



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 10.5.2012  
SWD(2012) 126 final

**KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA**

**TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA**

*Oheisasiakirja*

**ehdotukseen  
NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI**

**yhteisestä arvonlisäjärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta  
arvosetelien kohtelun osalta**

{COM(2012) 206 final}  
{SWD(2012) 127 final}

## 1. Ongelman määrittely

Tavaroiden tai palveluiden ostamisessa käytetään yhä useammin arvoseteleitä. Ne voivat olla esim. etukäteen maksettua puhelinten käyttövaraa, alennukseen oikeuttavia irrotettavia kuponkeja, tavaroihin tai palveluihin oikeuttavia sähköisiä koodeja tai perinteisiä lahjakortteja. Niille on yhteistä se, että arvosetelit eivät itsessään ole liiketoimen pääasiallinen kohde, vaan tarkoituksena on helpottaa muiden tavaroiden tai palveluiden ostamista.

Arvosetelit voivat vaikuttaa niiden perusteella suoritettavien liiketoimien verolliseen luonteeseen, kuten niiden suorittamisajankohtaan ja -paikkaan sekä myyjän ja ostajan välisen vaihdon arvoon. Kaikki nämä tekijät voivat puolestaan vaikuttaa liiketoimen arvonlisäverotukseen ja siten jäsenvaltioiden verotuloihin. Koska monet kaupalliset liiketoimet ovat yhä monimutkaisempia ja kehittyneempiä (erityisesti silloin, kun niissä käytetään teknisiä sovelluksia), kyseessä on kasvava ilmiö.

Alv-direktiivissä<sup>1</sup>, johon jäsenvaltioiden yhteinen alv-järjestelmä perustuu, ei ole arvoseteleitä koskevia säännöksiä. Tämä johtuu lähinnä lainsäädännön antamisajankohdasta. Se pantiin täytäntöön vuonna 1977, jolloin etusetelien käyttö oli marginaalista eikä niihin liittynyt mitään erityisiä arvonlisäverotuksellisia vaikeuksia. Etukäteen maksetut puhelinkortit ilmestyivät markkinoille vasta 1980-luvun alussa, ja mobiilipalvelut yleistyivät vasta 1990-luvulla.

Vaikka arvoseteleitä käytetään laajalti kaupallisissa liiketoimissa, etukäteen maksetut televiestintäpalvelut ovat niistä selvästi tärkeimpiä taloudellisessa mielessä. Tätä vaikutusten arviointia valmistellessa tehtiin tutkimus<sup>2</sup>, jossa etukäteen maksetuista televiestintäpalveluista (joista ylivoimainen enemmistö on nykyisin sähköisiä eikä kortteihin perustuvia) saataviksi tuloiksi arvioitiin 36 miljardia euroa vuodessa. Kaikkien muiden arvosetelityyppien vuotuisen kokonaisarvon arvioitiin olevan noin puolet tuosta määrästä.

Kyseessä oleva veron määrä on siis huomattava. Koska alv-direktiivissä ei ole asiaa koskevia yhteisiä säännöksiä, jäsenvaltiot ovat ajan mittaan kehittäneet omia kansallisia käytänteitään varmistaakseen arvosetelien perusteella suoritettavien liiketoimien moitteettoman verotuksen. Valitettavasti tätä kehitystä ei ole koordinoitu millään tavalla. Kahtiajakoa on syntynyt esim. silloin, kun jotkut jäsenvaltiot pyrkivät järjestelmällisesti verottamaan arvosetelin arvoa sen liikkeeseenlaskuhetkellä, kun taas toiset jäsenvaltiot suorittavat verotuksen arvosetelin lunastushetkellä. Tämä aiheuttaa verotuksen epäyhtenäisyyttä, mikä voi puolestaan johtaa kaksinkertaiseen verotukseen tai kaksinkertaiseen verottamattomuuteen. Kaksinkertaista verotusta tapahtuu oletettavasti melko harvoin (muussa tapauksessa valitusten määrä olisi todennäköisesti suurempi), mutta todellisuudessa se useimmiten tuhoaa markkinat jättämättä mitattavissa olevia tilastollisia jälkiä. Yksittäisten mutta vahvojen näyttöjen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että kyseessä on ongelma, joka heijastuu sellaisten yritysten koko toimintaan, jotka pyrkivät kehittämään EU:n laajuisia liiketoimintamalleja arvoseteleitä hyödyntäen.

---

<sup>1</sup> Neuvoston direktiivi 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä (EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1).

<sup>2</sup> ”Study of the VAT treatment and quantification of vouchers at an EU level for the provision of economic analysis in the area of taxation”, Deloitte loppuraportti, 14.7.2010 (sellaisena kuin se on tarkistettuna). Tämä tutkimus on tämän vaikutusten arvioinnin liitteenä.

Verottamattomuutta ei ole aina helppo havaita ja makrotason tietoja on vaikea saada. Valmistelutyön aikana havaittiin kuitenkin, että eräät televiestintäoperaattorit käyttävät verottamattomuutta järjestelmällisesti hyväkseen saadakseen perusteettoman hintaedun tai lisätäkseen voittojaan. Tällaisia tietoja on saatu verohallinnoilta, jotka ovat havainneet verotulojen vähenneen (minkä alkuperää ei aina ole helppo todeta), sekä epäoikeudenmukaista kilpailusta valituksia tehneiltä yrityksiltä. Samaan aikaan muut verosääntöjä noudattavat operaattorit yksinkertaisesti jättävät erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa käyttämättä mahdollisuudet, joiden veroseuraukset eivät ole selviä.

## **2. Toissijaisuus**

Käytettävissä olevien tietojen rajallisuus huomioon ottaen vaikutusten arvioinnissa (ja erityisesti sen tarkistuksessa) todetaan, että EU:n tasolla on syytä toteuttaa toimia näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Vakiintuneiden toimijoiden laatimista luotettavista raporteista käy selvästi ilmi sisämarkkinoiden toiminnan vääristyminen ja eri tuotannonalojen huoli vilpillisestä kilpailusta.

Koska tällaisten ongelmien voidaan katsoa aiheutuvan EU:n lainsäädännön (alv-direktiivin) puutteista, jotka voidaan korjata ainoastaan EU:n tasolla, jäsenvaltioiden ei ole mahdollista muuttaa tilannetta itsenäisesti eikä saavuttaa verotuksen yhdenmukaiseen soveltamiseen tähtävää tavoitetta.

## **3. Tavoitteet**

Edellä mainittu verotuksen epäyhtenäisyys sekä epävarmuus oikeasta verokohtelusta on johtanut siihen, että unionin tuomioistuimessa on käsitelty useita arvoseteleihin liittyviä asioita, jotka joko kansalliset veroviranomaiset tai yritykset ovat saattaneet tuomioistuinkäsittelyyn saadakseen selvyttä tilanteeseen. Ongelmia ovat aiheuttaneet hinnanalennusten alv-laskenta, tuotantopanoksista maksetun veron kohtelu, arvoseteleihin liittyvät mainoslahjat, yleiset etukäteismaksut ja sellaisten liiketoimien veroperusteen laskenta, joissa on käytetty arvoseteleitä. Erityisiä ongelmia on syntynyt jakeluketjussa tapahtuvassa arvosetelien jakelussa, joka on laajalle levinnyt kauppatala ja jolla on usein rajat ylittävä ulottuvuus. Vaikka tuomioistuimen tekemistä päätöksistä on ollut apua, ne eivät ole täysin selkeyttäneet tilannetta. Niin kauan kuin perusteellisempaa ja järjestelmällisempää selvitystä ei ole tehty, arvosetelien alv-kohteluun liittyviä asioita tullaan edelleen saattamaan unionin tuomioistuimen käsittelyyn. Uudella lainsäädäntöehdotuksella pyritään korjaamaan tämä tilanne.

Arvosetelien ja erityisesti etukäteen maksetun mobiilipalvelujen käyttövaran käyttökelpoisuuden laajentuminen on hämärtänyt arvosetelien ja innovatiivisten maksujärjestelmien välistä eroa. Oikean verotuksen varmistamiseksi tämä ero on määriteltävä selkeästi, jotta neutraliteetti voidaan varmistaa.

## **4. Toimintavaihtoehdot / vaikutusten arviointi**

Näiden ongelmien ratkaisemiseen tähtävää mahdollista toimintavaihtoehtoa on yksilöity kolme.

Jos mitään toimia ei toteuteta, ongelma jatkuu ja luultavasti vain kasvaa, sillä ongelmat voidaan ratkaista vain EU:n tasolla toteutettavilla toimilla. Sidosryhmien kanssa käydyssä konsultaatiossa tätä vaihtoehtoa vastustettiin voimakkaasti. Tilanteen jättäminen ennalleen olisi huono ratkaisu, sillä nykyiset ongelmat vain kasvaisivat ja

epävarmuus ja riitaisuudet lisääntyisivät. Jäsenvaltioilla ei ole tarvittavia välineitä korjatakseen verotuksen epäyhtenäisyyden yksipuolisesti, erityisesti koska alv-direktiivissä ei tällä hetkellä anneta ohjeistusta siitä, miten verokohtelusta tehdään johdonmukainen.

Ohjeiden ja muiden tällaisten välineiden kaltainen ei-sitova lainsäädäntö on soveltuva vaihtoehto ainoastaan silloin, kun perussäännökset ovat vankkoja. Tämä tilanne on kuitenkin erilainen, sillä havaittujen ongelmien syyksi voidaan yleisesti todeta se, että alv-direktiivissä ei ole selkeitä sääntöjä. Aluksi voi näyttää houkuttavalta vaihtoehdolta etsiä ratkaisua ilman perinpohjaista lainsäädännön uudistamista, kuten ohjeiden kaltaisella ei-sitovalla lainsäädännöllä, mutta loppujen lopuksi tämä ei kuitenkaan sovellu perustavaa laatua olevan vero-ongelman ratkaisemiseen. Verotuksen osalta ei-sitova lainsäädäntö on aina huonompi vaihtoehto kuin sitova lainsäädäntö. Siitä on yleensä hyötyä vain lainsäädäntöä täydentävänä ja tulkitsevana välineenä. Tässä tapauksessa perusongelmana on alv-direktiivissä oleva sääntelyaukko, jota ei voida tukkia ei-sitovalla lainsäädännöllä.

Havaitut ongelmat osoittavat, että alv-direktiivin useita artikloja on syytä nykyaikaistaa. Tavoitteet voidaan saavuttaa vain tekemällä artikloihin muutoksia ja sisällyttämällä direktiiviin muita niistä johtuvia asianmukaisia muutoksia.

## **5. Vaikutusten arviointi**

Vaikutukset vaihtelevat eri toimijoista ja niiden kohtaamien ongelmien luonteesta riippuen.

Verohallinnoille tärkein hyöty on sellaisten verojärjestelmän porsaanreikien tukkiminen, jotka mahdollistavat veronkierron tai helpottavat sitä. Tämän ansiosta sekä veronkierto että tahaton verottamattomuus vähenisivät. Yrityksille myönteisiä vaikutuksia synnyttävä toissijainen hyöty olisi kaksinkertaisen verotuksen ja siitä johtuvien kielteisten taloudellisten vaikutusten poistuminen sekä verosääntöjen noudattamisvelvollisuuteen liittyvän epävarmuuden väheneminen. Jotkut jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet menettävänsä tuloja nykyisten sääntöjen aiheuttaman verotuksen epäyhtenäisyyden vuoksi, mutta ne pääsisivät nyt eroon tällaisista tulonmenetyksistä. Kuten päätekstissä todetaan, jäsenvaltioiden haluttomuus antaa tarkkoja tietoja veromenetyksistä vaikeuttaa saatavien etujen ilmaisemista määrällisesti.

Alv-sääntöjen noudattamiskustannusten alenemista on vaikea ilmaista määrällisesti, mutta tämä ei tarkoita, etteikö kustannusten väheneminen olisi merkittävää. Vaikka tällaisia säästöjä ei pidetä tärkeimpänä tavoitteena, verosääntöjen epäyhtenäisyyden ja monimutkaisuuden aiheuttamiin kerta- tai satunnaiskustannuksiin kohdistuvien vaikutusten uskotaan synnyttävän säästöjä.

Riitautuksen kautta saavutetut ratkaisut, jotka ovat tyypillisiä näille ongelmille, ovat kalliita ja sidosryhmien kannalta usein epätyytyttäviä. Tuomioistuinkäsittelyjen vähentäminen synnyttäisi merkittäviä taloudellisia säästöjä, vaikka tätä on vaikea ilmaista määrällisesti.

Verosääntöjen järjestelmällisyyden ja johdonmukaisuuden saavuttaminen sisämarkkinoilla hyödyttäisi yrityksiä, sillä tämä poistaisi esteet kaupalliselta innovoinnilta. Tätä vaikutusta on vaikea mitata, mutta taloudelliset hyödyt voidaan ilmaista laadullisemmin. Selkeät ja johdonmukaiset verosäännöt loisivat erityisesti

televiestintäalalle mutta myös vähittäiskaupan toimijoille toimintaympäristön, jossa ne voisivat paremmin saada sisämarkkinoiden tarjoamat taloudelliset hyödyt.

Tärkeimpiin markkinaosapuoliin ja markkinarakenteeseen todennäköisesti kohdistuvat taloudelliset vaikutukset esitetään laadullisesti, sillä veronkierto-ongelmaa ei voida ilmaista määrällisesti. Analyysi perustuu kuitenkin tavanomaisiin taloudellisiin perusteisiin ja selvitystyön aikana hankittuun alan tuntemukseen.

Lainsäädäntöehdotuksen vaikutuksen oletetaan olevan jossakin määrin epäsymmetrisen. Yrityksen sijaintipaikan valinta riippuu enemmän taloudellisista ja kilpailukykyyn liittyvistä tekijöistä kuin verosuunnittelusta. Hajanaisuuden oletetaan vähenevän sisämarkkinoilla, minkä uskotaan parantavan markkinoiden tehokkuutta sekä lisäävän kuluttajien valinnanvaraa ja mittakaavaetuja. Eräiden pienten ja marginaalisten toimijoiden, joiden koko liiketoimintamalli perustuu verosuunnitteluun, on mukauduttava uuteen tilanteeseen voidakseen selvitä uudessa toimintaympäristössä.

Merkittäviä sosiaalisia vaikutuksia ei uskota syntyvän. Yritykset, joille uudistus voi aiheuttaa vaikeuksia, ovat kooltaan pieniä, niitä on vain vähän eivätkä ne ole merkittäviä työllistäjiä. Etukäteen maksettujen televiestintäasetelien toimittajat, jotka keskittyvät lähinnä verosuunnitteluun, ovat usein virtuaalisia ilman merkittävää fyysistä läsnäoloa. Sitä vastoin markkinaympäristön tehostumisen uskotaan alentavan erityisesti kansainvälisen televiestinnän hintoja, mikä hyödyttää etukäteen maksettuja palveluja käyttäviä kuluttajia.

## **6. Vaihtoehtojen vertailu**

Edellä sanotun perusteella voidaan päätellä, että alv-direktiivin säännösten nykyaikaistaminen on ainoa tapa saavuttaa tehokas pitkän aikavälin ratkaisu. Tässä yhteydessä olisi määriteltävä erilaiset arvosetelit sekä selvennettävä jakeluketjujen verokohtelu, veroperusteen laskentaa ja verotusajankohtaa koskevat säännöt sekä vähennysoikeuden aiheuttamat seuraukset.

Arvoseteleihin liittyvät alv-ongelmat saattavat toisinaan näyttää erittäin teknisiltä. Tämän vuoksi valmistelutyön aikana käytiin jäsenvaltioiden ja asianomaisten yritysten kanssa konsultaatioita. Yritysten kanssa käydyissä konsultaatioissa menttiin paljon pidemmälle kuin tavanomaisessa julkisessa kuulemisessa, sillä se kesti käytännössä koko valmistelun ajan. Huomiota kiinnitettiin erityisesti innovatiivisten käytänteiden vaikutuksiin ja sen varmistamiseen, että ehdotuksessa valmistaudutaan ainakin jossakin määrin tulevaisuuden varalle. Näin ollen suositeltu lähestymistapa perustuu sidosryhmien väliseen laajaan yhteisymmärrykseen. On kuitenkin todennäköistä, että olipa ehdotus millainen hyvänsä, niin yhtenä seurauksena on sen tunnustaminen, että jotkut erityisesti televiestintäoperaattorien tarjoamat arvoseteleihin perustuvat palvelut ovat kehittyneet sellaisiksi, että ne kilpailevat perinteisempien maksupalvelujen tarjoajien kanssa, ja neutraliteetti edellyttää nyt tasavertaisia toimintaedellytyksiä verotarkoituksia varten.

## **7. Seuranta ja arviointi**

Komission vakiintuneena käytäntönä on seurata tämänkaltaisen lainsäädännön täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Muita toimenpiteitä ei ole suunniteltu.