiskappaleet, korjattava tiedoissa olevat virheet jne.) ja annettava jäsenvaltioiden Eurofisc-yhteysvirkamiehille mahdollisuus ristiinverrata maksutietoja heidän hallussaan oleviin tietoihin ja tehdä tiedusteluja epäiltyjen alv-petosten tutkimiseksi tai alv-petosten havaitsemiseksi.
- (9) Verotus on unionin ja jäsenvaltioiden yleisen edun kannalta tärkeä tavoite, joka on tunnustettu suhteessa rajoituksiin, joita voidaan asettaa Euroopan parlamentin ja

⁴ Neuvoston direktiivi 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä (EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1).

neuvoston asetuksen (EU) 2016/679⁵ mukaisille velvoitteille ja oikeuksille, sekä suhteessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1725⁶ mukaiseen tietosuojaan. Tietosuojaoikeuksiin liittyvät rajoitukset ovat tarpeen maksupalveluntarjoajilta peräisin olevien tietojen luonteen ja määrän vuoksi, ja niiden olisi perustuttava direktiivin 2006/112/EY 243 b – 243 d artiklassa vahvistettuihin erityisiin ja ennalta määrättyihin edellytyksiin ja yksityiskohtiin.

- (10) Näin ollen on tarpeen soveltaa tiedonkeruun kohteen oikeuksia koskevia rajoituksia asetuksen (EU) N:o 904/2010 55 artiklan 5 kohdan nojalla. Tiedonkeruun kohteiden oikeuksien ja velvollisuuksien täysimääräinen soveltaminen heikentäisi itse asiassa merkittävästi sähköisen kaupankäynnin alv-petosten torjunnan tehokkuutta ja saattaisi mahdollistaa sen, että tiedonkeruun kohteet voisivat haitata käynnissä olevia analyyskejä ja tutkimuksia, koska maksupalveluntarjoajien lähettämiä tietoja on erittäin paljon ja koska tiedonkeruun kohteiden jäsenvaltioille, Euroopan komissiolle tai molemmille esittämien pyyntöjen määrä voi nousta hyvin suureksi. Tämä haittaisi järjestelmän tehokkuutta ja veroviranomaisten valmiuksia päästä tämän asetuksen tavoitteeseen, sillä se vaarantaisi tämän asetuksen nojalla suoritettavat tiedustelut, analyysit, tutkimukset ja menettelyt. Sen vuoksi alv-petoksia ei voida torjua yhtä tehokkaasti millään muilla vähemmän rajoittavilla keinoilla. Edellä mainituissa rajoituksissa kunnioitetaan perusoikeuksia ja -vapauksia, ja ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia toimenpiteitä demokraattisessa yhteiskunnassa.
- (11) Maksutietojen vaihto veroviranomaisten välillä on ratkaisevan tärkeää tehokkaan petostentorjunnan kannalta. Vain Eurofisc-yhteysvirkamiesten olisi käsiteltävä maksutietoja ja ainoastaan kun tavoitteena on alv-petosten torjunta. Kyseisiä tietoja ei tulisi käyttää muihin kuin tässä asetuksessa vahvistettuihin tarkoituksiin, kuten kaupallisiin tarkoituksiin.
- (12) Asetuksen (EU) 2016/679 mukaisten oikeuksien ja velvoitteiden turvaamiseksi on kuitenkin tärkeää, että maksutapahtumiin liittyviä tietoja ei käytetä automaattiseen profilointiin ja ne varmennetaan aina vertaamalla niitä muihin jäsenvaltioiden veroviranomaisten saatavilla oleviin verotietoihin.
- (13) On tarpeen ja oikeasuhteista, että maksupalveluntarjoajat säilyttävät maksutapahtumiin liittyvät tiedot kahden vuoden ajan, jotta voidaan tukea jäsenvaltioita sähköisen kaupankäynnin alv-petosten torjunnassa ja epärehellisten toimijoiden tunnistamisessa. Tämä ajanjakso on vähimmäisajanjakso, jonka aikana jäsenvaltioiden on tarpeen suorittaa tehokasta valvontaa ja tutkia epäiltyjä alv-petoksia tai havaita alv-petoksia, ja se on oikeasuhteinen ottaen huomioon maksutietojen valtavan määrän ja niiden arkaluontoisuuden henkilötietojen suojaan nähden.
- (14) Kunkin jäsenvaltion Eurofisc-yhteysvirkamiesten olisi saatava pääsy maksutapahtumiin liittyviin tietoihin ja heidän olisi pystyttävä analysoimaan niitä, kun tavoitteena on alv-petosten torjunta. Asianmukaisesti valtuutetuilla komission henkilöillä olisi oltava pääsy tietoihin ainoastaan sähköisen keskustietojärjestelmän

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1725, annettu 23 päivänä lokakuuta 2018, luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 39).

kehittämistä ja ylläpitoa varten. Molempia käyttäjäryhmiä olisi veloitettava noudattamaan tässä asetuksessa säädettyjä luottamuksellisuutta koskevia sääntöjä.

- (15) Koska sähköisen keskustietojärjestelmän täytäntöönpano edellyttää uusia teknologioita, on tarpeen lykätä tämän asetuksen soveltamista, jotta jäsenvaltiot ja komissio voivat kehittää kyseiset teknologiat.
- (16) Sähköisen kaupankäynnin alv-petokset ovat yhteinen ongelma kaikille jäsenvaltioille. Jäsenvaltioilla yksinään ei ole tarvittavia tietoja sen varmistamiseksi, että sähköistä kaupankäyntiä koskevia alv-sääntöjä sovelletaan oikein, eikä sähköisen kaupankäynnin alv-petoksien torjumiseksi. Koska jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän asetuksen tavoitetta, joka on sähköisen kaupankäynnin alv-petosten torjuminen, vaan se voidaan sähköisen kaupankäynnin rajatylittävän luonteen vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla, unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.
- (17) Tässä asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Tällä asetuksella pyritään erityisesti varmistamaan, että perusoikeuskirjan 8 artiklassa vahvistettua henkilötietojen suojaa koskevaa oikeutta noudatetaan kaikilta osin. Tältä osin tällä asetuksella rajoitetaan tiukasti veroviranomaisten käyttöön annettavien henkilötietojen määrää. Tämän asetuksen mukaisen maksutietojen käsittelyn olisi tapahduttava ainoastaan alv-petosten torjumiseksi sähköisen kaupankäynnin alalla. Ainoastaan veroviranomaisten Eurofisc-yhteysvirkamiesten olisi käsiteltävä toimitettuja ja vaihdettuja maksutietoja vain siinä määrin kuin on asianmukaista sähköisen kaupankäynnin alv-petosten torjumista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.
- (18) Euroopan tietosuojavaltuutettua on kuultu asetuksen (EU) 2018/1725 42 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja hän on antanut lausunnon [...]⁷,
- (19) Sen vuoksi asetusta (EU) N:o 904/2010 olisi muutettava,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN ASETUKSEN:

1 artikla

Asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttaminen

Muutetaan asetus (EU) N:o 904/2010 seuraavasti:

- (1) Lisätään 2 artiklaan s–v alakohta seuraavasti:
 - ”s) ’maksupalveluntarjoajalla’ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/2366(*) 1 artiklan 1 kohdan a–f alakohdassa tarkoitettua elintä taikka luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, johon sovelletaan mainitun direktiivin 32 artiklan mukaista poikkeusta;
 - (t) ’maksutapahtumalla’ direktiivin (EU) 2015/2366 4 artiklan 5 kohdassa määriteltä toimenpidettä;

⁷ EUVL C [...], [...], s. [...].

- (u) 'maksajalla' direktiivin (EU) 2015/2366 4 artiklan 8 kohdassa määriteltyä luonnollista tai oikeushenkilöä;
- (v) 'maksunsaajalla' direktiivin (EU) 2015/2366 4 artiklan 9 kohdassa määriteltyä luonnollista tai oikeushenkilöä.

(*) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta (EUVL L 337, 23.12.2015, s. 35)”

(2) Muutetaan V LUKU seuraavasti:

(a) Korvataan V luvun otsikko seuraavasti:

”YKSITTÄISTEN TIETOJEN KERÄÄMINEN, TALLETTAMINEN JA VAIHTO”;

(b) Lisätään 1 jakson otsikko seuraavasti:

”1 JAKSO

Automatisoitu pääsy kansallisiin sähköisiin järjestelmiin talletettuihin yksittäisiin tietoihin”;

(c) Lisätään 24 artiklan jälkeen 2 jakson otsikko seuraavasti:

”2 JAKSO

Yksittäisten tietojen kerääminen ja sähköinen keskusjärjestelmä”;

(d) Lisätään 24 a – 24 f artikla seuraavasti:

”24 a artikla

Komissio kehittää maksutietojen sähköisen keskusjärjestelmän, jäljempänä ’CESOP-järjestelmä’, ja ylläpitää ja hallinnoi sitä epäiltyjen alv-petosten tutkimiseksi ja alv-petosten havaitsemiseksi.

24 b artikla

1. Kunkin jäsenvaltion on kerättävä ja talletettava kansalliseen sähköiseen järjestelmäänsä direktiivin 2006/112/EY(*) 243 b artiklassa tarkoitettuja maksutapahtumia ja maksunsaajia koskevat tiedot.
2. Kunkin jäsenvaltion on kerättävä 1 kohdassa tarkoitettut tiedot maksupalveluntarjoajilta
 - (a) viimeistään kymmenen päivän kuluttua sen kalenterivuosineljänneksen päättymisestä, jota kyseiset tiedot koskevat;
 - (b) sähköisellä vakiolomakkeella.
3. Kunkin jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on toimitettava 1 kohdassa tarkoitettut tiedot CESOP-järjestelmään viimeistään 15 päivän kuluessa sen kalenterivuosineljänneksen päättymisestä, jota kyseiset tiedot koskevat.

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

24 c artikla

1. Komissio varmistaa, että CESOP-järjestelmä pystyy
 - (a) tallettamaan 24 b artiklan 3 kohdan mukaisesti toimitetut tiedot;
 - (b) yhdistämään a alakohdan mukaisesti talletetut tiedot kunkin yksittäisen maksunsaajan osalta;
 - (c) analysoimaan a ja b alakohdan mukaisesti tallennettuja tietoja yhdessä tämän asetuksen nojalla toimitettujen tai kerättyjen kohdennettujen tietojen kanssa;
 - (d) antamaan a, b ja c alakohdassa tarkoitettut tiedot 36 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen Eurofisc-yhteysvirkamiesten käyttöön.
2. CESOP-järjestelmän on säilytettävä 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettut tiedot enintään kahden vuoden ajan sen vuoden päättymisestä, jona tiedot siirrettiin järjestelmään.

24 d artikla

Komissio antaa CESOP-järjestelmään talletettuihin tietoihin pääsyn Eurofisc-yhteysvirkamiehille, joilla on CESOP-käyttäjätunnus, jos kyseiset tiedot ovat tarpeen epäiltyjen alv-petosten tutkimiseksi tai alv-petosten havaitsemiseksi.

24 e artikla

Seuraavat toimenpiteet, tehtävät, tekniset yksityiskohdat, sähköisen vakiolomakkeen muoto, tietoelementit, käytännön järjestelyt ja turvamenettely hyväksytään 58 artiklan 2 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen:

- (a) CESOP-järjestelmän perustamista ja ylläpitämistä koskevat tekniset toimenpiteet;
- (b) CESOP-järjestelmän hallinnointiin liittyvät komission tehtävät;
- (c) tekniset yksityiskohdat CESOP-järjestelmän 24 b artiklassa tarkoitettujen kansallisten sähköisten järjestelmien välisen yhteyden ja yleisen toimivuuden takaamiseksi tarvittavista infrastruktuureista ja välineistä;
- (d) 24 b artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettut sähköiset vakiolomakkeet;
- (e) 24 c artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuihin tietoihin pääsyn edellyttämät tiedot ja tekniset yksityiskohdat;
- (f) käytännön järjestelyt sellaisten Eurofisc-yhteysvirkamiesten määrittämiseksi, jotka saavat pääsyn CESOP-järjestelmään 24 d artiklan mukaisesti;
- (g) menettely, jolla varmistetaan, että soveltuvat tekniset ja toiminnalliset turvatoimet ovat käytössä sekä ajankohtana, jona CESOP-järjestelmää kehitetään, että ajankohtana, jona tietoja käsitellään CESOP-järjestelmässä.

24 f artikla

1. CESOP-järjestelmän perustamis-, käyttö- ja ylläpitokustannukset katetaan unionin yleisestä talousarviosta. Näihin kustannuksiin sisältyvät suojatun yhteyden varmistamisesta CESOP-järjestelmän ja jäsenvaltioiden kansallisten järjestelmien välillä aiheutuvat kustannukset sekä 24 c artiklan 1 kohdassa lueteltujen vaatimusten täyttämiseksi tarvittavista palveluista aiheutuvat kustannukset.
 2. Jäsenvaltiot vastaavat kaikilta osin 24 b artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen kansallisten sähköisten järjestelmiensä kehittämisestä ja asiaan liittyvistä kustannuksista.”
- (3) Lisätään 37 artiklaan kohta seuraavasti:
”Vuosikertomuksessa on vähintään ilmoitettava kunkin jäsenvaltion osalta suoritettujen tarkastusten lukumäärä sekä 24 d artiklan mukaisesti käsiteltyjen tietojen perusteella määritetyt ja kerätyt arvonlisäverot.”
- (4) Lisätään 55 artiklaan 1 a kohta seuraavasti:
”1 a. Edellä V luvun 2 jaksossa tarkoitettuja tietoja saa käyttää ainoastaan 1 kohdassa mainittuihin tarkoituksiin, kun ne on varmennettu vertaamalla niitä muihin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä oleviin alv-tietoihin.”

2 artikla

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

Sitä sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2022.

Tämä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja