



Bryssel 12.2.2014
COM(2014) 69 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Seitsemäs asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 12 artiklan mukainen kertomus alv:n
kanto- ja valvontamenettelyistä**

{SWD(2014) 38 final}

SISÄLLYSLUETTELO

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE
Seitsemäs asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 12 artiklan mukainen kertomus alv:n
kanto- ja valvontamenettelyistä

1.	Johdanto	3
2.	Verohallinnon toimivuuden ja tehokkuuden vaikutus	3
2.1.	Alv-vaje ja alv:sta kertyvät omat varat	4
2.2.	Yrityksille säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset.....	4
2.3.	Verohallinnon kustannukset jäsenvaltioille	5
3.	Verohallinnon toimivuuden lisäämiseen liittyvät haasteet	5
3.1.	Verohallintojen organisaatio	6
3.2.	Alv-tunniste, rekisteröinti ja rekisteristä poistaminen	6
3.3.	Tullimenettely 42	7
3.4.	Alv-ilmoitukset ja maksaminen	8
3.5.	Alv:n kanto ja verovelan periminen.....	9
3.6.	Alv-tarkastukset ja tutkinta	10
3.7.	Veroriitojen ratkaisujärjestelmä	11
3.8.	Alv-säännösten noudattaminen	12
4.	Päätelmät	13
4.1.	Alv-hallinnon nykyaikaistaminen	13
4.2.	Jäsenvaltioiden toteutettavana olevat toimet.....	13
4.3.	Komission toteutettavana olevat toimet	15

1. JOHDANTO

Arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89¹ 12 artiklan mukaan komissio antaa joka kolmas vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen jäsenvaltioiden soveltamista verovelvollisten rekisteröintimenettelyistä sekä alv:n määräämis- ja kantomenettelyistä ja niiden alv:a koskevien tarkastusjärjestelmien yksityiskohtaisista säännöistä ja tuloksista.

Vuodesta 1989 lähtien on annettu kuusi kertomusta². Aiemmat kertomukset ovat kattaneet kaikki edellä mainitussa asetuksessa määritetyt osa-alueet, ja niissä on suositeltu parannuksia lähes kaikilla osa-alueilla. Edellisessä kertomuksessa³ arvioitiin lisäksi, ovatko kertomusten laatiminen ja niihin perustuvat suositukset olleet tehokkaita.

Tämä kertomus on järjestyksessä seitsemäs, ja sen tavoitteena on mitata alv-hallinnon parantumista jäsenvaltioissa edellä mainitun asetuksen 12 artiklan mukaisesti. Samalla sen tarkoituksena on myös määrittää parhaita käytäntöjä tehokkaan alv:n kannon eri vaiheissa ja tarjota jäsenvaltioille mahdollisuus arvioida riskejä ja tunnistaa tilaisuuksia alv:n valvonta- ja kantojärjestelmien parantamiseksi. Tässä yhteydessä komission painottaa, että kertomus olisi nähtävä tilaisuutena tarkastella, ”*voitaisiinko menetelmiin mahdollisesti suunnitella parannuksia niiden tehokkuuden lisäämiseksi*” (edellä mainitun asetuksen 12 artiklan 2 kohta).

Kertomuksen havaintoja verrataan yleisiin kriteereihin, jotka komissio on laatinut aiempiin kertomuksiin⁴ sisältyvien suositusten sekä EU:ssa ja jäsenvaltioissa verohallinnon alalla tapahtuneiden muutosten pohjalta. Nämä muutokset koskevat pääasiassa ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, maksujen vapaaehtoista suorittamista edistäviä toimenpiteitä, asiakaspalveluun liittyviä lähestymistapoja, riskienhallintaa ja tietoteknisten työkalujen käytön optimointia.

Kertomuksen laatimiseen tarvittavien tietojen keräämiseksi kaikille jäsenvaltioille toimitettiin kysely valituista aiheista⁵. Kysymykset koskivat seuraavia keskeisiä osa-alueita: verohallinnon organisaatio, alv-tunniste, rekisteröinti ja rekisteristä poistamista, tullimenettely 42, alv-ilmoitukset ja maksaminen, alv:n kanto ja verovelan periminen, alv-tarkastukset ja tutkinta, veroriitojen ratkaisujärjestelmät ja alv-säännösten noudattaminen. Kaikki jäsenvaltiot vastasivat kyselyyn ja antoivat pyydetyt tiedot. Toimitetuista tiedoista keskusteltiin useaan otteeseen jäsenvaltioiden kanssa. Kyselyyn annettujen vastausten perusteella tehdyt havainnot on esitetty tässä kertomuksessa tiivistetysti osa-alueittain edellä esitettyssä järjestyksessä.

2. VEROHALLINNON TOIMIVUUDEN JA TEHOKKUUDEN VAIKUTUS

Jäsenvaltion verohallinnon toimivuus ja tehokkuus vaikuttavat alv-vajeen suuruuteen sekä jäsenvaltioiden EU:lle tilittämästä alv:sta kertyvien omien varojen määrään. Näillä tekijöillä on näin ollen vaikutusta myös suhteelliseen osuuteen muiden jäsenvaltioiden maksamien omien varojen kokonaismäärästä. Verohallinnon toimivuus ja tehokkuus vaikuttavat samalla myös verojen maksamisesta yrityksille aiheutuviin kustannuksiin ja verohallinnosta valtiolle

¹ Neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 1553/89, annettu 29 päivänä toukokuuta 1989, arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä.

² Kuudes kertomus: KOM(2008) 719 lopullinen + liite SEC(2008) 2759
Viides kertomus: KOM(2004) 855 lopullinen + liite SEC(2004) 1721
Neljäs kertomus: KOM(2000) 28 lopullinen
Kolmas kertomus: KOM(1998) 490 lopullinen
Toinen kertomus: KOM(1995) 354 lopullinen
Ensimmäinen kertomus: SEC(1992) 280 lopullinen.

³ Ks. edellä alaviitteessä 2 mainittu kuudes kertomus.

⁴ Ks. edellä alaviitteessä 2 mainitun kuudennen kertomuksen liite.

⁵ Kroatiaa ei käsitellä tässä kertomuksessa, koska se ei ollut vielä EU:n jäsenvaltio, kun tietoja kerättiin.

aiheutuviin kustannuksiin. Koska alv:n osuus yritysten hallinnollisesta rasituksesta on suuri, alv-hallinnon laatua on tästäkin syystä tärkeää parantaa.

2.1. Alv-vaje ja alv:sta kertyvät omat varat

Alv-vajeella tarkoitetaan teoreettisesti kannettavissa olevan alv:n määrän⁶ ja todellisuudessa kannetun alv:n määrän välistä erotusta, joka syntyy, kun osa tuloista menetetään petosten ja veronkierron, verosuunnittelun, konkurssien, maksukyvyttömyyden ja laskuvirheiden sekä verohallinnon suorituskyvyn vuoksi. Äskettäin tehdyssä tutkimuksessa⁷ arvioitiin, että alv-vaje⁸ oli EU:n 26 jäsenvaltiossa vuonna 2011⁹ noin 193 miljardia euroa, mikä on noin 18 prosenttia teoreettisesti kannettavissa olevasta alv:sta EU:n 26 jäsenvaltiossa ja noin 1,5 prosenttia EU:n 26 jäsenvaltion yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta. Viimeksi mainittu osuus on kasvanut vuonna 2006 kirjatusta osuudesta, joka oli 1,1 prosenttia EU:n 26 jäsenvaltion yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta, ja se ylittää myös vuosien 2000–2011 keskiarvon, joka oli 1,2 prosenttia. Keskimääräinen alv-vaje prosentuaalisena osuutena bruttokansantuotteesta oli hienoisessa laskussa ennen vuotta 2008¹⁰, mutta vuoden 2008 jälkeen hankala taloustilanne on rasittanut alv-järjestelmiä ja johtanut keskimääräisen alv-vajeen kasvuun. Erityisesti talous- ja finanssikriisin pahiten koettelemissa maissa alv-vaje on kasvanut merkittävästi, eivätkä nämä maat ole pystyneet parantamaan tilannettaan merkittävästi ajan kuluessa. Yksittäisten jäsenvaltioiden arvioidut alv-vajeet vaihtelevat erittäin paljon toisiinsa nähden, ja jäsenvaltioiden suorituskyvyissä on huomattavasti eroja.

Tutkimuksessa tultiin yleisesti siihen tulokseen, että alv-säännösten noudattaminen näyttää heikkenevän taantuman aikana ja myös silloin kun verokantaa nostetaan, etenkin maissa, joissa verotuksen täytäntöönpano ei ole niin tehokasta. Nämä tulokset vastaavat veronkiertoa koskevan teorian mukaisia ennusteita sekä joitakin aiempia arvioita, ja ne osoittavat verohallinnon ja täytäntöönpanon tärkeyden määrittäessä alv-politiikan uudistuksia ja vastattaessa veropaineisiin.

Alv:sta kertyvien omien varojen osuus oli 11 prosenttia EU:n tuloista vuonna 2011, jolloin niiden suuruus oli noin 14 miljardia euroa. Alv:sta kertyviä omia varoja laskettaessa jokaiselta jäsenvaltiolta kannetaan yhdenmukaistetun alv-kannan¹¹ osuus yleensä 0,3 prosentin yhdenmukaisen määräytymisperusteen mukaisesti. Tämän alv-määräytymisperusteen enimmäismäärä on kuitenkin 50 prosenttia kunkin jäsenvaltion bruttokansantulosta.

2.2. Yrityksille säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset

Tämänhetkisessä herkässä talous- ja rahoitustilanteessa yrityksille säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat nousseet tärkeäksi näkökohdaksi, joka hallitusten on pidettävä mielessä pohtiessaan, miten talouskasvua olisi paras edistää ja tukea. Vuonna 2013 tehdyssä

⁶ Teoreettinen arvonlisäverovelvollisuus arvioidaan erittelemällä menoluokat, joissa syntyy vähennyskelvotonta alv:a, ja yhdistämällä nämä asianmukaisesti alv-kantoihin. Koska alv-vaje arvioidaan ensisijaisesti kansantalouden tilinpitotietojen perusteella, se riippuu näiden tietojen paikkansapitävyydestä ja kattavuudesta. Siinä ei oteta myöskään huomioon kansantalouden tilinpitotietojen ulkopuolelle jäävää verotettavaa toimintaa.

⁷ Lähde: Euroopan komission tilaama alv-vajeen kvantifiointia ja analysointia EU:n 27 jäsenvaltiossa koskeva tutkimus, jonka toteuttivat CASE ja CPB. Komissio julkaisi tutkimuksen 19. syyskuuta 2013, ja tutkimus on saatavana osoitteessa http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm.

⁸ Alv-vajeen kokonaismäärä on laskettu EU:n 26 jäsenvaltiosta katsomalla ne yhdeksi kokonaisuudeksi.

⁹ Kyprosta ei voitu ottaa mukaan tutkimukseen, sillä sen kansantalouden tilinpitotilastoja tarkistetaan parhaillaan perusteellisesti.

¹⁰ Tämä suuntaus kävi selvemmin ilmi uusia jäsenvaltioita (EU-10 ja EU-2) koskevista tiedoista.

¹¹ Jäsenvaltio laskee yhdenmukaistetun alv-kannan käyttämällä niin sanottua tulomenetelmää. Siinä jaetaan jäsenvaltiossa kannettujen alv-nettotulojen kokonaismäärä painotetulla keskimääräisellä alv-kannalla, mistä saadaan tulokseksi keskitason alv-kanta. Keskitason alv-kantaan tehdään sitten negatiivisia ja positiivisia korjauksia alv-direktiivin mukaiseen yhdenmukaistettuun alv-kantaan pääsemiseksi.

veronmaksua kuvaavia indikaattoreita¹² koskevassa tutkimuksessa todettiin, että talouskasvun ja yritysten hallinnollisen rasituksen välillä on yhteys. Tutkimuksen mukaan niissä valtioissa, joissa oli toteutettu toimia verohallinnon monimutkaisuuden – sekä maksujen määrän että veroasioiden hoitamiseen kuluvan ajan – vähentämiseksi, talouskasvussa oli tapahtunut myönteinen muutos. Lisäksi kävi ilmi, että yritysten hallinnollisen rasituksen vähentyminen liittyy enemmän talouskasvuun kuin verokantojen pienentämiseen.

Tutkimuksen mukaan EU:ssa ja Efta-alueella¹³ sekä veroasioiden hoitamiseen keskimäärin käytetty aika että maksujen määrä vähenivät tutkittuna aikana. Tällainen muutos on johtunut suureksi osaksi parempien sähköisten ilmoitus- ja maksuvalmiuksien käytön lisääntymisestä sekä verohallinnon tehokkuuden lisääntymisestä. Alv-järjestelmät vievät keskimäärin 32 prosenttia verolainsäädännön vaatimusten täyttämiseen kuluvasta ajasta tällä alueella. Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja, koska veron täytäntöönpanoon käytetyt hallinnolliset menettelyt vaihtelevat suuresti.

2.3. Verohallinnon kustannukset jäsenvaltioille

Verotuksen ja muiden verohallinnon lakimääräisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvien menojen yhteenlaskettu taso on tärkeä ja ajankohtainen aihe kaikissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden käytettävissä on rajallisesti voimavaroja kansallisten verolakien hallinnointiin, ja ne pyrkivät jatkuvasti karsimaan verohallinnon kustannuksia. Äskettäin tehdyn OECD:n kyselytutkimuksen¹⁴ mukaan kantokustannusten suhdelvusta¹⁵ käy ilmi, että suuntaus on laskeva valtaosassa verohallinnoista, mikä voi johtua ainakin osittain teknologiaan tehtyjen investointien ja muiden aloitteiden avulla aikaansaadusta tehokkuuden lisääntymisestä. Kyselytutkimuksesta kävi samoin ilmi, että yhteenlasketut palkkakustannukset, jotka ilmoitetaan osuutena OECD-maiden hallinnollisista kokonaiskustannuksista, laskivat jyrkästi 6 prosenttia (absoluuttinen lasku) sekä vuonna 2010 että vuonna 2011. Tämä johtuu mitä todennäköisimmin hallitusten määräämien henkilöstövähennysten ja/tai automatisoinnin ja sisäisten uudelleenjärjestelyjen avulla aikaan saadun tehostumisen vaikutuksesta. Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin edelleen eroja.

3. VEROHALLINNON TOIMIVUUDEN LISÄÄMISEEN LIITTYVÄT HAASTEET

Nykyaikaisessa verohallinnossa säännöllisillä suorituskyvyn arvioinneilla on tärkeä merkitys, sillä niitä voidaan käyttää hallinnon toimivuuden ja tehokkuuden parantamiseen. Edellä mainitun 12 artiklan mukaisten järjestelyjen avulla saadaan tilaisuus arvioida alv-hallintojen toimintaa ja selvittää sekä alv-säännösten noudattamisen että noudattamatta jättämisen malleja, mikä voi puolestaan edesauttaa alv-vajeen vähentämistä ja tuoda taloudellista hyötyä. Tässä luvussa kertomuksen perustana olevan arvioinnin kriteerit ja havainnot on esitetty tiivistetysti osa-alueittain.

¹² Veronmaksua kuvaavat indikaattorit (kokonaisverokanta sekä maksujen suoritus aika ja määrä) ovat osa Maailmanpankkiryhmän Doing Business -hanketta, ja niitä ovat laatineet PWC (PricewaterhouseCoopersiin kuuluvat yritykset), Maailmanpankki ja kansainvälinen rahoitusyhtiö IFC.

¹³ Euroopan unioni ja Euroopan vapaakauppa-alue (EU ja Efta). Seuraavat valtiot ovat mukana EU:n ja Eftan kattavassa analyysissä: Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta.

¹⁴ OECD (2013), "Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies", OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264200814-en>).

¹⁵ Kantokustannusten suhdeluku lasketaan vertaamalla veronkantoelimen vuotuisia hallintokustannuksia verovuoden aikana kannettujen verojen kokonaismäärään, ja se ilmoitetaan usein prosenttiosuutena tai 100 yksikön kantokustannuksina. Tähän suhdelukuun vaikuttavat toimenpiteet, joilla vähennetään hallinnollisia kustannuksia tai joilla parannetaan säännösten noudattamista ja verotuloja. Suhdelukuun vaikuttavat kuitenkin myös monet muut tekijät (esimerkiksi verokannan muutokset, makrotaloudelliset muutokset ja kannettujen verojen laajuudessa tapahtuneet muutokset), joilla ei ole kuitenkaan mitään tekemistä suhteellisen toimivuuden tai tehokkuuden kanssa. Tällaisista syistä näiden suhdelukujen kansainvälinen vertailu on tehtävä erittäin varovaisesti.

3.1. Verohallintojen organisaatio

Jäsenvaltioiden verohallintojen organisaatiossa on tunnistettavissa kaksi pääsuuntausta. Ensinnäkin verohallintojen autonomiaa halutaan lisätä. Peruseriaatteena on, että autonomiaa lisäämällä parannetaan suorituskykyä, kun poistetaan toimivan ja tehokkaan johtamisen esteet, ja samalla säilytetään asianmukainen vastuuvollisuus ja avoimuus. Yleensä jäsenvaltioiden erilaiset institutionaaliset järjestelyt tarjoavat enemmän talousarvioon liittyvää autonomiaa sekä henkilöstöjohtamiseen ja organisaatorakenteen suunnitteluun liittyvää autonomiaa. Monissa jäsenvaltioissa johtamiseen kohdistuu kuitenkin edelleen merkittävästi rajoituksia.

Toiseksi veron tyyppiin perustuvasta mallista pyritään siirtymään verovelvollisen tyyppiin perustuvaan verohallintojen organisaatorakenteen suunnitteluun. Verovelvollisen tyyppiin perustuvassa lähestymistavassa luodaan muun muassa erityisiä yksiköjä suurille veronmaksajille, erittäin varakkaille yksityishenkilöille ja ammatin- tai liikkeenharjoittajille sekä riskienhallintaa varten. Valtaosalla jäsenvaltioista on suuriin veronmaksajiin erikoistunut yksikkö. Tällainen yksikkö on kuitenkin usein pelkkä tarkastuskeskus, eikä sen yhteydessä ole mahdollisuutta ilmoitusten antamiseen, maksuun, pakkoperintään tai verovelvollisille tarjottaviin palveluihin. Vain muutamilla jäsenvaltioilla on erillinen yksikkö, joka vastaa erittäin varakkaiden yksityishenkilöiden ja ammatin- tai liikkeenharjoittajien säännösten noudattamisen hallinnasta, tai on perustanut erillisen riskienhallintayksikön tukemaan kokonaisvaltaista verosäännösten noudattamiseen perustuvaa lähestymistapaa.

3.2. Alv-tunniste, rekisteröinti ja rekisteristä poistaminen

3.2.1. Kriteerit

Rekisteröinti on läpinäkyvää, ja verovelvolliset ovat hyvin selvillä siitä miten, milloin ja missä voivat rekisteröityä. Verovelvollisille annetaan palvelua neuvontapalvelujen, online-järjestelmien tai puhelinpalvelukeskusten kautta. Sijoittautumattomat verovelvolliset saavat tietoa helposti. Rekisteröintiä koskevat pyynnöt käsitellään ripeästi. Rekisteröintiprosessissa kerätään tietoa, jonka avulla verohallinto voi havaita ja estää petokset varhaisessa vaiheessa. Verohallinto seuraa alusta lähtien riskialttiisiin rekisteröinteihin liittyvien ilmoitusten antamista ja verojen maksamista, ja suosii varhaisessa vaiheessa tapahtuvia ja jatkuvia rekisteröinnin jälkeisiä tarkastuksia paikan päällä. Rekisteristä poistamisen menettelyt ovat tehokkaita, niin että valeyriykset saadaan poistettua nopeasti alv-järjestelmässä. Rekisteriä pidetään ajan tasalla, ja toimenpiteitä toteutetaan VIES-järjestelmässä olevien tietojen paikkansapitävyyden ja luotettavuuden varmistamiseksi. Veroviranomaiset ja talouden toimijat voivat luottaa VIES-järjestelmässä olevien alv-tunnisteiden voimassaoloon. Jos epäillään petollista tarkoitusta eikä rekisteröintiä voida kieltää, verohallinto voi toteuttaa varotoimenpiteitä ja ylimääräisiä turvatoimenpiteitä rekisteröinnin ennakoedellytyksenä.

3.2.2. Nykytilanne

Rekisteröintiprosessi on läpinäkyvä valtaosassa jäsenvaltioista, ja verovelvolliset, myös sijoittautumattomat, ovat hyvin perillä siitä, miten, milloin ja missä ne voivat rekisteröityä arvonlisäverovelvollisiksi (Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta). Sijoittautumattomat verovelvolliset saavat helposti tietoa vierailta kielillä, yleisimmin englanniksi (Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Tanska, Tšekki, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta). Tietoa on kuitenkin saatavilla vähemmän vieraskielisenä erityisemmissä ja yrityksiin liittyvissä kysymyksissä. Monet jäsenvaltiot ovat pyrkinet huomattavin tavoin jakamaan tietoa verkkosivuillaan, mutta

edelleen on vaikeaa tietää, onko tiettyjen yritysten rekisteröidyttävä ja mitkä velvoitteet niitä koskevat.

Rekisteröintiprosessissa aiottu toiminta ja verovelvollisen henkilöllisyys on varmistettava, jotta estetään valeyrittäjiin (tekaistuihin yrityksiin) liittyvät petokset. Nykyaikainen rekisteröintiprosessi on kaiken alusta loppuun kattava prosessi, johon sisältyvät rekisteröintiä edeltävät tarkastukset, riskialttiiden toimijoiden alv-ilmoitusten tekemistä ja maksujen suorittamista koskevat rekisteröinnin jälkeiset seurantaohjelmat sekä rekisteristä poistaminen välittömästi, jos rekisteröinnin edellytykset eivät enää täyty¹⁶. Kun neuvoston asetus (EU) N:o 904/2010¹⁷ pantiin täytäntöön, rekisteröintiä edeltävät toimet ja rekisteristä poisto ovat saaneet enemmän huomiota, mutta kaikki jäsenvaltiot eivät ole laatineet kaiken alusta loppuun kattavaa rekisteröintiprosessia.

Rekisteröintiä edeltävässä vaiheessa valtaosa jäsenvaltioista (eivät kuitenkaan Italia, Kreikka, Portugali ja Ranska) varmistaa rekisteröintihakemuksen järjestelmällisesti vertaamalla sitä muihin tietolähteisiin (esimerkiksi yritysrekisteriin ja kansainvälisiin tietokantoihin), mutta tekee vain harvoin tarkastuksia paikalla. Suurin osa jäsenvaltioista käyttää riski-indikaattoreita. Siltä osin kuin rekisteröinnin epäämisestä on saatavilla tietoa yksittäisissä jäsenvaltioissa (Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Liettua, Malta, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Tanska, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta), vaikuttaa siltä, että rekisteröintimenettelyt johtavat vain harvoin rekisteröinnin epäämiseen. Rekisteröinnin jälkeisiä seurantaohjelmia on otettu käyttöön noin puolessa jäsenvaltioista. Rekisteristä poistosta on vain vähän tietoa saatavilla, mutta viran puolesta tapahtuvat rekisteristä poistot vaikuttavat vähäisiltä ja menettelyt ovat yleensä liian hitaita, jotta valeyrittäisten alv-petokset voitaisiin estää.

VIIES-järjestelmään (alv-tietojen vaihtojärjestelmä) sisältyvien tietojen ajantasaisuutta, kattavuutta ja paikkansapitävyyttä on parannettava. Erityisesti järjestelmän päivittämisen pitkät aikavälit (Belgia, Espanja, Kreikka ja Portugali) ja taannehtiva rekisteristä poisto (Irlanti, Kreikka, Kypros, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta) ovat ongelmallisia monissa jäsenvaltioissa. Jälkimmäisessä tapauksessa alv-tunnisteen poistamisen todellinen päivämäärä olisi annettava nähtäville VIIES-järjestelmän internet-versiossa avoimuuden ja oikeusvarmuuden periaatteiden mukaisesti.

3.3. Tullimenettely 42

3.3.1. Kriteerit

Jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön järjestelmän, jonka avulla alv-tunnisteet voidaan tarkistaa tuonnin yhteydessä. Tämä pitää sisällään online-pääsyn VIIES-tietokantaan, johon sisältyvät kaikki EU:n tietokannassa voimassa olevat alv-tunnisteet. Tulliviranomaiset välittävät verohallinnolle järjestelmällisesti tietoja, jotka koskevat tullimenettelyä 42 käyttäen tapahtuvaa tuontia, tehokkaan tiedonvaihdon takaamiseksi. Tullimenettelyä 42 käyttäen tapahtuvaa tuontia pidetään lisäriskinä verohallinnon riskianalyyssijärjestelmässä. Riskianalyysin tuloksia vaihdetaan Eurofisc-verkoston¹⁸ kautta työalalla numero 3 ”Tullimenettely 4200”.

3.3.2. Nykytilanne

Tullimenettely 42 on järjestely, jota tuojat käyttävät saadakseen vapautuksen alv:sta, kun tuodut tavarat kuljetetaan toiseen jäsenvaltioon. Alv maksetaan määräjäsenvaltiossa. Kun tavarat

¹⁶ Ks. neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 23 artiklan ensimmäisen kohdan a ja b alakohta.

¹⁷ Hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla 7 päivänä lokakuuta 2010 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 22 artikla.

¹⁸ Ks. asetuksen (EU) N:o 904/2010 33 artikla.

jälleentuodaan, käytetään tullimenettelyä 63. Tässä kertomuksessa tullimenettelyllä 42 tarkoitetaan myös tullimenettelyä 63.

Tullimenettelyssä 42 huomattava määrä jäsenvaltioista ei tarkasta järjestelmällisesti (sekä tuojan että asiakkaan) alv-tunnisteen voimassaoloa (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Luxemburg, Portugali, Ranska¹⁹, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta) eikä liiketoimesta vaihdeta aktiivisesti tietoa tulli- ja verohallintojen välillä (Alankomaat²⁰, Italia, Kreikka, Puola ja Slovakia). Kun tietoa on tullihallinnon saatavilla, se olisi välitettävä tuovan jäsenvaltion verohallinnolle. Tuolloin verohallinto voisi tarkistaa, onko tuoja (tai tämän veroedustaja) tehnyt yhteenvetoilmoituksen, ja sen jälkeen liiketoimen valvontaa voitaisiin jatkaa.

Tullimenettelyn 42 väärinkäytöstä johtuvista mittavista alv-tulojen menetyksistä huolimatta kaikki jäsenvaltiot eivät pidä näitä liiketoimia ylimääräisenä riskinä kansallisissa riskianalyysijärjestelmissä eivätkä välitä tietoa Eurofisc-verkoston kautta (Luxemburg, Malta Suomi ja Viro). Vuonna 2011 Eurofisc-verkostossa otettiin käyttöön erityinen työala tietojen vaihtamiseksi nopeasti mahdollisista vilpillisistä liiketoimista ja tullimenettelyä 42 väärinkäyttävistä toimijoista.

Monet jäsenvaltiot käyttävät erityisiä välineitä, kuten toimilupia (Alankomaat, Luxemburg, Malta ja Slovakia) ja takuita (Alankomaat, Espanja, Italia, Itävalta, Luxemburg, Malta, Romania, Slovakia, Tanska, Unkari ja Viro) tullimenettelyn 42 väärinkäytön estämiseksi. Toimiluvat ja takuut ovat käyttökelpoisia välineitä riskialttiiden toimijoiden kohdalla. Takuun tai toimiluvan yleinen velvoittaminen kaikilta toimijoilta tai veroedustajilta, jotka aikovat käyttää tullimenettelyä 42, on kuitenkin suhteeton rasite rehellisille yrityksille ja vaarantaa sisämarkkinoiden sujuvan toiminnan poistamalla tähän menettelyyn liittyvän joustavuuden ja sen yksinkertaisuuteen perustuvan houkuttelevuuden. Näin ollen toimilupaa tai takuujärjestelmää edellyttävien jäsenvaltioiden pitäisi kohdistaa toimet ainoastaan riskialttiisiin toimijoihin.

3.4. Alv-ilmoitukset ja maksaminen

3.4.1. Kriteerit

Alv-ilmoituksen antaminen on ensimmäinen toimi (rekisteröinnin jälkeen) arvonlisäverovelvollisuuteen liittyvässä kaikki vaiheet kattavassa prosessissa. Käytössä on järjestelmällinen lähestymistapa, jolla seurataan ilmoitusvelvollisuutta ja pannaan se täytäntöön ja varmistetaan ilmoitusten antaminen ajallaan. Pitkälle automatisoiduissa prosesseissa, joissa alv-ilmoitukset ja VIES-järjestelmän yhteenvetoilmoitukset annetaan sähköisesti, käytetään apuna verovelvollisten profilointiin tarkoitettuja työkaluja, joilla määritetään asianmukaisimmat jatkotoimet ilmoitusten antamisen keskeyttäneitä varten (esim. yhteydenotto puhelimitse, sähköpostiviesti, tekstiviesti, maksukehotus, henkilökohtainen käynti, arvioverotus tai syyte). Sähköisiä ilmoituksia käytetään laajalti. Maksettavaksi tulevat alv:t ja alv:n palautukset maksetaan ajallaan. Viivästyneistä maksuista ja palautuksista peritään tai maksetaan korkoa automaattisesti. Ilmoitus- ja maksuvelvollisuuden noudattamista pyritään edistämään riittävillä seuraamuksilla.

3.4.2. Nykytilanne

¹⁹ Ranskassa otettiin 1. kesäkuuta 2013 käyttöön järjestelmällinen ja automaattinen valvontajärjestelmä.

²⁰ Alankomaissa sovelletaan yleistä kotimaista käännetyn verovelvollisuuden järjestelmää tuonin yhteydessä kannettavan alv:n osalta. Koska alv:sta ei myönnetä vapautusta tuonin yhteydessä, tässä kertomuksessa esitettyjä kyseistä menettelyä koskevia suosituksia ei sovelleta tämäntyyppiseen tuontiin. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että joissakin tapauksissa tuonnissa on voitu käyttää tullimenettelyä 42, jolloin esitetyt huomautukset ovat jälleen aiheellisia.

Keskimääräinen ilmoittamisaste (eli vastaanotettujen ilmoitusten määrä verrattuna odotettujen ilmoitusten määrään) on EU:ssa korkea, noin 96 prosenttia. Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin merkittäviä eroja. Yksittäisen valtion ilmoittamisaste riippuu muun muassa automatisoidun ilmoitus- ja maksujärjestelmän tehokkuudesta, korko- ja seuraamusjärjestelmästä ja verovelvollisten rekisterin paikkansapitävyydestä.

Sähköisen ilmoittamisen käyttö lisääntyy, mutta se ei vastaa vielä kohtuullisia odotuksia. Vain jäsenvaltioiden pienessä enemmistössä on voimassa asianmukainen lainsäädäntö, jonka mukaan sähköiset alv-ilmoitukset ovat pakollisia (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja²¹, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Luxemburg, Portugali, Ranska, Romania, Saksa, Slovenia, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta). Muissa jäsenvaltioissa on käytössä vaihtoehtoihin perustuva järjestelmä (Espanja, Kypros, Liettua, Malta, Puola, Ranska²², Romania, Ruotsi, Slovakia, Suomi, Tšekki²³, Unkari ja Viro). Suurin osa jäsenvaltioista seuraa alv-ilmoituksia ja alv:n maksamista järjestelmällisesti, mutta nykyaikaiset myöhästyneiden (tai tekemättä jätettyjen) ilmoitusten ja maksujen automaattiset seurantamenetelmät (kuten automaattiset muistutukset tai välitön arviovero, jos kyseessä on tekemättä jättäminen) puuttuvat monista niistä (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kypros, Latvia, Liettua, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro).

Kaikki jäsenvaltiot määräävät seuraamuksia myöhästyneistä (tai tekemättä jätetyistä) ilmoituksista ja maksuista, mutta korko- ja seuraamusjärjestelmät vaihtelevat merkittävästi jäsenvaltioiden välillä. Nykyiset tiedot eivät anna takeita siitä, että tällaisilla seuraamuksilla olisi tehokas vaikutus ja ne rankaisisivat verovelvollisia kokonaiskuluilla, jotka olisivat suuremmat kuin mitä kolmannelta osapuolelta saatavasta rahoituksesta aiheutuisi.

Alv:n palautusten ajallaan maksaminen on parantunut yleisesti vuosina 2009–2011. Lähes kaikissa jäsenvaltioissa alv:n palautusta koskevalle hakemukselle on asetettu määräaika (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Ranska, Romania, Saksa, Slovenia, Tanska, Tšekki, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta), ja todellinen palautusaika pysyy yleensä määräajan, 30–45 päivän, rajoissa. Joissakin jäsenvaltioissa palautusten tapahtuminen ajallaan on kuitenkin edelleen ongelmallista. Muutamat jäsenvaltiot eivät maksa korkoa palautuksen viivästymisestä (Alankomaat, Itävalta, Kypros, Luxemburg ja Yhdistynyt kuningaskunta²⁴).

3.5. Alv:n kanto ja verovelan periminen

3.5.1. Kriteerit

Verovelan määrä on pysynyt ennallaan alle 10 prosentissa vuotuisista verotuloista. Vanhojen velkojen kertymää tarkastellaan säännöllisesti niiden perittävyuden suhteen, ja asianmukaiset tappionkirjausmenettelyt ovat käytössä. Verovelan perintää hoitavat siihen erikoistuneet työntekijät kokoaikaisesti. Toiminto on pitkälle automatisoitu, ja siihen sisältyvät i) automatisoidut ilmoitukset, muistutukset ja maksumääräykset; ii) varojen automaattinen tunnistaminen kolmansilta osapuolilta saatujen tietojen perusteella ja iii) verohuojennusten automaattinen soveltaminen maksamatta olevan verovelan vähentämiseksi. Velallisen profilointiin tarkoitetut työkalut auttavat kohdentamaan tehokkaimpia keinoja alv:n kantamiseksi. Puhelinpalvelukeskukset ottavat yhteyttä uusiin velallisiin jo varhaisessa

²¹ Espanjassa alv-ilmoitusten antaminen sähköisesti on pakollista tietyille verovelvollisille, kuten suurille veronmaksajille.

²² Ranskassa alv-ilmoitusten antaminen sähköisesti on ollut pakollista 1. tammikuuta 2014 lähtien.

²³ Tšekissä alv-ilmoitusten antaminen sähköisesti on ollut pakollista 1. tammikuuta 2014 lähtien.

²⁴ Yhdistynyt kuningaskunta ei maksa automaattisesti korkoa kaikista viivästyneistä palautuksista, mutta se maksaa palautuksen ohessa lisää, jos palautuksista huolehtivassa viranomaisessa (HMRC) tapahtuva viivästyminen (kohtuullinen käsittelyaika huomioon ottaen) aiheuttaa alv:n takaisinmaksua koskevaan hakemukseen liittyvän palautuksen viivästymisen.

vaiheessa. Hallinnolla on jäsenelty ja läpinäkyvä suhtautumistapa erissä tapahtuvaan takaisinmaksuun, ja käytössä ovat automatisoitu järjestelmä, jossa varat tunnustetaan kolmannen osapuolen välittämien tietojen pohjalta, sekä velallisen profilointiin tarkoitetut työkalut. Vero- ja sosiaaliturvamaksuvelkojen perinnän koordinoinnissa on omaksuttu kokonaisvaltaiseen hallinnointiin perustuva lähestymistapa.

3.5.2. Nykytilanne

Alv-velka on kasvanut (keskimäärin 15 prosenttia valtaosassa jäsenvaltioista), mitä voidaan selittää ainakin osittain talouden taantumalla. Tappioiksi kirjattujen velkojen määrä on kuitenkin pieni, jopa lähestulkoon olematon muutamissa jäsenvaltioissa (Bulgaria, Kreikka, Kypros, Malta ja Suomi), minkä vuoksi perittävässä olevien velkojen määrää on hankalaa verrata. Velkoihin, joita ei voida periä kohtuullisin kustannuksin, olisi sovellettava joustavaa tappionkirjausmenettelyä. Ilman jatkuvaa tappionkirjausohjelmaa verohallinto saattaa tuhata arvokkaita voimavaroja tavoitellessaan sellaisia velkoja, joita ei pystytä perimään, kun huomio siirtyy pois perittävässä olevista veloista.

Huomattavan monessa jäsenvaltiossa velan perintää ei hallinnoida koko prosessin alusta loppuun kokonaisvaltaisesti. Velan perintäprosessin hallinnointiin kaivataan yhtenäistä lähestymistapaa velan syntyisestä aina sen takaisinmaksuun saakka.

Useimmissa jäsenvaltioissa velan perinnän tehokkuutta on pyritty lisäämään. Suuntaus on kohti velan perintäprosesseja, jotka eivät etene tietyssä järjestyksessä (Belgia, Bulgaria, Itävalta, Saksa, Espanja, Ranska, Unkari, Irlanti, Liettua, Luxemburg, Latvia, Portugali, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta), sekä verovelkojen ja sosiaaliturvamaksuvelkojen yhdistämistä (Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Itävalta, Latvia, Romania, Ruotsi, Slovenia, Suomi, Tanska, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta). Noin puolet jäsenvaltioista on toteuttanut täysin tai osittain yhdistettyjä perintäprosesseja, joiden tukena on automatisoituja varojen tunnistamisprosesseja sisäisten tai kolmansien osapuolten antamien tietojen perusteella (Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Liettua, Portugali, Ruotsi, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki ja Unkari).

3.6. Alv-tarkastukset ja tutkinnat

3.6.1. Kriteerit

Tarkastusohjelmaan sisältyy erilaisia tarkastusta koskevia lähestymistapoja, jotka takaavat yhdessä verovelvollisille tarjottavien palveluiden kanssa tasapainoisen lähestymistavan verosäännösten vapaaehtoisen noudattamisen edistämiseen. Tarkastettavat verovelvolliset valitaan riskiperusteisen hallintajärjestelmän mukaan, ja tarkastuksiin käytettävissä olevat voimavarat jaetaan verovelvollisiin liittyvän riskin mukaan. Verohallinnolla on riittävä määrä asianmukaisesti koulutettua henkilöstöä. Kaikki tarkastusprosessiin kuuluvat tehtävät on eroteltu toisistaan, ja keskinäinen valvontajärjestelmä on käytössä korruption mahdollisuuden minimoimiseksi. Vuotuinen toimintasuunnitelma laaditaan ja pannaan täytäntöön ja sitä seurataan sopivan suorituskyvyn saavuttamiseksi. Tarkastajat saavat ohjausta teknisissä ja menettelyllisissä asioissa sen varmistamiseksi, että alalla tehdyt päätökset ovat johdonmukaisia ja tasapuolisia ja että tarkastajien käytössä on nykyaikaisia tarkastusvälineitä.

3.6.2. Nykytilanne

Valtaosa jäsenvaltioista (eivät kuitenkaan Espanja, Kreikka, Luxemburg, Portugali ja Romania) soveltaa riskipohjaista strategiaa tarkastettavien verovelvollisten valinnassa ja tekee yhä enemmän kohdennettuja tarkastuksia. Joissakin jäsenvaltioissa on kuitenkin velvollisuus tarkastaa tietyn tyyppiset verovelvolliset joka vuosi (Irlanti, Italia, Itävalta, Puola, Saksa, Slovenia ja Suomi). Vaikka tämä velvollisuus koskee vain suuria veronmaksajia, se estää

jäsenvaltioita toimimasta joustavasti ja kohdistamasta voimavaroja niihin verovelvollisiin, joihin liittyvä riski on suurempi.

Jäsenvaltioiden välillä on huomattavia eroja siinä, mille osuudelle verovelvollisista tehdään verotarkastuksia ja mikä alv:n määrätään kannettavaksi tarkastuksen tuloksena. Muutamilla jäsenvaltioilla ei kuitenkaan ole tulosindikaattoreita, joiden avulla tarkastusten tehokkuutta voitaisiin arvioida (Kypros, Luxemburg, Malta, Saksa ja Suomi.). Jos suuri määrä henkilöstöä hoitaa tarkastustehtäviä, verohallintojen on arvioitava tarkastustyön tehokkuutta säännöllisesti pystyäkseen jakamaan voimavarat sen mukaisesti.

Sähköistä tarkastusta on kehitetty pitkälle valtaosassa jäsenvaltioista. Tarkastajille annetaan siis sähköisen tarkastuksen koulutusta (ei kuitenkaan Italiassa eikä Maltalla), ja tiedot analysoidaan tietoteknisissä järjestelmissä. Samalla voimassa on sääntöjä, joiden mukaan verovelvollisten on annettava tietoja tietoteknisissä järjestelmissä verotarkastusten yhteydessä (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta). Valtaosa jäsenvaltioista ei kuitenkaan vaadi käyttämään yhteistä verotarkastustiedostoa (Standard Audit File), joka lisäisi tarkastustyön toimivuutta ja tehokkuutta entisestään.

Valtaosassa jäsenvaltioista tarkastajien annetaan tutustua monenlaisiin kolmansilta osapuolilta saataviin tietoihin (esimerkiksi kiinteistörekisteri, ajoneuvorekisteri, sosiaaliturvaa koskevat tiedot ja rahoituslaitoksilta saatavat tiedot), muttei kuitenkaan aina automaattisesti. Suurin osa jäsenvaltioista pyytää usein tietoja muilta jäsenvaltioilta, mutta merkittäviä esteitä on edelleen (oikeudelliset esteet, nopeus, vastausten laatu ja kieli), ja ne haittaavat tämän välineen tehokkuutta.

Suurimmalla osalla jäsenvaltioista on alv-petosten torjuntaan erikoistuneita yksiköjä (muut paitsi Itävalta, Kreikka, Latvia, Romania, Slovenia Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro). Tämä on tärkeää, koska mahdollisten petosten tutkinta on jätettävä koulutetuille tutkijoille, joista on koottu tiimejä, jotka pystyvät analysoimaan petosten suuntauksia ja erittelemään petolliseen toimintaan viittaavia merkkejä.

3.7. Veroriitojen ratkaisujärjestelmä

3.7.1. Kriteerit

Verovelvollinen voi valittaa verohallinnon päätöksistä koonnetulla, läpinäkyvällä ja nopealla veroriitojen ratkaisujärjestelmällä, jonka kustannukset ovat kohtuulliset. Tässä järjestelmässä on pakollinen hallintovalitusmenettely alkuperäisestä päätöksentekijästä riippumatta, ennen kuin riita saatetaan tuomioistuimen käsiteltäväksi. Hallintovalitusmenettelyllä on varmistettava, että vain normatiivista merkitystä sisältävät asiat saatetaan tuomioistuimen käsiteltäväksi. Verohallinto kerää riidanratkaisuun liittyviä hallinnointitietoja ja sovittaa käytäntöjään ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä tarpeettomien valitusten välttämiseksi. Riidanalainen vero on maksettava, kun tuomioistuin käsittelyä koskeva hakemus on tehty, ja käsittelyä odottavia tapauksia on hyvin vähän. Tätä varten on olemassa erikoistuneita yksiköjä ja työntekijöitä, jotka on koulutettu käsittelemään erityisesti veroriitoja, joko verohallinnon sisällä tai sen ulkopuolella. Verohallinto pystyy hallinnoimaan veroriitojen ratkaisujärjestelmää hallinnointitietojen perusteella. Näiden tietojen avulla verohallinto voi tarvittaessa mukauttaa käytäntöjään.

3.7.2. Nykytilanne

Valtaosalla jäsenvaltioista on pakollinen hallinnollinen riidanratkaisuprosessi, johon sisältyvät päätösten tekemisen määräajat. Tällaisessa lähestymistavassa keskitytään valitusmenettelyn tehokkuuteen, ja sillä pyritään vähentämään valitusten määrää ja niiden käsittelyn kestoa.

Noin puolessa jäsenvaltioista veroriidan ratkaisuprosessin ensimmäinen vaihe on verohallinnon sisäinen pakollinen hallintovalitusmenettely.

Valitusten määrä vaihtelee, mutta se on suuri joissakin jäsenvaltioissa, samoin kuin on myös verovelvollisen hyväksi tehtyjen päätösten osuus. Monet jäsenvaltiot eivät kuitenkaan seuraa eivätkä kerää (riittävästi) hallinnointitietoja veroriitojen ratkaisuprosessista, eivätkä laadi valitusten lopputulosten pohjalta ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä. Tarpeettomien riitojen minimoimiseksi kaikkia valitusmenettelyn näkökohtia olisi seurattava, minkä ansiosta valitusten lopputuloksen perusteella voitaisiin laatia riitoja ehkäiseviä toimenpiteitä ja muun muassa tehdä muutoksia verovelvollisten palveluihin sekä selkeyttää lakeja ja määräyksiä.

Valtaosassa jäsenvaltioista riidanalaiset määrät ovat kokonaan tai osittain kannettavissa valitusmenettelyn aikana (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja²⁵, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Luxemburg, Puola, Ranska²⁶, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta²⁷). Tämä on hyvä käytäntö, jolla turvataan tulot ja vältetään valitusmenettelyn väärinkäyttö.

3.8. Alv-säännösten noudattaminen

3.8.1. Kriteerit

Verohallinnoissa noudatetaan säännösten noudattamiseen liittyvän riskin hallintastrategiaa ja pyritään parantamaan säännösten noudattamista ja ehkäisemään noudattamatta jättämistä toimenpitein verovelvollisten käyttäytymistä koskevan tiedon perusteella. Verovelvolliset on jaoteltu riskien perusteella, minkä ansiosta verohallinto voi toimia verovelvollisten suhteen niiden riskimallin mukaisesti. Verohallinto tarjoaa asianmukaisia verovelvollisten palveluja; helpottaa niiden verovelvollisten mahdollisuutta täyttää verovelvoitteensa, jotka haluavat noudattaa säännöksiä, ja lisää säännösten vapaaehtoista noudattamista vaikuttamalla verovelvollisten käyttäytymiseen.

3.8.2. Nykytilanne

Suurimmassa osassa jäsenvaltioista pyritään laatimaan säännösten noudattamiseen liittyvän riskin hallintastrategia ja panemaan se täytäntöön (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta). Verovelvolliset jaotellaan näissä strategioissa riskiprofiilin perusteella, ja niitä hallinnoidaan säännösten vapaaehtoisen noudattamisen lisäämiseksi. Kuitenkin vain muutamissa jäsenvaltioissa arvioidaan tällaisten strategioiden ja toteutettujen toimenpiteiden tuloksia. Lisäksi vain harvoissa jäsenvaltioissa arvioidaan nykyään alv-vajeen suuruutta (Italia, Puola, Slovakia, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta). Jos ei tiedetä, miten alv-vaje kehittyy, ei ole mahdollista arvioida veropetosten ja veron vilpillisen välttelyn torjuntaa varten käyttöön otettuja toimenpiteitä. Suorituskyvyn seuraamiseksi ja arvioimiseksi vaaditaan näin ollen merkittäviä toimenpiteitä.

Valtaosa jäsenvaltioista käyttää myös yhä enemmän kolmansilta osapuolilta saatuja tietoja tarkastuskohteita valittaessa, verovelvollisia jaotellaessa ja velkoja perittäessä. Tätä voidaan kuitenkin parantaa merkittävästi etenkin verovelvollisten jaottelun ja velkojen perinnän osalta.

²⁵ Espanjassa verovelan perimistä ei yleensä lykätä veroriitatapauksessa. Sitä voidaan kuitenkin lykätä, jos velallinen takaa velan määrän luottolaitokselta saadulla siirrolla tai kiinnityksellä.

²⁶ Ranskassa velallinen voi vaatia riidanalaisen määrän maksamisen lykkäystä.

²⁷ Yhdistyneessä kuningaskunnassa verovelvollisen ei tarvitse maksaa riidanalaisista alv:a ennen valitusta, jos joko HMRC tai muutoksenhakutuomioistuimien ovat sitä mieltä, että maksamisesta aiheutuisi taloudellisia vaikeuksia.

4. PÄÄTELMÄT

4.1. Alv-hallinnon nykyaikaistaminen

Vuonna 2008 alkaneesta taantumasta ja finanssikriisistä lähtien alv-vaje on kasvanut, ja se oli noin 1,5 prosenttia EU:n 26 jäsenvaltion BKT:stä vuonna 2011. Yksittäisten jäsenvaltioiden alv-vajeessa on kuitenkin paljon vaihtelua. Erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joita kriisi on koetellut eniten, alv-vaje on ollut suurempi, eivätkä ne ole pystyneet parantamaan tilannettaan merkittävästi ajan kuluessa.

Koska alv-vaje on myös alv-hallinnon toimivuuden ja tehokkuuden indikaattori, jäsenvaltioilla ei ole muuta mahdollisuutta kuin nykyaikaistaa alv-hallintoa saadakseen alv-vajetta pienemmäksi. Tämä on tärkeää paitsi alv-tulojen ja omien varojen näkökulmasta, mutta myös yritysten ja hallitusten näkökulmasta, kun kyse on hallinnollisista kuluista. Kuten vuonna 2013 tehdyssä veronmaksua kuvaavia indikaattoreita koskevassa tutkimuksessa todettiin, verosäännösten noudattamisesta yrityksille aiheutuvien kustannusten ja talouskasvun välillä on yhteys. Yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen rasituksen vähentäminen vaikuttaa hyödyttävän talouskasvua. Samalla verohallinnon kustannusten vähentäminen lisäämällä sen toimivuutta ja tehokkuutta helpottaa hieman talousarvioon liittyviä hallitusten rajoitteita ja auttaa korjaamaan julkista taloutta.

Nykyisessä taloustilanteessa alv-hallinnon nykyaikaistaminen on erittäin tärkeää ja väistämätöntä niissä jäsenvaltioissa, joita finanssikriisi on koetellut pahiten ja joilla on vaikeuksia selviytyä julkisen talouden alijäämästä. Jos nämä jäsenvaltiot ovat halukkaita muuttamaan hallinnollisia käytäntöjä ja parantamaan hallinnollisia prosessejaan, ne voivat saada nykyaikaistamisesta merkittävää hyötyä. Siksi on tärkeää, että näitä jäsenvaltioita tuetaan niiden pyrkimyksissä, pyydettyä myös teknistä apua antamalla.

4.2. Jäsenvaltioiden toteutettavana olevat toimet

Tämän kertomuksen suositukset on osoitettu jäsenvaltioille, ja niiden tarkoituksena on parantaa jäsenvaltioiden verohallintoja ja pienentää sitä kautta alv-vajetta. Tärkeimmät suositukset on esitetty lyhyesti jäljempänä osa-alueittain.

Alv-tunnisteen, rekisteröinnin ja rekisteristä poistamisen alalla jäsenvaltioiden on parannettava vierailta kielillä saatavana olevien tietojen laatua arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröitymistä koskevien vaatimusten ja rekisteröitymisprosessin osalta. Samalla niiden on myös kehitettävä (pidemmälle) kaikki vaiheet kattava rekisteröintiprosessi etenkin panemalla täytäntöön rekisteröinnin jälkeisiä seurantaohjelmia riskialttiita toimijoita varten (Bulgaria, Irlanti, Kreikka, Kypros, Liettua, Portugali, Romania, Saksa, Slovakia ja Tanska) sekä nopeutettuja rekisteristä poistamisen prosesseja valeyriksiä varten (Irlanti, Itävalta, Kreikka, Kypros, Portugali, Romania Unkari). Koska ajantasaisten, kattavien ja paikkansapitävien tietojen saatavuus VIES-järjestelmässä on edellytys laillisen liiketoiminnan oikeusvarmuuden ja veroviranomaisten keskinäisen luottamuksen vahvistamiselle EU:ssa, muutamien jäsenvaltioiden on syytä parantaa VIES-järjestelmään sisältyvien tietojensa laatua (Belgia, Espanja, Kreikka ja Portugali).

Tullimenettelyn 42 osalta jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että (sekä tuojan että asiakkaan) alv-tunnisteen tarkistetaan järjestelmällisesti (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Italia, Latvia, Luxemburg, Portugali, Puola, Ruotsi, Saksa, Unkari, Viro, ja Yhdistynyt kuningaskunta) ja että kaikki tiedot liiketoimesta toimitetaan kotimaan veroviranomaiselle (Alankomaat, Italia, Kreikka, Puola ja Slovakia). Muutamien jäsenvaltioiden on myös tunnustettava tullimenettely 42 lisäriskiksi kotimaan riskianalyysijärjestelmässä ja vahvistettava vilpillisiä liiketoimia ja toimijoita koskevien tietojen jakamista muun muassa osallistumalla aktiivisesti Eurofisc-verkoston toimintaan (Alankomaat, Puola, Romania, Saksa

ja Tanska). Lisäksi noin puolet jäsenvaltioista voisi harkita käyttävänsä toimilupia tai takuita riskialttiiden toimijoiden kohdalla väärinkäytösten ehkäisemiseksi (Belgia, Bulgaria, Irlanti, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Yhdistynyt kuningaskunta).

Alv-ilmoitusten ja maksamisen alalla suurimman osan jäsenvaltioista on otettava vielä käyttöön järjestelmällinen lähestymistapa, jonka avulla seurataan alv-ilmoitusten antamista myöhässä tai antamatta jättämistä sekä alv:n maksamista ja johon sisältyy automatisoituja prosesseja, kuten automaattisia muistutuksia ja välitön arviovero, jos kyseessä on ilmoitusten antamatta jättäminen (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kypros, Latvia, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia Suomi ja Tšekki). Muutamien jäsenvaltioiden odotetaan edelleen varmistavan, että alv:n palautuksen vakiopituinen toteutumisaika olisi 30–45 päivää (Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Luxemburg, Malta, Suomi ja Ruotsi). Lisäksi jäsenvaltioille suositellaan vahvasti, että ne tutkisivat korko- ja seuraamusjärjestelmiensä tehokkuutta myöhässä annettujen ja antamatta jätettyjen alv-ilmoitusten sekä alv:n maksamisen osalta.

Alv:n kannon ja velan perimisen osalta yleisesti noin puolet jäsenvaltioista olisi saatava ottamaan käyttöön tappionkirjausmenettelyjä sellaisille veloille, joiden perintä on osoittautunut olevan mahdotonta kohtuullisin kustannuksin (Bulgaria, Irlanti, Kreikka, Kypros, Malta ja Slovakia, Suomi ja Viro). Ilman jatkuvaa tappionkirjausohjelmaa verohallinto on vaarassa tuhata arvokkaita voimavaroja sellaisiin velkoihin, joiden periminen on mahdotonta. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi kehittää sellaisia yhdennettyjä velanperintämenettelyjä, jotka eivät etene tietyssä järjestyksessä (Alankomaat, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Luxemburg, Malta, Puola, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta).

Alv-tarkastusten ja tutkinnan alalla suosituksiin kuuluu yhtäältä tiettyjen verovelvollisten pakollisista vuosittaisista tarkastuksista luopuminen ja toisaalta riskiperusteisten järjestelmien soveltaminen (Alankomaat, Italia, Itävalta, Puola, Saksa, Slovenia ja Suomi). Samalla sähköisiä tarkastuksia pitäisi edistää (entisestään) ja alv-petosten torjuntaan erikoistuneita yksiköjä pitäisi perustaa (Itävalta, Kreikka, Latvia, Romania, Slovenia, Suomi, Unkari, Tšekki ja Viro).

Veroriitojen ratkaisujärjestelmän alalla useiden jäsenvaltioiden pitäisi harkita pakollisen riippumattoman hallinnollisen riitojenratkaisumenettelyn käyttöönottoa, niin että riidanalaiset määrät säilyvät kokonaan tai osittain kannettavissa valitusmenettelyn aikana (Belgia, Bulgaria, Italia, Kreikka, Kypros, Suomi ja Viro). Jäsenvaltioita suositellaan lisäksi vahvasti seuraamaan valitusmenettelyn kaikkia näkökohtia ja luomaan ympäristön, jossa minimoidaan tarpeettomat riidat (Alankomaat, Bulgaria, Italia, Itävalta, Kypros, Latvia, Luxemburg, Romania, Slovakia ja Unkari).

Alv-säännösten noudattamisen osalta jäsenvaltioiden on kehitettävä (edelleen) ja otettava käyttöön säännösten noudattamiseen liittyvän riskin hallintastrategioita ja arvioitava toteutettujen toimenpiteiden tuloksia, jotta voidaan määrittää parhaita strategioita, joilla voidaan vaikuttaa verovelvollisten käyttäytymiseen ja siihen, että ne täyttävät vapaaehtoisesti verovelvoitteensa (Alankomaat, Belgia, Irlanti, Italia, Kypros, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Slovenia, Tanska ja Tšekki). Lisäksi kolmansilta osapuolilta saatujen tietojen käyttöä voidaan parantaa merkittävästi etenkin verovelvollisten jaottelussa ja velkojen perinnässä.

4.3. Komission toteutettavana olevat toimet

Komissio jatkaa 12 artiklan mukaisten järjestelyjen käyttöä arvioidakseen alv-hallintojen toimintaa, jotta jäsenvaltioiden alv-hallinnon parantamista saadaan edistettyä. Nykyaikaisessa verohallinnossa arviointisykleillä on tärkeä asema, sillä niitä voidaan käyttää hallinnon laadun parantamiseen. Asianmukaiset arvioinnit edellyttävät indikaattoreita, joiden avulla edistymistä voidaan seurata aika ajoin. Alv-vaje voidaan nähdä tällaiseksi indikaattoriksi.

Komissio jatkaa hallinnollisia käytäntöjä koskevien tietojen vaihdon edistämistä ja kokoaa yhteen tällaista tietoa parhaiden käytäntöjen määrittämiseksi. Parhaiden käytäntöjen määrittäminen voi edesauttaa alv-järjestelmien virtaviivaistamista ja vähentää sitä kautta säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja turvata samalla alv-tulot.

Komissio tukee jäsenvaltioita näiden pyrkimyksissä nykyaikaistaa alv-hallintoa ja vahvistaa säännösten noudattamista. Toimivammalla ja tehokkaammalla verohallinnolla paitsi lisätään alv-tuloja, saadaan samalla myös yhdenvertaistettua kaikkien jäsenvaltioiden kohtelua määritettäessä niiden maksuosuuksia Euroopan unionin talousarviosta.

Komissio koordinoi ja välittää jäsenvaltioilta saatuja teknisen avun pyyntöjä. Kuten edellä mainittiin, alv-hallinnon nykyaikaistaminen on erittäin tärkeää ja väistämätöntä niissä jäsenvaltioissa, joita finanssikriisi on koetellut pahiten ja joilla on vaikeuksia selviytyä julkisen talouden alijäämästä.