U 1/2019 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi *(arvonlisävero- ja valmisteverodirektiivin muuttaminen unionin puitteissa toteutettavan puolustustoiminnan osalta*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 24 päivänä huhtikuuta 2019 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY ja valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä annetun direktiivin 2008/118/EY muuttamisesta unionin puitteissa toteutettavan puolustustoiminnan osalta, COM(2019) 192, ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 2019

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Neuvotteleva virkamies Risto Sakki

VALTIOVARAINMINISTERIÖ MUISTIO 29.5.2019 EU/2019/0696

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI YHTEISESTÄ ARVONLISÄVEROJÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN DIREKTIIVIN 2006/112/EY JA VALMISTEVEROJA KOSKEVASTA YLEISESTÄ JÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN DIREKTIIVIN 2008/118/EY MUUTTAMISESTA UNIONIN PUITTEISSA TOTEUTETTAVAN PUOLUSTUSTOIMINNAN OSALTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Euroopan komissio antoi 24 päivänä huhtikuuta 2019 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY, jäljempänä *arvonlisäverodirektiivi*, ja valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä annetun direktiivin 2008/118/EY, jäljempänä *valmisteverodirektiivi*, muuttamisesta unionin puitteissa toteutettavan puolustustoiminnan osalta (COM(2019) 192).

Ehdotuksella täydennetään vuoden 2016 arvonlisäveroa koskevaa toimintasuunnitelmaa (COM(2016) 148)[1], jossa tarkasteltiin keinoja nykyaikaistaa arvonlisäverojärjestelmää.

Nykyisin ei ole olemassa lainsäädäntöä Euroopan unionin (EU) puolustustoiminnan puitteissa tapahtuvien luovutusten ja suoritusten arvonlisävero- tai valmisteverokohtelusta.

Nykyiset arvonlisävero- tai valmisteverodirektiivin puolustustoimintaa koskevat vapautukset eivät kata puolustustoimintaa unionin puitteissa, koska unionilla ei vielä ole yhteistä puolustuspolitiikkaa. Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) tarkoituksena on määritellä asteittain unionin yhteinen puolustuspolitiikka.

EU:ssa sovellettavasta arvonlisäverojärjestelmästä säädetään arvonlisäverodirektiivissä. Pohjois-Atlantin liiton (NATO) puitteissa toteutettavaa puolustustoimintaa koskevia säännöksiä sisältyy direktiivin 22, 143 ja 151 artikloihin.

Arvonlisäverodirektiivissä ei säädetä yleisestä vapautuksesta, joka koskisi turvallisuus- ja puolustustarkoituksia. Periaatteena on, että arvonlisävero suoritetaan asevoimille luovutetuista tavaroista tai suoritetuista palveluista tai niiden tuomista tavaroista.

Direktiivissä säädetään vapautuksesta, joka koskee luovutuksia ja suorituksia NATOn jäsenten asevoimille niiden osallistuessa yhteiseen puolustustoimintaan oman valtionsa ulkopuolella. Vapautus säädettiin sellaisia tilanteita varten, joissa tulo- ja menovirtojen sykli katkeaa, koska luovutuksista ja suorituksista kannettu arvonlisävero muodostaisi asevoimien oman valtion sijasta tuloa sijaintivaltiolle.

[1] Kohti EU:n yhtenäistä arvonlisäveroaluetta - aika tehdä päätöksiä, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle arvonlisäveroa koskevasta toimintasuunnitelmasta (COM(2016) 148).

Vastaavasti valmisteverodirektiivissä säädetään valmisteverosta vapauttamisesta, joka koskee valmisteveron alaisten tuotteiden siirtoja NATOn jäsenten asevoimille. Direktiiveillä yhdenmukaistettua valmisteveroa sovelletaan energiatuotteisiin, alkoholiin ja alkoholijuomiin sekä valmistettuihin tupakkatuotteisiin.

Joulukuussa 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus oli tärkeä etappi YTPP:n kehittämisessä. Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU-sopimus) sisältyy keskinäisen avunannon lauseke ja sopimus mahdollistaa jäsenvaltioiden yhteistyön lisäämisen sotilasasioissa pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) kautta.

Kesäkuussa 2016 julkaistiin EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia[2], jossa hahmoteltiin YTPP:n jatkokehittämistä. Eurooppa-neuvosto kehotti joulukuussa 2017[3] korkeaa edustajaa, komissiota ja jäsenvaltioita esittämään toimia sotilaallisen liikkumisen edistämiseksi.

Marraskuussa 2017 annettu tiedonanto sotilaallisen liikkuvuuden parantamisesta EU:ssa[4] sai jatkoa, kun komissio ja korkea edustaja antoivat maaliskuussa 2018 tiedonannon sotilaallisen liikkuvuuden toimintasuunnitelmasta[5]. Siinä tuotiin esiin tarve varmistaa, että puolustustoimia kohdellaan tasapuolisesti sotilaalliseen liikkuvuuteen liittyvän hallinnollisen taakan keventämiseksi ja kannustimien tarjoamiseksi jäsenvaltioiden yhteistyöhön. Suunnitelman mukaan komissio arvioi, onko EU:n puitteissa ja NATOn piirissä toteutettujen puolustustoimien arvonlisäverokohtelua mahdollista yhdenmukaistaa.

Neuvosto antoi marraskuussa 2018 päätelmänsä turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta EU:n globaalistrategian yhteydessä[6]. Neuvosto suhtautui myönteisesti turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla saavutettuun edistymiseen ja korosti tärkeyttä pitää yllä dynamiikkaa jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten jatkuvan osallistumisen kautta. Neuvosto pani tyytyväisenä merkille edistymisen PRY:n toteuttamisessa sekä toimet liikkuvuuden parantamiseksi.

Toimintasuunnitelman ja neuvoston päätelmien mukaisesti nyt kyseessä olevan ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa EU:n ja NATOn puitteissa toteutettavien puolustustoimien arvonlisäverokohtelua niin pitkälle kuin mahdollista. Valmisteverodirektiivissä säädetyt järjestelyt verosta vapauttamiseksi olisi yhdenmukaistettava samalla tavoin.

Ehdotus on yhdenmukainen EU:n globaalistrategian, turvallisuus- ja puolustusalan täytäntöönpanosuunnitelman[7] ja Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelman[8] kanssa. Sillä toteutetaan komission sitoumus arvioida, onko EU:n ja NATOn puitteissa toteutettujen puolustustoimien arvonlisäverokohtelua mahdollista yhdenmukaistaa.

---

[2] Jaettu näkemys, yhteinen toiminta: vahvempi Eurooppa – Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia.

[3] Neljäs raportti edistymisestä kohti toimivaa ja todellista turvallisuusunionia, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle (COM(2017) 41).

[4] Sotilaallisen liikkuvuuden parantaminen Euroopan unionissa, yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle (JOIN(2017) 41)

[5] Sotilaallisen liikkuvuuden toimintasuunnitelma, yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle (JOIN(2018) 5).

[6] https://www.consilium.europa.eu/media/37030/st13978-en18.pdf

[7] https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf

[8] Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelma, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle (COM(2016) 950).

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komissio ehdottaa, että arvonlisäverodirektiiviä muutettaisiin siten, että direktiivin 22 artiklaan lisättäisiin kohta, joka vastaisi olemassa olevaa NATOa koskevaa säännöstä. Uudella säännöksellä varmistettaisiin, että yhteiseen puolustustoimintaan osallistuvien jäsenvaltioiden asevoimien tavaroiden käyttöä kohdeltaisiin EU:n sisäisenä vastikkeellisena hankintana, jos tavarat, joita ei ole ostettu asevoimien sijoittautumisjäsenvaltion arvonlisäverosääntöjen mukaisesti, tuodaan takaisin omaan jäsenvaltioon. Tätä säännöstä sovellettaisiin, jos tavaroiden tuonti ei olisi ollut oikeutettu vapautukseen 143 artiklan mukaisesti.

Ehdotuksen mukaan direktiivin 143 artiklan 1 kohtaan lisättäisiin ga alakohta, joka vastaisi NATOa koskevaa tavaroiden tuonnin vapautusta. Uudella säännöksellä otettaisiin käyttöön sellaisten tavaroiden arvonlisäverovapautus, joita tuovat jäsenvaltioihin muiden jäsenvaltioiden asevoimat, jotka osallistuvat yhteiseen puolustustoimintaan.

Direktiivin 151 artiklan 1 kohtaan lisättäisiin uudet ba ja bb alakohdat, jotka vastaisivat NATOn puolustustoimintaa koskevia vapautuksia. Ensimmäinen vapautus kattaisi tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset jäsenvaltiossa, jotka on tarkoitettu yhteiseen puolustustoimintaan osallistuvien muiden jäsenvaltioiden asevoimille. Toinen vapautus koskisi tavaroiden luovutuksia ja palvelujen suorituksia toiseen jäsenvaltioon, jotka on tarkoitettu muun kuin määräjäsenvaltion yhteiseen puolustustoimintaan osallistuville asevoimille.

Komissio ehdottaa, että valmisteverodirektiiviä muutettaisiin siten, että 12 artiklaan lisättäisiin uusi valmisteverovapautta koskeva kohta, joka koskisi puolustustoimintaa yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan kuuluvien unionin toimien toteuttamiseksi. Vapautus kattaisi valmisteveron alaisten tuotteiden luovutukset yhteiseen puolustustoimintaan osallistuvien asevoimien käyttöön, niihin liittyvän siviilihenkilöstön käyttöön taikka niiden messien tai kanttiinien tarpeisiin muussa jäsenvaltiossa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa valmisteverosaatava on syntynyt.

Yhdenmukaisuus arvonlisäverodirektiivin vientiin rinnastettavien liiketoimien vapautuksiin ja NATOa koskeviin säännöksiin, Euroopan unionin tuomioistuimen niistä antamaan tulkintaan sekä valmisteverodirektiivin 12 artikla edellyttää, että vapautusten ulkopuolelle suljettaisiin tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset sen jäsenvaltion asevoimille, jossa kyseiset tavarat luovutetaan tai palvelut suoritetaan. Soveltamisalan rajoittaminen tilanteisiin, joissa tulo- ja menovirtojen sykli katkeaa, on yhdenmukainen arvonlisäverodirektiivin EU:n toimielimiä ja kansainvälisiä järjestöjä koskevien säännösten kanssa.

Ehdotus noudattaa arvonlisäverodirektiivin NATOa koskevien säännösten sanamuotoa, koska tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset asevoimille ja niihin liittyvälle siviilihenkilöstölle voidaan vapauttaa verosta vain, kun asevoimat osallistuvat puolustustoimintaan yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan kuuluvien unionin toimien toteuttamiseksi. Sen vuoksi vapautukset eivät koske asevoimien käyttöä yksinomaan turvallisuustarkoituksiin, humanitaarisiin tehtäviin tai pelastustehtäviin taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaiseen toimintaan, johon ei sisälly puolustusulottuvuutta.

Ottaen huomioon, että arvonlisäverodirektiivi ei mahdollista tavaroiden luovutusten ja palvelujen suoritusten vapauttamista muun julkisen elimen kuin asevoimien tapauksessa, soveltamisalan rajoittaminen puolustustoimintaan noudattaa arvonlisäverojärjestelmän verotuksen neutraalisuuden periaatetta.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklaan, jonka mukaan direktiivin hyväksyminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Ehdotus on komission mukaan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Se, että EU:n ja NATOn puitteissa toteutettavien puolustustoimien arvonlisävero- ja valmisteverokohtelu ei ole yhdenmukaista, johtuu nykyisistä arvonlisävero- ja valmisteverodirektiiveistä. Yhdenmukaistaminen edellyttää komission ehdotusta direktiivien muuttamiseksi.

Valtioneuvoston kanta vastaa komission näkemystä toissijaisuusperiaatteesta.

4 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Euroopan parlamentin ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoa ei ole vielä annettu.

Ehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston verotyöryhmässä.

Muistioluonnos direktiiviehdotuksesta on ollut 22.—24.5.2019 kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa EU9 (Verot).

5 Ehdotuksen vaikutukset Suomelle

Direktiiviehdotus edellyttää toteutuessaan kansallisen arvonlisä- ja valmisteverolainsäädännön muuttamista vastaamaan ehdotettuja muutoksia.

Komissio on asiakirjassaan tarkastellut toimenpiteen vaikutuksia verotuloihin. Komission vaikutuslaskelmat ovat arvioita, koska yksityiskohtaiset tiedot sotilasmenoista ovat luottamuksellisia tai niitä ei ole saatavilla.

Komission mukaan vapautukset koskisivat YTPP:n sotilasoperaatioihin liittyvien joukkojen siirtämistä tai lähettämistä, mutta tästä ei ole vaikutusarviota. EU:n taistelujoukkojen osalta verovapautuksella ei olisi toistaiseksi vaikutusta verotuloihin, koska taistelujoukkoja ei ole tähän mennessä käytetty. Komission mukaan ei ole mahdollista ennakoida, mitä vaikutuksia verotuloihin olisi keskinäiseen avunantoon liittyvillä SEU-sopimuksen vapautuksilla tapauksessa, jossa jäsenvaltio joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Komission mukaan voidaan olettaa, että SEU-sopimuksen nojalla äskettäin perustettu 25 jäsenvaltion pysyvä rakenteellinen yhteistyö johtaisi verotulojen menetyksiin. Komission arvion mukaan nykytilanteessa EDA:n toiminnasta aiheutuvat tulonmenetykset liittyisivät SEU-sopimuksessa tarkoitettuihin toimiin, joihin sisältyy säännöllinen operatiivinen ja muu koulutus.

EDA:n jäsenten ulkoistettujen käyttö- ja kunnossapitotoimintojen kustannukset olivat vuonna 2014 Tanskaa lukuun ottamatta kaikkien jäsenvaltioiden osalta 5,3 miljardia euroa. Komission mukaan voidaan olettaa, että tästä kokonaismäärästä enintään 10 prosenttia (530 miljoonaa euroa) olisi oikeutettu arvonlisäverovapautukseen uusien sääntöjen nojalla tai kuuluisi NATOn vapautuksen soveltamisalaan. Tämä koskisi tavaroiden (esimerkiksi elintarvikkeiden, polttoaineen, varusteiden ja sähkön) luovutuksia ja palvelujen (esimerkiksi ateriapalvelut, viestintä, kunnossapito ja kuljetukset) suorituksia. Komission mukaan 530 miljoonaa euroa on varovainen arvio ulkoistettujen toimintojen osalta ja merkitsisi kaikkien jäsenvaltioiden osalta noin 80 miljoonan euron arvonlisäverotulojen menetystä.

Valmisteverojen osalta voidaan olettaa, että pääasiallisen vapautukseen oikeutetun tuoteluokan muodostaisivat energiatuotteet (esimerkiksi polttoaine). Samoin kuin arvonlisäveron osalta voidaan olettaa, että noin 10 prosenttia kustannuksista voisi tulevaisuudessa saada vapautuksen valmisteverosta. Määrällisen vaikutuksen arvioimiseksi ei ole kuitenkaan saatavilla tietoja.

Tarkempien tietojen puuttuessa mahdollisia tulonmenetyksiä on Suomen osalta vaikea arvioida. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että EU:lla ei vielä ole yhteistä puolustuspolitiikkaa. Vapautus saattaisi aiheuttaa verotuoton menetyksiä EU:n puolustustoiminnan kehittyessä. Niiden arvioidaan kuitenkin olevan vähäisiä.

EU:n puitteissa toteutettavien puolustustoimien arvonlisäverokohtelun muutokset saattaisivat jossain tilanteissa aiheuttaa uusia rajanveto-ongelmia erilaisten tilanteiden välillä ja siten lisätä verohallintojen ja yritysten hallinnollisia kustannuksia.

6 Ahvenanmaan asema

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Valtioneuvoston kanta

Hallitus kannattaa sitä, että EU:n ja NATO:n puitteissa toteutettavien puolustustoimien arvonlisä- ja valmisteverokohtelua yhdenmukaistettaisiin. Ehdotuksen yksityiskohtia on vielä selvitettävä tarkemmin.