U 22/2021 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tuontia ja tiettyjä luovutuksia ja suorituksia koskevien vapautusten osalta yleisen edun mukaisten unionin toimenpiteiden yhteydessä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 12.4.2021 antama ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tuontia ja tiettyjä luovutuksia ja suorituksia koskevien vapautusten osalta yleisen edun mukaisten unionin toimenpiteiden yhteydessä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 12.5.2021

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen

Neuvotteleva virkamies Risto Sakki

VALTIOVARAINMINISTERIÖ MUISTIO 12.5.2021 EU/2021/0375

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI DIREKTIIVIN 2006/112/EY MUUTTAMISESTA TUONTIA JA TIETTYJÄ LUOVUTUKSIA JA SUORITUKSIA KOSKEVIEN VAPAUTUSTEN OSALTA YLEISEN EDUN MUKAISTEN UNIONIN TOIMENPITEIDEN YHTEYDESSÄ

1 Tausta

Euroopan komissio on 12.4.2021 antanut ehdotuksen neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY, jäljempänä *arvonlisäverodirektiivi*, muuttamisesta tuontia ja tiettyjä luovutuksia ja suorituksia koskevien vapautusten osalta yleisen edun mukaisten unionin toimenpiteiden yhteydessä, COM(2021) 181 lopullinen.

Koska ehdotuksen käsittelyn arvioitiin etenevän Euroopan unionissa niin nopeasti, että perustuslain 96 §:n mukaisen kirjelmän (U-kirjelmä) toimittaminen eduskunnalle ei ole mahdollista ennen asian ratkaisevaa käsittelyä EU:n tasolla tai eduskunnalle ei jäisi riittävästi aikaa kannanmuodostukseen, eduskunnalle on toimitettu aiemmin perustuslain 97 §:n mukainen selvitys (E 49/2021).

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksella poistettaisiin arvonlisäverokustannus tavaroista ja palveluista, jotka komissio tai Euroopan unionin oikeuden nojalla perustettu virasto tai elin hankkii yleisen edun vuoksi, erityisesti kriisitilanteissa jäsenvaltioille edelleen jaettavaksi. Komission mukaan covid-19-pandemia on osoittanut, että EU:n tason välittömät ja yhtenäiset toimenpiteet ovat tärkeitä. Kokemuksen mukaan tiettyjen liiketoimien arvonlisäverot muodostuvat kustannuksiksi, jotka vähentävät tavaroiden ja palvelujen määrää, joita komissio voi hankkia varastointia tai jakelua varten, lisäävät hallinnollista monimutkaisuutta ja viivyttävät solidaarisuuteen perustuvia kiireellisiä toimenpiteitä.

Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa covid-19-pandemian torjuntatoimenpiteitä, mutta myös lisätä unionin valmiutta ja toimenpiteiden tehokkuutta poikkeuksellisten tilanteiden, kuten nykyisten tai tulevien kriisien ja katastrofien varalta. Tavoitteena on tukea ja helpottaa unionitason toimenpiteitä, jotka tehdään yleisen edun vuoksi, erityisesti silloin kun unionissa toimeksiannon perusteella hankitaan tavaroita ja palveluja edelleen jaettavaksi maksutta jäsenvaltioille niiden hätätarpeisiin. Ehdotuksella tavoitellaan myös arvonlisäverosta aiheutuvan hallinnollisen taakan eliminointia niin unionin toimielimiltä kuin yrityksiltä, jotka tarjoavat tavaroita ja palveluja unionin toimielimille.

Tavoitteena on luoda laajapohjainen ja kestävä ratkaisu, jota ei ole rajattu vain tiettyihin tapahtumiin tai skenaarioihin taikka tiettyihin tavaroihin ja palveluihin.

Ehdotukseen sisältyvän sähköisen verosta vapauttamista koskevan todistuksen luomisella pyritään tukemaan jäsenvaltioita digitaalisen ajan haasteissa ja vähentämään hallinnollista taakkaa, joka aiheutuu fyysisten todistusten käyttämisestä.

Ehdotus täydentää aiempaa arvonlisäverotuksen alan covid-19-pandemian torjuntaa koskevaa lainsäädäntöä. Ehdotusta ei ole kuitenkaan rajattu koskemaan covid-19-pandemian torjuntaa, vaan sen on tarkoitus kattaa myös tulevaisuuden mahdollisia kriisi- ja katastrofitilanteita.

Komission mukaan ehdotus on linjassa muiden EU:n politiikanalojen aloitteiden kanssa, esimerkiksi EU:n terveysunionin ja Euroopan lääkestrategian kanssa. Komission mukaan nykyisillä ja tulevilla EU:n virastoilla ja elimillä on yhä tärkeämpi rooli, jonka vuoksi ehdotuksen olisi katettava myös tällaisten virastojen ja elinten hankinnat.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Maahantuontia koskeva arvonlisäverovapautus

Ehdotuksessa esitetään arvonlisäverodirektiiviä muutettavaksi siten, että jäsenvaltioiden on vapautettava arvonlisäverosta komission tai unionin oikeuden nojalla perustetun viraston tai elimen suorittama tavaroiden maahantuonti, jos komissio tai tällainen virasto tai elin hankkii nämä tavarat sille unionin oikeudessa yleisen edun vuoksi annetun tehtävän täyttämiseksi.

3.2 Tavaroiden luovutuksia ja palvelujen suorituksia koskeva arvonlisäverovapautus ja sähköinen verosta vapauttamista koskeva todistus

Ehdotuksessa esitetään arvonlisäverodirektiiviä muutettavaksi siten, että jäsenvaltioiden on vapautettava arvonlisäverosta myös tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset komissiolle tai unionin oikeuden nojalla perustetulle virastolle tai elimelle, jos komissio tai tällainen virasto tai elin hankkii nämä tavarat tai palvelut sille unionin oikeudessa yleisen edun vuoksi annetun tehtävän täyttämiseksi.

Ehdotuksessa esitetään otettavaksi käyttöön verosta vapauttamista koskeva todistus, jota käytetään vahvistuksena siitä, että liiketoimi oikeuttaa edellä mainittujen tavaroiden luovutusten tai palvelujen suoritusten arvonlisäverovapautukseen. Sähköistä todistusta sovellettaisiin myös muihin samassa artiklakohdassa säädettyihin, jo voimassa oleviin vapautuksiin, esimerkiksi tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin, jotka toteutetaan diplomaattisten ja konsulisuhteiden puitteissa.

Ehdotuksen mukaan komissio täsmentää täytäntöönpanosäädöksillä verosta vapauttamista koskevan todistuksen sisältöä ja antamista koskevat tekniset yksityiskohdat sekä eritelmät, jotka koskevat sähköistä sanomaa, jolla todistukseen sisältyvät tiedot on toimitettava.

Komission täytäntöönpanosäädökset hyväksyttäisiin yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) No 182/2011 5 artiklassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Tätä varten komitea olisi hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla annetun neuvoston asetuksen (EU) No 904/2010 58 artiklan nojalla perustettu komitea.

3.3 Täytäntöönpanoajankohta

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava ehdotetun direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 30.4.2021. Jäsenvaltioiden olisi sovellettava näitä säännöksiä 1.1.2021 lukien.

Komission mukaan ehdotuksen kiireellisyys ja takautuva soveltaminen johtuvat käynnissä olevasta covid-19-pandemiasta ja siitä, että tietyt toimenpiteet, jotka voisivat kuulua ehdotuksen soveltamisalaan, ovat jo käynnissä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 113 artiklaan, jonka mukaan neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan säännökset liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi sekä kilpailun vääristymien välttämiseksi.

Komissio toteaa toissijaisuusperiaatteen noudattamisen osalta, että nykyinen arvonlisäverodirektiivi estää jäsenvaltioita soveltamasta yleistä arvonlisäverovapautusta tavaroiden maahantuontiin ja tavaroiden luovutuksen ja palvelujen suoritukseen komissiolle tai EU:n virastolle tai elimelle, jonka tarkoituksena on tukea ja helpottaa EU:n tasolla yleisen edun vuoksi toteutettuja toimenpiteitä. Komission mukaan EU-tason lainsäädäntöaloite on tehokkain tapa varmistaa tällaisten toimenpiteiden toimivuus.

Komission mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska siinä ei ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhtaista tavoitteen saavuttamiseksi. Aloitteella vapautetaan arvonlisäverosta sellaisten tavaroiden maahantuonti ja sellaisten tavaroiden luovutus ja palveluiden suoritus, jotka komissio tai EU:n virasto tai elin hankkii niille unionin oikeudessa annetun toimeksiannon täyttämiseksi, erityisesti kriisien ja katastrofien torjuntatoimenpiteiden valmistelemiseksi. Komission mukaan, koska kriisit ja katastrofit voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden talouteen, ehdotetut toimenpiteet ovat oikeasuhtaisia ottaen huomioon arvonlisäverovapautuksesta tietyille jäsenvaltioille koituvat talousarviovaikutukset.

Valtioneuvoston näkemys vastaa komission näkemystä oikeusperustasta ja toissijaisuusperiaatteesta.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Toteutuessaan ehdotus edellyttää arvonlisäverolain (1501/1993) muuttamista.

Ehdotuksen soveltamisala vaikuttaa laajalta. Sitä ei ole ensinnäkään rajoitettu kriisi- ja hätätilanteisiin. Toiseksi verottomuuden piiriin kuuluvien hankintojen rajaamisessa käytetty ilmaisu ’yleinen etu’ voisi käytännössä kattaa hyvin laajasti erilaisia tilanteita. On vaikea arvioida niitä tilanteita, tavaroita ja palveluja, joihin verottomuutta sovellettaisiin. Ehdotuksen perusteluissa todetaan ehdotuksen koskevan ennen kaikkea jäsenvaltioille lahjoitettavia hyödykkeitä, mutta säännösehdotusta ei ole rajattu koskemaan vain lahjoitettavia hyödykkeitä.

Komissio ei ole tehnyt erillistä vaikutustenarviointia aloitteen kiireellisyyden vuoksi. Yksinkertaistamisen vuoksi ja koska EU:n talousarviosta maksettuja todellisia arvonlisäveron määriä koskevia tietoja ei ole saatavilla, komissio on arvioinut hätätilanteen tukivälineen (Emergency Support Instrument) vuoden 2020 budjetin avulla vuoden 2021 säästyvän arvonlisäveron määräksi 110 miljoonaa euroa. Arvio kattaa ilmeisestikin vain covid-19-pandemiaan liittyvät hankinnat.

Ehdotus pienentäisi Suomen arvonlisäverotuottoa siltä osin kuin ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien maahantuontien, yhteisöhankintojen ja myyntien verotuspaikka olisi Suomi. Toisaalta Suomi hyötyisi verottomuudesta siltä osin kuin ehdotuksen tarkoittamia tavaroita ja palveluita luovutettaisiin Suomeen. Verotuottovaikutusta on vaikea arvioida muun muassa, koska ehdotuksen käytännön soveltamisalaa on vaikea ennakoida.

Kaikkien jäsenvaltioiden olisi kompensoitava verovapautuksen johdosta tiettyjen jäsenvaltioiden osalta syntyvä arvonlisäveroon perustuvien omien varojen pienentyminen bruttokansantuloon perustuvilla omilla varoilla. Tämä muuttaisi jonkin verran EU:n talousarvioon liittyviä budjetointikäytäntöjä.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksella esitetään siirrettäväksi komissiolle täytäntöönpanotoimivaltaa. Täytäntöönpanovalta koskisi verosta vapauttamista koskevan todistuksen sisältöä ja antamista koskevia teknisiä yksityiskohtia sekä eritelmiä, jotka koskevat sähköistä sanomaa, jolla todistukseen sisältyvät tiedot on toimitettava. Toimivallan siirron voidaan arvioida olevan siinä määrin teknisluonteinen, että sillä ei ole merkittävää vaikutusta jäsenvaltion lainsäädäntövaltaan.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotusta on alustavasti käsitelty neuvoston verotyöryhmässä 14.4.2021. Suomi jätti ehdotukseen tarkasteluvarauman. Jäsenvaltioiden tuli ilmoittaa mahdolliset huomautuksensa ehdotuksesta neuvoston puheenjohtajamaalle kirjallisesti 23.4.2021 mennessä. Puheenjohtajamaan alkuperäisen suunnitelman mukaan se tekee jäsenvaltioiden kommenttien pohjalta kompromissiehdotuksen, joka on tarkoitus hyväksyä kiireellisesti työryhmätasolla hiljaisuusmenettelyssä. Todennäköisesti asia olisi tarkoitus hyväksyä juristi-lingvistien käsittelyn jälkeen neuvoston kirjallisessa menettelyssä. Ehdotusta on kuitenkin 30.4.2021 päivätyn kokouskutsun mukaan tarkoitus käsitellä neuvoston verotyöryhmässä vielä 20.5.2021.

Euroopan parlamentin ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoja ei ole vielä annettu asiassa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ehdotus on käsitelty EU-asioiden komitean alaisen jaoston EU9 (Verotus) kirjallisessa menettelyssä 21.–22.4.2021.

10 Valtioneuvoston kanta

Komission tavoitteet ovat sinänsä ymmärrettäviä, mutta ehdotuksen soveltamisala vaikuttaa laajalta. Vaikutusten arviointia ei ole tehty aloitteen kiireellisyyden vuoksi, ja tarkoituksena on, että neuvosto hyväksyisi ja täytäntöönpanisi toimenpiteen nopeasti. Näiden syiden vuoksi valtioneuvosto suhtautuu ehdotukseen varauksellisesti, siltä osin kuin se koskisi muitakin tilanteita kuin covid-19-pandemiatilannetta ja siihen liittyviä lahjoituksia. Lisäksi direktiivin täytäntöönpanoajankohta on asetettu liian aikaiseksi.