

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä (*valmisteverodirektiivi*) ja siihen liittyvistä ehdotuksista neuvoston asetuksen muuttamisesta (*hallinnollinen yhteistyö valmisteverotuksen alalla*) sekä parlamentin ja neuvoston päätöksestä (*tietokoneistaminen*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 25 päivänä toukokuuta 2018 antama ehdotus neuvoston direktiiviksi valmisteveroja koskevan yleisen järjestelmän uudistamisesta COM(2018) 346 final, ehdotus neuvoston asetukseksi hallinnollista yhteistyötä valmisteverotuksen alalla koskevan asetuksen No 389/2012 muuttamisesta sähköisen tietokannan osalta, COM(2018) 349 final ja ehdotus parlamentin ja neuvoston päätökseksi valmisteveronalaisten tuotteiden liikkumisen ja valvonnan tietokoneistamisesta, COM(2018) 341 final, sekä ehdotuksia koskeva muistio.

Helsingissä 13 päivänä heinäkuuta 2018

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Hallitusneuvos Merja Sandell

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2018/1113, EU/2018/1111,
EU/2018/1108

13.7.2018

**EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI VALMISTEROJA KOSKEVASTA YLEI-
SESTÄ JÄRJESTELMÄSTÄ;
EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI HALLINNOLLISTA YHTEISTYÖTÄ VAL-
MISTEVEROTUKSEN ALALLA KOSKEVAN ASETUKSEN NO 389/2012 MUUTTAMI-
SESTA SÄHKÖISEN TIETOKANNAN OSALTA;
EHDOTUS PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI VALMISTEVE-
RONALAISTEN TUOTTEIDEN LIKKUMISEN JA VALVONNAN TIETOKONEISTA-
MISESTA**

1 Yleistä

Komissio on antanut 25 päivänä toukokuuta 2018 neuvostolle ehdotuksen direktiiviksi valmisteveroja koskevasta yleistä järjestelmästä. Kyse on nykyisen direktiivin 2008/118/EY (valmisteverodirektiivin) tarkistamisesta kokonaisuudessaan (uudelleenlaadinta).

Lisäksi komissio on samassa yhteydessä antanut ehdotuksen neuvoston asetukseksi hallinnollista yhteistyötä valmisteverotuksen alalla koskevan asetuksen No 389/2012 muuttamisesta sähköisen tietokannan osalta sekä ehdotuksen parlamentin ja neuvoston päätökseksi valmisteveronalaisten tuotteiden liikkumisen ja valvonnan tietokoneistamisesta (uudelleenlaadinta). Nämä muutosehdotukset liittyvät annettuun direktiiviehdotukseen.

2 Ehdotusten tausta ja tavoitteet

Neuvoston direktiivissä 2008/118/EY vahvistetaan valmisteveroja koskeva yleinen järjestelmä, ja siinä käsitellään erityisesti valmisteveron alaisten tavaroiden tuotantoa, varastointia ja liikkumista jäsenvaltioiden välillä. Valmisteverodirektiivin päätavoite on mahdollistaa tavaroiden vapaa liikkuminen EU:n alueella ja samalla varmistaa valmisteverosaatavan oikea kantaminen jäsenvaltioissa.

Komissio on teettänyt valmisteverodirektiiviä koskevan selvityksen, joka valmistui huhtikuussa 2017. Selvityksen perusteella laaditut neuvoston päätelmät hyväksyttiin joulukuussa 2017. Komission mietintö ja neuvoston päätelmät osoittivat, että valmisteveron alaisten tuotteiden liikkumisen ja valvonnan järjestelmän (EMCS) toimintaan ollaan yleisesti tyytyväisiä, mutta myös huomattiin, että direktiivissä on ajantasaistamista ja selkeyttämistä vaativia asioita.

Direktiiviehdotus perustuu selvityksessä ja neuvoston päätelmissä esitettyihin parannusehdotuksiin valmisteverodirektiivin eräiden säännösten osalta. Komission mukaan muutosehdotusten tavoitteena on selkeyttää ja ajantasaistaa nykyistä direktiiviä ja huomioida mm. tullilainsäädännön puolella tapahtunut kehitys. Komission tavoitteena on myös saada kulutukseen luovutettujen tuotteiden siirrot EU:ssa valmisteveron alaisten tuotteiden liikkumisen ja valvonnan tietokoneistetun järjestelmän (EMCS) piiriin. Ehdotus sisältää lisäksi eräitä muita luonteeltaan teknisiä muutoksia ja siinä huomioidaan Lissabonin sopimuksen mukaiset menettelyvaatimukset. Muilta osin säännökset jäisivät ennalleen.

Edellä mainitun perusteella komissio päätti tarkastella valmisteverodirektiiviä kokonaisuudessaan ja selkeyden vuoksi ehdottaa nykyisen direktiivin korvaamista uudella direktiivillä.

Ehdotukset asetuksen No 389/2012 muuttamisesta (hallinnollinen yhteistyö valmisteverotuksen alalla) sekä ehdotus valmisteveron alaisten tuotteiden liikkumisen ja valvonnan tietokoneistamista koskevaksi päätökseksi (uudelleenlaadinta) liittyvät direktiiviehdotukseen.

3 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

3.1 Direktiiviehdotus valmisteverojen yleisestä järjestelmästä

Vaikka nykyinen direktiivi ehdotetaan selkeytettäväksi kokonaisuudessaan ja korvattavaksi uudella direktiivillä, komission ehdotuksessa direktiivin yleinen rakenne säilyisi ennallaan ja vain tiettyihin asiakokonaisuuksiin on tehty muutosehdotuksia. Muutosehdotukset voi jakaa kolmeen ryhmään:

a) Valmisteverot ja tullimuodollisuudet

Ehdotetut muutokset koskevat valmistevero- ja tullimenettelyjen yhteensovittamista tilanteissa, joissa valmisteveron alaisia tuotteita siirrettäessä tulee sovellettavaksi sekä valmistevero- että tullilainsäädäntö. Valmisteverotusdirektiiviä mukautettaisiin tullikoodeksin säännöksiin. Ehdotus sisältää myös valmisteverolainsäädännössä olevien tullilainsäädäntöä koskevien viittausten päivittämisen uuden tullikoodeksin termien mukaisiksi.

b) Kulutukseen luovutettujen valmisteveron alaisten tuotteiden EU:n sisäiset siirrot

Ehdotuksen mukaan kaupallisessa tarkoituksessa kulutukseen luovutettuihin yhdenmukaistetun valmisteveron alaisiin tuotteisiin sovellettaisiin jatkossa tuotteiden liikkumisen ja valvonnan tietokoneistettua järjestelmää (EMCS), jota nykyisin sovelletaan vain verottamattomien tuotteiden siirtoihin. Valmisteverodirektiivissä säädettyihin tietokoneistettua järjestelmää koskeviin säännöksiin tulisi tältä osin tehdä eräitä muutoksia.

Nykyisin kun jossain jäsenvaltiossa kulutukseen luovutettuja yhdenmukaistetun valmisteveron alaisia tuotteita siirretään kaupallisessa tarkoituksessa toiseen jäsenmaahan, on mukana paperinen siirtoasiakirja (SAAD). Komissio ehdottaa SAAD-lomakkeen sähköistämistä. Direktiiviä ehdotetaan muutettavaksi muun muassa niin, että tuotteita lähettävien ja vastaanottavien toimijoiden olisi jatkossa rekisteröidyttävä. Uusien toimijoiden määritelmät olisivat sertifioitu lähettäjä (certified consignor) ja sertifioitu vastaanottaja (certified consignee).

c) Eräät muut muutokset

Komissio ehdottaa hyväksyttävän hävikin määrien yhdenmukaistamista eri jäsenmaiden kesken. Tuotteiden siirron aikana tapahtuu jonkin verran luonnollista hävikkiä esimerkiksi haihtumisen vuoksi. Lisäksi kulutukseen luovutettujen tuotteiden siirtojen osalta ehdotetaan siirryttävän vakuuden osalta samaan menettelyyn kuin verottomuusjärjestelmässä ja kiinteiden kaasuputkien kautta tapahtuvissa energiatuotteiden matalan riskin siirroissa ehdotetaan luovuttavaksi vakuuden vaatimisesta.

3.2 Ehdotukset asetuksen muuttamiseksi (hallinnollinen yhteistyö) ja päätökseksi (tietokoneistaminen)

Ehdotettu hallinnollisesta yhteistyöstä valmisteverotuksen alalla annetun asetuksen No 389/2012 muutos sähköisen tietokannan osalta liittyy direktiiviehdotukseen. Kun direktiiviehdotuksen mukaan kulutukseen luovutettujen tuotteiden siirrot tapahtuisivat jatkossa EMCS-järjestelmässä, hallinnollista yhteistyötä koskevaa asetusta muutettaisiin siten, että valmistevero-

rovelvollisten sähköinen rekisteri laajenisi koskemaan niitä toimijoita, jotka lähettävät ja vastaanottavat kulutukseen luovutettuja tuotteita jäsenmaiden välillä. Ehdotuksen mukaiset kahtuutta toimijatyyppejä (sertifioitu ja sertifioitu vastaanottaja) koskevat tiedot tulisi rekisteröidä sekä kansalliseen että komission ylläpitämään rekisteriin. Jatkossa sekä tuotteiden siirrot että niitä koskeva tietojenvaihto jäsenvaltioiden viranomaisten välillä tapahtuisi EMCS-järjestelmässä.

Ehdotuksessa päätökseksi tietokoneistamisesta on huomioitu ehdotettu EMCS-järjestelmän käytön laajeneminen kulutukseen luovutettuihin tuotteisiin.

4 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotukset direktiivin 2008/118/EY ja asetuksen No 389/2012 muuttamisesta perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklaan, jonka mukaan näiden lainsäädäntötoimien hyväksyminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Ehdotus tietokoneistamista koskevasta päätöksestä perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

Ehdotukset ovat komission mukaan toissijaisuusperiaatteen mukaisia.

Valtioneuvoston kanta vastaa komission näkemystä toissijaisuusperiaatteesta.

5 Ehdotusten vaikutukset Suomelle

Komission direktiiviehdotus valmisteveron yleisestä järjestelmästä edellyttäisi valmisteverotuslain (182/2010) tarkistamista. Muutokset olisivat luonteeltaan pitkälti teknisiä, mutta yksityiskohtien osalta arviointi olisi mahdollista tehdä vasta myöhemmässä vaiheessa.

Valmistevero- ja tullimenettelyjen yhteensovittamista koskevat ehdotukset vähentäisivät toteutuessaan jonkin verran sekä yritysten että viranomaisten hallinnollista taakkaa, kun tulkin- taongelmat vähenisivät säännösten selkeyttämisen myötä. Ehdotetut muutokset parantaisivat valmistevero- ja tulli-ilmoitusten keskinäistä yhteensopivuutta ja tuotteiden siirtojen seurattavuutta.

Kulutukseen luovutettujen valmisteveron alaisten tuotteiden siirtojen tapahtuessa komission ehdotuksen mukaisesti EMCS-järjestelmässä tuotteita lähettävien ja vastaanottavien toimijoiden olisi nykyisin sovellettavasta menettelystä poiketen jatkossa rekisteröidyttävä ennen tuotteiden lähettämistä tai vastaanottamista. Uusi rekisteröitymismenettely aiheuttaisi jonkin verran pysyvää lisätyötä hallinnolle ja järjestelmämuutokset aiheuttaisivat kertaluonteisesti lisäkustannuksia.

Kulutukseen luovutettujen tuotteiden siirtojen osalta ehdotetaan siirryttävän vakuuden osalta samaan menettelyyn kuin verottomuusjärjestelmässä. Uudet vakuuden asettajat lisäävät jonkin verran Verohallinnon työtä. Tuotteiden siirron aikana tapahtuu jonkin verran luonnollista hävikkiä esimerkiksi haihtumisen vuoksi. Komissio ehdottaa hyväksyttävän hävikin määrien yhdenmukaistamista eri jäsenmaiden kesken. Ehdotus on kannatettava sen yhdenmukaistaessa verotuskäytäntöä eri jäsenmaissa.

Komission ehdotus hallinnollista yhteistyötä valmisteveron alalla koskevan asetuksen No 389/2012 muuttamisesta olisi velvoittava ja sellaisenaan jäsenvaltioissa sovellettava.

Komission ehdotus päätökseksi valmisteveron alaisten tuotteiden liikkumisen ja valvonnan tietokoneistamisesta olisi kaikkia jäsenvaltioita velvoittava.

6 Ahvenanmaan asema

Ehdotukset eivät kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotusten kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotuksista on pyydetty lausunnot Verohallinnolta ja Tullilta. Lausunnon asiasta antoi Verohallinto. Verohallinto katsoo, että ehdotukset valmisteveron ja tullimenettelyjen yhteensovittamisesta parantavat valmistevero- ja tulli-ilmoitusten keskinäistä yhteensopivuutta ja tuotteiden siirtojen seurattavuutta.

Jos kulutukseen luovutettujen siirrot tapahtuisivat jatkossa EMCS-järjestelmässä, tuotteita lähettävien ja vastaanottavien toimijoiden olisi rekisteröidyttävä. Verohallinnon mukaan tämä olisi merkittävä muutos toimijoille, koska nykyään rekisteröitymisvelvoitetta ei ole ennen tuotteiden lähettämistä tai vastaanottamista.

Verohallinto näkee hävikin määrien yhdenmukaistamista koskevan ehdotuksen kannatettavana. Hallinnollista yhteistyötä koskevan asetuksen muutosehdotus liittyy EMCS-järjestelmän laajenemiseen kulutukseen luovutettujen tuotteiden siirtoihin, jolloin niitäkin koskeva tietojen vaihto jäsenvaltioiden kesken tapahtuisi EMCS-järjestelmässä. Tämä muutos helpottaisi Verohallinnon työtä.

Ehdotus sisältää muun muassa parannuksia tietojenvaihtoon, kun tuotteiden siirron aikana tapahtuu jokin sääntöjenvastaisuus. Suomi on jo toteuttanut komission ehdotukseen sisältyvän vienti- ja tuontijärjestelmien ja EMCS-järjestelmän välisen yhteyden eli EMCS-järjestelmän hallinnollisen viitekoodin (ARC) lisäämisen vienti- ja tuonti-ilmoituksille. Ehdotus ei siten tältä osin aiheuta Verohallinnolle järjestelmäkustannuksia tai lisätyötä. Kuitenkin ehdotetun 22 artiklan 5 kohdan muutoksen toteuttaminen aiheuttaa muutoksen Verohallinnon tietojärjestelmään.

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

Ehdotusten käsittely aloitettiin neuvoston verotyöryhmässä 12.6. ja 5.7.2018. Asiaa käsitellään seuraavan kerran syyskuussa.

Muistiolounnos ehdotuksista on ollut 2.-4.7.2018 kirjallisessa menettelyssä EU asioiden komitean alaisessa jaostossa EU9 (Verot).

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa komission muutosehdotuksia direktiivin 2008/118/EY ajantasaistamisesta ja selkeyttämisestä. Muutosehdotukset ovat luonteeltaan pitkälti teknisiä. Ehdotuksen yksityiskohtia on vielä selvitettävä kuitenkin tarkemmin.

Komission ehdotuksen mukaan kulutukseen luovutettujen valmisteveron alaisten tuotteiden siirrot tapahtuvat jatkossa EMCS-järjestelmässä, ja siksi valmisteverodirektiiviin tulisi tehdä eräitä muutoksia. Näihin yksityiskohtaisiin muutoksiin, kuten uuteen toimijoiden rekisteröitymisvelvoitteeseen on kuitenkin ennen aikaista ottaa kantaa, koska varsinainen päätös tuotteiden siirtämisestä tähän järjestelmään on vielä keskustelun alla.

Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotukseen liittyviä ehdotuksia, jotka koskevat hallinnollista yhteistyötä valmisteveron alalla sekä valmisteveronlaisten tuotteiden liikkumisen ja valvonnan tietokoneistamista. Ehdotusten yksityiskohdat käydään läpi vielä myöhemmässä vaiheessa käsittelyn aikana.