

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteistä arvonlisäverojärjestelmää koskevan direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta (arvonlisäverokomitea)”

(98/C 19/17)

Neuvosto päätti 11. heinäkuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 99 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut talous-, raha- ja valuutta-asiain jaosto antoi lausuntonsa 14. lokakuuta 1997. Esittelijänä toiminut Kenneth Walker työskenteli ilman valmisteluryhmää.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 29.–30. lokakuuta 1997 pitämässään 349. täysistunnossa (lokakuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 108 ääntä puolesta ja kuusi vastaan yhdeksän pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Ehdotuksen päätavoitteena on sellaisten toimenpiteiden käyttöönotto, joilla taataan yhtenäisen arvonlisäverojärjestelmän yhdenmukainen soveltaminen koko yhteisössä. Toissijaisena tavoitteena on ajantasaistaa 15 artiklan 10 kohdan perusteella myönnettävän verovapauden sovellusalueita koskevat kysymykset.

1.2. *Arvonlisäverokomitean oikeudellisen aseman muuttaminen*

1.2.1. Jotta yhteinen alv-järjestelmä täyttäisi todellisten sisämarkkinoiden asettamat vaatimukset, on erittäin tärkeää, että taataan verotuksen tasapuolisuus ja poistetaan jäljellä olevat tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevat esteet jäsenmaiden väliltä.

1.2.1.1. Tähän mennessä kokemus on osoittanut erityisesti jäsenvaltioiden välillä sovittujen liiketoimien verotusta koskevien väliaikaisjärjestelyjen osalta, että jäsenvaltioiden väliset erot rasituksen jakaantumissa vero- ja hallintokäytännöissä heikentävät alv-järjestelmän tasapuolisuutta ja ovat merkittävä este yrityksille niiden halutessa hyödyntää sisämarkkinoita. Erot johtuvat osittain yhteisten alv-määräysten erilaisista tulkinta- ja sovellustavoista eri jäsenvaltioissa.

1.2.1.2. Komissiolla ei ole nykyään – lukuun ottamatta aloiteoikeutta neuvostolle – toimeenpanovaltaa yksityiskohtaisten sääntöjen antamiseksi. Siksi yhteisen alv-järjestelmän soveltamiseen on muodostunut eroavuuksia jäsenvaltioiden välille, jotka ovat ristiriidassa sisämarkkinaperiaatteen kanssa.

1.2.1.3. Sisämarkkinoiden asettamien vaatimusten täyttämiseksi on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin yhteisen alv-järjestelmän yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi kuudennen direktiivin määräysten mukaisesti.

1.2.2. Kuudetta direktiiviä hyväksyttäessä tällaisiin toimenpiteisiin ei ryhdytty. Perustettiin arvonlisäverokomitea direktiivin säännösten yhdenmukaisen soveltamisen helpottamiseksi ja jäsenvaltioiden ja komission yhteistyön tiivistämiseksi. Näiden tavoitteiden edistämiseksi komitealle annettiin kuitenkin hyvin rajalliset toimivaltuudet.

1.2.2.1. Jäsenvaltioiden edustajista koostuvan ja komission johdolla kokoontuvan neuvoa-antavan komitean on määrä antaa ohjeita jäsenvaltioiden tai komission esittämistä kysymyksistä ja selvitetävistä asioista, joissa komiteaa direktiivin mukaan on kuultava.

1.2.2.2. Komiteassa käsitellään toistuvasti tavaroiden ja palvelujen erotteluun ja luokitteluun liittyviä kysymyksiä. Tehdyt päätökset voivat vaikuttaa siihen, missä ja millä ehdoilla kutakin liiketoimintaa kulloinkin pitäisi verottaa.

1.2.3. Alv-komitean antaman ohjeistuksen pitäisi saada aikaan direktiivin säännöksiä yhdenmukaisen soveltamisen kaikkialla yhteisössä. Vaikka komitea yksimielisesti sopisikin jostakin tulkinnasta, kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan välttämättä noudata päätöksiä.

1.2.3.1. Jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta panna täytäntöön arvonlisäverokomitean antamia ohjeita, koska niillä ei ole virallista oikeudellista asemaa eikä niitä julkaista. Ohjeita ei myöskään ole sisällytetty uusien jäsenvaltioiden liittymissopimuksiin.

1.2.3.2. Käytännössä on usein niin, että kaikki jäsenvaltiot eivät noudata annettuja ohjeita. Jäsenvaltio voi omavaltaisesti päättää poikkeavansa yleisestä tulkinnasta. Tulkinnan noudattamatta jättäminen voi johtua myös tuomioistuimen päätöksestä, jossa kielletään jatkamasta yleisiin tulkintoihin perustuvia käytäntöjä. Komitean antamiin ohjeisiin ei niiden epävirallisen luonteen vuoksi myöskään voida nojautua oikeuskäsitelyssä.

1.2.4. Täten tavoitteeksi asetettuun yhteisen alv-järjestelmän yhdenmukaiseen soveltamiseen ei ohjeiden

avulla päästä. Siksi niin liikkeenharjoittajat kuin jäsenvaltiotkin ovat vailla varmuutta noudatettavasta oikeustulkinnasta, ja seurauksena rajanylittävistä liiketoimista saattaa olla kaksinkertainen verotus tai verottamatta jättäminen.

1.2.5. Nykyään tämänluonteiset kysymykset ratkaistaan neuvoston päättämien yhteisöä sitovien lainsäädäntötoimin. Kyseessä on kuitenkin erittäin aikaa vievä menettely, joka soveltuu erityisen huonosti nopeasta teknologisesta ja taloudellisesta kehityksestä aiheutuneisiin tilanteisiin.

1.3. 15 artiklan 10 kohdan mukaan myönnettävän verovapauden soveltamisala

1.3.1. 15 artiklan 10 kohta sisältää määräykset tapauksista, joissa tavaroiden ja palveluiden myynnistä lähetystöille, konsulaateille, kansainvälisille järjestöille ja NATO-joukoille ei peritä veroa. Viimeksi mainitun osalta määräykset pätevät ainoastaan silloin, kun joukot osallistuvat yhteiseen puolustusaloitteeseen.

1.3.2. Vaikka vapautus verosta onkin voimassa kaikkialla yhteisössä, säännön soveltamislaajuuden muuttaminen pitäisi rajoittaa tapauksiin, joissa verovapauden myöntämisen voidaan osoittaa olevan yleisen edun mukaista. Tämä pätee esimerkiksi sellaiseen NATOn toimintaan, joka ei ole osa yhteistä puolustusaloitetta, esim. silloin kun NATO-maiden ja muiden maiden joukot osallistuvat rauhankumppanuusohjelmaan lukeutuviin toimiin.

1.3.3. Jäsenvaltio, jonka alueella kansainvälinen järjestö tai toimielin sijaitsee, voi asettaa verosta vapauttamiselle rajoituksia. Jäsenvaltioiden välillä tapahtuvien toimitusten osalta vapautus verosta vahvistetaan kirjallisesti.

1.3.4. Vapautus verosta toteutetaan ”hyvityspohjalta”, mikä tarkoittaa sitä, että tavaran toimittajalla on oikeus vähentää myös alkutuotteeseen sisältyvä arvonlisävero, jolloin niistä tuotteista tai palveluista, joita verovapaus koskee, ei peritä arvonlisäveroa lainkaan.

2. Komission ehdotukset

2.1. Arvonlisäkomitean oikeudellisen aseman muuttaminen

2.1.1. Jotta pystyttäisiin puuttumaan säännösten yhdenmukaisen soveltamisen puutteesta johtuviin liikkeenharjoittajien ongelmiin ja antamaan jäsenvaltioille riittävä varmuus noudatettavan oikeuskäytännön pitävyydestä, komissio ehdottaa alv-komitean neuvooantavan roolin muuttamista sellaiseksi, että se antaisi määränemmistöpäätöksin komission esitysten pohjalta lausuntoja nk. säännönmukaisen komiteamenettelyn mukaisesti.

2.1.1.1. Tällaista komiteaa perustettaessa ja sen työskentelytapoja vahvistettaessa ehdotetaan sovellettavaksi

2 artiklan III kohdan vaihtoehtoa a. Siitä säädetään 13. päivänä heinäkuuta 1987 tehdystä neuvoston päätöksessä⁽¹⁾, joka koskee menettelytapoja täytäntöönpanovallan siirtämiseksi komissiolle.

2.1.1.2. Käsillä olevan ehdotuksen mukaan komitea noudattaa määränemmistöpäätösmenettelyä, ja komission ehdotuksen tullessa hyväksytyksi ehdotus saa lainvoiman. Komitean puheenjohtaja (ts. komissio) voi asettaa määräpäivän, johon mennessä päätös pitää tehdä. Jos komitea hylkää ehdotuksen tai ei pysty määrittelemään kantaansa, komissio voi saattaa ehdotuksen ministerineuvostoon päätettäväksi. Ehdotuksesta tulee lainvoimainen, mikäli neuvosto sen hyväksyy määränemmistömenettelyn mukaisesti tai jos neuvosto ei ota kantaa asiaan kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun komissio on ehdotuksensa antanut. Mikäli neuvosto hylkää ehdotuksen määränemmistöpäätöksellä, ehdotus kaatuu.

2.1.2. Ehdotuksen mukaan komissio antaisi komitean avustamana kuudennen direktiivin yleistä soveltamista koskevia määräyksiä erityisesti silloin, kun yhteisen käytännön puuttuminen voisi johtaa kaksoisverotukseen tai verottamatta jättämiseen. Jos kuudennen direktiivin määräykset eivät koske jotain alaa tai jos jäsenvaltioille on jätetty mahdollisuus soveltaa yhteistä alv-järjestelmää muista poikkeavasti, alv-komitean avustamalla komissiolle ei ole toimivaltuuksia toimeenpanomääräyksiä antamiseen.

2.1.3. Arvonlisäverokantaa koskevat kysymykset, mm. siirtymäajan verokanta, on selkeästi rajattu ehdotetun toimintamallin ulkopuolelle.

2.1.4. Säännönmukaisen komiteamenettelyn mukaisesti ehdotettujen toimivaltuuksien lisäksi alv-komitean tehtävänä on jatkaa neuvooantavana komiteana. Toisin sanoen se selvittää kysymyksiä, joista siltä direktiivin mukaisesti pyydetään lausunto, ja tekee päätöksiä puheenjohtajan tai jäsenten esille ottamista asioista.

2.2. 15 artiklan 10 kohdan mukaan myönnettävän verovapauden soveltamisala

2.2.1. Komissio katsoo, että viimeaikainen poliittinen kehitys on merkinnyt muutosta NATOn rooliin. Myös muissa kansainvälisissä suhteissa on tapahtunut muutoksia, jotka ovat muovanneet kansainvälisiä kumppanuussuhteita. Komissio on sitä mieltä, että muutokset eivät ole heijastuneet järjestöille ja elimille myönnettäviin arvonlisäveroa koskeviin poikkeuslupakäytäntöihin.

⁽¹⁾ Neuvoston päätös 87/373/ETY (EYVL L 197, 18.7.1987, s. 33).

2.2.2. Komissio pitää tätä puutteena ja katsoo, että tilanteen korjaamiseksi sille pitäisi antaa valtuudet tehdä tarvittavat muutokset kuudennen alv-direktiivin 15 artiklan 10 kohtaan, joka sisältää säännökset verovapauden myöntämisestä lähetystöille, konsulaateille, kansainvälisille järjestöille ja NATO-joukoille.

2.2.2.1. Direktiivin 15 artiklan 10 kohdan antamissa rajoissa komissiolla olisi valtuudet päättää, mille järjestöille ja elimille ja missä olosuhteissa vapautus verosta tulee myöntää. Sillä olisi myös oikeus päättää sellaisen arvonlisäverosta vapauttavan todistuksen yksityiskohdista, muodosta ja sisällöstä, joka toimii tositteenä tavaroiden ja palvelujen toimittajille em. järjestöille ja elimille suunnatussa verovapaassa myynnissä. Päätetäessä tämän asiakirjan muodosta ja sisällöstä alv-komitean pitäisi avustaa komissiota samalla tavoin kuin valmisteverokomitea toimii valmisteveroasioissa.

2.2.2.2. Antaessaan verotuksen yksinkertaistamiseen tähtäävän toisen direktiivin⁽¹⁾ neuvosto on jo pöytäkirjaan liitetyllä julkilausumalla valtuuttanut komitean laatimaan tällaisen todistuksen. Veronmaksusta vapauttavan todistuksen asianmukainen oikeudellinen asema ja sen virallinen julkaiseminen varmistettaisiin kuitenkin antamalla asiassa erityinen toimivaltuus komissiolle, jota arvonlisäverokomitea avustaa.

3. Yleistä

3.1. Arvonlisäverokomitean oikeudellisen aseman muuttaminen

3.1.1. Talous- ja sosiaalikomitea toteaa lausunnossaan ”Yhtenäinen arvonlisäverojärjestelmä – ohjelma sisämarkkinoita varten”⁽²⁾ että ”yhteisen järjestelmän puute haittaa EU:n kauppaa ja teollisuutta samoin kuin se, että jäsenvaltiot tulkitsevat ja soveltavat eri tavoin nykyisiä arvonlisäveroa koskevia direktiivejä”. Lausunnossa sanotaan myös, että on ”tarpeen perustaa keskuseen hoitamaan julkisia neuvonpitoja yhteisistä tulkintakysymyksistä, jotta käytännön ongelmia voidaan tutkia Euroopan yhteisöjen tuomioistuinta alemmalla tasolla”.

3.1.1.1. Komitea suhtautuu siten erittäin myönteisesti käsillä olevaan ehdotukseen, koska sen avulla on mah-

dollista luoda tällaista käsittelytapaa soveltava foorumi. Se edellyttää kuitenkin mekanismia, joka antaa riittävässä määrin elinkeinoelämän edustajille, työmarkkinaosapuolille ja muille taloudellis-yhteiskunnallisille eturyhmille mahdollisuudet osallistua toimintaperiaatteiden muotoiluun.

3.1.2. Lausunnossaan TSK esitti, että ”avoimuuden takaamiseksi alv-komitean työskentelyn julkisuutta tulee lisätä kutsumalla verokonsultteja osallistumaan alv-komitean työskentelyyn ja julkaisemalla sen tulokset”. TSK pitää edelleen kiinni tästä kannastaan.

3.1.3. TSK katsoo myös, että avoimuutta pystyttäisiin lisäämään edelleen, jos komitean käsiteltäväksi lähetetyt komission ehdotukset julkistettaisiin tarpeeksi ajoissa ennen kyseisen komitean kokouspäivää, jotta asiasta kiinnostuneet osapuolet voisivat esittää alv-komitean jäsenille mielipiteensä niistä.

3.1.3.1. Tältä osin TSK panee merkille, että komissio on paraikaa tarkistamassa tulliasiain ja välillisen verotuksen neuvoo-antavan komitean tehtäväkuvaa ja toimintaa. Tämän komitean tehtävänä on toimia foorumina, jossa komissio ja liike-elämä vaihtavat tietoja tullija veroasioista. TSK yhtyy komission näkemykseen siitä, että tämä viime vuosina harvakseltaan kokoontunut komitea voisi muodostaa sopivat puitteet säännöllisesti tapahtuvaa mielipiteiden vaihtoa varten. Sen avulla alv-komitea voisi saada elinkeinoelämältä hyödyllistä palautetta työtään varten.

3.2. 15 artiklan 10 kohdan mukaan myönnettävän verovapauden soveltamisala

3.2.1. Komission asiakirjassa ei mainita esimerkkejä vaikeuksista, joita tämän artiklan voimassaollessa on esiintynyt tai voi esiintyä. TSK katsoo, ettei komissio tässä suhteessa perustele ehdotustaan riittävästi. TSK katsoo myös, että verovapauden piiriin pääsemistä ja verovapauden soveltamisalaa koskevat kysymykset edellyttävät ensisijaisesti poliittisen tason päätöksiä.

4. Päätelmät

4.1. TSK yhtyy näkemykseen, että jäsenvaltioiden väliset hallinnollisia menettelyjä ja ohjeita koskevat erot heikentävät verotuksen tasapuolisuutta ja että ne muodostavat huomattavan esteen sisämarkkinoiden lopulliselle toteuttamiselle.

⁽¹⁾ Neuvoston direktiivi 95/7/EY, annettu 10. huhtikuuta 1995, direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta ja uusista toimenpiteistä arvonlisäveron yksinkertaistamiseksi – verosta vapauttamisen soveltamislaajuus ja sitä koskevat yksityiskohtaiset säännöt (EYVL L 102, 5.5.1995, s. 18).

⁽²⁾ EYVL C 296, 29.9.1997, s. 51

4.1.1. Tällä hetkellä on olemassa yli neljäsataa komiteaa, jotka toimivat samoin kuin alv-komitean on ehdotettu tulevaisuudessa toimivan. Jos yleisesti ollaan sitä mieltä, että tarvitaan yhdenmukaista alv-direktiivien soveltamista ja tulkintaa ja jos halutaan varmistaa, ettei yhteisön verolainsäädäntöä muokata vain pala kerrallaan, TSK katsoo tien olevan avoinna sille, että alv-komitean toimintaa voitaisiin uudistaa komission ehdotuksen mukaisesti.

4.1.1.1. Toimeenpanomenettelyn osalta sekä alv-komitea että ministerineuvosto tekisivät komission ehdotuksia koskevat päätöksensä määränemmistöperusteella. Tämä tarkoittaa selkeää poikkeamaa vakiintuneesta käytännöstä, jossa verotusta koskevissa asioissa on tähän mennessä edellytetty yksimielistä päätöstä. TSK hyväksyy muutoksen periaatteet, koska arvonlisäveroasiin liittyvät kysymykset on rajattu sen toimivaltuuksien ulkopuolelle ja koska niitä, samoin kuin muita veroasioita koskevilta päätöksiltä tullaan hyväksytyksi. Tämä koskee myös päätöstä käsillä olevasta ehdotuksesta.

4.1.1.2. TSK pitää erittäin tärkeänä, että komission ehdotukset, joista alv-komitea antaa lausuntonsa, julkaistaan etukäteen. Tällä hetkellä yhteisön arvonlisäve-

rolakien muuttamiseksi tarvitaan direktiivi tai asetus, ja kun ne julkaistaan luonnosvaiheessa, kaikilla asianosaisilla on mahdollisuus esittää niistä kantansa. Tällaista julkista valvontaa tarvitaan myös alv-komitean käsiteltäväksi tarkoitettuihin ehdotuksiin.

4.1.1.3. Alv-komitean niin säännönmukaisessa kuin neuvoa-antavassakin roolissa esittämät kannanotot pitäisi julkaista myös Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

4.1.1.4. TSK kannattaa ehdotusta tulliasioihin ja välilliseen verotukseen keskittyvän neuvoa-antavan komitean toiminnan elvyttämiseksi. Näin luotaisiin foorumi, jonka kautta verokonsultit, yritykset, työmarkkinaosapuolet ja muut eturyhmät voivat antaa palautetta alv-komitealle.

4.2. TSK ei hyväksy, että komissiolle, jota alv-komitea näissä kysymyksissä avustaa, annettaisiin valtuuksia tehdä muutoksia 15 artiklan 10 kohdan nojalla myönnettävän verovapauden soveltamislaajuuteen tai päättää, mitkä järjestöt tai elimet ovat oikeutettuja verovapautukseen. TSK ei kuitenkaan näe mitään syytä, miksei verovapaustodistuksen yksityiskohtia, muotoa ja sisältöä koskevien asioiden käsittelyä voitaisi sisällyttää uudistetun alv-komitean toimivaltuuksiin.

Bryssel, 29. lokakuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Tom JENKINS