

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäveropetosten vastaisen nopean reagoinnin mekanismin osalta”

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)

(2013/C 11/07)

Yleisesittelijä: **Viliam PÁLENÍK**

Neuvosto päätti 5. syyskuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklan kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Neuvoston direktiivi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäveropetosten vastaisen nopean reagoinnin mekanismin osalta

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 17. syyskuuta 2012 antaa asian valmistelun "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 15. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Viliam PÁLENÍKIN ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 112 ääntä puolesta ja ei yhtään vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Tässä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean (ETSK) lausunnossa käsitellään neuvoston ehdotusta direktiiviksi, jolla on tarkoitus ottaa käyttöön nopean reagoinnin mekanismi, jotta jäsenvaltiot voisivat torjua entistä tehokkaammin arvonlisäveropetoksia. Ennen kaikkea se lyhentää arvonlisäverovelvollisten määrittämistä koskevan poikkeuksen toteuttamisaikaa. Toimenpide poistaa myös vaaran siitä, että voitaisiin toteuttaa sellaisia kansallisia arvonlisäveropetosten torjuntatoimia, joilla ei ole oikeusperustaa unionin lainsäädännössä.

1.2 ETSK kannattaa ehdotuksen tavoitetta eli veropetosten torjunnan tehostamista ja katsoo, että se merkitsee edistystä nykyiseen oikeudelliseen tilanteeseen nähden. Toisaalta ETSK tuo tässä lausunnossa esille useita ehdotuksen puutteita ja esittää huomioita ja vaihtoehtoisia ehdotuksia, joilla voitaisiin parantaa vallitsevaa tilannetta tulevaisuudessa.

1.3 Arvonlisäveropetokset ovat erittäin vahingollisia ja ne vievät jäsenvaltiolta huomattavan määrän budjettituloja heikentäen näin niiden mahdollisuuksia vakauttaa julkista talouttaan. Arvonlisäveropetosten muodot kehittyvät suhteellisen nopeasti, joten niiden torjumiseen tähtäviä toimia on myös kehitettävä mahdollisimman tehokkaasti.

1.4 ETSK on tyytyväinen, että ehdotettu direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden reagoida joustavasti petoksiin tietyllä alalla ja ottaa lähes välittömästi käyttöön toimenpiteitä

verotulojen mahdollisten menetysten estämiseksi. Lyhentämällä aikaa, joka tarvitaan poikkeusten myöntämiseen yhteisen arvonlisäjärjestelmän soveltamisesta, edistetään veropetosten ja veronkierron torjuntaa.

1.5 ETSK on jossain määrin huolissaan poikkeuksesta asetuksen (EU) N:o 182/2011 3 artiklan 5 kohdassa vahvistettuun tarkastelumenettelyyn, erityisesti sen vuoksi, että ehdotettu menettely tekee käytännössä mahdottomaksi sen, että asiantuntijat voisivat komitean kokouksessa käsitellä jäsenvaltion hakemusta yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä poikkeamiseksi.

1.6 Kun otetaan huomioon tarve torjua tehokkaasti arvonlisäveropetoksia, joiden muodot kehittyvät suhteellisen nopeasti, ETSK ehdottaa lisäksi turvautumista monesti järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan keskuudesta löytyvien asiantuntijoiden tekniseen osaamiseen suunniteltaessa ja etsittäessä uusia tehokkaita toimia. Tarvitaan asiantuntijaryhmien kokouksia, joissa asioista voidaan keskustella mahdollisimman laaja-alaisesti.

1.7 Koska arvonlisäveropetokset ovat pitkälle kehittyneitä, julkiselle taloudelle haitallista kansainvälistä rikollista toimintaa, ETSK katsoo, että jäsenvaltioiden veroviranomaisten on tehtävä tehokasta yhteistyötä sen torjumiseksi. Unionin toimielinten pyrkimykset tätä yhteistyötä edistävien toimien järjestämiseksi olisivatkin tervetulleita.

2. Perustelu

2.1 Nykyisinä vaikeina aikoina, kun kaikki Euroopan unionin maat ponnistelevat vakauttaakseen julkista talouttaan, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää tervetulleina kaikkia aloitteita, jotka voivat tukea näitä ponnisteluja sekä julkisen talouden tuloetta menopuolella. Euroopan komissio pyrkii ehdotuksella neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tehostamaan veropetosten ja veronkierron torjumista auttaen näin vahvistamaan tulopuolta.

2.2 Euroopan unionin talous on vaikeimmassa tilanteessa sitten perustamisensa, ja tehokas verotus on tällä hetkellä erityisen tärkeä tekijä pyrittäessä vakauttamaan pikaisesti jäsenvaltioiden julkista taloutta.

2.3 Vuotuisen kasvuselvityksen 2012 mukaan päättäväinen julkisen talouden vakauttaminen tuottaa tuloksia ja on perustavan tärkeää kasvun ja Euroopan sosiaalisen mallin tulevaisuuden turvaamisen perustana olevan makrotalouden vakauden palauttamiseksi. Veronkierron torjunnan ja veronkannon tehostaminen auttaa lisäämään useiden jäsenvaltioiden talousarviotuloja. Kaikkiin veroihin sovellettavien sääntöjen entistä tehokkaampi soveltaminen voisi myös auttaa tässä.

2.4 Asiakirjan COM(2011) 815 final liitteen IV mukaan verotuksen koordinointi, joka liittyy pääasiassa rajatylittäviin toimiin, voi tehostaa EU:n sisämarkkinoita. Väite perustuu oletukseen, että suurin osa sisämarkkinoilla vielä olevista esteistä johtuu veropolitiikan koordinoinnin puutteesta. Nopean reagoinnin mekanismin käyttöönotto voisi poistaa osittain näitä eroja, vaikka ETSK toteaaakin, että mekanismin soveltamisella voi myös olla huomattavia haittavaikutuksia eräiden jäsenvaltioiden verotuloihin.

2.5 Yksi jäsenvaltioiden kohtaamista suurimmista verohaasteista on veropetosten ja veronkierron torjunta. Veropetosten ja veronkierron tehokkaat torjuntatoimet voivat parantaa veronkantoa ja olla tärkeässä roolissa pyrittäessä kasvattamaan verotuloja, sillä arvonlisäveronkannon parantaminen on yksi mahdollisista julkisen talouden vakauttamistoimista.

2.6 Europolin arvion mukaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksiin liittyvät arvonlisäveropetokset ja veronkierto aiheuttivat vuosina 2008 ja 2009 useiden EU:n jäsenvaltioiden talousarvioissa noin 5 miljardin euron menetyksen. Europolin johtajan Rob Wainwrightin mukaan "järjestäytyneet arvonlisäveropetokset ovat merkittävä rikollisuuden muoto Euroopassa. Ne imevät valtavasti varoja julkisen talouden tuloista ja ovat esteenä tavoitteelle tehdä Euroopasta entistä kilpailukykyisempi ja sen taloudesta entistä ympäristöystävällisempi."

2.7 Arvonlisäveron tulevaisuudesta laaditussa vihreässä kirjassa todetaan, että vuonna 2006 arvonlisäverovaje suhteessa teoreettisiin arvonlisäverotuloihin oli 12 prosenttia. Eräissä jäsenvaltioissa arvioidut menetykset olivat yli 20 prosenttia. Osa vajeesta johtuu petoksista, joissa hyödynnetään nykyisen järjestelmän puutteita, erityisesti mahdollisuutta tavaroiden ja palvelujen ostamisen rajojen yli ilman arvonlisäveroa. Veropetosten eliminoinnin mahdollistava tehokas mekanismi tarjoaisi keinon torjua näiden toimien aiheuttamaa suurta taloudellista vahinkoa ja auttaisi vakauttamaan julkista taloutta.

2.8 Ehdotuksen 395 a artiklan nojalla hyväksyttävät erityistoimenpiteet lisäävät arvonlisäveropetosten torjunnan toimivuutta ja tehoa, sillä niissä otetaan huomioon hakijamaan arvonlisäverojärjestelmän ja verohallinnon erityispiirteet. Nämä toimenpiteet auttavat luomaan tehokkaan järjestelmän veropetosten ja veronkierron uusien muotojen tutkimiseksi ja havaitsemiseksi. Huolena on kuitenkin jäsenvaltioiden toimivallan mahdollinen huomattava heikentyminen verotuksen alalla.

2.9 Yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin soveltamisesta myönnettävien poikkeusten yhteydessä kerättävien tietojen pohjalta komissio saa ruohonjuuritasolta tärkeää käytännön tietoa ja ideoita, jotka auttavat sitä parantamaan direktiiviä entisestään. Tätä tietoa käytetään, jotta päästään eroon heikkouksista ja vanhentuneista säännöksistä ja voidaan ajantasaistaa direktiivin vanhentuneet osat.

3. Yleistä

3.1 Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta lisää komission toimivaltaa poikkeuksien myöntämisessä arvonlisäveropetosten torjumiseksi. Petokset aiheuttavat suuria budjettitappioita ja haittaavat kilpailua ja sisämarkkinoiden toimintaa. ETSK pitää tervetulleina kaikkia pyrkimyksiä parantaa sisämarkkinoiden toimintaa ja tehostaa veropetosten ja veronkierron torjuntaa.

3.2 ETSK huomauttaa, että direktiivin 2006/112/EY 395 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan veronkannon yksinkertaistamiseksi tarkoitetut toimenpiteet saavat vaikuttaa ainoastaan vähäisessä määrin jäsenvaltiossa lopullisessa kulutusvaiheessa kannettavan veron kokonaismäärään. Ehdotuksen yhteydessä ETSK on huolissaan siitä, että hakemusten vaikutusta jäsenvaltiossa kannettavan veron kokonaismäärään ei tutkita asianmukaisesti.

3.3 ETSK on tyytyväinen siihen, miten ehdotus vaikuttaa niiden erityistoimenpiteiden hyväksymisprosessin kestoon, joita jäsenvaltiot toteuttavat veropetosten ja veronkierron torjumiseksi. Tämä tekee todennäköisemmäksi, että näihin käytäntöihin puututaan entistä tehokkaammin.

3.4 Koska arvonlisäveropetoksia tapahtuu pääasiassa rajatylittävässä kaupankäynnissä (ns. karuselli- ja ketjupetokset), tehokaiden toimien toteuttaminen soveltamalla poikkeuksia yksittäisessä jäsenvaltioissa on hyvin rajallista. Jäsenvaltioiden veroviranomaisten onkin edelleen lisättävä menettelyjen koordinoitua.

3.5 ETSK huomauttaa myös, että komission ehdotuksen nojalla saama toimivalta on luonteeltaan hyvin erikoistunutta ja monimutkaista. Komitea toteaa, että alan ammattilaisten, erityisesti niiden, joilla on käytännön asiantuntemusta, tulisi olla keskeisessä asemassa ryhmässä, joka pohtii tulevia ehdotuksia toimenpiteiksi, joihin sovelletaan direktiivin uusissa artikloissa ehdotettuja menettelyjä. Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta on tällaisten asiantuntijoiden erinomainen lähde.

4. Erityistä

4.1 Nykymuodossaan ehdotus mahdollistaa nopeutetun hyväksymismenettelyn (kuukauden kuluessa) erityistoimenpiteille direktiivin 2006/112/EY soveltamisesta poikkeamiseksi ainoastaan tapauksissa, joissa jäsenvaltio hakee poikkeusta tiettyihin tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin liittyvän arvonlisäverovelvollisuuden asettamisesta vastaanottajalle 193 artiklasta poiketen (tämä on tehokas nykyisin käytössä oleva väline petosten torjumiseksi). Muissa tapauksissa tarvitaan neuvoston yksimielistä hyväksyntää, mikä voi heikentää huomattavasti arvonlisäveropetosten tehokasta torjuntaa. ETSK huomauttaa myös, että petosten tekijät tekevät nykyisin tehokasta yhteistyötä, joten olisi tarkoituksenmukaista, että eri maiden vero- ja poliisiviranomaiset saisivat tietoa direktiivin uusien ehdotettujen artiklojen nojalla myönnettyistä poikkeuksista ja voisivat osallistua niiden myöntämiseen. Tämä koskee erityisesti niitä maita, joihin laitton toiminta saattaa siirtyä poikkeuksen myöntämisen jälkeen.

4.2 ETSK ehdottaa myös, ettei 395 b artiklan 2 ja 3 kohdan mukainen komiteassa tapahtuva hyväksymisprosessi saisi sulkea

pois mahdollisuutta, että komitean jäsen pyytää kirjallisen menettelyn päättämistä tuloksettomana. Tavoitteena on pääasiassa varmistaa kyseisen jäsenen oikeutettujen etujen tehokas suojeleminen, sillä toisen jäsenvaltion esittämä pyyntö erityistoimenpiteiden hyväksymiseksi saattaa vahingoittaa näitä etuja. Toinen tapa tämän puutteen korjaamiseksi voisi olla sellaisen mekanismin käyttöönotto, joka edellyttäisi, että neuvosto vahvistaisi myöhemmin erityistoimenpiteen ja että toimenpidettä ei enää sovellettaisi, jos sitä ei hyväksytä.

4.3 Nopean reagoinnin mekanismin käyttöönoton ansiosta ehdotettu direktiivi lyhentää huomattavasti veropetosten ja veronkierron torjumiseksi tarvittavien erityistoimenpiteiden hyväksymiseen tarvittavaa aikaa kahdeksasta kuukaudesta, joka on aiemmin saattanut kuluu ennen kuin komissiolta on saatu myönteinen ehdotus ja neuvostolta yksimielinen hyväksyntä, kuukauteen, kun hyväksymiseen tarvittava toimivalta on siirretty komissiolle. ETSK kannattaa tätä nopeuttamista keinona parantaa veropetosten torjuntaa. Jäsenvaltioilla tulee kuitenkin olla tarvittaessa mahdollisuus keskustella ennakoita poikkeushakemuksista neuvosta-antavassa komiteassa, jotta voidaan välttää mahdolliset oikeudenkäynnit Euroopan unionin tuomioistuimessa.

4.4 ETSK katsoo, että sitä, miten "jäsenvaltiot valvovat asianmukaisesti" erityistoimenpidettä, ei ole määritelty riittävän selkeästi ehdotuksen 395 a artiklan 1 kohdassa. Komitea ehdottaa, että neuvosto poistaa tämän epäkohdan ja laajentaa soveltamisalaa siten, että se kattaa ehdotuksen 395 a artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden.

4.5 Jos 395 artiklan mukaisen menettelyn nojalla myönnetty poikkeus osoittautuu voimassaoloaikanaan tehokkaaksi veropetosten ja veronkierron torjumisessa, ETSK ehdottaa, että otetaan käyttöön mekanismi, jonka mukaan toimenpidettä voidaan soveltaa – keinona levittää parhaita käytänteitä – muissa jäsenvaltioissa käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa esitetyn kaltaisella yksinkertaistetulla menettelyllä.

Bryssel 15. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON