

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta  
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sekä  
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi  
(hallinnollinen yhteistyö arvonlisäverotuksen alalla)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 18 päivänä kesäkuuta 2001 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston

direktiiviksi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien ja välillisten verojen alalla annetun neuvoston direktiivin 77/799/ETY muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2001

Ministeri Suvi-Anne Siimes

Neuvotteleva virkamies *Tiina Maisala*

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI  
HALLINNOLLISESTA YHTEISTYÖSTÄ ARVONLISÄVEROTUKSEN ALALLA SEKÄ  
EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI  
JÄSENVALTIOIDEN TOIMIVALTAISTEN VIRANOMAISTEN KESKINÄISESTÄ  
AVUSTA VÄLITTÖMIEN JA VÄLILLISTEN VEROJEN ALALLA ANNETUN  
NEUVOSTON DIREKTIIVIN 77/799/ETY MUUTTAMISESTA**

### 1. Yleistä

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 18 päivänä kesäkuuta 2001 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla sekä ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien ja välillisten verojen alalla annetun neuvoston direktiivin 77/799/ETY muuttamisesta, KOM(2001) 294, Bryssel 18.6.2001, 2001/0133 (COD), 2001/0134 (COD).

### 2. Ehdotuksen taustaa

Arvonlisäveron alalla jäsenvaltioiden hallinnollisen yhteistyön mahdollistaa nykyään kaksi eri oikeusperustaa eli direktiivi 77/799/ETY jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien ja välillisten verojen alalla ja asetus (ETY) N:o 218/92 hallinnollisesta yhteistyöstä välillisen verotuksen (ALV) alalla.

Asetuksen soveltamisala kattaa ainoastaan tavaroiden yhteisöluovutukset ja –hankinnat eikä esimerkiksi maan sisäisiä tavaroiden tai palvelujen myyntejä. Koska suurin osa arvonlisäveroon liittyvistä petosmekanismeista koskee sekä maan sisäisiä liiketoimia että yhteisöliiketoimia, jäsenvaltiot käyttävät petoksiin liittyvän yhteistyönsä oikeusperustana yleensä direktiiviä 77/799/ETY. Se on kuitenkin alunperin laadittu helpottamaan tietojenvaihtoa välittömien verojen alalla, eikä sitä ole myöhemminkään muutettu vastaamaan paremmin arvonlisäveroon

liittyvän tehostetun yhteistyön vaatimuksia. Direktiivi on nykyisellään puutteellinen kehys tehokasta yhteistyötä varten. Sen heikkoutena pidetään etenkin toiminnan liiallista keskittyneisyyttä, riittämätöntä vaikutusalaa sekä epämääräisyyttä.

Kertomuksesta, jonka komissio antoi asetuksen (ETY) N:o 218/92 14 artiklan ja asetuksen (ETY) N:o 1553/89 12 artiklan mukaisesti 28 päivänä tammikuuta 2000, samoin kuin veropetoksia käsitelleen neuvoston väliaikaisen työryhmän työstä ilmenee, että valvonnan ja hallinnollisen yhteistyön välineitä on tehostettava ja tiukennettava niitä koskevia sääntöjä. Tätä varten komissio katsoi neuvostolle ja Euroopan parlamentille antamassaan sisämarkkinoiden arvonlisäverojärjestelmän toiminnan parantamista koskevassa tiedonannossaan (KOM(2000) 348), että yhteisön nykyisiä hallinnollisen yhteistyön ja keskinäisen avunannon oikeudellisia välineitä on vahvistettava.

Lisäksi on käytännössä osoittautunut, että arvonlisäveroa koskevaan hallinnolliseen yhteistyöhön sovellettavan kahden eri oikeusperustan olemassaolo sinänsä monimutkaistaa haitallisesti järjestelmän toimintaa. Näiden kahden eri välineen yhteydessä sovelletaan erilaisia sääntöjä. Avunantopyyntöjen määräajat poikkeavat toisistaan ja saatuja tietoja voidaan käyttää eri tavoin. Tietyt jäsenvaltiot määräävät hyvin tiukasti, minkälaisen tietojen toimittamista arvonlisäverosta vastaavat viranomaiset voivat asetuksen ja direktiivin nojalla vaatia, ja hylkäävät usein avunantopyyntöjä pelkästään muodollisin perustein.

### 3. Säädösehdotuksen tavoitteet

Asetusehdotuksen tavoitteena on muodostaa yhtenäinen oikeudellinen kehys, jossa määritellään jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä arvonlisäverotuksen alalla ohjaavat selkeät ja sitovat säännöt. Tarkoituksena on tehostaa ja nopeuttaa yhteistyötä muun muassa säätämällä nykyistä suoremista yhteyksistä eri yksiköiden välillä. Tarkoituksena on lisäksi mahdollistaa eri maiden viranomaisten sekä niiden ja komission välinen aempaa intensiivisempi ja nopeampi tietojenvaihto, minkä ansiosta petosten torjuntaa voidaan tehostaa. Tavoitteena on perustaa keskinäistä apua ja tietojenvaihtoa koskeva tehokas järjestelmä, jolla voidaan varmistaa arvonlisäverojärjestelmän moitteeton toiminta.

#### **4. Säädösehdotuksen pääasiallinen sisältö**

Komission ehdotuksessa esitetään asetuksen (ETY) N:o 218/92 ja direktiivin 77/799/ETY arvonlisäveroa koskevat säännökset yhdistettäväksi ja modernisoitavaksi uudella asetuksella. Uusi asetus muodostaisi yhtenäisen oikeudellisen kehyksen, ja siinä määriteltäisiin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ohjaavat selkeät ja sitovat säännöt sekä osapuolten oikeudet ja velvollisuudet ja noudatettavat menettelyt. Yhteistyön tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi esitetään muun muassa nykyistä suurempia yhteyksiä tarkastajien välille, selkeytettäisiin toisten jäsenvaltioiden verohallinnon virkamiesten läsnäolo-oikeutta tarkastuksissa sekä useassa jäsenvaltiossa suoritettavia samanaikaisia tarkastuksia koskevia säännöksiä.

Nykyisin kaiken tietojenvaihdon on periaatteessa tapahduttava toimivaltaisen viranomaisen kautta. Jos tätä menettelyä ei noudateta, toimitetut tiedot katsotaan arvottomiksi eikä niitä voida käyttää petosten torjunnassa. Koska suoraan yhteydenpitoon tarkastajien tai petosten torjunnasta vastaavien yksiköiden välillä liittyy huomattavia etuja, komission ehdotuksessa esitetään selkeää oikeudellista kehystä hajautetulle yhteistyölle. Ehdotuksen mukaan luotaisiin nykyistä suuremmat yhteydet

tarkastajien välille. Tietojenvaihto tapahtuisi edelleen toimivaltaisen viranomaisten kesken, joita kussakin jäsenvaltiossa tulee olla vain yksi. Jokainen toimivaltainen viranomaisen nimeäisi yhteistyöstä vastaavan keskusviraston (CLO-yksikön) sekä tietojenvaihdon suhteen toimivaltaiset virkamiehet, vähintään yhden kutakin alueellista yksikköä kohden.

Pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon osalta ehdotuksessa aikaisemmasta poiketen erotetaan toisistaan tietopyyntö, hallinnollisen tutkimuksen suorittamista koskeva pyyntö, pyyntö saada olla läsnä virastoissa ja osallistua hallinnollisiin tutkimuksiin, samanaikaisten tarkastusten käyttö sekä tiedoksi antamista koskeva pyyntö. Pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto kattaisi yhden tai useamman yksittäisen tapauksen tiedot, jotka täydentävät yhteisökauppaa koskevan VIES-järjestelmän tietoja, sekä muut mahdolliset tiedot. Tietopyynnön vastaanottanut viranomaisen toimisi pyydettyjen tietojen hankkimista varten aivan kuin se toimisi omaan lukuunsa tai jonkin toisen oman maansa viranomaisen pyynnöstä.

Tietopyynnot saattavat olla riittämättömiä petoksiin liittyvissä tapauksissa ja etenkin silloin, kun on kyse tekaistuista oikeustoimista. Tämän vuoksi ehdotetaan, että pyynnön esittänyt viranomaisen voisi myös pyytää suorittamaan tarkoituksenmukaisia hallinnollisia tutkimuksia sellaisten liiketoimien osalta, jotka näyttävät olevan arvonlisäverolainsäädännön vastaisia sekä sellaisten liiketoimien osalta, jotka voivat tarjota näyttöä arvonlisäverolainsäädännön rikkomuksista.

Asetuksessa (ETY) N:o 218/92 säädetty tietojen toimittamista koskeva 3 kuukauden määräaika pysyisi muuttumattomana tietopyynnön ja hallinnollisen tutkimuksen osalta. Määräajaksi ehdotetaan kuitenkin yhtä kuukautta silloin, kun kyseiset tiedot jo ovat pyynnön vastaanottaneen viranomaisen käytettävissä. Erikoistapauksia, etenkin niin sanottuja karusellikauppapetoksia ja monimutkaisia tarkastuksia varten määräaika voitaisiin määrittää erikseen hallinnollisen yhteistyön pysyvässä komiteassa.

Toisen jäsenvaltion tarkastajien läsnäolo virastoissa ja osallistuminen hallinnollisiin tutkimuksiin saattaa olla erittäin hyödyllistä, etenkin tapauksissa, joihin liittyy merkkejä sääntöjenvastaisuuksista tai mittavista rajat ylittävistä petoksista yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa. Useat jäsenvaltiot ovat kuitenkin sallineet toisten maiden virkamiesten läsnäolon tarkastuksissa ainoastaan verovelvollisen suostumuksella, vaikka direktiivi 77/799/ETY sallisikin tarkastuksiin osallistumismahdollisuuden. Ehdotuksen mukaan jonkin jäsenvaltion verohallinnon edustajien läsnäolo toisen jäsenvaltion alueella sallittaisiin, jos nämä molemmat jäsenvaltiot niin toivoivat. Lisäksi tarkennettaisiin kaikkien osapuolten oikeudet ja velvollisuudet sekä menettelyt ja verohallinto vapautettaisiin velvollisuudesta hankkia verovelvollisen suostumus.

Ehdotukseen sisältyy myös uusi jäsenvaltioiden periaatteellinen velvollisuus suorittaa samanaikaisia tarkastuksia jäsenvaltioissa aina, kun ne arvioidaan kansallisia tarkastuksia tehokkaammiksi. Ehdotukseen sisältyy myös uusi säännös toisen jäsenvaltion veroasiakirjojen ja päätösten tiedoksi antamisesta.

Nykyisin ei jäsenvaltioilla ole velvollisuutta toimittaa tietoja oma-aloitteisesti tai ilman erillistä pyyntöä ja tällaista oma-aloitteista tietojenvaihtoa tapahtuu käytännössä niukasti. Ehdotuksessa määriteltäisiin nyt tilanteet, joissa ilman edeltävää pyyntöä tapahtuvaa tietojenvaihtoa olisi harjoitettava. Yhteisökauppoihin liittyvien petosten jäljittämiseksi ja ehkäisemiseksi jäsenvaltioiden olisi toimitettava toisilleen VIES-järjestelmään kuuluvien tietojen lisäksi myös muita tietoja seuraavissa tilanteissa: 1) kun verotuksen oletetaan tapahtuvan määräjäsenvaltiossa ja tarkastusjärjestelmän tehokasta toimintaa varten tarvitaan alkuperämaajäsenvaltion toimittamia tietoja, 2) kun oletetaan, että toisessa jäsenvaltiossa on tapahtunut petos, 3) kun toisessa jäsenvaltiossa on huomattava petoksen tai veronkierron vaara tai 4) kun jäsenvaltion alueella on todettu tapahtuneen arvonlisäverolainsäädäntöä koskeva rikkomus, jolla voi olla vaikutuksia toisessa jäsenvaltiossa. Kyse on nimenomaan niiden

tietojen oma-aloitteisesta välittämisestä, jotka jo ovat verohallintojen käytettävissä.

Yhteisöliiketoimiin liittyvä tietojenvaihto tapahtuu sähköisen tietokannan, VIES-järjestelmän, kautta. Jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmoittaa kaikille muille jäsenvaltioille ilman eri toimenpiteitä kyseisten jäsenvaltioiden verovelvollisille suoritettujen yhteisömyyntien kokonaismäärä sekä näiden verovelvollisten arvonlisäverotunnisteet. Tätä tietojenvaihtoa koskevat säännökset säilyisivät pääosin muuttumattomina. Ehdotuksen mukaan VIES-järjestelmään liitettäisiin myös tieto alueellisesta verovirastosta, josta voi saada lisätietoja verovelvollisesta.

Ehdotuksen mukaan komissiolle kuuluisi hallinnollisen yhteistyön moitteettoman toiminnan valvojan tehtävä, mutta sillä ei olisi tutkintaan tai veronkierron torjuntaan liittyviä käytännön tehtäviä. Yhteisön sisäisiin arvonlisäveropetoksiin on löydettävä koko yhteisön kattavat ratkaisut, ja niitä on torjuttava jäsenvaltioiden ja komission yhteisin toimin. Pääasiallinen vastuu yhteisen arvonlisäverojarjestelmän moitteettoman toiminnan varmistavista toimenpiteistä kuuluu jäsenvaltioille ja komission olisi toimittava koordinoijana ja aloitteentekijänä tällä alalla.

Tämän vuoksi jäsenvaltioiden tulisi ilmoittaa komissiolle soveltamiseen liittyvät tiedot sekä arvonlisäverolainsäädännön rikkomiseen käytetyt menetelmät.

Jotta tietojenvaihtoon ei liittyisi ongelmia myöskään henkilötietojen toimittamisen osalta, ehdotukseen sisältyy säännös, jonka mukaan jäsenvaltio rajoittaa yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun direktiivin 95/46/EY tietyissä kohdissa tarkoitettujen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamista siinä määrin kuin se on tarpeen jäsenvaltiolle tai Euroopan unionille tärkeän taloudellisen ja rahoituksellisen edun turvaamiseksi verotusta koskevassa asiassa. Edellä mainitun direktiivin 13 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joilla pyritään rajoittamaan tietyissä kohdissa säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien alaa, jos

tällaiset rajoitukset ovat välttämättömiä, jotta varmistettaisiin jäsenvaltiolle tai Euroopan unionille tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu verotusta koskevassa asiassa.

Ehdotukseen sisältyy edelleen nykyisin voimassa oleva säännös, jonka mukaan pyynnön vastaanottaneella viranomaisella on oikeus kieltäytyä tekemästä selvityksiä tai antamasta tietoja, jos niistä aiheutuva hallinnollinen rasitus on kohtuuton tai jos pyynnön esittänyt viranomainen ei ole käyttänyt kaikkia tavanomaisia tietolähteitä. Samoin on oikeus kieltäytyä, jos sen jäsenvaltion, jolta tietoja pyydetään, lainsäädännön tai hallinnollisen käytännön mukaan verohallinto ei saa tehdä näitä selvityksiä eikä koota tai käyttää näitä tietoja omiin tarpeisiinsa. Sama koskee tilannetta, jossa tietojen antaminen olisi yleisen järjestyksen vastaista tai johtaisi liike-, elinkeino- tai ammattisalaisuuden taikka kaupallisen menettelyn ilmaisemiseen. Tällöin olisi nykyisestä poiketen kuitenkin ilmoitettava syyt, joiden vuoksi avunantopyyntöä ei voida täyttää.

Ehdotuksen mukaan asetuksessa täsmennettäisiin, että missä tahansa muodossa annetut tiedot ovat luottamuksellisia, mutta että kaikissa tapauksissa näitä tietoja voidaan käyttää verolainsäädännön rikkomisesta johtuvassa oikeudellisessa tai hallinnollisessa menettelyssä, joka voi johtaa seuraamusten määräämiseen. Lisäksi näitä tietoja voitaisiin käyttää direktiivin 76/308/ETY 2 artiklassa tarkoitettujen muiden verojen ja maksujen määräämiseen. Säännöksellä luotaisiin edellytykset ja oikeusperusta tulli- ja verohallintojen väliselle tietojenvaihdolle arvonlisäverotuksen alalla.

Ehdotuksen mukaan pyynnön esittänyt jäsenvaltio voi toimittaa saamansa tiedot edelleen toiseen jäsenvaltioon, jos katsoo tietojen voivan olla hyödyksi tälle jäsenvaltiolle, eikä tiedot antaneen jäsenvaltion suostumusta enää vaadita tähän edelleen luovuttamiseen. Ehdotukseen ei myöskään enää sisälly mahdollisuutta ilmoittaa asianomaiselle verovelvolliselle tietojenvaihdosta, koska ilmoittaminen voi haitata pyynnön esittäneen hallinnon

harjoittamaa petosten torjuntaa.

Ehdotetun asetuksen täytäntöön panemiseksi tarvittavien sääntöjen vahvistamisessa komissiota avustaisi hallinnollisen yhteistyön pysyvä komitea neuvoston päätöksen 1999/468/EY 5 artiklan mukaista sääntelymenettelyä noudattaen.

Direktiiviä 77/799/ETY ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että se sallisi jäsenvaltioiden tietojenvaihdon koskien vakuutusmaksuveroja.

Ehdotukset on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2003 alusta.

## **5. Asian käsittely Euroopan unionin toimielimissä**

Euroopan parlamentin sekä talous- ja sosiaalikomitean lausuntoja asetus- ja direktiiviehdotuksesta ei ole vielä annettu. Ehdotusta ei ole vielä käsitelty neuvoston työryhmässä.

## **6. Ehdotetun säädöksen vaikutukset Suomen lainsäädäntöön**

Ehdotus edellyttää toteutuessaan lain keskinäisestä virka-avusta verotuksen alalla Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä (1220/1994) muuttamista siten, että sen soveltamisalaan lisätään eräistä vakuutusmaksuista suoritettava vero ja palosuojelumaksu. Lain soveltamisalasta poistettaisiin arvonlisävero.

Neuvoston asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta. Asetusehdotuksessa esitetyt hallinnollisen yhteistyön tehostamistoimenpiteet eivät edellytä muita muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotus ei aiheuta muutoksia henkilötietolakiin (523/1999).

Ehdotus on omiaan tehostamaan ja nopeuttamaan hallinnollista yhteistyötä arvonlisäverotuksen alalla. Ehdotuksella ei arvioida olevan valtion menoja lisääviä vaikutuksia, vaan hallinnollisen yhteistyön tehostumisen myötä arvonlisäverokertymän tulisi pikemminkin kasvaa. Muutoksella ei arvioida olevan erityisiä organisaatioon tai henkilöstöön liittyviä vaikutuksia, koska

tehtävät on tarkoitus hoitaa verohallinnossa nykyisillä henkilöstöresursseilla.

### **7. Hallituksen kanta**

Hallitus tukee pyrkimyksiä tehostaa ja nopeuttaa jäsenvaltioiden välistä hallinnollista yhteistyötä arvonlisäverotuksen alalla. Komission ehdotuksen periaatteet ovat hyväksyttävissä. Hallitus kannattaa yhtenäistä oikeudellista kehystä, jossa

määritellään jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä arvonlisäverotuksen alalla ohjaavat selkeät ja sitovat säännöt. On myös tärkeää, että mahdollistetaan nykyistä suuremmat tietojenvaihtoyhteydet tarkastajien välillä. Suomen edun mukaista on kannattaa sellaisia hallinnollisen yhteistyön muotoja, joilla parannetaan hallinnollista yhteistyötä ja varmistetaan arvonlisäverojärjestelmän moitteeton toiminta.