

Erityiskertomus

## EU:n sisäisten arvonlisäveropetosten torjuminen: lisätoimia tarvitaan



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

P. +352 4398-1

Sähköposti: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3838-2	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/181739	QJ-AB-15-024-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-3791-0	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/83311	QJ-AB-15-024-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3840-5	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/858196	QJ-AB-15-024-FI-E

© Euroopan unioni, 2016  
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

*Printed in Luxembourg*

**Erityiskertomus****EU:n sisäisten  
arvonlisäveropetosten  
torjuminen: lisätoimia  
tarvitaan**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen  
287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnollisilla aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi IV tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on Milan Martin Cvikl. Jaosto on erikoistunut tulojen, tutkimuksen ja sisäisten politiikkojen, rahoitus- ja talousalan ohjauksen sekä Euroopan unionin toimielinten ja elinten tarkastamiseen. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Neven Matesin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Georgios Karakatsanis, yksikönpäällikkö Angela McCann, tiiminvetäjä Carlos Soler Ruiz ja tarkastajat Dan Danielescu, Josef Edelmann, Maria Echanove, Maria Isabel Quintela, Timothy Upton, Wolfgang Hinnenkamp ja Marko Mrkalj.



*Vasemmalta oikealle: D. Danielescu, A. McCann, J. Edelmann, N. Mates, G. Karakatsanis, M. I. Quintela, W. Hinnenkamp ja C. Soler Ruiz.*

## Kohta

### Lyhenteet

### Sanasto

### I–VII Tiivistelmä

### V–VII Keskeiset suosituksemme

### 1–13 Johdanto

### 1–4 Miten yhteisöliiketoimia verotetaan

### 5–10 Miten yhteisöliiketoimiin liittyvää arvonlisäveroa kierretään

### 11–13 Miten yhteisön sisäisten alv-petosten torjuntaan liittyvä hallinnollinen yhteistyö toimii

### 14–18 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

### 19–111 Huomautukset

### 19–25 Yhteisön sisäisiin alv-petoksiin liittyvien vertailukelpoisten tietojen ja indikaattorien puute

### 20–22 Yhteisön sisäisiin alv-petoksiin liittyvien arvioiden puuttuminen EU:n tasolla

### 23 – 25 Yhteisön sisäisiin alv-petoksiin liittyvien tulosindikaattorien puute

### 26–70 Hallinnollinen yhteistyökehys mahdollistaa alv-tietojen jakamisen jäsenvaltioiden veroviranomaisten välillä

### 27–36 Jäsenvaltioissa oltiin sitä mieltä, että tietoa on tehokkainta jakaa sähköisillä vakiolomakkeilla, mutta että vastauksia ei saada ajoissa

### 37–44 VIES-järjestelmästä saatavien yhteisöliiketoimia koskevien tietojen luotettavuudessa on toisinaan ongelmia

### 45–47 Monenväliset valvontatoimet ovat tehokas väline, mutta niitä suoritetaan harvemmin

### 48–55 Eurofisc: lupaava väline, joka kaipaa parannusta

- 56–59 Komissio antaa jäsenvaltioille arvokasta apua, mutta ei tee niihin tarkastuskäyntejä
- 60–62 EU:n ulkopuolisista maista saatuja tietoja ei vaihdeta jäsenvaltioiden kesken
- 63–70 Fiscalis on tärkeä hallinnollista yhteistyötä vahvistava EU:n väline
- 71–92 **Arvonlisäverolainsäädäntöä on mukautettu alv-petosten torjumiseksi**
- 73–75 Arvonlisäveron yhteenvetoilmoitusten teko- ja toimitusaikaa on lyhennetty
- 76–85 Tullimenettely 42: Komissio on hyväksynyt useimmat tilintarkastustuomioistuimen suositukset, mutta niitä ei ole pantu täytäntöön jäsenvaltioissa
- 86–89 Käännetty verovelvollisuus: MTIC-petosten torjunnassa hyödyllinen väline, jota ei ole sovellettu johdonmukaisesti
- 90–92 Verkkokauppaa koskeva lainsäädäntö noudattaa kansainvälisesti suositeltavaa käytäntöä, mutta sitä on vaikea valvoa
- 93–111 **Hallinto-, oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten yhteistyön puuttuminen ja päällekkäiset vastuualueet alv-petosten torjunnassa**
- 95–100 Tullin sekä veroviranomaisten, poliisin ja syyttäjäviranomaisten välisen tietojenvaihdon puutteet
- 101–103 Europolilla ja OLAFilla ei ole pääsyä VIES-järjestelmän eikä Eurofiscin tietoihin
- 104–109 EMPACT (Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi): hyvä aloite, jonka kestävyys on kuitenkin vaarassa
- 110–111 Jäsenvaltiot vastustavat ehdotuksia lisätä arvonlisävero taloudellisten etujen suojaamista koskevan direktiivin ja Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta annettavan asetuksen soveltamisalaan
- 112–122 **Johtopäätökset ja suositukset**
- 113 **Järjestelmän tehokkuuden mittaaminen**
- 114 **Tulli- ja alv-tietojen ristiintarkastus on ratkaisevan tärkeää**
- 115 **Eurofiscin varhaisvaroitusjärjestelmää parantamalla tavoitetaan korkean riskin kaupan alan toimijat**
- 116–117 **Nykyisen lainsäädäntökehyksen parantaminen**
- 118–119 **Hallinnollisen yhteistyön järjestelyjen parantaminen**
- 120–122 **Hallinto-, oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten yhteistyön parantaminen**

- Liite I – Komissioon sovellettu tarkastustapa**
- Liite II – Jäsenvaltioiden tulli- ja veroviranomaisiin sovellettu tarkastustapa**
- Liite III – Tullimenettelyä 42 koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastusmalli**

## **Komission vastaus**

**Alv:** Arvonlisävero

**B2C** (Business to Consumer): Yrityksen ja kuluttajan välinen

**CCIP** (Customs Code Implementing Provisions): Tullikoodeksin soveltamissäännökset

**CCWP** (Customs Cooperation Working Party): Tulliyhteistyöryhmä

**CP 42** (Customs procedure 42): Tullimenettely 42

**EMPACT:** Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi

**EPPO** (European Public Prosecutor's Office): Euroopan syyttäjänvirasto

**EU:** Euroopan unioni

**FATF:** Rahanpesunvastainen toimintaryhmä

**IC** (Intra-Community): Yhteisön sisäinen

**JCO** (Joint Customs Operation): Yhteinen tullioperaatio

**MLCs** (Multilateral controls): Monenväliset valvontatoimet

**MTIC-petos:** Missing Trader -petos

**OAPs** (Operational Action Plans): Toimintasuunnitelmat

**OCG** (Organised Crime Groups): Järjestäytyneet rikollisryhmät

**OECD:** Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

**OLAF:** Euroopan petostentorjuntavirasto

**PIF** (Protection of the Financial Interests of the Union): EU:n taloudellisten etujen suojaaminen

**SAD** (Single Administrative document): Yhtenäinen hallinnollinen asiakirja

**SCAC:** Hallinnollisen yhteistyön pysyvä komitea

**TAXUD:** Verotuksen ja tulliliiton pääosasto

**WF** (Eurofisc Working Field): Eurofiscin työala

**VIES** (VAT Information Exchange System): Alv-tietojen vaihtojärjestelmä



**Arvonlisäverotunniste** (alv-tunniste): Kullekin alv-velvolliselle, joka aikoo myydä tavaroita tai palveluja tai hankkia tavaroita yrityksen tarkoituksiin, annettu yksilöllinen tunnistenumero. Numeron edessä on tunnisteeseen antaneen jäsenvaltion osoittava kaksikirjaiminen etuliite.

**Eurofisc:** Jäsenvaltioiden vero- ja tullivirkamiesten välinen hajautettu verkosto, joka nopeasti vaihtaa kohdennettuja tietoja mahdollisesti vilpillisistä yrityksistä ja liiketoimista.

**Eurojust:** Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön virasto, joka on perustettu vahvistamaan vakavan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. Siihen kuuluu jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmistään riippuen lähettämiä kansallisia syyttäjiä, tuomareita tai vastaavanlaista toimivaltaa käyttäviä poliiseja.

**Europol:** Euroopan unionin lainvalvontavirasto, joka avustaa jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisia vakavan järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

**Fiscalis:** EU:n toimintaohjelma, jonka tarkoituksena on rahoittaa veroviranomaisilta tulleita verotusjärjestelmien toimintaa sisämarkkinoilla parantavia aloitteita, jotka koskevat viestintä- ja tietojenvaihtojärjestelmiä, monenvälisiä valvontatoimia, seminaareja ja hankeryhmiä, työvierailuja, koulutusta ja muuta ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavaa toimintaa.

**Hallinnollinen yhteistyö:** Jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihto, jossa veroviranomaiset auttavat toisiaan ja tekevät yhteistyötä komission kanssa tavaroiden ja palvelujen myynnistä, tavaroiden yhteisöhankinnasta sekä tavaroiden maahantuonnista kannettavan arvonlisäveron moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi 7 päivänä lokakuuta 2010 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 mukaisesti.

**Hankintajäsenvaltio:** Jäsenvaltio, jossa yhteisöhankinta tapahtuu.

**Lähtöjäsenvaltio:** Jäsenvaltio, josta yhteisöluovutus tapahtuu.

**Läpikulkuyhtiö:** Yhtiö, joka tekee yhteisön sisäisiä todellisia tai valeluovutuksia valeyriyksille tai velvoitteitaan laiminlyöville kaupan alan toimijoille. Se osallistuu tietoisesti petoksen suunnitteluun.

**Missing trader** (valeyritys): Yritys, joka on rekisteröitynyt alv-velvolliseksi ja hankkii tai pyrkii hankkimaan mahdollisesti vilpillisessä tarkoituksessa tavaroita tai palveluja maksamatta arvonlisäveroa ja luovuttaa näitä tavaroita tai palveluja arvonlisäverollisina maksamatta keräämäänsä arvonlisäveroa kansallisille veroviranomaisille.

**Määrjäsenvaltio:** Jäsenvaltio, johon tavarat lähetetään tai kuljetetaan ja joka ei ole luovutusjäsenvaltio.

**O\_MCTL:** VIES-viestin saapuessa syntyvä VIES-ohjausviesti, jossa luetellaan kaikki VIES-viestin sisältämät alv-tunnisteet, jotka eivät ole käytössä.

**SCAC** (Standing Committee on Administrative Cooperation): Hallinnollisen yhteistyön pysyvä komitea on neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 58 artiklan mukainen sääntelykomitea, joka avustaa komissiota kyseisessä asetuksessa säädetyissä asioissa. Se koostuu jäsenvaltioiden edustajista ja sitä johtaa komission edustaja.

**Siirto:** Siirtona pidetään sitä, kun tavarantoimittaja tai joku muu tämän puolesta lähettää tai kuljettaa yrityksen tarpeita varten tavaroita niiden luovutusjäsenvaltion ulkopuolelle, mutta kuitenkin yhteisön alueen sisällä.

**Tavaroiden luovuttaminen:** Toimenpide, jolla tulliviranomaiset antavat tavarat käytettäväksi tullimenettelyssä määrättyyn tarkoitukseen.

**Tavaroiden yhteisöhankinta:** Omistajan määräämisvallan saaminen irtaimeen aineelliseen omaisuuteen, jonka myyjä tai hankkija taikka joku muu näiden puolesta lähettää tai kuljettaa hankkijalle muuhun kuin lähetyksen tai kuljetuksen lähtöjäsenvaltioon.

**Tavaroiden yhteisöluovutukset:** Sellaisten tavaroiden luovutukset, jotka myyjä, hankkija tai joku muu näiden puolesta lähettää tai kuljettaa jäsenvaltion alueen ulkopuolelle, mutta kuitenkin yhteisössä, sellaiselle toiselle verovelvolliselle tai sellaiselle oikeushenkilölle, joka ei ole verovelvollinen ja joka toimii tässä ominaisuudessa muussa jäsenvaltiossa kuin tavaroiden lähetyksen tai kuljetuksen lähtöjäsenvaltiossa.

**Tulli-ilmoitus:** Toimenpide, jolla henkilö ilmoittaa haluavansa asettaa tavarat tiettyyn tullimenettelyyn.

**Tullimenettely 42:** Järjestelmä, jota tuojat käyttävät saadakseen vapautuksen arvonlisäverosta silloin, kun tuodut tavarat kuljetetaan toiseen jäsenvaltioon. Alv maksetaan määräjäsenvaltioon.

**Tuontijäsenvaltio:** Jäsenvaltio, johon tavarat on tosiasiansa tuotu, kun ne on tuotu EU:hun ja luovutettu vapaaseen liikkeeseen.

**Vapaa liike:** Sellaisten kolmansista maista tuotujen tavaroiden asema, jotka ovat käyneet läpi kaikki tuontimuodollisuudet, jotta ne voidaan myydä tai kuluttaa EU:n markkinoilla.

**VIIES** (VAT Information Exchange System): Alv-tietojen vaihtojärjestelmä on sähköinen verkosto, jossa välitetään tietoja jäsenvaltioissa rekisteröityjen yritysten voimassa olevista alv-tunnisteista ja verosta vapautetuista yhteisönsisäisistä luovutuksista. Näiden tietojen syöttämisestä verkostoon vastaavat kansalliset veroviranomaiset.

**Yhteenvetoilmoitus:** Ilmoitus, joka jokaisen yhteisönsisäisiä luovutuksia tarjoavan alv-velvollisen henkilön on annettava. Yhteenvetoilmoitus on annettava yleensä kuukausittain ja siinä on mainittava kullekin muussa jäsenvaltiossa sijaitsevalle hankkijalle toimitettujen tavaroiden tai palvelujen kokonaismäärä ja hankkijoiden alv-tunnisteet.

## I

Yhteisönsisäistä kauppaa koskevat rajatarkastukset loppuivat 1. tammikuuta 1993 sisämarkkinoiden voimaantulon myötä. Tavaroiden ja palvelujen vienti toiseen jäsenvaltioon pysyi arvonlisäverottomana. Tämän vuoksi on vaarana, että tavaroita ja palveluja ei veroteta sen enempää luovutusvaltiossa kuin kulutusjäsenvaltiossakaan. Sen lisäksi, että jäsenvaltioilta jää saamatta tuloja, keräämättä jääneellä arvonlisäverolla on vaikutuksia myös Euroopan unionin omiin varoihin.

## II

Tarkastuksessa arvioitiin, puuttuuko EU yhteisön sisäisiin alv-petoksiin vaikuttavalla tavalla. Tilintarkastustuomioistuimien havaitseminen, ettei EU:n järjestelmä ole riittävän vaikuttava. Haittana on yhteisön sisäisiin alv-petoksiin liittyvien vertailukelpoisten tietojen ja indikaattorien puute EU:n tasolla.

## III

Alv-petokset ovat usein yhteydessä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Europolin edustajien mukaan on arvioitu, että järjestäytyneet rikollisryhmät aiheuttavat 40–60 miljardin tulonmenetykset jäsenvaltioille ja että kaksi prosenttia kyseisistä ryhmistä on vastuussa 80 prosentista Missing Trader -petoksista.

## IV

EU on varustautunut useilla yhteisön sisäisten alv-petosten vastaisilla välineillä, joita jäsenvaltiot voivat hyödyntää, mutta joitakin välineistä on vahvistettava tai sovellettava johdonmukaisemmin. Ongelmakohtia ovat seuraavat:

- useimmissa tarkastetuissa jäsenvaltioissa ei ollut käytössä tehokkaita tulli- ja verotustietojen ristiintarkastuksia

- jäsenvaltioiden veroviranomaiset voivat vaihtaa keskenään alv-tietoja hallinnollisen yhteistyökehityksen puitteissa, mutta tietojen oikeellisuudessa, kattavuudessa ja oikea-aikaisuudessa on ongelmia
- hallinto-, oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten yhteistyössä on puutteita ja vastuualueissa päällekkäisyyksiä.

## Keskeiset suosituksemme

## V

Jäsenvaltioilla on pääasiallinen valta hyväksyä uusia lainsäädäntötoimia ja panna ne täytäntöön, ja siksi komission on

- aloitettava koordinoitua toimia, jotta jäsenvaltiot perustaisivat yhteisen järjestelmän, johon kerättäisiin tilastoja yhteisön sisäisistä alv-petoksista
- ehdotettava lakimuutoksia, jotka mahdollistaisivat tulli- ja arvonlisäverotietojen tehokkaat ristiintarkastukset
- oltava aloitteellinen ja kannustettava jäsenvaltioita puuttumaan Eurofiscin heikkouksiin
- kannustettava jäsenvaltioita koordinoimaan paremmin käännettyä verovelvollisuutta koskevia politiikkojaan
- kiinnitettävä hallinnollista yhteistyötä koskevia järjestelyjä arvioidessaan huomiota siihen, että jäsenvaltioiden tietopyyntöihin antamien vastausten oikea-aikaisuutta, VIES-järjestelmän luotettavuutta ja aiemmissa hallinnollista yhteistyötä koskevissa kertomuksissa tehtyjen havaintojen seuranta on parannettava
- poistettava yhdessä jäsenvaltioiden kanssa oikeudellisia esteitä, jotka haittaavat hallinto-, oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa kansallisella ja EU:n tasolla; erityisesti olisi taattava OLAFille ja Europolille pääsy VIES-järjestelmän ja Eurofiscin tietoihin ja jäsenvaltioiden olisi käytettävä niiden tarjoamia tietoja hyväkseen.

## VI

Jäsenvaltioiden on puututtava Euroopan unionin etujen vastaiseen laittomaan toimintaan vaikuttavin varoittavin toimenpitein, lainsäädännölliset toimenpiteet mukaan lukien. Neuvoston on erityisesti

- a) hyväksyttävä komission ehdotus yhteisvastuullisuudesta
- b) annettava komissiolle lupa neuvotella keskinäistä avunantoa koskevista sopimuksista niiden maiden kanssa, joihin useimmat digitaalisten palvelujen tarjoajat ovat sijoittautuneet, ja allekirjoittaa nämä sopimukset.

## VII

Euroopan unionin taloudellisten etujen vaikuttava suojele edellyttää, että Euroopan parlamentti ja neuvosto

- a) sisällyttävät arvonlisäveron yhteisöpetosdirektiivin ja Euroopan syyttäjävirastoa koskevan asetuksen soveltamisalaan
- b) antavat OLAFille selkeät valtuudet ja välineet tutkia yhteisön sisäisiä alv-petoksia.

## Miten yhteisöliiketoimia verotetaan

### 01

Yhteisönsisäistä kauppaa koskevat rajatarkastukset loppuivat 1. tammi-kuuta 1993 sisämarkkinoiden perustamisen myötä. Alv-rekisteröidyt tavarantoimittajat voivat soveltaa nollaverokantaa myydessään tavaraa muiden jäsenvaltioiden alv-rekisteröidyille ostajille. Arvonlisävero on periaatteessa maksettava siinä jäsenvaltiossa, missä tavara kulutetaan.

### 02

Tavaran luovutusjäsenvaltion veroviranomaisten on myönnettävä vapaus arvonlisäverosta yhteisön sisäisille tavarantoimituksille sillä edellytyksellä, että tavarat joko toimitetaan asiakkaalle tai siirretään suoraan<sup>1</sup> tavarantoimittajalle toisessa jäsenvaltiossa. Alv-vapautusta sovelletaan vain, jos tavarantoimittaja voi osoittaa, että tavarat ovat tosiasiallisesti lähteneet luovutusjäsenvaltiosta.

### 03

Tavarantoimittajilla on yhteisön sisäistä arvonlisäverotusta varten oltava arvonlisäverotunniste (alv-tunniste) ja niiden on ilmoitettava säännöllisesti yhteisöluovutuksensa tai -siirtonsa yhteenvetoilmoituksella<sup>2</sup>, joka toimitetaan luovutusjäsenvaltion veroviranomaisille. EU on perustanut sähköisen järjestelmän (VIES)<sup>3</sup>, jonka kautta jäsenvaltiot vaihtavat tietoja alv-rekisteröidystä kaupan alan toimijoista ja yhteisöluovutuksista.

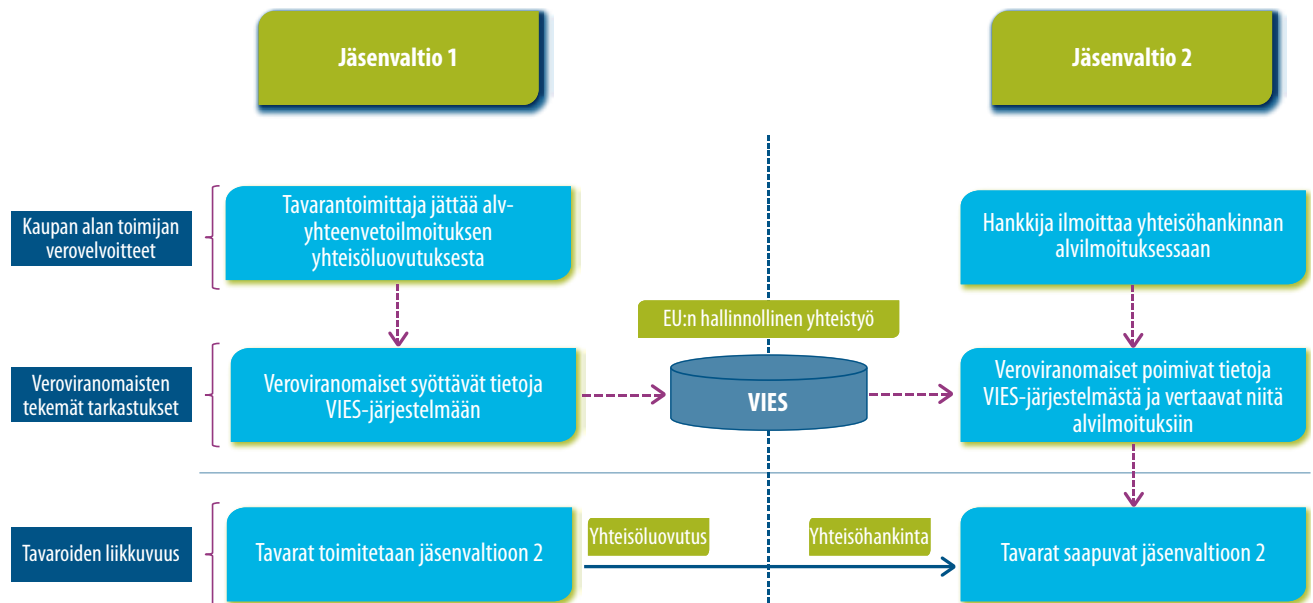
### 04

Luovutusjäsenvaltion veroviranomaisten on tallennettava yhteenvetoilmoituksen sisältämät tiedot VIES-tietokantaan, jotta ne ovat määräjäsenvaltion veroviranomaisten käytettävissä. Hankkijan on ilmoitettava määräjäsenvaltion veroviranomaisille yhteisöhan-kinnasta, sillä kyse on verotettavasta tapahtumasta, joka johtaa alv-verosaa-tavan syntymiseen lopullisessa määrä-maassa. **Kaaviossa 1** esitetään, miten tavarantoimittajan yhteisöluovutuksia ilmoitetaan ja tarkastetaan VIES-järjestelmän avulla.

- 1 Siirto tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että tavarantoimittaja tai joku muu tämän puolesta lähettää tai kuljettaa yrityksen tarpeita varten tavaroita niiden luovutusjäsenvaltion ulkopuolelle, mutta kuitenkin yhteisön alueen sisällä, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28 päivänä marraskuuta 2006 annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY (alv-direktiivi) (EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1) 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti.
- 2 Ilmoitus, joka jokaisen yhteisöluovutuksia tekevän alv-velvollisen henkilön on annettava. Yhteenvetoilmoitus on laadittava kuukausittain ja siinä on mainittava kullekin muussa jäsenvaltiossa sijaitsevalle hankkijalle toimitettujen tavaroiden kokonaismäärä ja hankkijoiden alv-tunnisteet. Jäsenvaltion suostumuksella ilmoitus voidaan antaa neljännesvuosittain, jos toimitettujen tavaroiden arvo on enintään 50 000 euroa.
- 3 Hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla 7 päivänä lokakuuta 2010 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 (uudelleenlaadittu) (EUVL L 268, 12.10.2010, s. 1) 17 artiklan mukainen alv-tietojen vaihtojärjestelmä.

Kaavio 1

Miten VIES-järjestelmä toimii



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

Miten yhteisöliiketoimiin liittyvää arvonlisäveroa kierretään

05

Yhteisön sisäistä arvonlisäverojärjestelmää on usein käytetty väärin niin sanotun Missing Trader -petoksen muodossa. Petos tehdään niin, että jäsenvaltioon 1 sijoittautunut tavarantoimittaja, niin sanottu läpikulukuyhtiö, toimittaa (arvonlisäverosta vapautettua) tavaraa jäsenvaltioon 2

sijoittautuneelle toiselle yritykselle, joka on ns. valeyritys. Valeyritys käyttää hyväkseen yhteisöluovutuksen arvonlisäverottomuutta ja myy saman tavarun uudelleen jäsenvaltioon 2 sisäisillä markkinoilla erittäin edullisesti. Se voi tehdä näin, koska se perii arvonlisäveron asiakkaalta, mutta ei tilitä sitä veroviranomaisille. Näin se saa suuremman voittomarginaalin. Sen jälkeen valeyritys häviää jälkiä jättämättä, eikä valtio, jossa tavarat tai palvelut kulutetaan, pysty keräämään veroa.

06

Toinen variaatio on se, että valeyri-tyksen asiakas (välittäjä) myy tai on myyvinään tavarat ulkomaille, joskus takaisin läpikulkuyhtiölle, ja hakee valeyriykselle maksamansa arvonlisä- veron palautusta omalta veroviran- omaiseltaan. Samaa liiketapahtumaa voidaan kierrättää näin useita kertoja. Tätä kutsutaan karusellipetokseksi.

07

Joskus tavarat eivät edes liiku mihin- kään tai ovat olemassa vain paperilla. Petos saadaan monimutkaisemmaksi niin, että valeyritys myy tavarat ”pus- kurina” toimiville kaupan alan toimi- joille, joista jotkut voivat olla rehellisiä kauppiaita, jolloin veroviranomaisten on vaikeampi jäljittää petosta. Silloin, kun renkaaseen kuuluu kolmas maa, liiketoimien jäljitettävyyttä voidaan hankaloittaa myös tullimenettelyn 42<sup>4</sup> avulla.

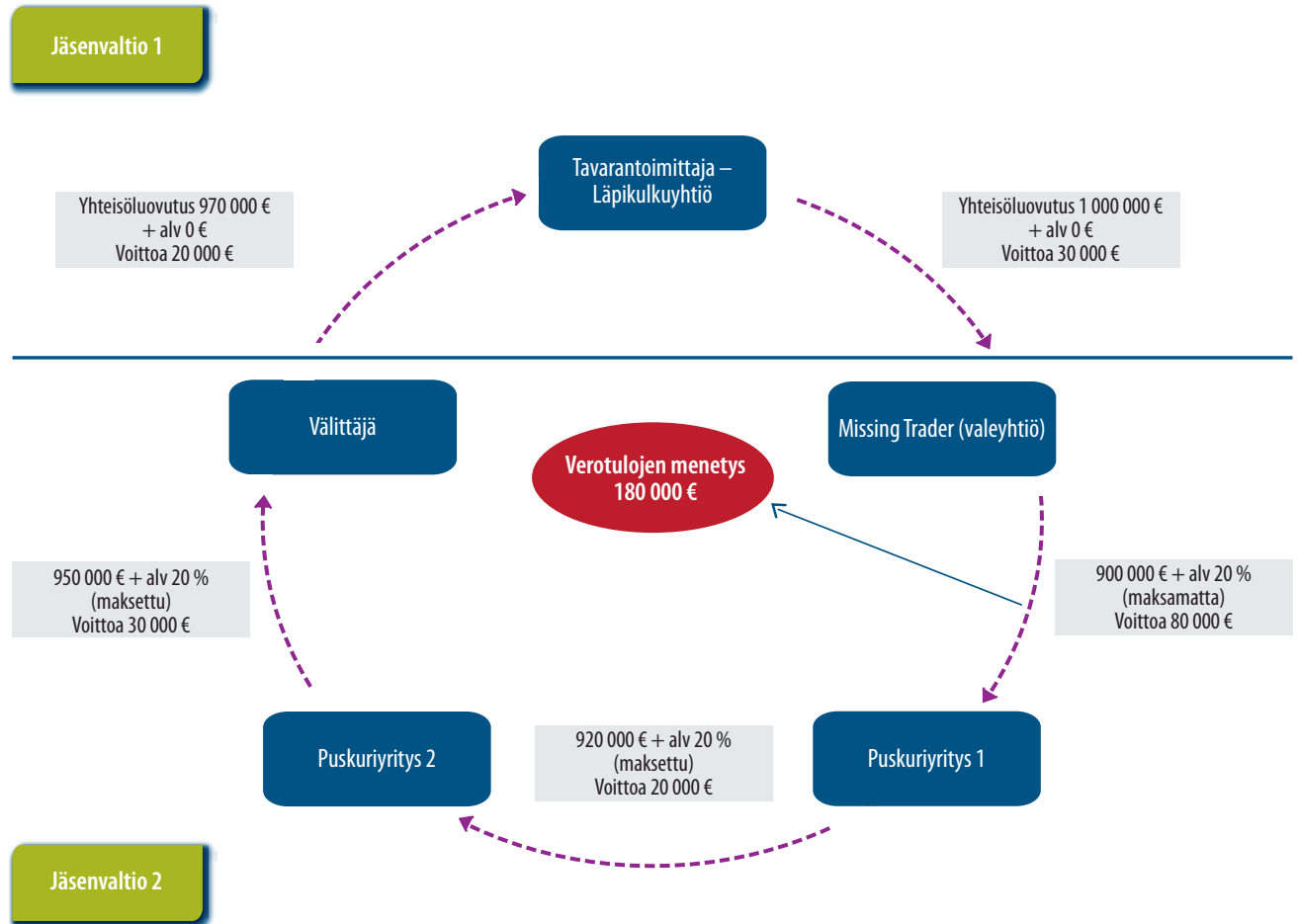
08

**Kaaviossa 2** esitetään karusellipetok- sen peruskuvio, kun oletetaan, että arvonlisäero on 20 prosenttia. Ensimmäisessä vaiheessa läpikulkuyhtiö myy tavarat valeyriykselle 1 000 000 eurol- la ilman arvonlisäveroa, koska yhteisö- luovutukset ovat arvonlisäverottomia. Toisessa vaiheessa valeyritys myy tavarat ensimmäiselle puskurina toi- mivalle kaupan alan toimijalle hintaan 1 080 000 euroa (900 000 euroa plus alv 180 000 euroa). Valeyritys ei tilitä 180 000 euron alv:tä veroviranomaisille vaan katoaa. Kolmannessa vaihees- sa ensimmäinen puskurina toimiva kaupan alan toimija, joka ei ehkä tiedä osallistuvansa petosketjuun, myy tavarat toiselle puskuriryitykselle 20 000 euron voitolla ja maksaa verovi- ranomaisille tästä voitosta arvonlisäve- roa 20 prosenttia (4 000 euroa). Toinen puskuriryitys myy tavarat välittäjälle 30 000 euron voitolla ja maksaa tästä voitosta arvonlisäveroa 20 prosent- tia (6 000 euroa). Välittäjä täydentää petosketjun myymällä tavarat takaisin läpikulkuyhtiölle 20 000 euron voitolla. Se ei veloita arvonlisäveroa läpikul- kuyhtiöltä, koska yhteisöluovutukset ovat arvonlisäverottomia, mutta hakee toiselle puskuriryitykselle maksamansa arvonlisäveron palautusta (190 000 eu- roa). Jäsenvaltion 2 veroviranomaisilta jää näin ollen saamatta 180 000 euroa arvonlisäveroa, koska ensimmäiseltä ja toiselta puskurina toimivalta yrityk- seltä peritään 10 000 euroa, mutta välittäjälle maksetaan palautusta 190 000 euroa. Karusellipetoksen tuottama kokonaisvoitto on siis myös 180 000 euroa, joka jaetaan petokseen osallistuneitten kesken.

4 Tullimenettelyllä 42 tarkoitetaan järjestelmää, jota tuojat käyttävät saadakseen vapautuksen arvonlisäverosta silloin, kun tuodut tavarat kuljetetaan toiseen jäsenvaltioon. Alv maksetaan määräjäsenvaltioon.

Kaavio 2

Karusellipetoksen kaaviokuva



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien Financial Action Task Force -toimintaryhmän antaman esimerkin perusteella.



## 09

Valeyrietykset ja karusellipetokset liittyvät tavallisesti arvokkaisiin tuotteisiin, kuten matkapuhelimiin, tietokoneen mikrosiruihin ja jalometalleihin, mutta kohteina ovat myös aineettomat hyödykkeet kuten päästöhyvitykset, kaasu ja sähkö sekä vihreän energian sertifikaatit<sup>5</sup>.

## 10

Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että yksittäiset jäsenvaltiot eivät pysty yksin estämään yhteisön sisäisiä alv-petoksia, vaan niiden on tehtävä tiivistä yhteistyötä toisten jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden veroviranomaisten kanssa<sup>6</sup>.

### Miten yhteisön sisäisten alv-petosten torjuntaan liittyvä hallinnollinen yhteistyö toimii

## 11

Sisämarkkinoiden tulo lopetti yhteisökaupan rajatarkastukset. Jäsenvaltiot ovat siitä lähtien olleet yhteisökaupan osalta riippuvaisia muilta jäsenvaltioilta saamistaan tiedoista voidakseen kerätä arvonlisäveroa alueeltaan. Jäsenvaltiot käyttävät näiden tietojen vaihtamiseen EU:n lainsäädännön tarjoamia hallinnollisen yhteistyön järjestelyjä<sup>7</sup>. Tässä lainsäädännössä säädetään seuraavista hallinnollisen yhteistyön välineistä:

- a) pyyntöön perustuva tietojen vaihto ja ilman edeltävää pyyntöä tapahtuva tietojen vaihto, joissa käytetään hallinnollisen yhteistyön pysyvän komitean (SCAC) hyväksymiä vakiolomakkeita

- b) sähköisen tietokannan (VIES-järjestelmän) avulla tapahtuva tietojen vaihto (ks. kohdat 3 ja 4 edellä)
- c) samanaikaisesti kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa suoritettavat tarkastukset (monenväliset valvontatoimet) ja verovirkamiesten läsnäolo toisessa jäsenvaltiossa, jolloin he pääsevät tutustumaan siellä säilytettäviin asiakirjoihin tai osallistumaan meneillään oleviin tutkimuksiin
- d) hajautettu Eurofisc-verkosto, jossa jäsenvaltiot voivat vaihtaa nopeasti kohdennettuja tietoja epäilyttävistä kaupan alan toimijoista ja muista vastaavista asioista; tarkoituksena on edistää ja helpottaa arvonlisäveropetosten vastaista monenvälistä yhteistyötä; verkosto toimii yhteistyökehyksenä, jolla ei ole oikeushenkilön asemaa.

## 12

Fiscalis on EU:n toimintaohjelma, joka rahoittaa erilaista toimintaa, esimerkiksi viestintä- ja tietojenvaihtojärjestelmiä, monenvälisiä valvontatoimia, seminaareja ja hankeryhmiä, työvierailuja, koulutusta ja muuta samankaltaista toimintaa. Sen tarkoituksena on parantaa verotusjärjestelmien toimintaa sisämarkkinoilla lisäämällä osallistujamaiden sekä niiden viranomaisten ja virkamiesten välistä yhteistyötä.

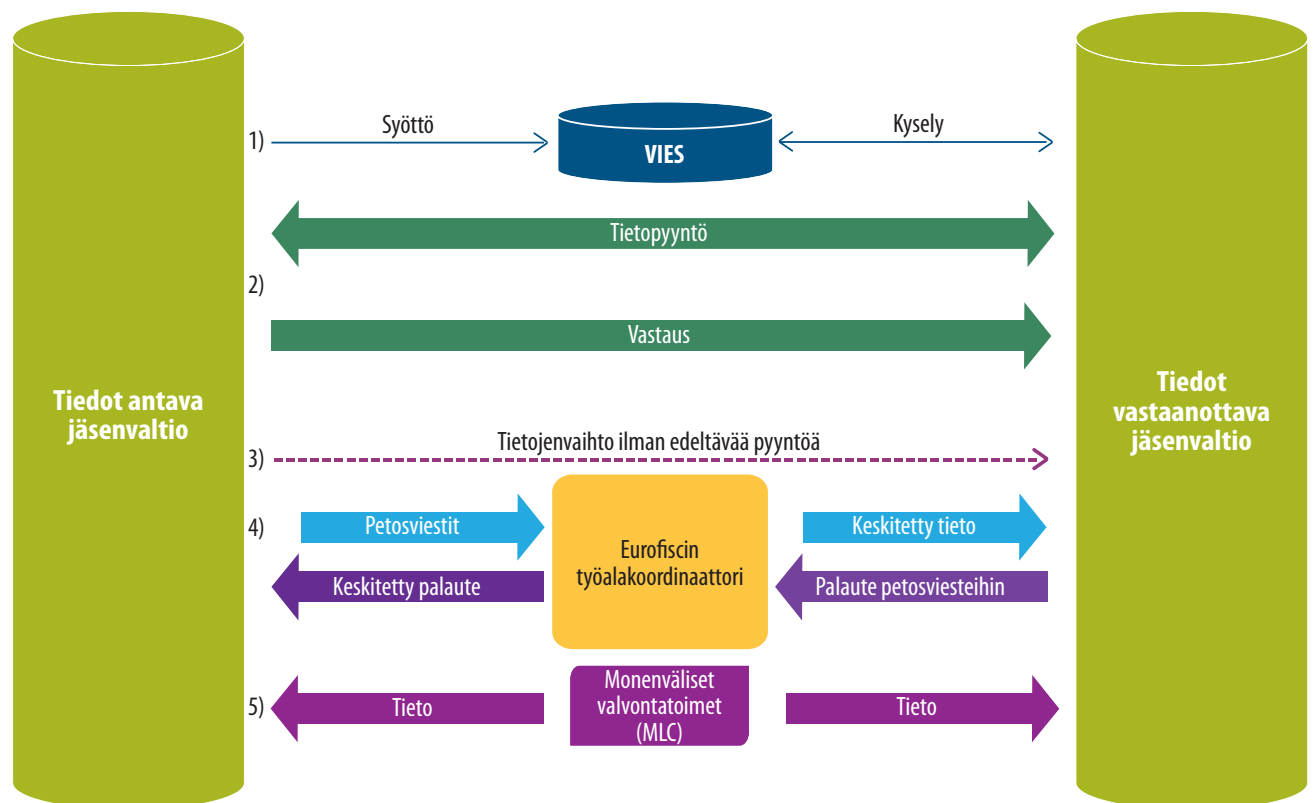
- 5 House of Lords, *European Union Committee's 12th Report of Session 2012–2013, The Fight Against Fraud on the EU's Finances*, laatikko 4, s. 22.
- 6 House of Commons, *Committee of Public Accounts, Standard Report on the Accounts of HM Revenue and Customs: VAT Missing Trader Fraud, Forty-fifth Report of Session 2006–2007*, tiivistelmä, s. 3. Ks. myös COM(2014) 71 final, 12.2.2014: "Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 soveltamisesta".
- 7 Neuvoston asetus (EU) N:o 904/2010.

13

**Kaaviossa 3** esitetään, miten erilaiset hallinnollisen yhteistyön välineet toimivat. **Kaaviossa 4** välineitä on arvioitu tietojen toimittamisnopeuden ja annettujen tietojen yksityiskohtaisuuden perusteella.

Kaavio 3

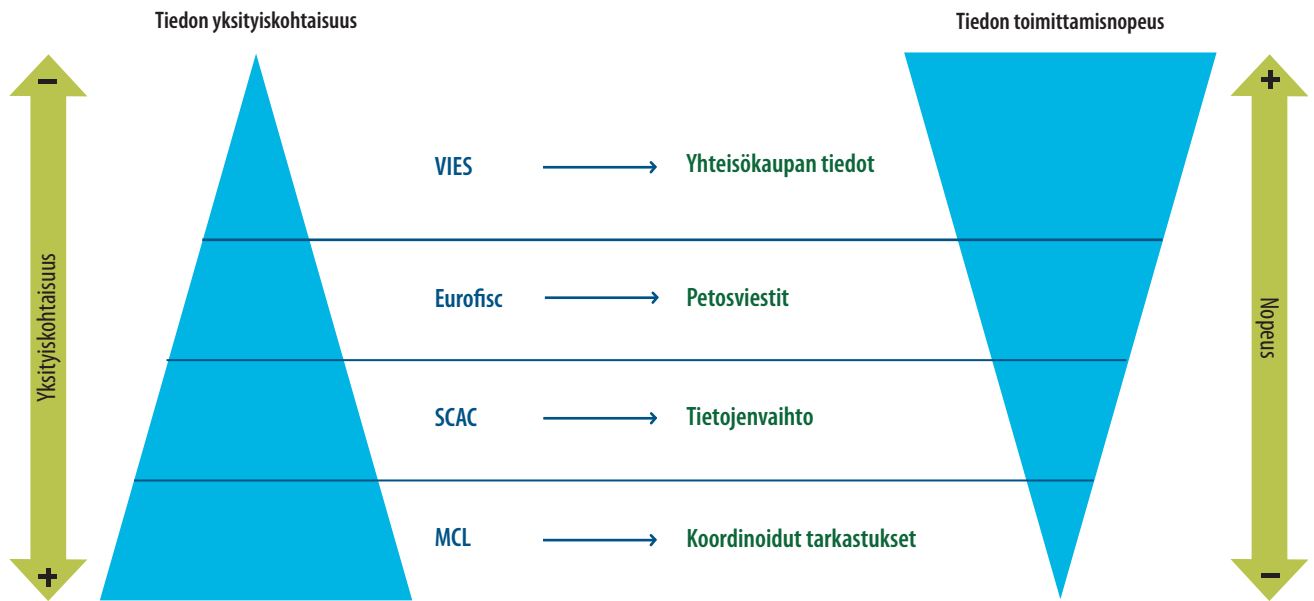
Hallinnollisen yhteistyön välineet



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

Kaavio 4

Hallinnollisen yhteistyön välineiden arviointi tietojen toimittamisnopeuden ja annettujen tietojen yksityiskohtaisuuden perusteella



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin Eurofiscin tietojen perusteella.

## 14

Tarkastuksen tavoitteena oli saada vastaus kysymykseen ”puuttuuko EU yhteisön sisäisiin alv-petoksiin vaikuttavalla tavalla?”. Tätä varten esitettiin seuraavat alakysymykset:

- a) Käyttääkö komissio saatavissa olevia välineitä yhteisön sisäisten alv-petosten torjuntaan vaikuttavasti ja ovatko välineet riittäviä? Vastauksen saamiseksi tutkittiin,
  - i) onko komissio arvioinut kyseisellä alalla tehtyjen petosten määrän luotettavasti ja onko sillä asianmukaiset tulosindikaattorit, joiden avulla ongelman laajuutta sekä ongelman selvittämiseksi käyttöön otettujen sääntely- ja valvontatoimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan arvioida
  - ii) onko komissio ottanut käyttöön vaikuttavat jäsenvaltioiden väliset hallinnollisen yhteistyön järjestelyt alv-tietojen jakamiseksi veroviranomaisten kesken
  - iii) onko komissio edesauttanut asianmukaisen sääntelykehityksen luomista tekemällä asiaankuuluvia lainsäädäntöehdotuksia, joilla alv-petoksia jäsenvaltioissa voitaisiin vähentää.

- b) Onko jäsenvaltioiden alv-petosten vastainen yhteistyö vaikuttavaa? Tähän kysymykseen vastaamiseksi tutkimme, oliko käytössä asianmukaiset mekanismit, joiden avulla voidaan varmistaa tarvittavien tietojen vaikuttava välittäminen ja viranomaisten hallinnollinen yhteistyö eri jäsenvaltioiden välillä ja jäsenvaltioiden sisällä.

## 15

Toimitimme tarkastuksen sekä komissiossa että jäsenvaltioissa. Komissiossa tutkimme, noudattaako komission laatima erityinen sääntely- ja valvontakehys kansainvälisesti suositeltavaa käytäntöä rajat ylittävän verotuksen alalla. Lisäksi teimme tiedonhankintakäyntejä OECD:hen, Europoliin, Eurojustiin ja Eurofiscin puheenjohtajan luo. Lisätietoja komission tarkastustavasta on **liitteessä I**.

## 16

Lähetimme kaikkien jäsenvaltioiden veroviranomaisille kyselyn yhteisön sisäisten alv-petosten torjuntaan liittyvien hallinnollisen yhteistyön järjestelyjen vaikuttavuudesta. Teimme myös tarkastuskäyntejä asianomaisten viranomaisten luo viidessä jäsenvaltiossa (Saksa, Italia, Unkari, Latvia ja Yhdistynyt kuningaskunta). Ne valittiin riskianalyysillä, jossa otettiin huomioon jäsenvaltion alv-määräytymisperusteen suuruus ja alttius alv-petoksille.

## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

### 17

Valituissa jäsenvaltioissa kiinnitettiin huomio luovutusjäsenvaltion veroviranomaisten ja lopullisen kulutusjäsenvaltion veroviranomaisten väliseen tiedonkulkuun, jolla varmistetaan, että veroviranomaiset saavat tietoja yhteisöliiketoimista.

### 18

Olemme tarkastaneet kussakin jäsenvaltiossa otoksen hallinnollisen yhteistyön välineistä: 20 pyyntöön perustuvaa tietojen vaihtoa, kymmenen uutta VIES-rekisteröintiä, 20 VIES-virheviestiä, kymmenen monenvälistä valvontatoimenpidettä ja 20 viestiä riskitoimijoista (petosviestit), jotka on vaihdettu Eurofiscin työalalla 1. Tullimenettelyyn 42 liittyvistä liiketoimista analysoimme luovutusjäsenvaltion tulli- ja veroviranomaisten välistä tietojenvaihtoa 30 tuontitapahtumaa käsittävän otoksen perusteella. Lisäksi tutkimme tullimenettelyä 42 koskevan kertomuksemme<sup>8</sup> suositusten täytäntöönpanotilannetta. Lisätietoja jäsenvaltioiden tarkastustavasta on **liitteessä II**.

8 Erityiskertomus nro 13/2011 "Pystytäänkö tullimenettelyn 42 valvonnalla estämään ja havaitsemaan arvonlisäveronkierto?" (<http://eca.europa.eu>)

## Yhteisön sisäisiin alv-petoksiin liittyvien vertailukelpoisten tietojen ja indikaattorien puute

### 19

Alv-petosten vaikuttava torjuminen edellyttää, että veroviranomaiset laativat järjestelmiä alv-petosten arvioimiseksi ja asettavat sitten tavoitteita sen vähentämiseksi. Kuten tilintarkastustuomioistuin vuonna 2008 totesi, "jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä voitaisiin kohdentaa paremmin, jos yhteisön sisäisen arvonlisäveron kierrosta olisi vertailukelpoista tietoa. Komission tulisi laatia jäsenvaltioiden kanssa yhteinen lähestymistapa, jotta arvonlisäveron kiertoa voitaisiin kvantifioida ja analysoida"<sup>9</sup>.

## Yhteisön sisäisiin alv-petoksiin liittyvien arvioiden puuttuminen EU:n tasolla

### 20

Komissiolla ei ole koko EU:ta koskevia arvioita, koska vain kaksi jäsenvaltiota, Belgia ja Yhdistynyt kuningaskunta, julkaisevat arvioita yhteisön sisäisten alv-petosten vuoksi saamatta jääneen arvonlisäveron määristä. (ks. **laatikko 1**)

### 21

Koska suoraa tietoa alv-petoksista ei ole saatavissa, komissio on teettänyt säännöllisesti tutkimuksia, joissa arvioidaan tosiasiaa kannetun alv:n määrän ja kokonaisverovelvollisuuden eroa eli velvoitteiden noudattamisen puutteista johtuvaa alv-vajetta. Viimeisimmässä tutkimuksessa EU26-jäsenvaltioiden alv-vajeeksi arvioitiin 168 miljardia euroa<sup>10</sup> eli 15,2 prosenttia kokonaisverovelvollisuudesta vuonna 2013<sup>11</sup>.

### 22

Velvoitteiden noudattamisen puutteista johtuva alv-vaje ei ole luotettava arvio yhteisön sisäisten alv-petoksista, koska siihen sisältyy sekä maan sisäisiä että rajat ylittäviä alv-petoksia ja lisäksi myös muita tulonmenetyksiä, jotka johtuvat esimerkiksi laillisesta veronkierrosta, kaupan alan toimijan maksukyvyttömyydestä tai siitä, että verohallinnot eivät heti peri vaikeuksissa olevien yritysten verorästejä. Lisäksi alv-vajeeseen vaikuttavat paljon arviot harmaasta taloudesta, jotka sisältyvät BKT-tietoihin.

- 9 Erityiskertomus nro 8/2007 hallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla (EUVL C 20, 25.1.2008, s. 1), kohta 110.
- 10 Tutkimuksiin eivät sisältyneet arviot Kroatiaa ja Kyproksesta, koska näiden maiden tilastojenpito ei ole vielä täydellistä.
- 11 Euroopan komissio, "Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report" (tutkimus, jossa alv-vajetta kvantifioitiin ja analysoitiin EU:n jäsenvaltioissa, vuoden 2015 kertomus) ([http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/publications/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm)).

## Laatikko 1

### Saatavissa olevat arviot MTIC-petoksista

Yhdistynyt kuningaskunta kvantifioi 22. lokakuuta 2015 vuosina 2013 ja 2014 tehtyjen yhteisön sisäisten alv-petosten arvoksi 0,5–1 miljardia Englannin puntaa<sup>12</sup>. Julkaistut luvut osoittavat, että summa on viiden viime vuoden aikana pienentynyt 0,5 miljardia Englannin puntaa.

Viimeisimmässä Belgian ylimmän tarkastuselimen julkaisemassa arviossa Missing Trader -petosten arvoksi kvantifioitiin 94 miljoonaa euroa vuoden 2009 osalta, 29 miljoonaa euroa vuoden 2010 osalta ja 28 miljoonaa euroa vuoden 2011 osalta<sup>13</sup>.

12 <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps> Yhdistyneessä kuningaskunnassa varainhoitovuosi on valtiontalouden tilinpäätöslaskelmien osalta 1. huhtikuuta – 31. maaliskuuta.

13 "Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants Bruxelles, septembre 2012".

### **Yhteisön sisäisiin alv-petoksiin liittyvien tulosindikaattorien puute**

#### **23**

Komissiolla ei ole tulosindikaattoreita eikä toiminnallisia tavoitteita yhteisön sisäisten alv-petosten vähentämiseksi. Niitä ei ole myöskään jäsenvaltioiden veroviranomaisilla Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta.

#### **24**

Yhdistynyt kuningaskunta määrittää säännöllisesti tulosindikaattoreita, jotka liittyvät alv-tietojen vaihdosta sekä arviointien ja petostapausten määrän kasvun ansiosta kertyneeseen lisätuloon.

#### **25**

Koska ei ole olemassa EU:n laajuisia arvioita yhteisön sisäisistä alv-petoksista eikä tulosindikaattoreita, joilla edistystä voitaisiin seurata, ei voida myöskään arvioida, ovatko EU:n toimet alv-petosten estämiseksi vaikuttavia.

### **Hallinnollinen yhteistyökehys mahdollistaa alv-tietojen jakamisen jäsenvaltioiden veroviranomaisten välillä**

#### **26**

Jäsenvaltiot ovat yhteisökaupan osalta riippuvaisia muilta jäsenvaltioilta saamistaan tiedoista voidakseen kantaa arvonlisäveroa alueeltaan. Tutkimuksemme mukaan veroviranomaiset ovat 26 jäsenvaltiossa 28:sta sitä mieltä, että nykyinen hallinnollisen yhteistyön kehys on riittävä yhteisön sisäisten alv-petosten vaikuttavaan torjuntaan.

### **Jäsenvaltioissa oltiin sitä mieltä, että tietoa on tehokkainta jakaa sähköisillä vakiolomakkeilla, mutta että vastauksia ei saada ajoissa**

#### **27**

Kyselymme tulokset osoittavat, että tällainen tietojenvaihto on tehokkain tapa torjua petoksia, koska vastauksia voidaan käyttää todisteina oikeudessa. Tietojenvaihdossa heinäkuussa 2013 käyttöön otetut sähköiset lomakkeet toimivat tyydyttävästi ja kysymysten käsittely on nopeutunut. Arvonlisäveron periminen paranee, kun kerätään todisteita kaupan alan toimijan osallistumisesta petoksiin. Lisäksi veroviranomaiset käyttävät näitä tietoja hyväksi evätessään kaupan alan toimijoilta oikeuden vähentää ostoistaan maksamansa alv<sup>14</sup> tai tehdä yhteisöluovutuksia arvonlisäverottomana<sup>15</sup> (eli soveltaa nollaverokantaa). Perusteena on, että kaupan alan toimijan tiedossa on ollut tai olisi pitänyt olla, että liiketoimiin liittyy verovilpistä johtuvia verotulonmenetyksiä.

14 Yhteisöjen tuomioistuimen 6. heinäkuuta 2006 antama tuomio yhdistetyissä asioissa C-439/04 ja C-440/04, Kittel ja Recolta Recycling, Kok. 2006 I-6177, 60 ja 61 kohta.

15 Unionin tuomioistuimen 6. syyskuuta 2012 antama tuomio asiassa C-273/11, Mecsek-Gabona, 55 kohta.

## Huomautukset

### 28

Tietojen vaihto sähköisten vakiolomakkeiden avulla voi tapahtua kahdella eri tavalla, pyyntöön perustuvana tietojenvaihtona tai ilman edeltävää pyyntöä tapahtuvana tietojenvaihtona.

### Pyyntöön perustuva tietojenvaihto

### 29

Jäsenvaltion viranomaisten on toimitettava pyydetyt tiedot mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kolmen kuukauden kuluttua pyynnön vastaanottamispäivästä. Jos nämä tiedot ovat jo pyynnön vastaanottavan viranomaisen hallussa, määräaika on enintään kuukausi.

### 30

Määräaikojen noudattamiseen ei kuitenkaan oltu tyytyväisiä. Jäsenvaltioiden komissiolle toimittamista tilastoista käy ilmi, että vuonna 2013 jäsenvaltiot vastasivat myöhässä 41 prosenttiin pyynnöistä. Tämän lisäksi kuusi jäsenvaltiota vastasi kyseisenä vuonna myöhässä yli 50 prosenttiin pyynnöistä. Tutkittaessa vastaanotettujen pyyntöjen määriä jäsenvaltioitain nähdään, että viivästykset eivät aina ole olleet suhteessa pyyntöjen määrästä aiheutuneeseen työtaakkaan.

### 31

Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta yksikään tarkastettujen jäsenvaltioiden veroviranomaisista ei ole määrittänyt toiminnallisia tavoitteita, jotka koskevat myöhässä annettujen vastausten prosenttimäärän pienentämistä tai alv-tietojen vaihdosta sekä arviointien ja petostapausten määrän kasvusta aiheutuneen lisätulon keräämistä. Myöskään kyseisen hallinnollisen yhteistyön välineen vaikutusta alv:n kantamiseen ei kovin hyvin tunneta.

### 32

Kysely osoitti kuitenkin, että vastaajat olivat yhtä lukuun ottamatta tyytyväisiä vastausten laatuun. Komissio määritteli tulosindikaattorit tietojenvaihtojen määrälle. Sen asettama tavoite lisätä pyyntöön perustuvan tietojenvaihdon määrää 13 prosenttia lähtötilanteeseen verrattuna saavutettiin vuonna 2013.

### 33

Pyyntöön perustuva sähköinen tietojenvaihto on hyödyllinen ja jäsenvaltioiden arvostama väline. Sen vaikuttavuudesta arvonlisäveron kantamisessa ei kuitenkaan ole tarpeeksi tietoa. Myös vastausten myöhästyminen heikentää arvonlisäveron keräämisen vaikuttavuutta.



### Tietojenvaihto ilman edeltävää pyyntöä

#### 34

EU:n lainsäädännön mukaan "kunkin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on ilman edeltävää pyyntöä toimittava minkä tahansa toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle (...) tiedot seuraavissa tilanteissa:

- a) verotuksen on määrä tapahtua määräjäsenvaltiossa ja alkuperäjäsenvaltion toimittamia tietoja tarvitaan määräjäsenvaltion tarkastusjärjestelmän tehokasta toimintaa varten;
- b) jäsenvaltiolla on syytä uskoa, että toisessa jäsenvaltiossa on tapahtunut tai on todennäköisesti tapahtunut arvonlisäverolainsäädännön rikkominen
- c) toisessa jäsenvaltiossa on verotulojen menetyksen vaara<sup>16</sup>.

#### 35

Komissio määrittä tulosindikaattorit tietojenvaihtojen määrälle. Sen asettama tavoite lisätä tietojenvaihtoa kymmenen prosenttia lähtötilanteeseen verrattuna saavutettiin vuonna 2013.

#### 36

Tutkimus osoitti, että jäsenvaltiot pitivät kyseistä välinettä selvästi hyödyllisenä. Ne antoivat useita esimerkkejä tilanteista (alv-määräytymisperusteen lisäarviointit, tiedot valeyriyksistä, korjaukset VIES-järjestelmään), joissa tietojen vaihtaminen ilman edeltävää pyyntöä oli ollut niille hyödyllistä.

### **VIES-järjestelmästä saatavien yhteisöliiketoimia koskevien tietojen luotettavuudessa on toisinaan ongelmia**

#### 37

EU on perustanut sähköisen järjestelmän (VIES), jonka kautta jäsenvaltiot vaihtavat tietoja alv-rekisteröidyistä kaupan alan toimijoista ja yhteisöluovutuksista. Jäsenvaltiot vastaavat VIES-järjestelmään sisältyvien tietojen laadusta ja luotettavuudesta. Niiden on toteutettava riskinarviointinsa mukaiset menettelyt näiden tietojen tarkistamiseksi. Tarkistukset on tehtävä pääsääntöisesti ennen alv-tunnisteiden antamista tai, jos ennen rekisteröintiä tehdään ainoastaan alustavia tarkistuksia, viimeistään kuuden kuukauden kuluttua tällaisesta rekisteröimisestä.

16 Neuvoston asetuksen (EY) N:o 904/2010 13 artiklan 1 kohta.

## Huomautukset

### 38

Vaikka kyselyssämme tuli esiin vain yksittäisiä järjestelmän luotettavuuteen liittyviä ongelmia (neljä vastajaa 28:sta), i) saamatta jääneisiin tai myöhässä saatuihin tietoihin liittyviä ongelmia oli 17, ii) 11 jäsenvaltion kyselyvastauksissa tulivat esiin myös tiedonsaannin vaikeudet, iii) kymmenen jäsenvaltion vastaajat ilmoittivat, että alv-tunnisteita ei aina peruuteta ajoissa ja iv) alv-tunnisteita koskevat tiedot eivät olleet ajantasaisia seitsemässä jäsenvaltiossa.

### 39

Nämä havainnot vahvistuivat tehdessämme tarkastukseen kuuluvia testejä viidessä jäsenvaltiossa. Testeissä tuli esiin myös se, että VIES-järjestelmään viedään uusia alv-tunnisteita tekemättä riskiin perustuvia tarkistuksia ja antamatta asianmukaista ”koulutusta”<sup>17</sup> sellaisille kaupan alan toimijoille, jotka jo ovat alv-rekisteröityjä. Jotta jäsenvaltioiden riskinhallintajärjestelmät olisivat vaikuttavia ja vähentäisivät Missing Trader -ongelmia, korkean riskin kaupan alan toimijat on tarkistettava heti rekisteröitäessä.

### 40

Myönteisenä seikkana voidaan mainita, että Portugalissa on otettu käyttöön kaksitasoinen alv-tunniste, eli jäsenvaltion sisäisellä toiminnalla on oma tunnisteensa ja yhteisöluovutuksissa käytetään toista tunnistetta. Lisäksi jotkin jäsenvaltiot, muun muassa Espanja, Portugali ja Kroatia, suorittavat lisätarkastuksia yhteisöluovutuksia tekemään pyrkiville verovelvollisille.

### 41

Valitsimme otoksen VIES-virheviestejä virheellisistä alv-tunnisteista<sup>18</sup> ja huomaisimme, että useimpien tarkastettujen jäsenvaltioiden veroviranomaiset<sup>19</sup> eivät reagoineet näihin viesteihin. Tämä lisää riskiä, että jotkin luovutukset jäävät verottamatta. Lisäksi yhteenvetoilmoituksia vastaanottavan jäsenvaltion on ilmoitettava lähettäjälle virheellisistä alv-tunnisteista kahden työpäivän kuluessa. Eräissä tapauksissa jäsenvaltio lähetti virheviestin yli kaksi vuotta ja viisi kuukautta myöhässä. Jos virheviesti tulee vanhentumisajan<sup>20</sup> jälkeen, alv:n periminen on mahdotonta.

### 42

Karusellipetoksissa läpikulkuyhtiöt tekevät yhteisön sisäisiä todellisia tai valeluovutuksia valeyriyksille (Missing Trader) tai velvoitteitaan laiminlyöville yrityksille. Tämän vuoksi niiden toisissa jäsenvaltioissa olevat kauppakumppanit on tunnistettava, tarkastettava ja tarpeen tullen poistettava rekisteristä viipymättä. Joidenkin jäsenvaltioiden lainsäädäntö ei kuitenkaan salli läpikulkuyhtiön poistamista rekisteristä vain siksi, että sillä on liikesuhteita valeyhtiöihin tai velvoitteitaan laiminlyöviin yhtiöihin.

- 17 Fiscalis-hankeryhmän nro 32 veroviranomaisille laatiman riskihallintaoppaan ”Compliance Risk Management Guide For Tax Administrations” mukaan silloin, kun kaupan alan toimijat jättävät velvoitteensa suorittamatta verolainsäädännön tietyn kohdan monimutkaisuuden johdosta, veroviranomaiset voivat antaa toimijoille ilmaisia neuvoja tai tehdä lainsäädännön yksinkertaistamista koskevan ehdotuksen.
- 18 Kun jäsenvaltio lähettää alv-yhteenvetoilmoituksen VIES-järjestelmän kautta, tiedon vastaanottanut jäsenvaltio lähettää takaisin virheviestin, jossa on lueteltu kaikki virheellisiksi havaitut alv-tunnisteet.
- 19 Italia (10 tapauksessa 10:stä), Unkari (7 tapauksessa 10:stä), Latvia (yhdessä tapauksessa 10:stä) ja Yhdistynyt kuningaskunta (10 tapauksessa 10:stä).
- 20 Jäsenvaltioiden verolainsäädännössä määritelty aika, jonka jälkeen arvonlisävero ei voida periä.

**43**

Komissio ei tee seurantakäyntejä jäsenvaltioihin arvioidakseen, ovatko ne toteuttaneet ”tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi”, että arvonnalisäverotarkoituksiin rekisteröitymistä varten toimitetut tiedot ovat kattavat ja täsmälliset<sup>21</sup>. Ilman tällaisia käyntejä komission on vaikea seurata, onko toimenpiteisiin tehty parannuksia.

**44**

VIES on erittäin hyödyllinen väline jäsenvaltioiden väliseen yhteisöluovutuksia koskevaan tietojenvaihtoon. Jäsenvaltioissa sen käyttöön liittyy kuitenkin puutteita, jotka toisinaan vaikuttavat VIES-tietojen luotettavuuteen, oikeellisuuteen, kattavuuteen ja oikea-aikaisuuteen ja näin ollen myös vaikuttavuuteen petosten torjunnassa.

### **Monenväliset valvontatoimet ovat tehokas väline, mutta niitä suoritetaan harvemmin**

**45**

Kaksi jäsenvaltiota tai useammat jäsenvaltiot voivat sopia yhden tai useamman asiaan kuuluvan kaupan alan toimijan verovelvollisuuden koordinoitua tarkastamisesta, jos ne katsovat, että tällaiset tarkastukset ovat tehokkaampia kuin vain yhden jäsenvaltion suorittamat tarkastukset.

**46**

Tutkimus osoitti, että 27 jäsenvaltiota pitää monenvälisiä valvontatoimia hyödyllisenä alv-petosten torjuntavälineenä. Välinettä ei kuitenkaan käytetty täysimääräisesti hyväksi, ja sen käyttö on vähenemässä. Komission tilastoista näkyy, että jäsenvaltioiden aloittamat monenväliset valvontatoimet ovat vähentyneet. Vuonna 2011 niitä oli 52, vuonna 2012 määrä laski 42:een ja vuonna 2013 niitä oli vain 33. Monenväliset valvontatoimet ovat usein hitaita. Tarkastuksessamme kävi ilmi, että useimmissa tapauksissa niitä ei saatu vuodessa päätökseen, vaikka niin oli tarkoitus. Myöskään komission tavoitetta lisätä aloitettujen monenvälisen valvontatoimien määrää seitsemällä prosentilla lähtötilanteeseen verrattuna eli 46:een ei saavutettu vuonna 2013. Tämä osoittaa, että komission suositus nostaa jäsenvaltioiden aloittamien monenvälisen valvontatoimien määrää noin 75:een vuonna 2014 ei ollut realistinen.

**47**

Tarkastettujen jäsenvaltioiden veroviranomaisilla ei ole tulosindikaattoreita lukuun ottamatta Yhdistynyttä kuningaskuntaa, joka on määrittänyt toiminnallisen tavoitteen arvonnalisäverolle, jota voidaan periä monenvälisiin valvontatoimiin osallistumisen johdosta. Muut monenvälisiin valvontatoimiin osallistuvat jäsenvaltiot eivät seuraa valvonnan tuloksena olevaa arvonnalisäveron perintää. Näin ollen niiltä puuttuu kannusteita osallistua enemmän monenvälisiin valvontatoimiin.

21 Neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 22 artikla.

## Eurofisc: lupaava väline, joka kaipaa parannusta

### 48

Eurofisc on jäsenvaltioiden vero- ja tullivirkamiesten välinen hajautettu verkosto, joka vaihtaa nopeasti kohdennettuja tietoja mahdollisesti vilpillisistä yrityksistä ja liiketoimista. Eurofiscissa on tätä nykyä neljä työalaa (ks. **laatikko 2**).

### 49

Komissio antaa Eurofiscille teknistä ja logistista apua, mutta se ei osallistu Eurofiscin päivittäiseen toimintaan eikä pääse Eurofiscissa vaihdettuihin tietoihin. Jäsenvaltioiden yhteysviranomaisilla, jotka osallistuvat tiettyyn Eurofiscin työalaan, on kokemusta alv-petosten torjunnasta. He nimeävät keskuudestaan Eurofiscin työalakoordinaattorin. Koordinaattori kokoaa ja jakaa tiedot, joita hän saa työalaan osallistuvilta Eurofiscin yhteysviranomaisilta.

### 50

Kun jäsenvaltio on luokitellut jonkin yrityksen läpikulkuyhtiöksi, joka tekee yhteisön sisäisiä todellisia tai valeluovutuksia valeyhtiöille tai velvoitteitaan laiminlyöville yrityksille, tieto valeyhtiön senhetkisistä tai aiotuista kumpaneista on lähetettävä viipymättä Eurofiscin välityksellä niin, että ne voidaan tunnistaa, tarkastaa ja tarpeen tullen poistaa rekistereistä nopeasti. Muutoin jäsenvaltioilla ei ole paljon mahdollisuuksia puuttua MTIC-petoksiin ennen kuin ne tapahtuvat. Ilman saatujen petosviestien hyödyllisyyttä koskevaa nopeaa palautemekanismia jäsenvaltiot eivät voi parantaa riskianalyyysinsä laatua.

### 51

Tutkimuksemme osoitti, että 27 jäsenvaltiota pitää Eurofisciä petoksia vaikuttavasti ehkäisevänä varhaisvaroitusjärjestelmänä. Ne valittivat kuitenkin seuraavista puutteista, jotka vahvistettiin myös jäsenvaltioissa suoritetuissa tarkastuksiin kuuluvissa testeissä: i) palautetta ei tullut riittävän usein, ii) vaihdettu tieto ei ollut aina hyvin kohdistettua, iii) kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu kaikkiin Eurofiscin työaloihin, iv) tietojenvaihto ei ole käyttäjäystävällistä ja v) tietojenvaihto on liian hidasta.

## Eurofiscin työalat

- Työala 1: Missing Trader -petokset (MTIC).
- Työala 2: Kuljetusvälineitä koskevat petokset (autot, laivat ja lentokoneet).
- Työala 3: Tullimenettelyn 42 väärinkäyttöön liittyvät petokset.
- Työala 4: Alv-petosten suuntausten ja kehityksen seurantakeskus.

## 52

Kaikissa tarkastetuissa jäsenvaltioissa petosviestien käsittely ja lataaminen kävi hitaasti ja kömpelösti. Kussakin tarkastetussa jäsenvaltiossa tutkittiin 20 petosviestin otos. Tämä vahvisti sen, että tietojenvaihto on jossakin määrin alkeellista, hidasta ja käyttäjälle hankalaa ja että siinä käytetään Excel-laskentataulukoita. Eurofiscin työalakoordinaattori kokoaa ja jakaa manuaalisesti nämä laskentataulukot kunkin Eurofiscin osallistuvan jäsenvaltion yhteysviranomaisille. Vaara välittää epätäydellisiä ja vääriä tietoja kasvaa.

## 53

Tarkastuksemme on osoittanut, että kullakin jäsenvaltiolla on oma riskianalyysinsä. Yhteisiä kriteerejä tai tietolähteitä riskianalyysin tekemistä varten ei ole. Lisäksi palautetta vaihdettujen tietojen hyödyllisyydestä annetaan vain harvoin. Eri työaloihin osallistuvat jäsenvaltiot vaihtavatkin usein tietoja kaupan alan toimijoista, joita ei ole syytä epäillä vilpistä, ja hukkaavat näin resursseja<sup>22</sup>.

## 54

Annettua/saatus palautetta tai oikea-aikaisuutta koskevia laatuindikaattoreita ei ole käytössä. Verkoston kautta ilmoitettujen yritysten määrästä ja niiden luokittelusta eri kategorioihin on annettu tilastotietoja, mutta jäsenvaltiot eivät ole määritelleet muita tulosindikaattoreita, joiden perusteella Eurofiscin eri työalojen vaikuttavuutta voitaisiin arvioida. Toimitetun palautteen oikea-aikaisuudesta ei myöskään ole saatavissa kokonaistilastoja.

## 55

Otosten testaustulokset osoittavat, että useimmissa tarkastetuissa jäsenvaltioissa petosviesteihin annettavan palautteen toimittaminen kestää yli kolme kuukautta. Annetut tiedot eivät useinkaan ole kattavia, ja joissakin tapauksissa niitä ei ole annettu standardimuodossa, mikä viivästyttää niiden käsittelyä entisestään.

### Komissio antaa jäsenvaltioille arvokasta apua, mutta ei tee niihin tarkastuskäyntejä

## 56

Jäsenvaltiot ja komissio tarkastelevat ja arvioivat hallinnollista yhteistyötä koskevien järjestelyjen toimivuutta. Komissio kokoaa yhteen jäsenvaltioiden kokemukset parantaakseen näiden järjestelyjen toimivuutta.

## 57

Tutkimuksemme mukaan 25 vastaajaa 28:sta katsoo, että komissio antaa jäsenvaltioille arvokasta apua. Komissio julkaisi 12. helmikuuta 2014 kertomuksen, jossa arvioitiin hallinnollista yhteistyötä<sup>23</sup>. Komissio korosti, että jäsenvaltiot voivat puuttua veropetoksiin ja veron kiertämiseen tehokkaasti vain, jos ne työskentelevät yhdessä, ja siksi keskeisenä tavoitteena on jäsenvaltioiden veroviranomaisten välisen hallinnollisen yhteistyön parantaminen.

- 22 Työalalla 1 ladattiin vuosina 2011–2014 yhteensä 30 493 viestiä, jotka koskivat seurattuja yrityksiä. Kyselyn kohteena olleet jäsenvaltiot eivät antaneet palautetta 11 028 viestin osalta (36 prosenttiin viesteistä). Muissa yrityksistä koskevilla viesteillä (19 465 kpl) 11 127 yritystä (57 prosenttia) oli sellaisia, jotka luokiteltiin ilman petosriskiä toimiviksi normaaleiksi kaupan alan toimijoiksi. Työalalla 3 lähetettiin 83 301 viestiä vuonna 2013. Lisäystä vuoteen 2012 oli 80 prosenttia. Vaikka vaihdettujen tietojen määrä lisääntyi huomattavasti, tietojen kohdentuminen huononi. Lähes 83 prosenttia vuonna 2013 ilmoitetuista kaupan alan toimijoista luokiteltiin ilman vilppiä toimiviksi, kun määrä vuonna 2012 oli 70 prosenttia.
- 23 COM(2014) 71 final, 12. helmikuuta 2014.

### 58

Komission kertomuksessa tuotiin esiin alat, joilla hallinnollista yhteistyötä voidaan yhä tehostaa. "Tietopyyntöihin on kaiken kaikkiaan vastattava nopeammin, koska vastausten myöhästyminen on merkittävä ongelma. [...] Oma-aloitteisesti tai pyynnöstä annettavan palautteen käyttöön on syytä kannustaa pyrittäessä hyvään yhteistyöhön ja parhaisiin käytäntöihin, sillä palaute on paras tapa kertoa verovirkamiehille, että heidän työnsä on ollut (joiltakin osin) hyödyllistä."

### 59

Komission kertomus perustui muun muassa jäsenvaltioille lähetettyyn kyselyyn. Jäsenvaltioihin ei kuitenkaan ole tehty yhtään käyntiä kertomuksen julkaisemisen ja tarkastuksen välisenä aikana. Ellei komissio tee tarkastuskäyntejä paikan päälle jäsenvaltioiden veroviranomaisten luo, se ei voi tarkoin tietää, miten hallinnollista yhteistyötä koskevat järjestelyt tosiasiallisesti toimivat, eikä näin ollen pysty vaikuttavasti parantamaan tätä toimintaa.

### **EU:n ulkopuolisista maista saatuja tietoja ei vaihdeta jäsenvaltioiden kesken**

### 60

EU:n lainsäädännössä säädetään, että kun jokin EU:n ulkopuolinen maa ilmoittaa tietoja jonkin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, tämä voi toimittaa ne sellaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, joille nämä tiedot saattavat olla kiinnostavia, ja joka tapauksessa tätä pyytävien jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille<sup>24</sup>.

### 61

Vain 13 vastaajaa on sitä mieltä, että jäsenvaltiot käyttävät hyväksi kyseistä mahdollisuutta vaihtaa EU:n ulkopuolisista maista saatuja tietoja. Samalla kuitenkin yhdeksän vastaajaa ehdotti, että Yhdysvaltojen kanssa tehtäisiin keskinäistä avunantoa koskeva sopimus arvonlisäveron alalla, ja kahdeksan vastaajaa ehdotti sopimusta Turkin ja Kiinan kanssa. Tämä osoittaa, että kyseiset tiedot ovat tärkeitä.

### 62

EU:n ulkopuolisista maista saatavat tiedot ovat erityisen tärkeitä silloin, kun arvonlisäveroa on kerättävä digitaalisista palveluista ja aineettomista hyödykkeistä, joita toimitetaan kaukaisista sijaintipaikoista eurooppalaisille kuluttajille ilman, että niiden toimittaja on suoraan tai välillisesti läsnä kuluttajan oikeudenkäyntialueella (ks. kohdat 90–92).

24 Neuvoston asetuksen (EY) N:o 904/2010 50 artiklan 1 kohta.

## Fiscalis on tärkeä hallinnollista yhteistyötä vahvistava EU:n väline

### 63

EU perusti monivuotisen toimintaohjelman, Fiscalis 2013:n, rahoittamaan verotusjärjestelmien toimintaa sisämarkkinoilla parantavia veroviranomaisten aloitteita. Ohjelmaa pidennettiin vastikään ulottumaan vuoteen 2020<sup>25</sup>. Fiscalis 2013 -ohjelman kokonaisbudjetti vuosina 2008–2013 oli 156,9 miljoonaa euroa. Fiscalis 2020 -ohjelmalle on myönnetty määrärahoja 223,4 miljoonaa euroa. Fiscalis 2020 -ohjelman perustamisasetuksessa määritellään erityistavoite, jossa painotetaan entistä selvemmin veropetosten, veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun torjunnan tukemista<sup>26</sup>.

### 64

Olemme tutkineet Fiscalis 2013 -ohjelman väli-<sup>27</sup> ja loppuarvioinnit<sup>28</sup> sekä joidenkin Fiscalis-hankeryhmien tuotokset ja haastatelleet Fiscalis-ohjelmasta vastaavia jäsenvaltioiden virkamiehiä. Tarkastimme kussakin jäsenvaltiossa otoksen Fiscalis-ohjelmasta rahoitettavista hallinnollisen yhteistyön välineistä: 20 pyyntöön perustuvaa tietojen vaihtoa, 20 VIES-virheviestiä, kymmenen monenvälistä valvontatoimenpidettä ja 20 petosviestiä, jotka on vaihdettu Eurofiscin työalalla 1.

### 65

Fiscalis 2013 -ohjelman perustamispäätöksessä sanotaan, että ”työohjelma sisältää indikaattoreita [...] ohjelman erityistavoitteita varten”, mutta väliarviointiin mennessä komissio ei ollut määrittänyt yhtään indikaattoria. Väliarvioinnissa suositeltiin, että komissio ja jäsenvaltiot perustaisivat tulosperusteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän, johon sisältyy joukko keskeisiä tulos- ja tuotosindikaattoreita sekä mahdollisuuksien mukaan lähtötilanteita ja tavoitteita, joihin edistystä voidaan vuosittain verrata. Komissio perustikin tulosindikaattori-järjestelmän, mutta se otettiin käyttöön vasta huhtikuussa 2014, ja samaa kritiikkiä esitettiin loppuarvioinnissa kesäkuussa 2014.

### 66

Ilman lähtötilannetta kuvaavia lukuja ja indikaattoreita Fiscalis 2013 -ohjelman vaikuttavuutta ei voitu kvantifioida. Toisaalta tarkastettujen jäsenvaltioiden käyttäjäkunnan arvioissa esitetty laadullinen evidenssi on enimmäkseen myönteistä. Esimerkiksi Fiscalis 2013 -ohjelman väliarvioinnin mukaan tutkimukseen osallistuneet ja haastatellut ovat sitä mieltä, että Fiscalis -ohjelman tehostava vaikutus petosten torjuntaan näkyy petostapusten vähenemisenä ja niitä koskevien havaintojen lisääntymisenä. Myös petoshavaintojen seurauksena koottava veromäärä kasvaa. Tarkastettujen viiden jäsenvaltion veroviranomaisista ei kuitenkaan yksikään mittaa Fiscalis-ohjelmaan osallistumisesta saatavaa tulosta tältä kannalta.

- 25 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1482/2007/EY, tehty 11 päivänä joulukuuta 2007, sisämarkkinoiden verotuksen järjestelmiä vahvistavasta yhteisön ohjelmasta (Fiscalis 2013) ja päätöksen N:o 2235/2002/EY kumoamisesta (EUVL L 330, 15.12.2007, s. 1). Toimintaan kuuluu viestintä- ja tietojenvaihtojärjestelmiä, monenvälistä valvontatoimia, seminaareja ja hankeryhmiä, työvierailuja ja koulutusta sekä muuta samankaltaista toimintaa.
- 26 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1286/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin verotusjärjestelmien toimintaa kaudella 2014–2020 parantavan toimintaohjelman (Fiscalis 2020) perustamisesta ja päätöksen N:o 1482/2007/EY kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 25).
- 27 [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013\\_mid\\_term\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf)
- 28 [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013\\_final\\_evaluation.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf)

### Hallinnollisen yhteistyön välineiden rahoittaminen

#### 67

Noin 22 prosenttia talousarviosta meni yhteisiin toimiin, joihin kuuluvat monenväliset valvontatoimet, työvierailut, seminaarit ja hankeryhmät. Loppuarvioinnissa kustannukset arvioitiin erittäin kohtuullisiksi. Väliarvioinnissa todettiin, että erityistavoitteiden osalta ohjelma oli vaikuttanut suuressa määrin ohjelmaan osallistuneiden kansallisten veroviranomaisten hallinnollisen yhteistyön parantamiseen.

### Tietotekniikkaan liittyvän infrastruktuurin riittävyyden varmistaminen

#### 68

Lähes 75 prosenttia talousarviosta oli tarkoitettu käytettäväksi viestintä- ja tietojenvaihtojärjestelmiin. Loppuarvioinnissa tarkasteltiin erityisesti tietotekniikkajärjestelmiä, koska niiden osuus Fiscalis 2013 -ohjelman menoista oli niin suuri. Kustannuksia pidettiin perusteltuina järjestelmien suuren käyttöasteen vuoksi. Myös sidosryhmät vaikuttivat enimmäkseen vakuuttuneilta siitä, että järjestelmillä on arvoa. Käyttäjät suhtautuivat tarkastetuissa jäsenvaltioissa yleensä myönteisesti tietotekniikkaan.

### Asiantuntemuksen edistäminen Fiscalis-hankeryhmien avulla

#### 69

Fiscalis-hankeryhmä koostuu jäsenvaltioiden asiantuntijoista. Heidän tehtävänä on muun muassa pitää yhteisön sisäisten alv-petosten torjuntaa koskeva hyvän käytännön opas<sup>29</sup> ajan tasalla. Jäsenvaltioiden veroviranomaiset ovat tyytyväisiä osallistumiseensa näihin ryhmiin ja ovat omasta mielestään edistäneet hyvien hallinnollisten käytäntöjen levittämistä ja EU:n verolainsäädännön tuntemusta verovirkamiesten keskuudessa. Fiscalis-hankeryhmän nro 29 laatimat parhaita käytäntöjä koskevat suositukset<sup>30</sup> ovat mielestämme päteviä. Käytimme niitä tullimenettelyä 42 koskevan tarkastusmallimme pohjana (ks. *liite III*).

#### 70

Väliarvioinnin mukaan Fiscalis-ohjelma on vaikuttanut suuressa määrin siihen, että verovirkamiesten unionin lainsäädännön ja sen täytäntöönpanon tuntemus, erityisesti arvonlisä- ja valmisteveron osalta, on saavuttanut korkean tason. Lisäksi ohjelma on vaikuttanut erittäin suuressa määrin hyvän hallinnollisen käytännön kehittämiseen.

29 Hyvän käytännön opas on julkaistu jäsenvaltioiden internet-sivustoilla.

30 Fiscalis-hankeryhmä nro 29 alv-sääntöjen vilpillisestä soveltamisesta tuonin yhteydessä.



## Huomautukset

### Arvonlisäverolainsäädäntöä on mukautettu alv-petosten torjumiseksi

#### 71

Tuloksellinen alv-petosten torjuntastrategia edellyttää yhteisön sisäisten alv-petosten torjuntaan liittyvien asianmukaisten lainsäädäntötoimien hyväksymistä. Vuonna 2008 antamassaan tiedonannossa komissio määritteli toimintasuunnitelman, joka koski koordinoitua strategiaa alv-petosten torjunnan tehostamiseksi Euroopan unionissa ja johon sisältyi 11 lainsäädäntöehdotusta<sup>31</sup>. Tarkoituksena oli tehostaa alv-petosten ennaltaehkäisyä<sup>32</sup>, alv-petosten havaitsemista<sup>33</sup> sekä veroviranomaisten veronkanto- ja verosaamisten perintäkykyä<sup>34</sup>.

#### 72

Neuvosto hyväksyi useimmat näistä ehdotuksista, lukuun ottamatta yhteisvastuullisuutta ja vastuun jakamista kaikkien jäsenvaltioiden tulojen suojelemisessa.

### Arvonlisäveron yhteenvetoilmoitusten teko- ja toimitusaikaa on lyhennetty

#### 73

Yhdessä hyväksytyistä ehdotuksista<sup>35</sup> otettiin käyttöön määräys, jonka mukaan yhteisön sisäisiä tavaraluovutuksia koskevat tiedot on toimitettava kuukausittain, jos liiketoimien kokonaisarvo on yli 50 000 euroa. Tarkoituksena oli, että petostapaukset havaittaisiin nopeammin. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin sallia, että kyseisen summan alle jäävien tavaroiden ja palvelujen osalta ilmoitukset tehdään neljännesvuosittain.

#### 74

Komissio pyysi ulkopuolista toimeksisaajaa arvioimaan, miten yrityksiin vaikuttaa yhteenvetoilmoitusten jättöajan muuttaminen neljännesvuosittaisesta kuukausittaiseksi ja mitä vaihtoehtoja aikarajojen ja poikkeusten osalta on olemassa. Tutkimus<sup>36</sup> osoitti, että täytäntöönpano ei ollut yhdenmukaista<sup>37</sup>, mikä aiheuttaa yrityksille lisäkustannuksia. Yhteenvetoilmoitusten toimitaminen useammin aiheuttaa yrityksille ylimääräisiä kustannuksia, jotka voivat olla kertaluonteisia mutta myös toistuvia. Yksi kustannusten aiheuttajista on se, että veroviranomaisten toimintaa ei ole yhtenäistetty niissä eri jäsenvaltioissa, joissa yritys toimii. Toistuvat kustannukset johtuvat siitä, että menettely on käytävä läpi kuukausittain eikä neljännesvuosittain. Jos alv-palautuksiin ja yhteenvetoilmoituksiin sovelletaan eri määräaikoja, tarvitaan ylimääräistä valvontaa. Lisäksi erilaiset ilmoitusvaatimukset aiheuttavat sen, että sisämarkkinoilla toimivilla kaupan alan toimijoilla ei ole tasavertaisia toimintamahdollisuuksia.

#### 75

Kaikki jäsenvaltiot ovat mukauttaneet alv-lainsäädäntönsä arvonlisäverodirektiivin mukaiseksi. Saksassa tehty tarkastus osoitti kuitenkin, että vaikka alv-lainsäädäntö noudattaa arvonlisäverodirektiiviä, kaupan alan toimijat toimittavat yhä yhteenvetoilmoituksia neljännesvuosittain tai vuosittain, vaikka niiden liikevaihto ylittää 50 000 euron kynnyksen, jolloin yhteenvetoilmoitusten teko kuukausittain on pakollista.

- 31 KOM(2008) 807 lopullinen, 1.12.2008, tiedonanto koordinoitusta strategiasta alv-petosten torjunnan tehostamiseksi Euroopan unionissa.
- 32 Neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 VIES-järjestelmää koskevat V ja IX luku, arvonlisäverodirektiivin XI osaston 3 luvun laskutussääntöjä koskeva 226 artikla ja arvonlisäverodirektiivin yhteisön sisäisten liiketoimien verotettavuutta koskeva VI osasto.
- 33 Neuvoston direktiivi 2008/117/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta yhteisöliiketoimiin liittyvien veropetosten torjumiseksi (EUVL L 14, 20.1.2009, s. 7), jolla muutetaan arvonlisäverodirektiivin 263 artiklan 1 kohta ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 20 artikla yhteenvetoilmoitusten toimitusajan ja niitä koskevan tietojenvaihdon määräaikojen lyhentämiseksi; neuvoston direktiivi 2009/69/EY, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2009, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta maahantuontiin liittyvän veronkierron osalta (EUVL L 175, 4.7.2009, s. 12), jolla muutetaan arvonlisäverodirektiivin 143 artikla, asetuksen (EU) N:o 904/2010 automatisoitua tiedonhankintaa koskeva V luku, asetuksen (EU) N:o 904/2010 Eurofiscia koskeva X luku.
- 34 Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta maahantuontiin ja rajat ylittäviin liiketoimiin liittyvän veronkierron osalta (ehdotus yhteisvastuullisuudesta) (ei hyväksytty); neuvoston direktiivi 2010/24/EU, annettu 16 päivänä maaliskuuta 2010, keskinäisestä avunannosta veroihin, maksuihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä (EUVL L 84, 31.3.2010, s. 1), voimaantulopäivä 1. tammikuuta 2012, ja ehdotus vastuun jakamisesta kaikkien

## Tullimenettely 42: Komissio on hyväksynyt useimmat tilintarkastustuomioistuimen suositukset, mutta niitä ei ole pantu täytäntöön jäsenvaltioissa

### 76

Tullimenettelyllä 42 tarkoitetaan järjestelmää, jota tuoja käyttää saadakseen vapautuksen arvonlisäverosta silloin, kun tuodut tavarat kuljetetaan toiseen jäsenvaltioon. Alv maksetaan määräjäsenvaltioon. Tullimenettelyn 42 asianmukainen soveltaminen edellyttää seuraavaa:

- tuoja antaa täydelliset ja voimassa olevat alv-tiedot<sup>38</sup> tuonti-ilmoituksessa
- tulliviranomaiset tarkastavat nämä tiedot ennen tavaroiden luovuttamista ja lähettävät tiedot veroviranomaisille
- veroviranomaiset vertaavat tietoja tuojan jättämän alv-yhteenvetoilmoituksen tietoihin
- yhteenvetoilmoituksen tiedot asetetaan muiden jäsenvaltioiden veroviranomaisten käyttöön VIES-järjestelmän avulla
- määräjäsenvaltion veroviranomaiset varmistavat, että alv on kannettu määräjäsenvaltiossa, vertaamalla hankkijan alv-ilmoitusta VIES-järjestelmän tietoihin. Ks. tilintarkastustuomioistuimen tullimenettelyä 42 koskeva tarkastusmalli, *liite III*.

### 77

Poimimme riskien perusteella otokseen 30 tullimenettelyn 42 alaista tuontitapausta kustakin tarkastetusta jäsenvaltiosta. Tarkastus liittyy aiemman tullimenettelyä 42 koskevan tarkastuksemme<sup>39</sup> seurantaan. Tarkoituksena oli testata, miten tulli- ja veroviranomaiset tekevät yhteistyötä toistensa ja muiden jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa esim. käyttäen tarvittaessa hyväksi Eurofiscin työalaa 3 (ks. *laatikko 2*), ja tarkistaa, ovatko VIES-järjestelmän tiedot kattavia. Seurasimme myös, miten komissio on pannut täytäntöön suositukset, jotka esitimme erityiskertomuksessamme nro 13/2011.

## Tullitietojen ja arvonlisäverotietojen ristiintarkastukset eivät ole useimmissa jäsenvaltioissa vaikuttavia

### 78

Tullimenettelyssä 42 tuotuja tavaroita koskevien tietojen puuttuminen voi johtaa menettelyn väärinkäyttämiseen. Tällöin jäsenvaltioissa jää kantamatta arvonlisäveroja. Äskettäin jäsenvaltioissa tekemässämme tarkastuksessa havaittiin, että tullimenettelyssä 42 tuotujen tavaroiden VIES-tiedoissa oli puutteita. Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan tulliviranomaiset eivät lähettäneet veroviranomaisille tietoja tullimenettelyssä 42 tuoduista tavaroista. Huomasimme myös, että Saksassa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa kaupan alan toimijat eivät ilmoita alv-yhteenvetoilmoituksessa erikseen tullimenettelyssä 42 tuotujen tavaroiden eteenpäin meneviä yhteisöluovutuksia.

jäsenvaltioiden tulojen suojelemisessa, jota ei hyväksytty hallinnollista yhteistyötä koskevaan asetukseen.

- Direktiivi 2008/117/EY arvonlisäverodirektiivin 263 artiklan 1 kohdan muuttamisesta.
- "Expert study on the issues arising from a reduced time frame and the options allowed for submitting recapitulative statements. Final report, 28 October 2011" (Asiantuntijan selvitys määräaikojen lyhentämisestä aiheutuvista ongelmista ja yhteenvetoilmoituksen toimittamista koskevista vaihtoehdoista. Loppukertomus 28.10.2011) ([http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/publications/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm)).
- Yhteensä 17 jäsenvaltiota on pannut täytäntöön yhteenvetoilmoitusten toimittamista neljännesvuosittain koskevan poikkeuksen ja kymmenen jäsenvaltiota ei ole pannut poikkeusta täytäntöön; viidessä jäsenvaltiossa poikkeuksen hakeminen on pakollista ja 12 jäsenvaltiossa se on valinnaista; kahdessa jäsenvaltiossa on erilliset yhteenvetoilmoitukset tavaroille ja palveluille ja muissa 25 jäsenvaltiossa yhteenvetoilmoitus on yhteinen tavaroille ja palveluille; 22 jäsenvaltiossa ilmoitus on tehtävä sähköisesti (tähän on kuitenkin kymmenen poikkeusta). Viidessä jäsenvaltiossa sähköinen ilmoittaminen on valinnaista.
- Neuvoston direktiivin 2006/112/EY 143 artiklan 2 kohta ja 85–89 artikla sekä tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä annetun asetuksen (ETY) N:o 2454/93 muuttamisesta 20 päivänä elokuuta 2012 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 756/2012 II ja III liite (EUVL L 223, 21.8.2012, s. 8).
- Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 13/2011.

## Huomautukset

### 79

Veroviranomaiset eivät näin ollen pysty ristiintarkastamaan tullimenetelyssä 42 tuotujen tavaroiden tullitietoja ja tuojan toimittamia alv-yhteenvetoilmoituksia. Ristiintarkastuksilla voidaan varmistaa, että muiden jäsenvaltioiden veroviranomaiset ovat tietoisia tavaroiden edelleen luovuttamisesta, jolloin tavarat eivät jää verottamatta niiden kulutusjäsenvaltiossa. Latviassa suoritettiin automaattisia ristiintarkastuksia, mutta silti oli mahdollista jättää vaillinainen alv-yhteenvetoilmoitus<sup>40</sup>.

### 80

Valituissa jäsenvaltiossa tekemissämme testeissä tuli ilmi aliarvostuspauksia, alv-yhteenvetoilmoitusten laiminlyöntejä, tuonti-ilmoituksiin merkittyjä alv-tunnisteita, jotka eivät olleet voimassa, ja ilmoittamatta jätettyjä kolmikantaliiketoimia. Jäsenvaltioista vain 22 vaihtaa tietoja Eurofiscin työalan 3 välityksellä.

### 81

Jäsenvaltioiden sähköisissä tulliselvitysjärjestelmissä ei Italiaa lukuun ottamatta ollut käytössä alv-tunnisteen automaattista tarkistusta. Emme havainneet mitään todisteita siitä, olivatko tullivirkamiehet tarkistaneet alv-tunnisteen voimassaolon ennen tavaroiden laskemista vapaaseen liikkeeseen<sup>41</sup>. Emme havainneet todisteita tavaroiden kuljettamisesta määräjäsenvaltioon<sup>42</sup>. Yhdessä tapauksessa luovutetut tavarat eivät olleet samoja kuin tuodut tavarat. Vain Unkarissa tulliviranomaiset olivat jokaisessa 30:ssa otokseen sisältyvässä tuontitapauksessa tarkastaneet jälkikäteen, että tuoja oli täyttänyt alv-vapautuksen edellytykset.

### 82

Ranskan ylin tarkastuselin katsoo<sup>43</sup>, että pääsyynä alv-petoksiin Euroopassa on se, ettei ole olemassa nopeaa sähköistä järjestelmää sen tarkistamiseksi, kompensoidaanko tuontijäsenvaltion tullivapautus verotuksella hankintajäsenvaltiossa.

### 83

Toinen merkittävä petosten syy on tuontitavaroiden aliarvostus ja väärä luokitus. OLAF on koordinoitunut yhteisen tulliopeeraation<sup>44</sup> (JCO), joka koskee Kiinasta tuotavien tekstiilien ja kenkien aliarvostusta. Se havaitsi, että 40 prosenttia tavaroista, jotka laskettiin vapaaseen liikkeeseen tullimennettelyssä 42, oli aliarvostettuja. Me havaitsimme Yhdistyneessä kuningaskunnassa kaksi tullimennettelyn 42 mukaista aliarvostettua tuontitapausta, jotka Yhdistyneen kuningaskunnan vero- ja tulliviranomainen oli jo OLAFin yhteisen tulliopeeraation ansiosta havainnut. Yhdistyneen kuningaskunnan vero- ja tulliviranomainen arvioi vaikutuksen arvonlisäveron kantamiseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa olevan 0,5 miljoonaa Englannin puntaa ja muissa jäsenvaltioissa 10,6 miljoonaa Englannin puntaa. Arvioitu vaikutus tullimaksujen keräämiseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa on 81 miljoonaa Englannin puntaa. Yhdistyneen kuningaskunnan vero- ja tulliviranomainen on arvioinut nämä vaikutukset ottaen huomioon kaikki tavaranimikkeet, joita kaksi otokseen sisällyntä kaupan alan toimijaa on tuonut kolmen vuoden aikana.

40 Fiscalis-hankeryhmässä selvitetään tulli- ja veroviranomaisten välistä yhteistyötä, ja komissio on päättänyt tarkastella uudelleen tulli-ilmoitusten ja yhteenvetoilmoitusten ristiintarkastuksen ongelmia ottaen huomioon Fiscalis-hankeryhmän suositukset.

41 Saksassa 24 tapausta, Latviassa 30 tapausta ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa 20 tapausta.

42 Saksassa 13 tapausta, Italiassa 23 tapausta, Latviassa 29 tapausta ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa 20 tapausta.

43 *"L'action de La Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics. Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Janvier 2015"*.

44 Tämän perustana on SEU-sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehty Napoli II -yleissopimus tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä.

### 84

Komissio hyväksyi viisi suositusta seitsemästä vuoden 2011 kertomuksessa antamastamme suosituksesta ja pane täytäntöön. Neuvosto ei kuitenkaan ole ottanut mukaan suositusta, jonka mukaan tuojan olisi vastattava yhteisvastuullisesti alv-menetyksistä määräjäsenvaltiossa (ks. kohta 72).

### 85

Komission tekemät tullimenettelyä 42 koskevat lainsäädäntöparannukset ja erityiskertomuksemme nro 13/2011 suositusten noudattaminen ovat myönteisiä asioita. Petosten torjuntaa haittaavat kuitenkin puutteellinen täytäntöönpano ja laiminlyönnit, joita jäsenvaltioissa havaittiin tämän tarkastuksen aikana.

### **Käännetty verovelvollisuus: MTIC-petosten torjunnassa hyödyllinen väline, jota ei ole sovellettu johdonmukaisesti**

### 86

Käännettyä verovelvollisuutta koskevan säännön periaatteena on, että vastuu alv:n maksamisesta siirtyy tavaran toimittajalta asiakkaalle. Tämä tarkoittaa sitä, että jos asiakkaalla on alv-tunniste, hän on velvollinen maksamaan arvonlisäveron veroviranomaisille tavaran toimittajan sijasta. Tällöin valeyritys ei voi laiminlyödä maksamista valtiolle, koska se ei veloita arvonlisäveroa asiakkaaltaan.

### 87

Käännetty verovelvollisuus on väliaikainen toimenpide, jota voidaan soveltaa joulukuuhun 2018 asti<sup>45</sup>. Sitä sovelletaan vain erityistapauksissa joihinkin karusellipetoksille alttiisiin aloihin, ei siis yleisesti. **Laatikossa 3** esitetään joitakin esimerkkejä aloista, joihin jäsenvaltiot voivat soveltaa käännettä verovelvollisuutta.

### 88

Katsomme, että käännetty verovelvollisuus on hyödyllinen väline petosten torjunnassa, kun sitä sovelletaan mainittuihin riskialoihin johdonmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Muussa tapauksessa petosten tekijät siirtyvät sellaiseen jäsenvaltioon, jossa käännettyä verovelvollisuutta ei sovelleta, mikä rajoittaa mahdollisuutta puuttua EU:n tason alv-petoksiin. (Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 6/2015 Euroopan unionin päästökauppajärjestelmän eheydestä ja täytäntöönpanosta.)

### 89

Komissio ei tässä vaiheessa ole sitä mieltä, että yleinen käännetty verovelvollisuus eli käännetyn verovelvollisuuden ulottaminen koskemaan kaikkia talouden aloja olisi tehokasta petosten torjunnassa, koska se siirtäisi petoksia jälleenmyyntivaiheeseen, jossa arvonlisäveronkiertoa koskevat riskit ovat suurempia. Tutkimustuloksemme vahvistavat tämän, sillä vain yksi vastaajista ehdotti käännetyn verovelvollisuuden yleistä soveltamista.

45 Neuvoston direktiivi 2013/43/EU, annettu 22 päivänä heinäkuuta 2013, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tietyjen petosalttiiden tavaroiden luovutuksiin ja tiettyjen petosalttiiden palvelujen suorituksiin vapaaehtoisesti ja tilapäisesti sovellettavan käännetyn verovelvollisuuden osalta (EUVL L 201, 26.7.2013, s. 4).

**Esimerkkejä aloista, joilla käännettyä verovelvollisuutta voidaan soveltaa**

- Rakentaminen, mukaan luettuna korjaus-, siivous-, kunnossapito-, perusparannus- ja purkupalvelut.
- Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien siirto.
- Luovutukset, jotka koskevat integroituja piirejä, kuten mikroprosessoreita ja keskusyksiköitä, ennen kuin ne asennetaan loppukäyttötuotteisiin.
- Kaasun ja sähkön toimitukset verovelvolliselle jälleenmyyjälle.
- Kaasua ja sähköä koskevien todistusten luovutukset.
- Televiestintäpalveluiden toimittaminen.
- Pelikonsoleiden, taulutietokoneiden ja kannettavien tietokoneiden luovutukset.
- Vilja- ja teollisuuskasvien luovutukset, mukaan luettuna öljysiemenet ja sokerijuurikas.
- Raakametallin ja puolivalmiiden metallituotteiden luovutukset, mukaan luettuna jalometallit.
- Matkapuhelinten luovutukset.
- Tietyn tyyppinen puutavara (tukit, lankut, palkit).

**Verkkokauppaa koskeva lainsäädäntö noudattaa kansainvälisesti suositeltavaa käytäntöä, mutta sen täytäntöönpano on vaikea valvoa**

**90**

Kaukaisista sijaintipaikoista toimitettavat palvelut ja aineettomat hyödykkeet asettavat haasteita arvonlisäverojärjestelmille. Niistä jäävät usein arvonlisäverot saamatta kokonaan tai ainakaan määrä ei ole niin suuri kuin sen pitäisi olla. EU soveltaa määräraata koskevaa periaatetta yrityksen ja kuluttajan välisten sähköisesti toimitettavien palvelujen ja aineettomien hyödykkeiden rajat ylittäviin luovutuksiin OECD:n yksilöimien parhaiden kansainvälisten käytäntöjen mukaisesti.

**91**

Määräraata koskeva periaate tarkoittaa, että rajat ylittävien palveluiden ja aineettomien hyödykkeiden, joita voidaan toimittaa kaukana sijaitsevasta paikasta muualla asuvalle yksityiselle vastaanottajalle, kulutuspaikka on oikeudenkäyntialue, jossa vastaanottaja yleensä asuu<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> OECD, "Consumption Taxation of Cross-Border Services and Intangible Property in the Context of E-Commerce", 2001.

## 92

Verkkokauppaa koskevien sääntöjen noudattamisen valvonta on vaikeaa ja alv:n kantaminen on vaarassa, jos jäsenvaltiot eivät saa tietoja kolmansista maista internetin välityksellä toimitetuista yrityksen ja kuluttajan välisistä palveluista ja aineettomista hyödykkeistä. Saksan tilintarkastustuomioistuimen mukaan<sup>47</sup> kolmannesta maasta toimitettujen yrityksen ja kuluttajan välisten sähköisten palvelujen vuoksi kerätty arvonlisävero oli Saksassa vuonna 2011 vain 23,7 miljoonaa euroa ja laski 22,8 miljoonaan euroon vuonna 2012, vaikka sähköinen kaupankäynti on nopeasti laajenemassa. Saksan ylin kansallinen tarkastuselin tulikin siihen johtopäätökseen, että kaupan alan toimijoiden joukossa on paljon rekisteröimättömiä.

### Hallinto-, oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten yhteistyön puuttuminen ja päällekkäiset vastualueet alv-petosten torjunnassa

## 93

Alv-petokset ovat usein yhteydessä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. MTIC-petosten tuotot sijoitetaan tavallisesti muuhun rikollisuuteen. Tämän vuoksi tarvitaan yhteisön sisäisten alv-petosten torjuntaa koskeva yhteinen monitieteellinen lähestymistapa. Europolin edustajien mukaan<sup>48</sup> on arvioitu, että järjestäytyneet rikollisryhmät aiheuttavat 40–60 miljardin vuotuiset alv-tulonmenetykset ja että kaksi prosenttia kyseisistä ryhmistä on vastuussa 80 prosentista Missing Trader -petoksista.

## 94

Eurooppa-neuvosto on usein korostanut hallinto-, oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten yhteistyön puutetta<sup>49</sup>. Se asettaa haasteen vaikuttavalle veropetosten torjunnalle.

### Tullin sekä veroviranomaisten, poliisin ja syyttävöviranomaisten välisen tietojenvaihdon puutteet

## 95

EU:lla ei ole petosten tutkintaa ja syytteeseen asettamista koskevaa yhdenmukaista politiikkaa eikä strategiaa. Lainvalvonta- ja oikeusviranomaiset toimivat monesti itsenäisesti, eivätkä kaikki asiaan liittyvät jäsenvaltiot ole useinkaan mukana<sup>50</sup>.

47 Bundesrechnungshof, 2013 *Bemerkungen – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 11 "Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern"*.

48 Van Heuckelomin lausunto parlamentin jäsenten Ingeborg Grässlen ja Benedek Javorin isännöimässä alv-petoksia käsittelevässä konferenssissa Euroopan parlamentissa Brysselissä 4.2.2015 (<http://antikorrupcio.hu/en/vat-fraud-in-the-eu-member-states/>).

49 Eurooppa-neuvoston asiantkirjat 12623/5/13, 16.9.2013, 16071/1/14, 20.3.2015 ja 9368/15, 1.6.2015.

50 Eurojustin maaliskuussa 2011 järjestämä alv-petoksia koskeva strateginen kokous. Neuvoston asiakirja 11570/11, 17. kesäkuuta 2011.

## 96

Eurooppa-neuvosto on perustanut tulliyhteistyöryhmän. Tämä asiantuntijaryhmä käsittelee työtä, joka koskee kansallisten tulliviranomaisten välistä operatiivista yhteistyötä tarkoituksena lisätä niiden lainvalvontavalmiuksia ja erityisesti määrittää, tarvitaanko tullin ja muiden virastojen/yhteisten tullioperaatioiden välille uusia yhteistyömalleja<sup>51</sup>.

## 97

Työryhmä totesi, että tullin ja poliisin yhteistyö sekä tullin ja veroviranomaisten yhteistyö on melko hyvää. Yhteistyössä on kuitenkin edelleen joitakin esteitä. Tärkeimmät niistä ovat tiedonvälityksen rajoitukset, strukturoitujen järjestelmien ja toisiinsa liitettyjen tietokantojen puute, väärään aikaan annetut tai huonolaatuiset tiedot sekä asiallisen palautteen puuttuminen. Kertomuksessa korostetaan myös työssä usein esiintyvää päällekkäisyyden ja toiston vaaraa.

## 98

Kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu kaikkiin Eurofiscin työaloihin (ks. kohta 51). Työala 3 käsittelee vain tullimenettelyn 42 mukaiseen tuontiin liittyviä MTIC-petoksia. Mukana on 22 jäsenvaltiota, mutta osallistujat ovat lähinnä vero- eivätkä tulliviranomaisia<sup>52</sup>. Viidestä tarkastuskäynnin kohteena olleesta jäsenvaltiosta vain Unkarin ja Italian tulliviranomaiset osallistuvat työalaan 3.

## 99

Tarkastuksessamme kävi ilmi myös se, että Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan tulliviranomaiset eivät lähetä tietoja tullimenettelyn 42 mukaisesta tuonnista veroviranomaisille ja että Saksassa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa kaupan alan toimijat eivät ilmoita alv-yhteenvetoilmoituksessa erikseen tullimenettelyssä 42 tuotujen tavaroiden eteenpäin meneviä yhteisöluovutuksia (ks. kohta 78).

## 100

Tullin sekä vero-, poliisi- ja syyttäjäviranomaisten välisen tietojenvaihdon puutteet vähentävät petosten torjunnan vaikuttavuutta. Belgia onnistui vain kahdessa vuodessa vähentämään petoksista johtuvia tappioita 85 prosentilla. Se otti käyttöön "joined up" -lähestymistavan, jossa viranomaisten välistä yhteistyötä lisättiin ja voitiin näin keskittyä puuttumaan petosten organisoijien toimintaan valeyhtiöiden tutkimisen sijaan<sup>53</sup>.

51 Neuvoston asiakirja 12978/14, 22. syyskuuta 2014.

52 Tulliyhteistyöryhmän kertomuksessa suositellaan, että tulliviranomaiset osallistuivat aktiivisemmin Eurofiscin työalaan 3. Ks. neuvoston asiakirja 16071/1/14, 20. maaliskuuta 2015.

53 Tappiot olivat 1,1 miljardia euroa vuonna 2001 ja 159 miljoonaa euroa vuonna 2003. Lähde: *Ondersteuningscel (BTW fraude) – Cellule de soutien (Fraude TVA)*. Ks. "Rapport annuel des Finances 2003". Ks. myös "Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants". Bryssel, syyskuu 2012.

## Europolilla ja OLAFilla ei ole pääsyä VIES-järjestelmän eikä Eurofiscin tietoihin

### 101

Europolilla ja OLAFilla ei ole pääsyä Eurofiscin tietoihin. Jäsenvaltiot kieltävät pääsyn vetoamalla asetuksen N:o 904/2010 35 ja 55 artiklaan ja verosalaisuutta koskeviin kansallisiin sääntöihin. Eurofiscin työaloihin 1–3 kuuluu tietojen vaihtaminen. Toisin on Eurofiscin työalalla 4, joka on petosten suuntauksia tutkiva seurantaryhmä. Siellä tietoja ei vaihdeta, mutta Europol ja OLAF eivät silti pääse tutustumaan näihin tietoihin. Ne eivät pääse myöskään VIES-järjestelmään.

### 102

Tässä noudatetaan asetusta, mutta se heikentää Europolin ja OLAFin mahdollisuuksia puuttua alv-petoksiin tunnistamalla karusellipetosten takana olevia järjestäytyneitä rikollisryhmiä ja häiritsemällä niiden toimintaa. Tämä myös vaikeuttaa Europolin ja Olafin mahdollisuuksia arvioida yhteisön sisäisten alv-petosten tosiasiallisia vaikutuksia.

### 103

Hallinto-, oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten päällekkäiset vastualueet ja tuloksellisen yhteistyön ja tietojenvaihdon puuttuminen niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla haittaavat yhteisön sisäisten alv-petosten torjuntaa. Europolin, Eurojustin ja OLAFin välistä tilannetta kuvattiin vuonna 2013 "sotkuiseksi verkoksi", joka on yksi koordinoitujen petostentorjunnan esteistä<sup>54</sup>.

## EMPACT (Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorum): hyvä aloite, jonka kestävyys on kuitenkin vaarassa

### 104

EU pani vuonna 2010 alulle monivuotisen järjestäytyneitä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan toimintapoliittisen syklin<sup>55</sup>, jonka tavoitteena on

- jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten, EU:n toimielinten, EU:n virastojen ja muiden vaikuttava yhteistyö ja
- yhdenmukainen ja luotettava operatiivinen toiminta, joka kohdistuu EU:n pahimpiin rikosuhkiin.

### 105

Jäsenvaltioiden edustajat määrittivät Europolin laatiman uhkakuva-arvion<sup>56</sup> perusteella yhdeksän painopistealuetta, joihin kuuluvat valmistevero- ja MTIC-petokset. Neuvosto laati kullekin painopistealueelle strategisen suunnitelman, joka kattaa vuodet 2014–2017. Suunnitelman tarkoitus on häiritä valmistevero- ja MTIC-petoksiin sekaantuneiden järjestäytyneiden rikollisryhmien ja asiantuntijoiden toimintakykyä.

### 106

Vuosien 2014–2017 suunnitelmassa mainittiin kymmenen mahdollista heikkoutta. Siinä korostettiin järjestäytyneiden rikollisryhmien asiantuntevuutta ja joustavuutta, mutta sen lisäksi myös lainvalvonta- ja veroviranomaisten välisen systeemisen yhteistyön puutetta niin kansallisella kuin EU:nkin tasolla. Lisäksi siinä mainittiin Europolin ja Eurofiscissä edustettuina olevien jäsenvaltioiden välisen tiedonkulun esteenä olevat oikeudelliset esteet.

54 House of Lords, *European Union Committee's 12th Report of Session 2012–13 "The Fight Against Fraud on the EU's Finances"*.

55 Neuvoston päätelmäluonnos vakavaa ja järjestäytyneitä kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin luomisesta ja toteuttamisesta, asiakirja 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94.

56 Vuonna 2013 laadittu vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta koskeva uhkakuva-arvio (SOCTA).



## 107

Suunnitelma sisälsi kuusi strategista tavoitetta. Yksi niistä koskee EU:ssa tarjolla olevan, pahimpia järjestäytyneitä rikollisryhmiä koskevan tiedustelutiedon jakamista. Tämä toiminta on päällekkäistä Eurofiscin työalan 1 mukaisen riskiyhtiöitä koskevan tiedonvaihdon kanssa. Lisäksi jotkin jäsenvaltiot vastustivat SCAC:n kokouksessa sitä, että lainvalvontaviranomaisten on käytettävä Fiscalis-hankeryhmän nro 82 laatimaa yhteisön sisäisten alv-petosten torjuntaa koskevaa hyvän käytännön opasta sen koko laajuudessa, koska useimmat sen luvuista koskevat veroviranomaisia eivätkä lainvalvontaviranomaisia.

## 108

Kunkin tavoitteen saavuttamisen mittaamista varten laadittiin joitakin toimintasuunnitelmia. Tämä tapahtui Euroopan monialaisen rikosuhkien torjuntafoorumin (EMPACT) alaisuudessa. Jäsenvaltiot joutuivat rahoittamaan vuoden 2014 toimintasuunnitelman toimia omasta talousarviostaan. Vuoden 2014 toimintasuunnitelmaa koskevat edistymiskertomukset osoittavat, että 11 operatiivisesta toimesta kaksi jäi saattamatta loppuun ja siirrettiin vuoteen 2015 rahoituksen puuttuessa. Rahoituksen puute asettaa EMPACTin tavoitteiden saavuttamisen ja toimintasuunnitelmien kestävyysvaaraan.

## 109

Komissio myönsi Europolille vuonna 2015 seitsemän miljoonaa euroa operatiivisten toimien rahoittamiseen vuosina 2015 ja 2016. Määräraha kattaa yhdeksän painopistealuetta, joten jää kuitenkin nähtäväksi, pystytäänkö sillä turvaamaan EMPACTin taloudellinen kestävyys MTIC-petoksia koskevan painopistealueen osalta.

## Jäsenvaltiot vastustavat ehdotuksia lisätä arvonlisävero taloudellisten etujen suojaamista koskevan direktiivin ja Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta annettavan asetuksen soveltamisalaan

## 110

Asiantuntijat kaikista jäsenvaltioista pyysivät Eurojustin järjestämässä kokouksessa maaliskuussa 2011 hallinto-, oikeus- ja lainvalvontaviranomaisia tehostamaan yhteistyötään kansallisella ja EU:n tasolla<sup>57</sup>. Se suositteli, että laaditaan sääntöjä, joka koskevat yksinomaista lainkäyttöoikeutta yhteisön sisäisissä alv-petoksissa, tai että tutkinta ja syyttäminen kyseisissä rikoksissa annetaan Euroopan syyttäjänvirastolle.

## 111

Suurin osa jäsenvaltioista kuitenkin vastustaa komission ehdotusta sisällyttää arvonlisävero yhteisöpetosdirektiivin<sup>58</sup> tai Euroopan syyttäjänvirastoa koskevan asetuksen soveltamisalaan. Alv:n jättäminen näiden ehdotusten soveltamisalan ulkopuolelle olisi suuri askel taaksepäin. Kuten Euroopan unionin tuomioistuin äskettäin palautti mieliin (asia C-105/14, 8. syyskuuta 2015, Taricco), alv-petoksista määrätään nykyisessä lainsäädäntökehyksessä, etenkin yhteisöpetossopimuksessa<sup>59</sup>, joka on tarkoitus korvata yhteisöpetosdirektiivillä. OLAF ei myöskään ole saanut johdettuun oikeuteen liittyviä tutkintavaltuuksia arvonlisäveron alalla.

- 57 Eurojustin maaliskuussa 2011 järjestämä alv-petoksia koskeva strateginen kokous. EU:n neuvoston asiakirja 11570/11, 17. kesäkuuta 2011.
- 58 COM(2012) 363 final, 11.7.2012, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin.
- 59 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehty yleissopimus ja kaksi siihen liittyvää pöytäkirjaa (neuvoston säädös, annettu 19 päivänä kesäkuuta 1997, ja neuvoston säädös, 27. syyskuuta 1996).

## 112

Tarkastuksessa arvioitiin, puuttuuko EU yhteisön sisäisiin alv-petoksiin vaikuttavalla tavalla. Suuri enemmistö jäsenvaltioista, jotka ovat alv-tulon pääasiallisia saajia, on ilmaissut tyytyväisyytensä nykyiseen järjestelmään ja pitää arvossa keskinäisen yhteistyön etuja. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin osoittaneet järjestelmässä olevan joitakin parannusta vaativia aloja. Tarkastuksessa on myös havaittu merkittäviä heikkouksia, jotka osoittavat, että järjestelmä ei ole riittävän vaikuttava. Näihin heikkouksiin on puututtava. Komissio on jo aiemmin ehdottanut lukuisia lainsäädäntötoimia, joilla jäsenvaltiot voivat parantaa veroviranomaisten välistä tietojenvaihtoa yhteisön sisäisten alv-petosten torjumiseksi<sup>60</sup>, mutta jäsenvaltiot eivät ole vielä hyväksyneet niitä kaikkia. Uudet lainsäädäntö- ja muut aloitteet ovat siis tarpeen kuten seuraavissa suosituksissa ehdotetaan.

### Järjestelmän vaikuttavuuden mittaaminen

## 113

Jäsenvaltioiden tuloksellisuuden mittaamiseen tarvittavien vertailukelpoisten tietojen ja asiaankuuluvien indikaattorien puute vähentää EU:n järjestelmän mahdollisuuksia puuttua yhteisön sisäisiin alv-petoksiin vaikuttavalla tavalla (ks. kohdat 19–25).

## Suositus 1

Komission olisi aloitettava koordinoitujen toimet, jotta jäsenvaltiot perustaisivat yhteisen järjestelmän, jolla arvioidaisiin yhteisön sisäisten alv-petosten suuruus. Näin jäsenvaltiot voisivat arvioida tuloksellisuuttaan yhteisön sisäisten alv-petosten vähentämisessä, petostapausten havaitsemisessa ja petoshavaintojen seurauksena perittävän veromäärän kasvattamisessa. Järjestelmän perustana voitaisiin käyttää joissakin jäsenvaltioissa jo käytössä olevia käytäntöjä.

### Tulli- ja alv-tietojen ristiintarkastus on ratkaisevan tärkeää

## 114

Tarkastus osoitti, että tullimenettelyn 42 mukaisen tuonnin ja alv-yhteenvetoilmoitusten väliset ristiintarkastukset eivät ole mahdollisia, koska tulliviranomaiset eivät lähetä kyseisiä tietoja veroviranomaisille ja koska kaupan alan toimijoiden ei ole pakko ilmoittaa alv-yhteenvetoilmoituksessa erikseen näiden tuontien jälkeisiä yhteisöluovutuksia. Kaikki jäsenvaltiot eivät myöskään vaihda Eurofiscin työalalla 3 tietoja tullimenettelyn 42 mukaisesta tuonnista, johon liittyy riskejä. (Ks. kohdat 76–85.)

## Suositus 2

Jäsenvaltioiden tulliviranomaisten olisi lähetettävä veroviranomaisille tietoja tullimenettelyn 42 mukaisesta tuonnista ja toteutettava muita tullimenettelyn 42 perustuvan tarkastusmallimme toimenpiteitä (ks. *liite III*).

60 Esimerkiksi komission ehdotus 20.7.2004 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi keskinäisestä hallinnollisesta avunannosta Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaamisessa petoksilta ja muulta laittomalta toiminnalta (ehdotus KOM(2004) 509, jota muutettiin ehdotuksella KOM(2006) 473 lopullinen).

## Johtopäätökset ja suositukset

### Suositus 3

Komission olisi ehdotettava lakimuutoksia, jotka mahdollistaisivat tulli- ja verotietojen vaikuttavat ristiintarkastukset.

### **Eurofiscin varhaisvaroitusjärjestelmää parantamalla tavoitetaan korkean riskin kaupan alan toimijat**

#### 115

Jäsenvaltiot pitävät Eurofisciä petoksia tehokkaasti ehkäisevänä varhaisvaroitusjärjestelmänä, mutta valittivat, että tietojenvaihto on käyttäjälle hankalaa ja hidasta eikä aina kovin hyvin kohdistettua. Valituissa jäsenvaltioissa tehty tarkastus osoitti myös, että tietojen käsittely ja pääsy tietoihin oli hidasta ja kömpelöä. Siinä käytettiin Excel-laskentataulukoita, jotka jaettiin jäsenvaltioiden yhteysvirkamiehille, mikä lisää riskiä välittää epätäydellisiä ja vääriä tietoja. Alkuperämaa saa palautteen usein huomattavasti myöhässä (ks. kohdat 48–55).

### Suositus 4

Komission olisi annettava jäsenvaltioille seuraavat suositukset:

- käyttöön on otettava yhteinen riskianalyysi, mukaan luettuna verkostoanalyysi, sen varmistamiseksi, että Eurofiscin kautta vaihdettu tieto on hyvin petoksiin kohdistettua
- tietojenvaihtoa on nopeutettava ja tihennettävä

- tietojenvaihtoon on käytettävä luotettavaa ja käyttäjäystävällistä tietotekniikkaympäristöä
- eri työalojen tuloksellisuuden mittaamiseksi on määritettävä asianmukaiset indikaattorit ja tavoitteet ja
- kaikkiin Eurofiscin työaloihin on syytä osallistua.

### **Nykyisen lainsäädäntökehyksen parantaminen**

#### 116

Neuvosto ei ole hyväksynyt komission ehdotusta yhteisvastuullisuudesta rajat ylittävässä kaupassa. Tämä vähentää pelotusvaikutusta, kun kyse on liiketoimien aloittamisesta petolisten kaupan alan toimijoiden kanssa. Arvonlisäverodirektiiviä ei panna jäsenvaltioissa täytäntöön samalla tavoin alv-yhteenvetoilmoitusten jättöaikojen osalta. Tämä lisää useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa toimivien kaupan alan toimijoiden hallinnollista taakkaa (ks. kohdat 73–75).

### Suositus 5

Neuvoston olisi hyväksyttävä komission ehdotus yhteisvastuullisuudesta.

### Suositus 6

Komission olisi ehdotettava arvonlisäverodirektiiviin muutosta yhteisön sisäisiä tavaroiden luovutuksia tai palvelujen suorituksia koskevien alv-raportointivaatimusten yhdenmukaistamiseksi jäsenvaltioissa.

### 117

Todisteet osoittavat, että kun käännetty verovelvollisuus otetaan käyttöön yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa, petosten tekijät siirtyvät sellaiseen jäsenvaltioon, jossa käännettyä verovelvollisuutta ei sovelleta (ks. kohdat 86–89).

### Suositus 7

Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita koordinoimaan paremmin käännettyä verovelvollisuutta koskevia politiikkojaan, kuten jo tehdään esimerkiksi päästökauppajärjestelmässä.

### Hallinnollisen yhteistyön järjestelyjen parantaminen

### 118

Komissio on ehdottanut lukuisia lainsäädäntötoimia, jotka mahdollistaisivat sen, että jäsenvaltiot voivat perustaa riittävän toimintakehyksen veroviranomaisten välistä tietojenvaihtoa varten yhteisön sisäisten alv-petosten torjumiseksi. Toimien käyttö jäsenvaltioissa on kuitenkin vielä vähäistä ja joitakin niistä on vahvistettava tai sovellettava johdonmukaisemmin (ks. kohdat 26–47 ja 56–70).

### Suositus 8

Komission olisi hallinnollisen yhteistyön järjestelyjä arvioidessaan tehtävä seurantakäyntejä riskin perusteella valittuihin jäsenvaltioihin. Seuranta-käynneillä olisi keskityttävä parantamaan jäsenvaltioiden tietopyyntöihin antamien vastausten oikea-aikaisuutta, VIES-järjestelmän luotettavuutta, monenvälisen valvontatoimien nopeutta ja hallinnollista yhteistyötä koskevien komission aiemmissa kertomuksissa esitettyjen havaintojen seurantaa.

### Suositus 9

Jäsenvaltioiden, jotka eivät sitä ole vielä tehneet, olisi otettava käyttöön kaksitasoinen alv-tunniste (alv-tunniste, joka myönnetään niille kaupan alan toimijoille, jotka haluavat osallistua yhteisökauppaan; eri numero kuin maan sisäinen alv-tunniste) ja tehtävä asetuksen N:o 904/2010 22 artiklan mukaiset tarkistukset antaessaan ilmaisia ohjeita kaupan alan toimijoille.

### Suositus 10

Jäsenvaltioiden olisi lähetettävä virallisia ilmoituksia petosketjuihin osallistuneille kaupanalan toimijoille, jotta unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä asioissa Kittel/Mecsek on helpompi soveltaa, ja evättävä oikeus vähentää tuotantopanoksista maksettu vero tai oikeus soveltaa luovutuksiin nollaverokantaa sillä perusteella, että kaupan alan toimijan tiedossa on ollut tai olisi pitänyt olla, että liiketoimiin liittyy verovilpistä johtuvia verotulonmenetyksiä.

**119**

Jäsenvaltioiden on saatava tietoja EU:n ulkopuolisista maista voidakseen kantaa arvonlisäveroa internetin välityksellä toimitetuista yrityksen ja kuluttajan välisistä sähköisistä palveluista ja aineettomista hyödykkeistä (ks. kohdat 90–92).

**Suositus 11**

Lisätäkseen yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa ja voidakseen kantaa arvonlisäveroa internetin välityksellä toimitetuista yrityksen ja kuluttajan välisistä sähköisistä palveluista ja aineettomista hyödykkeistä jäsenvaltioiden olisi

- a) annettava komissiolle lupa neuvotella keskinäistä avunantoa koskevista sopimuksista niiden maiden kanssa, joihin useimmat digitaalisten palvelujen tarjoajat ovat sijoittautuneet, ja allekirjoittaa nämä sopimukset sekä
- b) OECD:hen kuuluessaan allekirjoitettava ja pantava täytäntöön OECD:n yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta, jotta ne voivat vaihtaa tietoja digitaalipalvelujen tarjoajista kolmansien maiden kanssa.

**Hallinto-, oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten yhteistyön parantaminen****120**

Yhteisön sisäiset alv-petokset ovat usein yhteydessä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Tämän vuoksi tarvitaan yhteisön sisäisten alv-petosten torjuntaa koskeva parempi yhteinen monitieteellinen lähestymistapa. On kuitenkin lukuisa määrä viranomaisia ja elimiä, joiden vastuualueet ovat yhteisön sisäisten alv-petosten torjunnassa päällekkäisiä ja joiden yhteistyö ja tietojenvaihto ei ole täysipainoista oikeudellisten rajoitteiden vuoksi (ks. kohdat 93–102).

**Suositus 12**

Komission ja jäsenvaltioiden olisi poistettava oikeudellisia esteitä, jotka haittaavat hallinto-, oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa kansallisella ja EU:n tasolla. Erityisesti olisi taattava OLAFille ja Europolille pääsy VIES-järjestelmän ja Eurofiscin tietoihin ja jäsenvaltioiden olisi käytettävä niiden tarjoamia tiedustelutietoja hyväkseen.

## 121

EU:n nykyisiin monitieteellisen lähestymistavan osatekijöihin kuuluvat jäsenvaltioiden perustamat ja neuvoston EMPACT-aloitteen puitteissa vahvistamat toimintasuunnitelmat, jotka kattavat vuodet 2014–2017. Toimintasuunnitelmien elinkelpoisuus ja kestävyys ovat kuitenkin vaarassa EU:n puutteellisen rahoituksen vuoksi (ks. kohdat 104–109).

### Suositus 13

Komission olisi turvattava EMPACT-aloitteeseen kuuluvien toimintasuunnitelmien kestävyys riittävien taloudellisten resurssien avulla.

## 122

Alv-petokset saattavat jäädä rankaisematta kielteisten toimivaltaristiriitosten vuoksi, jos arvonlisävero ei kuulu yhteisöpetosdirektiivin ja Euroopan syyttäjävirstoa koskevan asetuksen soveltamisalaan (ks. kohdat 110 ja 111). Alv-petokset voivat jäädä rankaisematta myös liian lyhyiden vanhentumisaikojen vuoksi, kuten unionin tuomioistuin totesi 8. syyskuuta 2015 antamassaan tuomioissa (asia C-105/14, Taricco). Unionin tuomioistuimen antamien tuomioiden mukaan alv-petokset vaikuttavat EU:n taloudellisiin etuihin.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Milan Martin Cviklin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 15. joulukuuta 2015 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*presidentti*

### Suositus 14

Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi

- a) sisällytettävä arvonlisävero unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjuntaa rikosoikeudellisin keinoin koskevan direktiivin (yhteisöpetosdirektiivin) ja Euroopan syyttäjävirston perustamista koskevan asetuksen soveltamisalaan ja
- b) annettava OLAFille selkeät valtuudet ja välineet tutkia yhteisön sisäisiä alv-petoksia.

## Komissioon sovellettu tarkastustapa

Komissiossa tekemäämme tarkastukseen kuului kaksi vaihetta, valmisteluvaihe ja kenttätyövaihe.

- 1 Valmisteluvaiheessa kävimme keräämässä tietoja verotuksen ja tulliliiton pääosastosta sekä OLAFista. Keskustelimme tarkastusmenetelmistä (tarkastuskysymyksistä, -kriteereistä ja -standardeista), mukaan luettuna jäsenvaltioissa käytettävät menetelmät, ja komissio antoi palautetta ja teki ehdotuksia. Verotuksen ja tulliliiton pääosastossa tarkastajat pääsivät tutustumaan tuontia koskevaan päätietokantaan (web-surveillance 2 -tietokanta). Keskustelimme siitä, mitkä ovat pääosastojen tärkeimmät tehtävät ja haasteet alv-petosten torjunnassa, ja keräsimme asiaan liittyviä asiakirjoja.

Tarkastimme olennaiset tuloksellisuustiedot, kuten verotuksen ja tulliliiton pääosaston toimintaselvityksen, joka oli liitteenä vuoden 2013 alustavassa talousarvioesityksessä, ja verotuksen ja tulliliiton pääosaston vuoden 2013 toimintakertomuksen sekä EU:n alv-petosten torjuntastrategian täytäntöönpanotilanteen. Lisäksi tarkastimme komission vuoden 2014 kertomukset arvonlisäverotuksen alalla tehtävästä hallinnollisesta yhteistyöstä ja arvonlisäveron kannon vaikuttavuudesta.

Teimme tiedonhankintakäyntejä myös Eurofiscin puheenjohtajan luokse, Europoliin ja Eurojustiin. Esittelimme tarkastusta, keskustelimme näiden tahojen keskinäisistä rooleista, vastuualueista ja haasteista alv-petosten torjunnassa sekä keräsimme asiaan kuuluvia asiakirjoja ja tietoja.

Teimme tiedonhankintakäynnin OECD:hen ja keskustelimme tarkastukseen olennaisesti liittyvistä asioista, kuten alv-tulosuhteesta, keskinäisestä avusta ja tietojenvaihdosta verotuskysymyksissä, Missing Trader -petoksista, monenvälisistä valvontatoimista, yhteisistä tarkastuksista ja digitaalisesti toimitettavien palvelujen ja aineettomien hyödykkeiden (verkkokaupan) verotuksesta. Tutkimme OECD:n viimeisimpiä kertomuksia ja ohjeita, jotka liittyvät arvonlisäveroon.

Tarkastelimme EU:n ylimpien tarkastuselinten alv-työryhmän edustajien kanssa heidän arvonlisäveroon liittyvää viime aikojen ja meneillään olevaa tarkastustoimintaansa ja keskustelimme siitä.

2 Tarkastukseen liittyvän kenttätyön aikana esittelimme komissiolle jäsenvaltioissa tehdyn kyselyn tulokset. Esittelimme myös komissiolle osoitetun yleisen kyselylomakkeen. Siinä käsiteltiin nykyisiä kehityssuuntauksia ja sen avulla kerättiin evidenssiä komission toiminnasta hallinnollisen yhteistyön, tullimenettelyä 42 koskevan erityiskertomuksemme seurannan, käännetyn verovelvollisuuden, verkkokaupan ja alv:n kannon vaikuttavuuden alalla, mukaan luettuna jäsenvaltioiden ja EU:n elinten hallinto-, oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten yhteistyö. Yleiseen kyselylomakkeeseen vastasivat budjettipääosasto, muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto, oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto, OLAF sekä verotuksen ja tulliliiton pääosasto.

Hallinto-, oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten yhteistyön vaikuttavuuden arviointia varten käännyimme neuvoston puoleen ja tutkimme sen tärkeimpiä EMPACTia, toimintasuunnitelmia ja tullimenettelyä 42 koskevia asiakirjoja.

Lähetimme toisen kyselylomakkeen verotuksen ja tulliliiton pääosastolle sen todentamiseksi, että komissio on seurannut asianmukaisesti arvonlisäverodirektiiviin tehtyjen alv-petoksia käsittelevien muutosten saattamista osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.

Keskustelimme verotuksen ja tulliliiton pääosaston kanssa menetelmistä, joita komission toimeksisaaja on käyttänyt saatavissa olevissa alv-vajeen arviointia koskevissa tutkimuksissa. Lähetimme verotuksen ja tulliliiton pääosastolle vielä kolmannen kyselylomakkeen kyseisten menetelmien arvioimiseksi. Lisäksi lähetimme aiheeseen liittyviä kysymyksiä Italian, Latvian ja Yhdistyneen kuningaskunnan veroviranomaisille.

OLAFissa keräsimme tarkastusevidenssiä yhteisistä tullioperaatioista, jotka koskevat tullimenettelyä 42 ja aliarvostusta.

Tarkastetuissa jäsenvaltioissa haastattelimme Fiscalis-yhteysvirkamiehiä. Lisäksi tarkastimme Fiscalis 2013 -ohjelman arviointia koskevat väli- ja loppukertomukset sekä Fiscalis-hankeryhmien alv-petosten torjuntaa koskevat tuotokset. Tarkastetuissa jäsenvaltioissa testasimme Fiscalis-ohjelmasta rahoitettavia hallinnollisia välineitä käsittävän otoksen (ks. *liite II*).



## Jäsenvaltioiden tulli- ja veroviranomaisiin sovellettu tarkastustapa

Myös jäsenvaltioissa tekemäämme tarkastukseen kuului kaksi vaihetta, valmisteluvaihe ja kenttätyövaihe.

- 1 Valmisteluvaiheessa lähetimme kyselyn kaikkien 28 jäsenvaltion hallinnollisesta yhteistyöstä vastaaville yhteysvirkamiehille. Kyselyn avulla saimme tietää, mitä jäsenvaltioissa ajatellaan hallinnollisen yhteistyön vaikuttavuudesta yhteisöliiketoimiin liittyvien alv-petosten torjunnassa.

Tutkimme myös saatavissa olevat Eurofiscin vuotuiset toimintakertomukset, hallinnollista yhteistyötä koskevat tilastot, Eurofiscin petosviestit, O\_MCTL-viestit ja tullimenettelyn 42 alaisen tuonnin.

- 2 Tarkastukseen liittyvän kenttätyön aikana vierailimme vero- ja tulliviranomaisten luona Saksassa, Unkarissa, Italiassa, Latviassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Haastattelimme yhteysvirkamiehiä ja muita VIES-järjestelmästä, Eurofiscistä, Fiscalis-ohjelmasta ja monenvälisistä valvontatoimista vastaavia viranomaisia. Käytimme kyselylomakkeita evidenssin keräämiseen tältä alalta.

Valitsimme kussakin jäsenvaltiossa otoksen VIES-rekisteröinneistä, hallinnollisen yhteistyön välineistä ja yhteisöliiketoimista. Kustakin jäsenvaltiosta valittiin 110 kohdetta seuraavan lähestymistavan mukaisesti:

- a) Voidaksemme todentaa, että VIES-järjestelmä täyttää neuvoston asetuksen N:o 904/2010 22 ja 23 artiklassa säädetyt kattavuutta, oikeellisuutta ja oikea-aikaisuutta koskevat vaatimukset, valitsimme kaksi otosta:
  - i) satunnaisotos jäsenvaltion vuoden 2014 ensimmäisellä vuosipuoliskolla lähettämistä (10 kpl) ja vastaanottamista (10 kpl) O\_MCTL-viesteistä ja
  - ii) kymmenen tiedoston satunnaisotos kaupan alan toimijoista, jotka on rekisteröity uusina VIES-järjestelmään vuonna 2013.
- b) Voidaksemme todentaa pyyntöön perustuvan tietojenvaihdon vaikuttavuuden ja sen, että tietojenvaihto on ollut 7–12 artiklan mukaista, valitsimme satunnaisotoksen SCAC:n vuonna 2013 lähettämistä (10 kpl) ja vastaanottamista (10 kpl) pyynnöistä.
- c) Voidaksemme tarkistaa, miten vaikuttavasti jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä ja miten hyvin 29 ja 30 artiklaa noudatetaan, valitsimme riskiperusteisen otoksen, johon kuului viisi tarkastetun jäsenvaltion veroviranomaisten aloittamaa monenvälistä valvontatoimenpidettä ja viisi sellaista monenvälistä hallintotoimenpidettä, joihin tarkastetun jäsenvaltion veroviranomaiset osallistuivat toisen jäsenvaltion pyynnöstä. Otoksessa otettiin huomioon vuoden 2013 tapaukset. Ellei määrä riittänyt vähimmäisotosta varten, huomioon otettiin myös edellinen ja seuraava vuosi.
- d) Voidaksemme tarkistaa Eurofiscin työalan 1 vaikuttavuuden valitsimme riskiperusteisen kymmenen petosviestin otoksen kunkin tarkastetun jäsenvaltion vuonna 2013 lähettämistä ja vastaanottamista petosviesteistä.
- e) Poimimme riskien perusteella otokseen 30 tullimenettelyn alaista tuontitapausta. Tarkastus liittyy aiemman tullimenettelyä 42 koskevan tarkastuksemme seurantaan. Tarkoituksena oli testata, miten tulli- ja veroviranomaiset tekevät yhteistyötä toistensa ja muiden jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa esimerkiksi käyttäen tarvittaessa hyväksi Eurofiscin työalaa 3, ja tarkistaa, ovatko VIES-järjestelmän tiedot kattavia.

Tutkimme myös saatavissa olevat kertomukset Saksan, Unkarin ja Itävallan ylimpien tarkastuselinten suorittamista Eurofisciä koskevista tarkastuksista.

## Tullimenettelyä 42 koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastusmalli

Tilintarkastustuomioistuin vahvisti tarkastusmallin erityiskertomuksessaan nro 13/2011.

- 1** SAD-lomakkeen kentässä 44 on ilmoitettava sekä tuojan (tai hänen veroedustajansa) että hankkijan tai siirron yhteydessä tuojan voimassaoleva määräjäsenvaltion alv-tunniste. Alv-tunnisteiden voimassaolo tarkistetaan VIES-järjestelmästä ennen tavaroiden luovuttamista vapaaseen liikkeeseen. Muutoin alv on maksettava tuonnin yhteydessä.
- 2** SAD-lomakkeen kentässä 44 on annettu sellaisen todentavan asiakirjan viitetieto (esimerkiksi kuljetusasiakirjan numero), joka osoittaa, että tavarat on tarkoitus siirtää määräjäsenvaltioon. Kentässä 17 a) on määräämään koodi. Muutoin tulli-ilmoitus olisi korjattava.
- 3** Tulliviranomaiset toimittavat tarkoituksenmukaisten riskinhallintamenetelmien avulla jälkitarkastuksen varmistukseksi, että tavarat on tosiasiallisesti siirretty SAD-lomakkeen kentässä 17 a) ilmoitettuun määräjäsenvaltioon pian tuonnin jälkeen, että määräjäsenvaltioon luovutetut tavarat ovat samat kuin tuodut tavarat, että tuoja on sama henkilö kuin tavaroiden luovuttaja ja että tullausarvo ja alv:n peruste ovat oikeat. Jos edellä mainitut edellytykset eivät täyty, alv kannetaan jälkikäteen. Jos veroperuste on arvioitu liian alhaiseksi, veroviranomaiset pyytävät toimijaa tarvittaessa korjaamaan asianomaisten yhteisöluovutusten tai siirtojen arvon yhteenvetoilmoituksessa.
- 4** Tuontijäsenvaltion tulli- ja veroviranomaisten tietojenvaihto on kyseisen tuonnin osalta automaattista.
- 5** Tuontijäsenvaltion veroviranomaiset ilmoittavat määräjäsenvaltiolle mahdollisimman pian Eurofiscin työalalla 3 tuonnista, johon saattaa liittyä riskejä.
- 6** Veroviranomaiset vertaavat tulliviranomaisilta saamia tietoja tuojan (tai tämän veroedustajan) esittämään alv-yhteenvetoilmoitukseen ja varmistavat siten yhteenvetoilmoituksen kattavuuden/oikeellisuuden. Jos siinä ilmoitetut määrät ovat pienemmät kuin tuonnin alv:n peruste, olisi päätettävä veroja koskevan riskinhallintajärjestelmän puitteissa tapauskohtaisten riskitekijöiden perusteella, onko erojen vuoksi tarpeen toteuttaa lisätutkimuksia.
- 7** Jos yhteenvetoilmoitusta ei ole esitetty tai siinä ilmoitetut tiedot eivät ole kattavia/oikeellisia, määräjäsenvaltion veroviranomaisille ilmoitetaan asiasta hallinnollista yhteistyötä koskevan järjestelyn mukaisesti.
- 8** Määräjäsenvaltion veroviranomaiset vertaavat muilta jäsenvaltioilta saamia tietoja hankkijan tai siirtojen tapauksessa tuojan esittämiin alv-ilmoituksiin.

## Tiivistelmä

### IV a)

Katso komission vastaus V kohdan b) alakohtaan.

Komissio katsoo, että unionin lainsäädännön täytäntöönpanon tarkistamista koskevat yksityiskohdalliset järjestelyt kuuluvat jäsenvaltioiden vastuulle. Komissio on kiinnittänyt yleisesti jäsenvaltioiden huomion arvonlisäveron (alv) perimistä koskevien tehokkaiden tarkastusten merkitykseen.

### V a)

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio toteaa, että jäsenvaltioissa on saatavilla hyvin vähän tietoa EU:n sisäisten alv-petosten laajuudesta. On hyvin vähän valtioita, joissa arvioidaan EU:n sisäisten alv-petosten laajuutta. Nämäkin valtiot eivät julkista arvioinnissa käytettyä menetelmää, ja itse arviot ovat pääasiassa salassa pidettäviä.

Komissio on toteuttanut erityisiä toimia arvioiden parantamiseksi:

- Komission yksiköt (Eurostat sekä verotuksen ja tulliliiton pääosasto) laativat parhaillaan yhteisymmärryspöytäkirjaa, jossa määritetään tarkemmin tulevat yhteistyöalat tavoitteena tarkastella tietoja ja menetelmiä verovajeen ja muiden verovilpin ja veron kiertämisen indikaattorien arvioimiseksi.
- Fiscalis 2020 -ohjelmassa perustettiin verovajeen tarkasteleva hankeryhmä kokoamaan ja vaihtamaan tietoja verovajeen arvioimismenetelmistä. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös veropetosten arviointiin liittyviä näkökohtia.

### V b)

Komissio ei hyväksy suositusta.

Komissio on antanut lainsäädäntöä, jolla varmistetaan, että direktiivin 2006/112/EY 143 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tiedot sisältyvät tulli-ilmoitukseen.<sup>1</sup> Komissio katsoo, että jäsenvaltioilla on riittävästi tietoa ja että jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on saatavillaan nämä tiedot, jotka mahdollistavat tulli- ja arvonlisäverotietojen tehokkaat ristiintarkastukset.

Rajatylittävää tiedonvaihtoa varten on olemassa selkeät lainsäädäntökehykset toimivaltaisia vero- ja tulliviranomaisia varten. Vielä yksi tulli- ja veroviranomaisten välinen tiedonvaihtotaso toteutuu tullimenettelyn 42 yhteydessä Eurofisc-verkostossa.

Unionin lainsäädännön täytäntöönpanosta ja lakisäätteisten verojen keräämisestä huolehtiminen on jäsenvaltioiden vastuulla. Komissio ei tämän vuoksi katso, että olisi tarvetta lisälainsäädäntöön.

### V c)

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio osallistuu jo kokouksiin Eurofiscin toimialoilla ja rohkaisee jatkossakin jäsenvaltioita parantamaan verkoston toimintaa ja vahvistamaan sen tehokkuutta.

### V d)

Komissio ei hyväksy suositusta.

Katso vastaus suositukseen 7.

<sup>1</sup> Ks. komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 756/2012, annettu 20 päivänä elokuuta 2012, tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä annetun asetuksen (ETY) N:o 2454/93 muuttamisesta (EUVL L 223, 21.8.2012, s. 8).

**V e)**

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio tarkastelee jo näitä seikkoja eri tahoilla esitetyissä arviointikertomuksissaan ja rohkaisee ja kehottaa jatkuvasti jäsenvaltioita parantamaan vastausten oikea-aikaisuutta ja VIES-järjestelmän tietojen luotettavuutta. Komissio aikoo seurata seuraavissa kertomuksissaan suositustensa ja Fiscalis-hankeryhmän suositusten toteutumista.

**V f)**

Komissio hyväksyy suosituksen niiltä osin kuin se koskee sen yksiköitä.

Katso komission vastaus suositukseen 12.

**Huomautukset****19**

Fiscalis 2020 -ohjelmassa perustettiin komission aloitteesta verovajetta tarkasteleva hankeryhmä kokoamaan ja vaihtamaan tietoja verovajeen arvioimismenetelmistä. Hankeryhmä tarkastelee myös veropetosten arviointiin liittyviä näkökohtia.

**20**

Jäsenvaltioissa on saatavilla hyvin vähän tietoa EU:n sisäisten alv-petosten laajuudesta. Ne hyvin harvat jäsenvaltiot, joissa EU:n sisäisten petosten laajuutta arvioidaan, eivät tavallisesti julkista arvioitaan, ja sovellettu menetelmä on useimmiten salassa pidettävä.

**22**

Tutkimuksissa käytetty menetelmä perustuu ylhäältä alaspäin suuntautuvaan lähestymistapaan, koska komission saatavilla ei ole tietoja, joita voitaisiin käyttää laadittaessa arvioita alhaalta ylöspäin suuntautuvan lähestymistavan mukaisesti. Ylhäältä alaspäin suuntautuvan lähestymistavan ongelmana on, että tuloksia ei voida purkaa teollisuudenalojen tai muiden kriteerien mukaisesti (esim. petokset).

**23**

Komissio pyytää vuosittain tiedot hallinnollisen yhteistyön ja tilastollisen mallin käytön hyödyistä ja tuloksista.

**25**

Kuten edellä todettiin, komissio on toteuttanut erityisiä toimia arvioiden parantamiseksi:

- Komission yksiköt (Eurostat sekä verotuksen ja tulliliiton pääosasto) laativat parhaillaan yhteisymmärryspöytäkirjaa, jossa määritetään tarkemmin tulevat yhteistyöalat tavoitteena tarkastella tietoja ja menetelmiä verovajeen ja muiden verovilpin ja veron kiertämisen indikaattorien arvioimiseksi.
- Fiscalis 2020 -ohjelmassa perustettiin verovajetta tarkasteleva hankeryhmä kokoamaan ja vaihtamaan tietoja verovajeen arvioimismenetelmistä. Hankeryhmä tarkastelee myös veropetosten arviointiin liittyviä näkökohtia.

**30**

Komissio katsoo, että vastausten oikea-aikaisuuden ja niiden laadun välillä on päästävä tasapainoon. Komissio on kuitenkin jo ottanut tämän esiin jäsenvaltioiden kanssa ja kehottanut niitä jäsenvaltioita, joilla on eniten viivästyneitä vastauksia, parantamaan tilannetta.

**43**

Operatiiviset tiedot, joita jäsenvaltiot asettavat muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten saataville VIES-järjestelmässä, eivät ole komission saatavilla, mikä rajoittaa komission mahdollisuuksia seurata toimenpiteiden edistymistä.

**59**

Komissio tarkastelee mahdollisuutta toteuttaa kohdennettuja tarkastuskäyntejä jäsenvaltioihin voidakseen arvioida EU:n hallinnollista yhteistyötä koskevien järjestelyjen kansallista täytäntöönpanoa tulevia kertomuksia varten.

## Komission yhteinen vastaus 65 ja 66 kohtaan

Komissio uskoo, että huhtikuussa 2014 käyttöön otettu uusi tuloksellisuuden mittausjärjestelmä ja Fiscalis 2020 -ohjelman uusi iterointi helpottavat ohjelman ja siihen kuuluvien toimien seuranta. Ohjelman elinkaaren aikana kerättyjen tietojen olisi sellaisenaan muodostettava parempi pohja ohjelman tehokkuuden arvioinnille.

## Komission yhteinen vastaus 78 ja 79 kohtaan

Komissio katsoo, että unionin lainsäädännön täytäntöönpanon tarkistamista koskevat yksityiskohdalliset järjestelyt kuuluvat jäsenvaltioiden vastuulle. Tämä käsittää kansallisten tulli- ja veroviranomaisten välisen yhteistyön järjestämisen. Komissio kiinnittää jäsenvaltioiden huomion siihen, että ilmoittajien tulli-ilmoituksen kentässä 44 antamien tietojen on oltava täydellisiä ja oikeita.

### 81

Tullitarkastukset perustuvat riskianalyysiin.<sup>2</sup> Komissio kiinnittää jäsenvaltioiden huomion ilmoittajien tulli-ilmoituksessa antamien tietojen tarkastamisen merkitykseen.

<sup>2</sup> Yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 13 artiklan 2 kohta.

### 83

Komissio painottaa, että vaikka aliarvostustapaukset aiheuttavat vakavia ongelmia tullien kantamisessa, aliarvostuksiin liittyvien alv-tulojen menetys hetkellä, jona tavarat tuodaan, on lopullinen vain, jos tuojalla ei ole täysimääräistä oikeutta toteuttaa alv-vähennystä. Muissa tapauksissa arvonlisävero on välillinen ja lasketaan myöhemmistä myyntihinnoista, jolloin alkuperäinen tulla-arvo ei enää ole merkityksellinen maksettavan arvonlisäveron määrän osalta. Komissio myöntää, että tavaroita (esimerkiksi tekstiilejä ja jalkineita) voi ohjautua tuojajäsenvaltion pimeille markkinoille.

### 85

Komissio on kiinnittänyt yleisesti jäsenvaltioiden huomion unionin lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon merkitykseen arvonlisäveron perimisen osalta. Mahdollisia laiminlyöntejä seurataan asianmukaisesti.

### 90

Komissio uskoo vakaasti, että keskitetyn minipalvelupisteen kaltainen yksinkertaistettu verojen rekisteröinti- ja maksujärjestelmä on tärkeä ratkaisu muualla asuvien tavarantoimittajien verotuksen varmistamiseksi. Tällainen järjestelmä merkitsee, että vaatimustenmukaisuuden tarkistamisessa voidaan alun perin keskittyä yrityksiin, joita ei ole rekisteröity (joko keskitetyn minipalvelupisteen kautta tai suoraan määräjäsenvaltiossa).

Vuoden 2015 muutosten osalta ensimmäiset tulokset viittaavat siihen, että 1.1.2015 alkaen käytössä ollut keskitetty minipalvelupiste tuottaa todennäköisesti 3 miljardia euroa vuonna 2015. Tämä vastaa 18 miljardin euron myyntiä. Keskitetyssä minipalvelupisteessä on tällä hetkellä rekisteröity 11 000 yritystä (tämä voisi kattaa vielä 100 000 pientä yritystä, jotka markkinoivat sähköisiä sovelus-, musiikki- ja elokuvakauppoja, jotka vastaavat alv-maksuista kehittäjän/taiteilijan puolesta).

## 92

Ennen vuoden 2015 muutoksia komissio toteutti laajan viestintäkampanjan. On arvioitu, että tulot kolmansista maista vähintään kolminkertaistuvat vuonna 2015 aiempiin vuosiin verrattuna (esimerkiksi Saksa on ilmoittanut saaneensa jo vuoden 2015 ensimmäisellä neljänneksellä 24,2 miljoonaa euroa EU:n ulkopuolisilta toimittajilta). Komissio on kuitenkin tietoinen vaatimustenmukaisuuteen liittyvistä haasteista ja on perustanut tämän vuoksi Fiscalis-hankeryhmän (FPG38), joka viimeistelee parhaillaan raporttia ja suosituksia valvonnan parantamiseksi sähköisen kaupankäynnin alalla.

## 95

Komissio muistuttaa ehdottaneensa, että perustetaan Euroopan syyttäjänvirasto, jonka tehtävänä on EU:n talousarvioon vaikuttavien petosten tutkinta ja syytteesen asettaminen. Ehdotus asetukseksi Euroopan syyttäjänvirastosta on parhaillaan EU:n neuvoston käsittelyssä.

## 99

Katso komission vastaus 78 kohtaan.

## 101

Komissio kannattaa Europolin ja OLAFin pääsyä VIES-järjestelmän ja Eurofiscin tietoihin, koska se on tärkeä keino, jonka avulla kumpikin organisaatio voi hoitaa tehtävänsä eli tukea jäsenvaltioiden tutkintaa ja lisäksi OLAFin tapauksessa tutkia EU:n sisäisiä alv-petoksia.

EU:n asettamaa rikoksen torjunnan painopistettä "valmisteveropetokset ja missing trader (MTIC) -petokset" koskevassa monivuotisessa strategisessa suunnitelmassa todetaan, että lainvalvontaviranomaisten ja veroviranomaisten järjestelmällisen yhteistyön puuttuminen kansallisella ja EU:n tasolla on mahdollinen heikko kohta MTIC-petosten alalla.

## 103

OLAFin osalta ongelma liittyy pikemminkin selkeän oikeusperustan ja välineiden puutteeseen kuin puutteelliseen koordinointiin muiden EU:n elinten kanssa.

## 108

Ongelma ratkesi suurelta osin, kun komission ja Europolin välillä tehtiin joulukuussa 2014 valtuutus-sopimus, jolla osoitettiin EMPACT-aloitteessa vuosien 2015 ja 2016 toimintasuunnitelmiin tarvittavat määrät. Vuoden 2016 jälkeen toimintasuunnitelmien rahoitus kuuluu Europolin lakisäätöisiin tehtäviin ja näin ollen yleiseen talousarvioon (edellyttäen, että uusi asetus hyväksytään). Käynnissä on parhaillaan säädökseen liittyvän rahoitus selvityksen tarkistaminen, joka koskee myös tätä seikkaa.

## 109

Koska varojen hyödyntämisaste oli korkea vuonna 2015, komissio harkitsee kahden miljoonan euron lisämäärärahan myöntämistä näiden seitsemän miljoonan euron lisäksi. Vuoden 2016 jälkeen toimintasuunnitelmien rahoitus kuuluu Europolin lakisäätöisiin tehtäviin ja näin ollen yleiseen talousarvioon (edellyttäen, että uusi asetus hyväksytään). Käynnissä on parhaillaan säädökseen liittyvän rahoitus selvityksen tarkistaminen, joka koskee myös tätä seikkaa.

## Johtopäätökset ja suositukset

### 112

Komissio keskustelee jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa mahdollisista uusista aloitteista hallinnollisen yhteistyön ja alv-petosten torjunnan tehostamiseksi. Se kannattaa jäsenvaltioiden aloitteita Eurofisc-verkoston tehostamiseksi. Komissio neuvottelee parhaillaan Norjan kanssa sopimuksesta, jolla mahdollistetaan parempi ja kohdennettu yhteistyö, ja tulevaisuudessa voidaan aloittaa neuvottelut muiden EU:n merkittävien kauppakumppanien kanssa.

### Suositus 1

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio toteaa, että jäsenvaltioissa on saatavilla hyvin vähän tietoa EU:n sisäisten alv-petosten laajuudesta. On hyvin vähän valtioita, joissa arvioidaan EU:n sisäisten alv-petosten laajuutta. Nämäkin valtiot eivät julkista arvioinnissa käytettyä menetelmää, ja itse arviot ovat pääasiassa salassa pidettäviä.

Komission yksiköt (Eurostat sekä verotuksen ja tulliliiton pääosasto) laativat kuitenkin parhaillaan yhteisymmärryspöytäkirjaa, jossa määritetään tarkemmin tulevat yhteistyöalat tavoitteena tarkastella tietoja ja menetelmiä verovajeen ja muiden verovilpin ja veron kiertämisen indikaattorien arvioimiseksi.

Fiscalis 2020 -ohjelmassa perustettiin verovajetta tarkasteleva hankeryhmä kokoamaan ja vaihtamaan tietoja verovajeen arvioimismenetelmistä. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös veropetosten arviointiin liittyviä näkökohtia.

## Suositus 2

Komissio toteaa, että suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

## Suositus 3

Komissio ei hyväksy tätä suositusta. Komissio on antanut lainsäädäntöä, jolla varmistetaan, että direktiivin 2006/112/EY 143 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tiedot sisältyvät tulli-ilmoitukseen.<sup>3</sup> Komissio katsoo, että jäsenvaltioilla on riittävästi tietoa ja että jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on saatavillaan nämä tiedot, jotka mahdollistavat tulli- ja arvonlisäverotietojen tehokkaat ristiintarkastukset. Jotta nämä kansallisen tason ristiintarkastukset olisivat tehokkaita, ne on kuitenkin yhdistettävä VIES-järjestelmän ristiintarkastuksiin.

Rajatyöttävää tiedonvaihtoa varten on olemassa selkeät lainsäädäntökehykset toimivaltaisista vero- ja tulliviranomaisista varten. Vielä yksi tulli- ja veroviranomaisten välinen tiedonvaihtotaso toteutuu tullimenettelyn 42 yhteydessä Eurofisc-verkostossa.

Unionin lainsäädännön täytäntöönpanosta ja lakisääteisten verojen keräämisestä huolehtiminen on jäsenvaltioiden vastuulla. Komissio on kiinnittänyt yleisesti jäsenvaltioiden huomion arvonlisäveron kantamista koskevien tehokkaiden tarkastusten merkitykseen.

<sup>3</sup> Ks. komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 756/2012, annettu 20 päivänä elokuuta 2012, tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä annetun asetuksen (ETY) N:o 2454/93 muuttamisesta (EUVL L 223, 21.8.2012, s. 8).

Komissio kuitenkin tarkastelee uudelleen tulli-ilmoitusten ja yhteenvetoilmoitusten ristiintarkastamista vasta Fiscalis 2020 -hankeryhmän tulevien suositusten perusteella.

## Suositus 4 a)

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio totesi kertomuksessaan, että Eurofiscin kautta toteutettava yhteinen riskianalyysi ja tehokas palautemekanismi olisivat asianmukainen keino vastata tarpeeseen saada kohdennetumpaa tietoa ja hyödyntää paremmin verkostossa jo saatavilla olevia tietoja. Näin vahvistettaisiin verkoston asemaa kanavana, jonka kautta veroviranomaiset voivat nopeasti puuttua rajat ylittäviin alv-petoksiin.

## Suositus 4 b)

Komissio hyväksyy suosituksen.

## Suositus 4 c)

Komissio hyväksyy suosituksen.

## Suositus 4 d)

Komissio hyväksyy suosituksen.

## Suositus 4 e)

Komissio hyväksyy suosituksen.

## Suositus 5

Komissio toteaa, että suositus on osoitettu neuvostolle.

## Suositus 6

Komissio ei hyväksy suositusta.

Kuten komission vuoden 2016 työohjelmassa todetaan, komissio esittää vuonna 2016 arvonlisäveroa koskevan toimintasuunnitelman, jonka avulla jatketaan etenemistä kohti tehokasta ja petoksilta suojattua arvonlisäverojärjestelmää.

Samassa yhteydessä tarkastellaan myös raportointivaatimuksia esimerkiksi EU:n sisäisen kaupan osalta.

Komissio ei aio tältä osin esittää muutoksia arvolisäverodirektiiviin ennen tehtävän loppuunsaattamista.

## Suositus 7

Komissio ei hyväksy suositusta.

Käännetyn verovelvollisuuden soveltaminen petos-  
tentorjunnassa on vapaaehtoista, koska se koskee  
pääasiassa tiettyjä kansallisen tason petoksiin liitty-  
viä ongelmia.

Komissio on kuitenkin tietoinen siitä, että alakohtai-  
sesta soveltamisesta seuraa ongelmia, ja aikoo tar-  
kastella käännettyä verovelvollisuutta vuonna 2016  
annettavan alv-toimintasuunnitelman yhteydessä.

## Suositus 8

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio tarkas-  
telee mahdollisuutta toteuttaa kohdennettuja tar-  
kastuskäyntejä jäsenvaltioihin voidakseen arvioida  
EU:n hallinnollista yhteistyötä koskevien järjestely-  
jen kansallista täytäntöönpanoa tulevia kertomuk-  
sia varten.

## Suositus 9

Komissio toteaa, että suositus on osoitettu  
jäsenvaltioille.

## Suositus 10

Komissio toteaa, että suositus on osoitettu  
jäsenvaltioille.

## Suositus 11

Komissio toteaa, että suosituksen tämä osa on osoi-  
tettu jäsenvaltioille.

## Suositus 11 b)

Komissio katsoo, että tällainen tiedonvaihto olisi  
helpompi toteuttaa ja taata EU:n lähestymistavan  
avulla sekä tekemällä EU:n ja kolmansien maiden  
välillä kahdenvälisiä sopimuksia, kuten Norjan  
kanssa parhaillaan tehdään.

## Suositus 12

Komissio hyväksyy suosituksen niiltä osin kuin se  
koskee sen yksiköitä. Samalla komissio toteaa, että  
suositus on osoitettu myös jäsenvaltioille ja edel-  
lyttää lainsäädäntävallan käyttäjien keskinäistä  
vastuuta.

Komissio on sitoutunut jatkamaan toimiaan pois-  
taakseen jäljellä olevat oikeudelliset esteet, jotka  
haittaavat tietojen vaihtoa kansallisen ja EU:n tason  
viranomaisten välillä.

## 121

Katso komission vastaus 109 kohtaan.

## Suositus 13

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja on jo aloit-  
tanut sen täytäntöönpanon. Komission ja Europolin  
välillä allekirjoitettiin vuoden 2014 lopussa valtuu-  
tussopimus, jolla osoitettiin EMPACT-aloitteessa  
vuosien 2015 ja 2016 toimintasuunnitelmiin tarvit-  
tavat määrät. Vuoden 2016 jälkeen toimintasuun-  
nitelmien rahoitus kuuluu Europolin lakisääteisiin  
tehtäviin ja näin ollen yleiseen talousarvioon (edel-  
lyttäen, että uusi asetus hyväksytään). Käynnissä on  
parhaillaan säädökseen liittyvän rahoitus selvityk-  
sen tarkistaminen, joka koskee myös tätä seikkaa.

## Suositus 14

Komissio toteaa, että suositus on osoitettu Euroo-  
pan parlamentille ja neuvostolle.



## MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

### Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:  
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:  
Euroopan unionin edustustoista ([http://ec.europa.eu/represent\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/represent_fi.htm)),  
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fi.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm)),  
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fi.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm))  
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (\*).

(\*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puhelusta maksun.

### Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)

Euroopan unioni menettää vuosittain miljardien eurojen arvosta alv-tuloja järjestäytyneen rikollisuuden vuoksi. Koska tavaroiden ja palvelujen vienti EU:n jäsenvaltiosta toiseen on arvonlisäverotonta, rikolliset voivat vilpillisin keinoin kiertää alv:n määräjäsenvaltiossa. Tämän seurauksena niin kyseiset maat kuin EU menettävät tuloja. Kertomuksessa selvitetään, kuinka onnistuneesti EU puuttuu yhteisön sisäisiin alv-petoksiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi heikkouksia, jotka osoittavat, että nykyinen järjestelmä ei ole riittävän vaikuttava. Näihin heikkouksiin on puututtava. On aika tiukentaa otetta ja tarttua päättäväisemmin toimeen.



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto