

Bryssel 21.4.2017
COM(2017) 184 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**valmisteveroja koskevasta yhteisestä järjestelmästä 16 päivänä joulukuuta 2008 annetun
neuvoston direktiivin 2008/118/EY täytäntöönpanosta ja arvioinnista**

{SWD(2017) 131 final}

Sisällysluettelo

1.	JOHDANTO.....	2
2.	TAUSTA	3
3.	DIREKTIIVIN ARVIOINTI.....	4
3.1.	Arvioinnin ala.....	4
3.2.	Tulokset	5
3.2.1.	Direktiivin 2008/118/EY tuloksellisuus ja tehokkuus.....	5
3.2.2.	Valmistevero- ja tullijärjestelmien yhdenmukaisuus	9
3.2.3.	Merkityksellisyys	12
3.2.4.	EU:n lisäarvo	12
4.	LISÄHUOMIOTA VAATIVAT KYSYMYKSET	13
4.1.	Luvat.....	13
4.2.	Hävikkien ja ylijäämien ja muiden poikkeusten käsittely sekä petosten torjunta.....	14
4.3.	Tulli- ja valmisteveromenettelyjen koordinointi	15
4.4.	Pienille ja keskisuurille yrityksille tarkoitettut menettelyt, joissa vero on maksettu.....	15
5.	PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMENPITEET	16

1. JOHDANTO

Neuvoston direktiivin 2008/118/EY¹ 45 artiklan 2 kohdassa todetaan seuraavasti: ”Komissio esittää viimeistään 1 päivänä huhtikuuta 2015 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän direktiivin täytäntöönpanosta.” Saadakseen todisteita tätä kertomusta varten komissio käynnisti kaksi ulkoista arviointitutkimusta. Ensimmäinen arviointitutkimus, joka koski direktiivin V lukua (ts. sellaisten valmisteveron alaisten tavaroiden kaupallisia siirtoja koskevia sääntöjä, joista on jo maksettu vero), julkaistiin vuonna 2015². Toinen tutkimus, jossa keskityttiin direktiivin III ja IV lukuun (ts.

¹ Neuvoston direktiivi 2008/118/EU, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta (EUVL L 9, 14.1.2009).

² <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-current-arrangements-for-the-cross-border-movements-of-excise-goods-that-have-been-released-for-consumption-pbKP0614146/>

verottomia varastoja ja sähköistä valvontajärjestelmää koskeviin säännöksiin), julkaistiin vuonna 2016³.

Kumpikin edellä mainituista tutkimuksista sisälsi jäsenvaltioille ja kaupan alan toimijoille kohdennetun kyselyn. Tutkimusten tuloksia verrattiin, jotta tutkimukseen kuuluvista aiheista saataisiin yhtenäinen ja johdonmukainen näkemys. Kummassakin tutkimuksessa tehtiin perusteellisia tapaustutkimuksia noin kolmasosassa jäsenvaltioista. Valittujen jäsenvaltioiden katsottiin olevan edustavia maan koon, maantieteellisen sijainnin ja sen perusteella, onko jäsenvaltio valmisteveron alaisten tavaroiden tuottaja vai kuluttaja.

Komissio päätti tehdä arvioinnin tästä sääntelyalasta komission REFIT⁴-ohjelman puitteissa. Yksityiskohtaiset arviointitulokset esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (SWD (2017) xxxx), joka on tämän kertomuksen liitteenä. Viisi tärkeintä arviointikysymystä koskivat merkityksellisyyttä, yhtenäisyyttä, johdonmukaisuutta, tuloksellisuutta, tehokkuutta ja EU:n tuomaa lisäarvoa. Niiden jälkeen tässä arvioinnissa arvioidaan, onko direktiivissä 2008/118/EY esitetyillä toimilla täytetty asetetut tavoitteet ja missä määrin odotetut vaikutukset on saavutettu.

Tutkimuksissa kerättyjen todisteiden perusteella tässä kertomuksessa esitetään lyhyesti komission arviointien päätelmät. Yksityiskohtaisempia tietoja on liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

2. TAUSTA

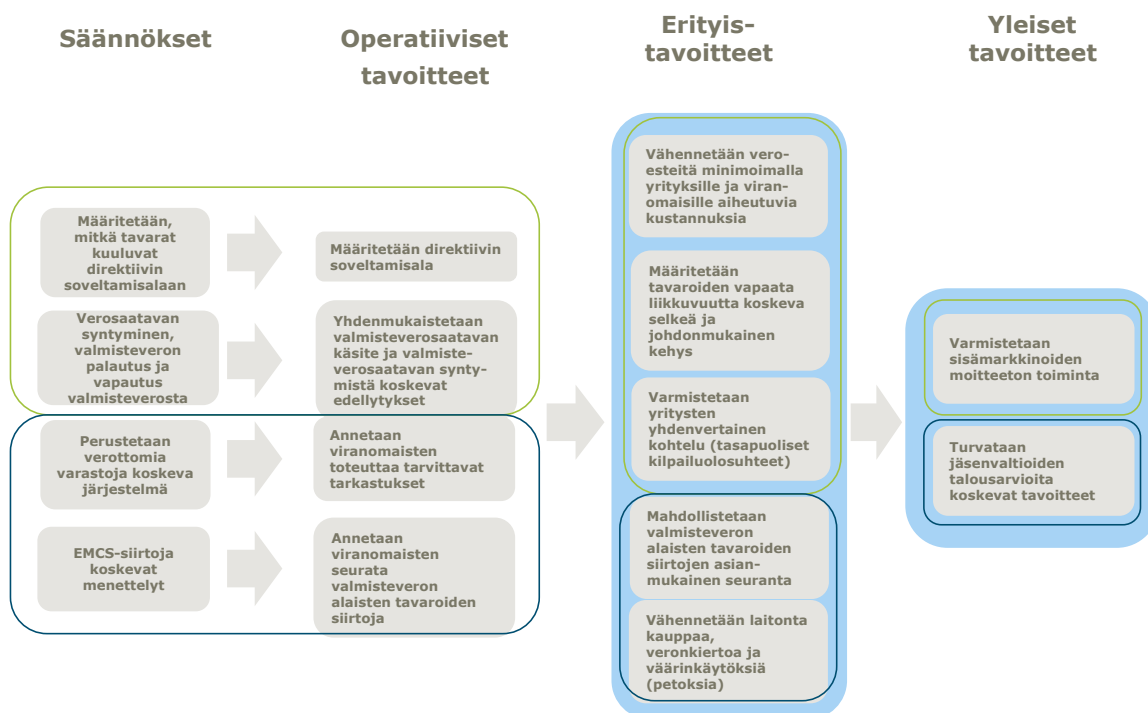
Neuvoston direktiivi 2008/118/EY on korvannut neuvoston direktiivin 92/12/ETY⁵. Siinä määritellään valmisteveron alaisten tuotteiden hallussapitoa ja siirtoa koskevat järjestelyt Euroopan unionin alueella. Se ei koske muutamia alueita, joissa direktiivin säännöksiä ei sovelleta. Direktiivin tavoitteet ja tapa, jolla ne toimivat yhdessä eri politiikan tasoilla, on esitetty seuraavassa toimintalogiikkaa koskevassa kaaviossa:

³ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-current-arrangements-for-the-holding-and-moving-of-excise-goods-under-excise-duty-suspension-pbKP0215865/>

⁴ REFIT-ohjelmassa arvioidaan EU:n koko lainsäädäntöä. Siinä kartoitetaan rasisiteita, epäjohdonmukaisuuksia, puutteita ja tehostomia toimenpiteitä ja tehdään arvioinnin tulosten perusteella tarvittavat ehdotukset.

⁵ Neuvoston direktiivi 92/12/ETY, annettu 25 päivänä helmikuuta 1992, valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta (EUVL L 76, 23.3.1992).

Kuva 1: Direktiivin 2008/118/EY toimintalogiikka



3. DIREKTIIVIN ARVIOINTI

3.1. Arvioinnin ala

Arviointi koskee direktiivin koko soveltamisalaa, mutta siinä keskitytään III–V lukuun. Direktiivin I ja II luku otettiin mukaan arviointiin siltä osin kuin säännökset koskivat asioita, jotka ovat merkityksellisiä III–V luvun säännösten vaikutusten kannalta.

Direktiivin **I luvussa** valmistevero määritellään kulutusveroksi, ja siinä esitetään yhteiset määritelmät ”valtuutetun varastonpitäjän” ja ”verottoman varaston” kaltaisille käsitteille. Yhteisillä määritelmillä varmistetaan, että näistä oikeudellisista käsitteistä on päästy yhteisymmärrykseen, ja annetaan selkeä ja johdonmukainen kehys.

Direktiivin **II luvussa** määritetään verosaatavan syntymisen aika ja paikka, verovelvollinen, tuhoutumisen ja lopullisen menettämisen vaikutukset, sääntöjenvastaisuudet, palautukset ja peruutukset sekä vapautukset.

Direktiivin **III luvun** käsite ”veroton varasto” on otettu direktiivistä 92/12/ETY. Se tarkoittaa valtuutettua sijaintipaikkaa, jossa valmisteveron alaisia tuotteita voidaan pitää hallussa ja tuottaa väliaikaisesti valmisteverottomina, mikä helpottaa tuotanto- ja varastotilojen tarkistuksia. Verotonta varastoa koskevan luvun yksityiskohtaisista säännöistä päätetään kansallisesti, mutta järjestelmä kokonaisuudessaan on säädetty direktiivin III luvussa. Jokaiseen verottomaan varastoon liittyy valtuutettu varastonpitäjä, joka vastaa verottoman varaston hallinnoinnista. Veroton varasto ja valtuutettu varastonpitäjä saavat kumpikin ainutkertaisen valmisteveronumeron⁶.

⁶ Neuvoston asetuksessa (EU) N:o 389/2012 ja komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) N:o 612/2013 annetaan oikeusperusta, joka koskee talouden toimijoiden lupia ja rekisteröintiä sekä verottomien varastojen lupia koskevien tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä.

Valmisteverotietojen vaihtojärjestelmän (SEED-järjestelmä) tietojen avulla voidaan tarkistaa, onko valmisteveronumerolle annettu lupa. Jos on, siinä todetaan, mitä valmisteveron alaisia tuotteita kaupan alan toimijalla tai verottomalla varastolla on lupa käsitellä. Kyseisen jäsenvaltion viranomaiset ovat rekisteröineet sekä lähettäjän että vastaanottajan SEED-tietokantaan.

Direktiivin **IV luvussa** esitetään direktiivillä 2008/118/EY käyttöön otettu merkittävä muutos: väliaikaisesti valmisteverottomien siirtojen valvonnan automatisointi valmisteveron alaisten tuotteiden tietojenvaihtojärjestelmän (EMCS) avulla. Kansalliset viranomaiset ja komissio ovat yhdessä kehittäneet EMCS-järjestelmän ja hallinnoivat sitä yhdessä. Komissio vastaa ensisijaisesti järjestelmän koordinoinnista. EMCS:n avulla voidaan reaaliaikaisesti valvoa valmisteveron alaisten tavaroiden väliaikaisesti valmisteverottomia siirtoja valtuutettujen ja rekisteröityjen sijaintipaikkojen välillä. Sillä varmistetaan, että tavaroita voidaan lähettää ainoastaan tällaisiin sijaintipaikkoihin. Direktiivin IV luvussa on myös otettu käyttöön uusi kaupan alan toimijan tyyppi, joka liittyy tiettyyn sijaintipaikkaan. Tämä on rekisteröity vastaanottaja, joka voi vastaanottaa muttei pitää hallussa väliaikaisesti valmisteverottomia tavaroita. Luvussa määritetään myös uusi kaupan alan toimijan tyyppi, rekisteröity lähettäjä. Tämä voi lähettää väliaikaisesti valmisteverottomia tavaroita tuontipaikasta.

Direktiivin **V luvussa** (33–38 artikla)⁷ vahvistetaan yhteiset säännöt, joka koskevat sellaisten valmisteveron alaisten tavaroiden Euroopan unionin sisäisiä kaupallisia siirtoja, joista on jo maksettu valmistevero (eli jotka on luovutettu kulutukseen): kaupan alan toimijoiden välisiä lähetyksiä (B2B) ja valmisteveron alaisten tavaroiden etämyyntiä toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevalle yksityishenkilölle (B2C). Nämä järjestelyt kiinnostavat erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä, jotka eivät pysty täyttämään verottomien varastojen lupia ja EMCS-järjestelmän toimintaa koskevia taloudellisia vaatimuksia.

Direktiivin 33 ja 34 artiklassa vahvistetaan kaupan alan toimijoiden välisiä siirtoja (B2B) koskevat vaatimukset ja säädetään, että siirroissa on käytettävä yksinkertaistettua hallinnollista saateasiakirjaa (SAAD). Sen yksityiskohtaiset tiedot on esitetty asetuksessa (ETY) N:o 3649/92.

Jos tavarat on luovutettu kulutukseen yhdessä jäsenvaltiossa ja siirretään tämän jälkeen toiseen jäsenvaltioon, valmistevero maksetaan määräjäsenvaltiossa kyseisen jäsenvaltion vahvistaman verokannan suuruusena. Kaupan alan toimija voi tarvittaessa hakea kulutukseen luovutuksen yhteydessä jo maksetun valmisteveron palauttamista.

3.2. Tulokset

3.2.1. Direktiivin 2008/118/EY tuloksellisuus ja tehokkuus

Väliaikaisesti valmisteverottomat siirrot

⁷ Direktiivin V luvun 32 artiklassa säädetään yhdestä jäsenvaltiosta toiseen matkustavien matkustajien alkoholijuomien, tupakan ja kivennäisöljyjen ostojärjestelyistä. Näillä järjestelyillä korvattiin direktiivin 92/12/ETY 28 artiklan unionin sisäisiin matkoihin sovellettavia verovapautuksia koskevat väliaikaiset säännökset, joiden voimassaolo päättyi vuonna 1999. Vuosina 1999–2008 ei ollut vahvistettu unionin laajuisia ohjetasoja. Nämä järjestelyt eivät kuuluneet arviointitutkimuksen soveltamisalaan.

EMCS-järjestelmä korvaa paperiasiakirjoihin perustuvan järjestelmän paperittomalla (sähköisellä) valvontajärjestelmällä. Siten se poistaa valmisteveron alaisten tuotteiden rajat ylittävien siirtojen hallinnollisia esteitä, koska se vähentää kaupan alan toimijoille ja veroviranomaisille aiheutuvia kustannuksia. Se myös tuo parempia työvälineitä veropetosten havaitsemiseen ja ehkäisemiseen. Järjestelmä otettiin käyttöön tammikuun 2010 ja toukokuun 2015 välisenä aikana. Sen jälkeen on rekisteröity yli 13,6 miljoonaa väliaikaisesti valmisteverotonta siirtoa, joista 98,1 prosenttia saatettiin päätökseen ilman tapahtumia tai ilman, että tarvittiin manuaalisia lisätoimenpiteitä.

Jäsenvaltiot ovat vakuuttuneita siitä, että EMCS on vähentänyt kustannuksia. Tämä johtuu siitä, että se on vähentänyt asiakirjojen hallintaan kuluvaa aikaa, kuten taulukosta 1 ilmenee.

Taulukko 1: Tavallisen siirron käsittelyyn kuluva aika ennen EMCS:n käyttöönottoa (paperiasiakirjoihin perustuva järjestelmä) ja sen jälkeen (tietokoneistettu järjestelmä) vuoden 2014 aikana⁸

Jäsen- valtio	Aikaa siirtoa kohden (paperiasiakirjoihin perustuva menettely)	Aikaa siirtoa kohden (EMCS, tietokoneistettu järjestelmä)
BG	Ei tietoja	5 min
CZ	30 min	10 min
FI	6 min	0 ⁹
HU	120 min	6 min
LT	30 min	9 min (0,15 t)
LV	20 min	Ei tietoja
PL	3–5 t (alkoholin osalta); 0,5 t (muiden tuotteiden osalta)	3–5 t (alkoholin osalta); 0,25 t (muiden tuotteiden osalta)
RO	Ei tietoja	0
SI	3 min	1 min
SK	60 min	10 min

Lähde: [Duty suspension evaluation 2015. Ramboll](#)

Koska siirtoja koskevien tietojen käsittelyaika on lyhentynyt, EMCS on vähentänyt monien jäsenvaltioiden hallinnollisia kokonaiskustannuksia¹⁰.

Kerätyistä tiedoista päätellen ja EU:n standardikustannusmallia soveltaen EMCS:n käyttöönotto on johtanut noin 27,5–37 miljoonan euron säästöihin (asianomaisten

⁸ Suomea lukuun ottamatta yksikään ennen vuotta 2004 EU:hun liittynyt jäsenvaltio ei pystynyt antamaan vertailutietoja. Uudemmat jäsenvaltiot ottivat käyttöön paperiasiakirjoihin perustuvan järjestelmän välittömästi vuotta 2004 edeltävinä vuosina, ja näin ollen niiden käytettävissä on suhteellisen uusia arvioita. Ei ole mitään syytä olettaa, että tulokset olisivat merkittävästi erilaisia ennen vuotta 2004 liittyneillä jäsenvaltioilla.

⁹ ”0” tarkoittaa tässä, että prosessi saatetaan yleensä päätökseen automaattisesti.

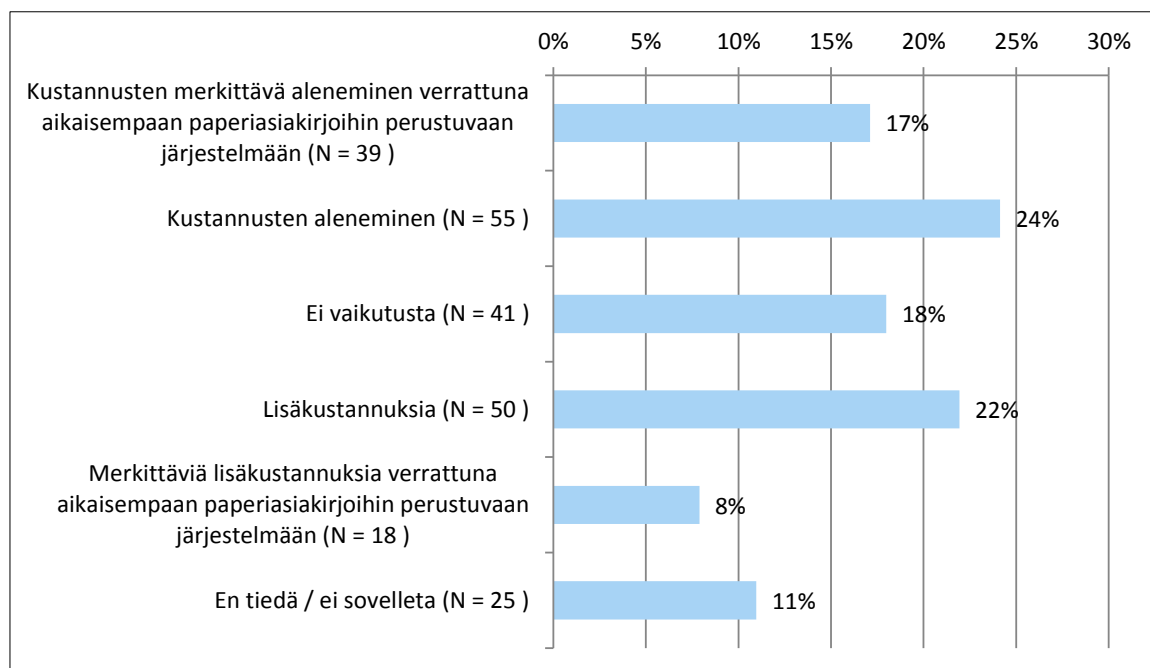
¹⁰ Keskimäärin on säästetty aikaa tunteina siirtoa kohden 35 minuuttia (0,59 tuntia). Pelkästään vuonna 2014 EMCS:n arvioidaan säästäneen yli 1 267 026 tuntia (noin 720 kokoaikaista työntekijää, jos oletetaan, että työaika on 8 tuntia päivässä ja että vuodessa on 220 työpäivää) niiden jäsenvaltioiden viranomaisten osalta, jotka raportoivat myönteisestä kehityksestä.

henkilöiden toimenkuvista riippuen) pelkäästään vuonna 2014.¹¹ Jäsenvaltiot ovat myös ilmoittaneet, että paperiasiakirjoista luopuminen ja siihen liittyvä tehokkuuden lisääntyminen on vapauttanut resursseja. Tällöin on voitu keskittyä suuremman riskin siirtoihin ja siirtojen valvonnan parantamiseen.

Eniten hyötyä kaupan alan toimijoille on ollut siitä, että valmisteveroasiakirjojen käsittelyyn kuluva aika on vähentynyt, siirtoja voidaan seurata (sekä lähettäjien että vastaanottajien taholta) ja tarkastus ja valvonta ovat helpottuneet tehokkaampien ja laadukkaampien siirtoasiakirjojen avulla. Tutkimuksessa ei esitetty määrällisiä tietoja näistä eduista.

Sekä suuret että pienet yritykset hyötyvät EMCS-järjestelmästä, vaikka suuret yritykset hyötyvät sähköisestä järjestelmästä kokonsa takia enemmän. Kaupan alan toimijat olivat eri mieltä kustannuksista: osan mielestä EMCS vähensi kustannuksia (41 %), osan mukaan se lisäsi kustannuksia (30 %), toisille sillä ei ollut mitään vaikutusta (18 %) ja osa ei tiennyt (11 %). Nämä tulokset olivat hyvin samanlaisia kuin tulokset, jotka koskivat Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuonna 2013 esitettyä kaupan alan toimijoita koskevaa aikaisempaa tutkimusta.¹² Tulosten perusteella voidaan päätellä, että suuremmat toimijat ovat hyötäneet enemmän automatisoinnista.

Kuva 2: EMCS:n kustannusvaikutus verrattuna aikaisempaan paperiasiakirjoihin perustuvaan järjestelmään (vastaajien määrä = 228)



Lähde: [Duty suspension evaluation 2015. Ramboll](#)

Yritysten väliset siirrot järjestelmässä, jossa valmistevero on maksettu

Todisteet sen sijaan osoittavat, että nykyinen V luvun mukainen järjestelmä, jossa valmistevero on maksettu, aiheuttaa yrityksille merkittävää raskautta. Se ei ole tavaroiden

¹¹ Lisätietoja on asiakirjassa "Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension", s. 53, tai liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

¹² COM(2013) 850 ja SWD(2013) 490.

vapaan liikkuvuuden edistämistä sisämarkkinoilla koskevan tavoitteen mukaista. Tämä johtuu siitä, että paperiasiakirjoihin perustuvia menettelyjä käytetään edelleen ja että jäsenvaltiot toimivat eri tavalla¹³. Kaupan alan toimijat, jotka käyttivät järjestelmää, jossa valmistevero on maksettu, ilmoittivat, että muodollisuuksiin kului keskimäärin 221 minuuttia siirtoa kohden¹⁴.

Tutkimuksessa, jossa arvioitiin järjestelmää, jossa valmisteverot on maksettu, viranomaisia pyydettiin yksilöimään, mikä siirtojen (joista valmistevero on maksettu) hallinnoimisessa kuluttaa eniten resursseja. Kahdestatoista jäsenvaltiosta kymmenen katsoi, että paperiasiakirjoihin perustuva järjestelmä aiheuttaa suurempaa rasitetta ja vie enemmän aikaa kuin automaattiset tai sähköiset menettelyt. Kaksi jäsenvaltiota ei ilmaissut kantaansa. Kolme jäsenvaltiota pystyi arvioimaan likimäärin sen, miten paljon aikaa kuluu keskimääräiseen yritysten väliseen (B2B) siirtoon. Keskimääräinen käsittelyaika vaihteli ja oli 4–8 tuntia lähetyksen luonteen mukaan. EMCS-siirron hallinnoinnissa vastaava aika oli keskimäärin muutama minuutti.

Muita käytännön ongelmia olivat erilaiset kansalliset vaatimukset (esim. valmisteveron palauttamisen asiakirjavaatimukset) sekä se, ettei kansallisia menettelyjä koskevia selkeitä tietoja ollut, mikä johtaa yritysten syrjimiseen.

Selvästi yli puolet tutkimukseen osallistuneista kaupan alan toimijoista (B2B) oli jo päättänyt, ettei siirrä tavaroitaan jäsenvaltioiden välillä nykyisen järjestelmän takia. Tärkeimmät syyt, jotka mainittiin, olivat suuri hallinnollinen rasitus ja siihen liittyvät kustannukset (36 toimijaa vastanneesta 44:stä) sekä epäselvät vaatimukset, jotka johtivat oikeudelliseen epävarmuuteen (21 toimijaa 44:stä). Suurin osa kaupan alan toimijoista katsoi, että yritysten väliset siirrot järjestelmässä, jossa valmistevero on maksettu, aiheuttivat suurempaa rasitusta kuin EMCS-järjestelmän käyttö.

Etämyynti järjestelmässä, jossa valmistevero on maksettu

Etämyynnin osalta kaupan alan toimijat ilmoittivat, että veroedustajan käytöstä aiheutuvat kustannukset ovat merkittävä markkinoille pääsyn este. Useimmat jäsenvaltiot edellyttävät veroedustajan käyttöä. Veroedustajien palveluista perityt maksut voivat joissakin tapauksissa olla suurempia kuin kolmansista maista lähetettyjen pakettien tulliselvityksen posti- ja pikakirjepalveluista perityt maksut. Monet kaupan alan toimijat ilmoittivat, että joissakin tapauksissa oli helpompaa myydä tuotteita kolmansiin maihin kuin myydä tuotteita etänä muiden jäsenvaltioiden kuluttajille.

Joissakin jäsenvaltioissa on lähes mahdotonta myydä alkoholijuomia etänä kohtuullisin kustannuksin verrattuna muiden tavaroiden etämyyntiin. Ainoastaan suuret meriliikenneyhtiöt tarjosivat yleensä veroedustajan palveluja. Niillä ei kuitenkaan ole valmiuksia käsitellä pieniä lähetyksiä (yleensä 6 tai 12 pulloa), ja ne joko kieltäytyvät palvelun tarjoamisesta tai perivät kohtuuttoman suuren maksun, kuten taulukosta 2 ilmenee.

¹³ Ks. 4.4 kohta.

¹⁴ Lähde: Taulukko 19, Duty paid evaluation 2015, Ramboll. Suurin osa toimijoista ilmoitti, että muodollisuuksiin kului vähemmän kuin yksi tunti siirtoa kohden. Tiedoista käy kuitenkin ilmi, että joissakin tapauksissa aikaa kului huomattavan paljon. Tämä johtui todennäköisesti siitä, ettei yhteisiä menettelyjä ollut.

Taulukko 2: Etämyynnissä käytettävien veroedustajien kustannukset

Lähetysmaa Määrämaa	– Ilmoitetut veroedustajaan liittyvät keskimääräiset kustannukset (ei sisällä veroja ja viinin kustannuksia, jollei toisin ilmoiteta)
FR – NL	30–100 euroa ilmoitusta kohti, ilman kuljetusta
FR – BE	20–40 euroa lähetystä kohti (mukaan lukien palveluyritys ja kuljetus; vähintään 12 pulloa)
FR – BE	40–70 euroa lähetystä kohti
FR – UK	60 euroa lähetystä kohti (12 pullon tilaus)
BE – UK	100 Englannin puntia ilmoitusta kohti (ilman kuljetusta)

Lähde: [Duty suspension evaluation 2015. Ramboll](#)

3.2.2. Valmistevero- ja tullijärjestelmien yhdenmukaisuus

Kaikista Euroopan unionissa valmistetuista valmisteveron alaisista tavaroista arvolla mitattuna yksi kolmasosa viedään unionista¹⁵. Tästä huolimatta valmisteveron alaisten tavaroiden epäsuoraan vientiin liittyy monia teknisiä ja oikeudellisia ongelmia.

Arvioinnissa arvioitiin, kuinka yhdenmukaisia ovat valmisteveron alaisten tavaroiden väliaikaista verotonta siirtoa koskeva järjestelmä ja vastaava tullin vientijärjestelmä. Voidaan todeta, että menettelyjä pitää yhdenmukaistaa enemmän. Kaiken kaikkiaan jäsenvaltioiden viranomaiset ja kaupan alan toimijat olivat yhtä mieltä siitä, että valmisteveron alaisten tavaroiden viennissä on ongelmia. Valmisteveron alaisten tavaroiden tuontimenettelyt aiheuttivat myös huolta jäsenvaltioille, mutta näyttää siltä, että ne aiheuttavat vähemmän käytännön ongelmia kaupan alan toimijoille. Tästä huolimatta sekä kaupan alan toimijat että jäsenvaltioiden viranomaiset korostivat, että EMCS-järjestelmän käyttöönotto oli helpottanut valmistevero- ja tullimenettelyjen koordinoitua. Aikaisempaan paperiasiakirjoihin perustuvaan järjestelmään verrattuna EMCS oli parantanut koordinoitua.

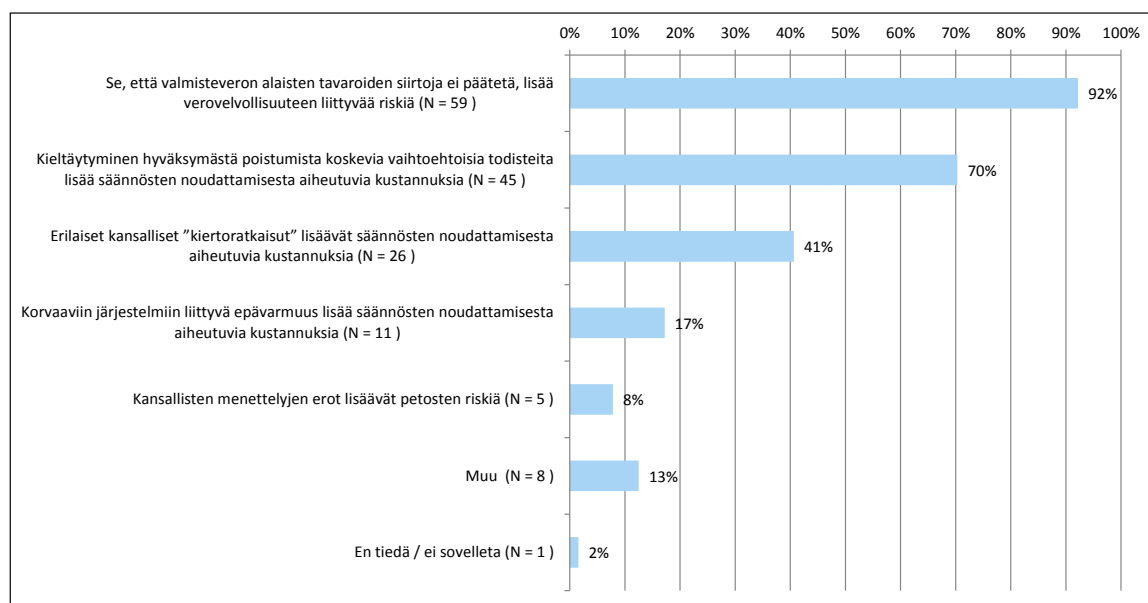
Vienti:¹⁶ Jäsenvaltion viranomaiset ja toimijat myöntävät, että on ongelmallista, kun valmistevero- ja vientimenettelyt eivät ole yhdenmukaisia. Tutkimukseen osallistuneista 27 jäsenvaltiosta 22 (80 %) katsoi, että valmisteveron alaisten tavaroiden väliaikaisesti verottomia siirtoja koskeva nykyinen järjestelmä ei ole yhdenmukainen, kun sitä

¹⁵ Edellä esitetty arvio perustuu valmisteveron alaisten tavaroiden vientiä koskeviin Eurostatin tilastoihin. Tilastoissa ei tehdä eroa suoran ja epäsuoran viennin välillä. Suora vienti koskee vain yhtä maata, ja epäsuorassa viennissä tavarat liikkuvat useamman kuin yhden jäsenvaltion alueella ennen kuin ne poistuvat unionin alueelta. Direktiivi koskee lähinnä sellaisen viennin valvontaa, johon on osallisena useampi kuin yksi jäsenvaltio. Suoraa vientiä koskevat yksityiskohtaiset järjestelyt ovat jäsenvaltioiden asia eikä EMCS:n ja ECS:n käyttö ole pakollista. Koska unionissa sijaitsevaa vastaanottajaa ei ole, direktiivissä ei säädetä sellaisten valmisteveron alaisten tavaroiden epäsuorasta viennistä, joita siirretään V luvun mukaisessa järjestelmässä, jossa vero on maksettu.

¹⁶ Lisätietoja siitä, miten EMCS-järjestelmää ja vientivalvontajärjestelmää voitaisiin koordinoita, on esitetty asiakirjassa ”Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension”, s. 116 ja 117.

verrataan tullitapahtumiin ja vientiin sovellettaviin järjestelmiin, velvoitteisiin ja menettelyihin. Ensinnäkin vientitapahtumat olisi päätettävä EMCS-järjestelmässä vientivalvontajärjestelmän (ECS) sähköisellä poistumisen vahvistussanomalla. Tätä sanomaa ei usein saada tullilta, ja siirrot on tutkittava ja päätettävä manuaalisesti. Toiseksi vaikka sanoma saadaan, jotkin viejät eivät anna vienti-ilmoituksessa viitettä vastaavan sähköisen hallintoasiakirjan yksilölliseen hallinnolliseen viitekoodiin (ARC). Tällöin järjestelmän on vaikeaa tai mahdotonta liittää poistumisen vahvistussanomaa asianmukaiseen sähköiseen hallintoasiakirjaan (e-AD). Nämä puutteet lisäävät hallinnollisia kustannuksia. Näin ollen prosessin automatisoinnista ei ole hyötyä, koska siirrot on päätettävä manuaalisesti vertailemalla ECS-järjestelmän poistumisen vahvistussanomaa EMCS-järjestelmän sähköisiin hallintoasiakirjoihin. Jos vastaavuutta ei löydy, lähettäjältä on pyydettävä vaihtoehtoinen todiste poistumisesta tai lähettäjä voi menettää siirrosta annettavan vakuuden. Vuonna 2014 Ranska ilmoitti päättäneensä 12 000 vientitapahtumaa manuaalisesti. Kaupan alan toimijoista 41 prosenttia myöntää, että valmistevero- ja vientimenettelyjen välisen yhdenmukaisuuden puute on ongelmallinen. Vastaajat totesivat, että ne eivät olleet tyytyväisiä valmistevero- ja tullimenettelyjen väliseen koordinointiin.

Kuva 3: Keskeiset kysymykset, jotka koskevat valmisteveromenettelyjen ja tullin vientimenettelyjen välistä koordinointia (vastaajien määrä = 64)



Lähde: [Duty suspension evaluation 2015 Ramboll](#)

Tuonti: Valmisteveron alaisten tavaroiden tuonti tapahtuu silloin, kun tavaroita, jotka ovat saapuneet Euroopan unioniin kolmannesta maasta, ei aseteta erityiseen tullimenettelyyn tai ulkoiseen passitusmenettelyyn, tai ne poistetaan tullivalvonnasta. Tämä edellyttää tullin maksamista mutta myös valmisteveron ja ALV:n maksamista, paitsi jos tuotteet asetetaan välittömästi väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmään (pidetään verottomassa varastossa tai lähetetään tuontipaikasta väliaikaisesti valmisteverottomina). Jos lopullinen vastaanottaja on toisessa jäsenvaltiossa, väliaikaisesti valmisteverottoman siirron on tapahduttava EMCS:n valvonnassa.

Toimijat ilmaisivat olevansa vähemmän huolestuneita tuontijärjestelyistä, ja 17 prosenttia ilmaisi olevansa hieman huolissaan, mikä johtui lähinnä raportointivaatimusten kansallisista eroista, jotka aiheuttivat lisäkustannuksia. Toisaalta 27 jäsenvaltiosta 19

ilmoitti olevansa huolestunut siitä, etteivät tuontimenettelyt ja EMCS-järjestelmään siirtyminen olleet yhdenmukaisia. Tämä osoittaa, että menettelyjä pitää yhdenmukaistaa edelleen, jotta hallinnollinen rasitus ja säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset vähenisivät.

Tullin passitusmenettely viennin jälkeen¹⁷

Jotkin toimijat haluavat välttää sitä, että epäsuoraa vientiä koskevia valmistevero- ja tullimenettelyjä sovellettaisiin samanaikaisesti. Tämän takia toimijat käyttävät niiden sijasta passitusmenettelyä ennen tavaroiden poistumista. Tällöin vientimenettely päätetään passitusmenettelyllä. Se alkaa poistumistullitoimipaikassa¹⁸, joka toimii passituksen lähtötoimipaikkana, joka ei sijaitse fyysisessä paikassa, josta tavarat poistuvat unionin alueelta, tai sen lähellä. Tavarat siirretään tämän jälkeen NCTS-passitusjärjestelmän valvonnassa poistumispaikkaan. Passitus päättyy, kun passituksen vahvistusanoma lähtee määrätoimipaikasta lähtötoimipaikkaan. Tätä pidetään kaupan helpottamisena, koska sen avulla tavarat voidaan siirtää vientimenettelyssä keskuspaikkaan, päättää tämä menettely ja myöhemmin ryhmitellä tavarat uudelleen ja viedä passitusmenettelyssä.

Sidosryhmien näkemyksistä käy kuitenkin ilmi, että tämä ei ole tyydyttävä ratkaisu. Valmisteverolainsäädännössä ei myöskään ole selkeää oikeusperustaa passitusmenettelyn käytölle vientimenettelyn jälkeen. Oikeudellisesta näkökulmasta tällä tavalla kuljetetut tavarat luovutetaan kulutukseen sääntöjen vastaisesti, jos vastaava vientimenettely päätetään, kun passitusmenettely alkaa, toisin sanoen ennen kuin tavarat poistuvat fyysisesti Euroopan unionin tullialueelta.

Tutkimukseen osallistuneista 27 jäsenvaltiosta 11 ilmoitti, että vientimenettelyn ja sitä seuraavan passitusmenettelyn yhdistelmä aiheutti ongelmia. Tällainen menettely edellyttää joko EMCS-siirron manuaalista päättämistä tai joissakin jäsenvaltioissa vientimenettelyn päättämistä. Tämän jälkeen EMCS käynnistyy automaattisesti, kun passitus alkaa, vaikka tavarat liikkuvat yhä Euroopan unionin alueella passitusmenettelyssä. EMCS:n tiedot eivät enää pidä paikkansa, koska tavarat poistuvat tosiasiallisesti Euroopan unionin alueelta vasta, kun passitusmenettely on saatu päätökseen.

Kaikkiaan 40 prosenttia vastaajista, jotka veivät valmisteveron alaisia tuotteita, ilmoitti käyttäneensä tätä menettelyä (45 prosenttia ei käyttänyt ja 15 prosenttia ei tiennyt,

¹⁷ Passitus on erityinen tullimenettely, jolla voidaan tietokoneistetusti valvoa unionin tullialueen yhdestä paikasta (lähtöpaikka) toiseen (määräpaikka) tapahtuvia tavaroiden siirtoja. Tämä tapahtuu uudella tietokoneistetulla passitusjärjestelmällä (NCTS). Passitusta käytetään yleensä, kun muita kuin unionitavaroita siirretään paikasta, johon tavarat saapuvat Euroopan unioniin, paikkaan, josta tavarat voidaan helpommin luovuttaa vapaaseen liikkeeseen. Tästä mahdollisuudesta säädetään valmisteverolainsäädännössä. Lisäksi toisinaan tavaroiden vienti päättyy käytännössä ennen kuin tavarat poistuvat EU:sta ja valvonta siirtyy passitusmenettelyyn. Erityisiä tullimenettelyjä kutsuttiin aikaisemmin suspensiomenettelyiksi tai -järjestelmäksi yhteisön tullikoodexissa.

¹⁸ Poistumistullitoimipaikka on yleensä rajalla tai sen läheisyydessä, satamassa tai lentoasemalla sijaitseva tulliviranomaisen toimipaikka. Siellä vahvistetaan, että tavarat ovat poistuneet Euroopan unionin tullialueelta ja että tavaroiden vienti on näin ollen päättynyt. Unionin tullikoodexin täytäntöönpanosäädöksen 329 artiklan mukaan myös muut unionissa sijaitsevat toimipaikat voivat olla poistumistullitoimipaikkoja. Näin ollen vientimenettely voidaan päättää ennen kuin tavarat poistuvat fyysisesti alueelta. Jäsenvaltiossa tämä saattaa päättää EMCS:n automaattisesti, mutta ei kuitenkaan välttämättä.

käytettiin tätä menettelyä). Hyötyinä mainittiin ajan ja kustannusten säästö sekä paremmat mahdollisuudet seurata siirtoja. Vastaajat mainitsivat myös ongelmista, jotka liittyivät tietojen koordinointiin valmistevero- ja passitusmenettelyjen välillä. Menettelyt, joilla vientimenettely yhdistettiin passitusmenettelyyn valmisteveron alaisten tuotteiden vientiä varten, aiheuttivat ongelmia 26 prosentille vastaajista, jotka käyttivät kyseisiä menettelyjä.

3.2.3. Merkityksellisyys

Direktiivin 2008/118/EY III ja IV luku

Jäsenvaltioista 19 katsoi (samaa mieltä tai täysin samaa mieltä), että niiden omassa jäsenvaltiossa tarvitaan yhä EMCS-järjestelmää, vaikka tietäntyyppiset petokset ovat lisääntyneet. Ainoastaan yksi jäsenvaltio oli eri mieltä, kun taas muut vastaajat eivät tieneet tai eivät olleet samaa mieltä eivätkä eri mieltä. Jäsenvaltiot ja kaupan alan toimijat vahvistivat, että EMCS-järjestelmää tarvitaan. Ne kehottavat laajentamaan EMCS:n soveltamisalan voiteluöljyihin ja raakatupakkaan petosten ehkäisemiseksi. Jäsenvaltiot ilmaisivat, että EMCS-järjestelmän toiminnallisia eritelmiä pitää analysoida ja jatkaa järjestelmän kehittämistä. Tämä koskee myös sellaisten siirtojen automatisointia, joista valmistevero on maksettu. Ne totesivat, että tietäntyyppisten petosten ilmaantuminen ei vähennä EMCS:n tarvetta mutta järjestelmää on vahvistettava. Tunnustettiin, että on löydettävä tasapaino petosten ehkäisemisen ja kaupan helpottamisen välillä EMCS:n hyötyjen maksimoimiseksi. Tämä pitää tapahtua riippumatta siitä, minkälaisia muutoksia EMCS-järjestelmään ehdotetaan.

Tutkimukseen osallistuneista 27 jäsenvaltiosta 16 katsoi, että samanlaisia petosten torjuntaan liittyviä tuloksia ei olisi voitu saavuttaa ilman EU:n toimia (esim. kansallisilla, kahdenvälisillä tai kansainvälisillä aloitteilla).

Direktiivin 2008/118/EY V luku

Komissio katsoo, että kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tarvitaan yhä unionin laajuista kehystä, joka koskee tavaroiden yritysten välisiä siirtoja menettelyssä, jossa vero on maksettu. Komissio tukee kuitenkin jäsenvaltioiden ja kaupan alan toimijoiden päätelmää, jonka mukaan luvun V mukainen järjestelmä, jossa vero on maksettu, ei ole riittävän toimiva ja tehokas.

3.2.4. EU:n lisäarvo

Eniten hyötyä kaupan alan toimijoille on yhteisestä EMCS-järjestelmästä ollut siinä, että valmisteveroasiakirjojen käsittelyyn kuluva aika on vähentynyt, siirtoja voidaan seurata (sekä lähettäjien että vastaanottajien taholta) ja tarkastus ja valvonta ovat helpottuneet tehokkaampien ja laadukkaampien siirtoasiakirjojen avulla.

Kaiken kaikkiaan nykyinen järjestelmä tarjoaa valmisteveron alaisten tavaroiden hallussapitoa ja siirtoa koskevan selkeän ja yhdenmukaisen kehyksen. Joillakin aloilla jäsenvaltioiden erilaiset tulkinnat johtavat eroihin kansallisissa säännöissä ja lisäävät kaupan alan toimijoiden epävarmuutta. Esimerkiksi säännöt siitä, kuka on verovelvollinen hävikistä, aiheuttavat tällä hetkellä sekaannusta, ja niitä on selvennettävä. Kaupan alan toimijoiden ja toimivaltaisten viranomaisten poikkeustilanteissa saatavilla olevia viestintämekanismeja on parannettava joko käyttämällä nykyistä toimintoa tai kehittämällä uusia toimintoja.

EMCS-järjestelmää koskevat yhtenäiset säännöt ovat välttämättömiä, jotta sisämarkkinat toimisivat moitteettomasti. Tätä edistetään myös yhdenmukaistamalla EMCS-järjestelmän käyttöä eli antamalla yhteisiä määritelmiä toimijoille, joilla on lupa pitää hallussa ja siirtää väliaikaisesti valmisteverottomia tavaroita. Järjestelmällä on pyritty yleisesti varmistamaan, ettei jäsenvaltioissa sovelleta syrjiviä ehtoja. Vaikka jäsenvaltioilla on toimivalta myöntää kaupan alan toimijoille lupa pitää hallussa ja siirtää valmisteveron alaisia tuotteita, merkittävistä markkinoille pääsyn esteistä on vain vähän näyttöä.

Toimijat ilmoittivat, että EMCS:n suurimmat hyödyt liittyvät (sekä lähettäjän että vastaanottajan) mahdollisuuteen seurata siirtoja, jolloin on helpompaa tarkistaa omia toimia ja seurata omien järjestelmien tehokkuutta verovelvoitteiden noudattamisessa.

Yleisesti ottaen viranomaiset ja kaupan alan toimijat katsoivat, että yritysten välisiä liiketoimia (B2B) koskevien unionin tason yhteisten toimien hyödyt olivat vähäisiä. Tämä johtui oikeudellisesta ja teknisestä epäselvyydestä ja kansallisista eroista. Etämyynissä nykyisellä järjestelmällä oli vain vähän tai ei lainkaan EU:n lisäarvoa yhdenmukaistamisen puutteen vuoksi. Jotkin toimijat ilmoittivat, että järjestelmä oli yhtä rasittava tai jopa rasittavampi kuin tavaroiden vientiä kolmansiin maihin koskeva järjestelmä.

Alat, joilla yhdenmukaistamisen jatkamisesta voisi olla hyötyä, on mainittu 4 jaksossa.

4. LISÄHUOMIOTA VAATIVAT KYSYMYKSET

Ehdotetut parannukset voidaan saada aikaan direktiivin 2008/118/EY ja sen täytäntöönpanoasetusten suunnitelluilla muutoksilla, kuten komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa todetaan.

4.1. Luvat

Direktiivissä 2008/118/EY vahvistetaan yhteiset EU:n laajuiset määritelmät erityyppisistä kaupan alan toimijoista, joille on myönnetty lupa pitää hallussa ja siirtää valmisteveron alaisia tuotteita väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä. Näillä määritelmillä edistetään valmisteveron alaisten tuotteiden hallussapitoa ja siirtämistä koskevaa selkeää ja yhdenmukaista kehystä ja varmistetaan yritysten yhdenvertainen kohtelu.

Valmisteveron alaisten tuotteiden hallussapito- ja siirtolupia sekä yksinkertaistamista koskevat vaatimukset vaihtelevat jäsenvaltioittain. Lupia koskevat vaatimukset ovat monimutkaisia. Tämä voi luoda esteitä kaupan alan toimijoille, ja soveltaminen voi viedä enemmän aikaa kuin on tarpeen. Esimerkiksi, kun toimijoilta kysyttiin lupavakuuksien¹⁹ laskemista koskevista säännöistä, moni toimija sanoi, ettei tiedä, mitä ne ovat (24 %). Jäsenvaltioiden analysoimista tiedoista ilmenee, että samassa maassa ja samalla alalla toimiville toimijoille annettiin toisinaan ristiriitaisia tietoja. Esimerkiksi Saksassa (jäsenvaltio, jossa tutkimukseen osallistuttiin eniten) toimivat toimijat totesivat, että verottomia varastoja koskevat vakuudet laskettiin vuotuisen liikevaihdon (34 %), kuukausittaisen liikevaihdon (3 %), vuotuisen valmisteverovelvoitteen (16 %) ja

¹⁹ Vakuuksien, jos niitä pyydetään, on katettava valmisteveron alaisten tavaroiden tuotantoon, jalostukseen ja hallussapitoon liittyvät riskit. Niitä käsitellään kansallisesti.

kuukausittaisen valmisteverovelvoitteen (21 %) perusteella. Tämä osoittaa, että jotkin vaatimukset ja säännökset ovat erittäin monimutkaisia.

Säännösten käytön ja ymmärtämisen monimutkaisuutta korostettiin myös tapaustutkimuksissa. Neljän jäsenvaltion sidosryhmät ilmoittivat, että toimijoiden hakemukset olivat usein epätäydellisiä. Tämä aiheuttaa tarpeetonta lisätyötä toimivaltaisille viranomaisille.

Useimmissa jäsenvaltioissa toimijoiden oli annettava kaksi vakuutta: siirtoja koskeva vakuus, jolla taataan siirron valmisteverovelka, ja lupaa koskeva vakuus, joka kattaa verottoman varaston tai rekisteröidyn lähettäjän ja vastaanottajan toimet. Vakuuksia käsitellään kansallisesti. Toimijoiden mielestä nämä olivat merkittäviä rasitteita, vaikka vakuuksien alentamista tai vakuuksista vapauttamista sovelletaan laajasti, jotta voidaan tukea pieniä toimijoita, erityisesti tuote- ja verovelvoitteita noudattavia toimijoita. Vapautus vakuuden antamisesta on mahdollista ainoastaan direktiivissä 2008/118/EY mainituissa erityisolosuhteissa.

4.2. Hävikkien ja ylijäämien ja muiden poikkeusten käsittely sekä petosten torjunta²⁰

Arviointitutkimuksen valmistumisen jälkeen Euroopan unionin tuomioistuin on antanut tuomion, joka koskee direktiivin 10 ja 20 artiklaa ja jossa selvennetään muun muassa sitä, milloin siirto on päättynyt.²¹ Direktiivin 20 artiklan 2 kohdan säännöksissä, joissa todetaan, milloin valmisteveron alaisten tavaroiden siirto väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä päättyy, pyritään määrittämään, milloin kyseiset tavarat katsotaan luovutetun kulutukseen ja milloin kyseisiä tavaroita koskeva verosaatava syntyy. Tämä on jopa tärkeämpää tapauksissa, joissa valmisteveron alaisten tuotteiden toimituksessa havaitaan hävikkejä. Tästä huolimatta hävikkejä koskevien vaatimusten esittämistä koskeva menettely on epäselvä. Toimijoihin kohdistuvia vaatimuksia käsitellään direktiivin 2010/24/EU²² (perintädirektiivi) säännöksissä, mutta perintädirektiivissä säädettyjen välineiden käyttö eri jäsenvaltioissa vaihtelee. Joissakin tapauksissa niitä ei käytetä lainkaan. Ei ole mitään selkeää perustaa, jolla perintävälineet voidaan yhdistää valmisteverovollisuuden aikaisempaan määrittämiseen. EMCS-eritelmissä²³ määrätään jäsenvaltioiden ja toimijoiden välisistä yhteydenpitovälineistä mahdollisten velvoitteiden määrittämistä varten, mutta näitä välineitä käytetään harvoin. EMCS-eritelmissä määrätään myös veron maksua koskevasta sanomasta, jonka vaatimuksen esittäneen jäsenvaltion pitäisi lähettää lähtöjäsenvaltioon, joka vastaa vakuuksien hallinnasta. Myös tätä sanomaa käytetään kuitenkin harvoin, jos koskaan.

²⁰ Lisätietoja on asiakirjassa ”Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension”, s. 75–87.

²¹ Unionin tuomioistuimen tuomio (kuudes jaosto) 28.1.2016 (ennakkoratkaisupyyntö, jonka on esittänyt Bundesfinanzhof – Saksa) – BP Europa SE v. Hauptzollamt Hamburg-Stadt (asia C-64/15) EUVL 2016/C 106/11.

²² 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.

²³ EMCS-eritelmät ovat asiakirjoja, joissa kuvataan EMCS-järjestelmän vaatimuksia keskitetysti ja kansallisesti ja sitä, miten nämä vaatimukset täytetään korkealla tasolla (niin sanottu tietojenvaihtojärjestelmän toiminnallisuusmäärittely eli FESS). Lukuisissa asiakirjoissa on esitetty yksityiskohtaisempia kuvauksia.

Jotkin toimijat valittivat, että ne eivät voi korjata sähköisessä hallintoasiakirjassa olevia tietoja sen jälkeen, kun lähtöjäsenvaltio on hyväksynyt ne. Tämä aiheuttaa tavarain määrää ja maksettavaa valmisteveroa koskevia riitoja. Lähettäjä voi lähettää lähtöjäsenvaltiolle EMCS-tapahtumaraportin, jossa ilmoitetaan virheestä. Tapahtumaraportin päätarkoitus on kuitenkin se, että toimijat voivat ilmoittaa siirron aikana tapahtuvista merkittävistä tapahtumista. Tätä mahdollisuutta käytetään tällä hetkellä vain vähän. Vuonna 2014 vain 1 160 tapahtumaraporttia lähetettiin jäsenvaltioiden välillä. Tämä vastaa keskimäärin 0,04 prosenttia 2,95 miljoonasta EMCS-siirrosta kyseisenä vuonna. Lakisääteistä ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan ole.

Määränpään muuttuminen lähetyksen hylkäämisen tai vastaanottamisen kieltäytymisen²⁴ seurauksena: Jäsenvaltiot ovat sopineet asiantuntijaryhmässä, että kun tavaroita hylätään tai kieltäydytään vastaanottamasta, lähettäjän on ilmoitettava määränpään muutoksesta. Näin lähetys palautetaan lähetyspaikkaan tai lähetetään uudelle vastaanottajalle. Tämän pitäisi olla lakisääteinen velvollisuus. Toinen parannus olisi se, että lähettäjä velvoitettaisiin seuraamaan lähetystä, jos hylkäämistä tai vastaanottamisen kieltäytymistä koskeva sanoma lähetetään. Kaksi ehdotusta annettiin näiden ongelmien vähentämiseksi. Ensinnäkin eritelmiä olisi tuettava lakisääteisellä velvoitteella lähettää hylkäämistä ja vastaanottamisen kieltäytymistä koskevat sanomat. Toiseksi olisi luotava oikeusperusta, jotta hylkäämistä ja vastaanottamisen kieltäytymistä koskeva sanoma lähetetään automaattisesti, kun määränpää muuttuu takaisin lähettäjälle.

EMCS:n katsotaan yleisesti ottaen vähentäneen petoksia. Jäsenvaltioiden mielestä suurimpia ongelmia olivat toimijoiden merkitsemät liian pitkät matka-ajat. Sähköisestä hallintoasiakirjasta (e-AD) myös puuttui tiettyjä tietoja, joista voisi olla hyötyä riskianalyyseissä, esimerkiksi tavaroiden omistusoikeus lähetyspaikassa ja määräpaikassa.

4.3. Tulli- ja valmisteveromenettelyjen koordinointi

Kuten edellä on mainittu, valmisteveron alaisten tuotteiden epäsuoraan vientiin liittyä paljon siirtoja, joita ei ole saatettu päätökseen, ja tämä aiheuttaa edelleen huolta. Hyötyä voisi olla myös passituksen selkeästä oikeusperustasta ja siitä, että maahan tuotujen valmisteveron alaisten tuotteiden kohtelua koskevia sääntöjä yhdenmukaistettaisiin enemmän.

4.4. Pienille ja keskisuurille yrityksille tarkoitettut menettelyt, joissa vero on maksettu

Erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä kiinnostavat yritysten väliset siirrot järjestelmässä, jossa vero maksettu, eivät toimi hyvin. Järjestelmä aiheuttaa hallinnollista raskautta, sen noudattaminen on toimijoille kalliimpaa ja se on altis petoksille. Paperiasiakirjat on lähetettävä takaisin lähtöjäsenvaltioon. Vasta kun nämä asiakirjat ovat saapuneet, lähtöjäsenvaltio voi palauttaa maksetun veron. Paperiasiakirjoja voidaan käyttää petoksiin useita kertoja, koska niiden takaisin lähettämiseksi ei ole asetettu lakisääteistä määräaika.

Valmisteveron alaisten tuotteiden etämyyntiä koskeva järjestelmä on jopa pahempi, sillä veroedustajien yleinen käyttö tekee laillisesta liiketoiminnasta kannattamattoman.

²⁴ Tässä yhteydessä lähetyksen ”hylkäämisellä” viitataan vastaanottajan päätökseen olla hyväksymättä lähetyspaikalla olevien tavaroiden lähetystä tai sellaisten tavaroiden lähetystä, joita siirretään lähetyspaikalta. ”Vastaanottamisen kieltäytymisellä” viitataan päätökseen olla hyväksymättä tavaroita, jotka ovat saapuneet määräpaikkaan.

Komissio ehdottaa kuitenkin ongelman ratkaisemista vasta, kun on sovittu ALV:n keskitetystä asiointipisteestä etämyynnissä. Veroedustajasta luopuminen ei vähennä kaupan alan toimijoiden rasitteita, koska niiden on myös rekisteröidyttävä alv-rekisteriin jäsenvaltiossa, jossa tavarat luovutetaan kulutukseen.

5. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMENPITEET

Kahden tutkimuksen ja valmisteluasiakirjan SWD(2017)xxx arvioinnin tulosten perusteella komissio tekee seuraavat päätelmät.

Valmisteveron alaisten tuotteiden hallussapitoa ja siirtoa koskevan järjestelmän ei pitäisi vääristää kilpailua tai estää tällaisten tuotteiden vapaata liikkuvuutta EU:ssa. Niiden ei myöskään pitäisi estää veronkantoa tai helpottaa veropetoksia.

Kaiken kaikkiaan valmisteveron alaisten tuotteiden väliaikaisesti verotonta hallussapitoa ja siirtoa koskeva nykyinen järjestelmä toimii tuloksellisesti ja tehokkaasti ja tavalla, jota ei voitaisi saavuttaa ilman unionin laajuisia toimia. Jotkin kysymykset ovat kuitenkin edelleen ratkaisematta, erityisesti valmistevero- ja tullimenettelyjen koordinointi, johon liittyy suurta oikeudellista epävarmuutta ja jossa teknisten menettelyjen koordinointia on syytä parantaa merkittävästi. Vaikka EMCS-järjestelmän käyttöönotto valmisteveron alaisten tuotteiden väliaikaisesti valmisteverottomien siirtojen valvonnassa auttaa parantamaan valmisteveron kantamista, veronkiertoa ja petoksia voitaisiin edelleen vähentää lukuisilla oikeudellisilla tai teknisillä muutoksilla.

Toisessa jäsenvaltiossa kulutukseen jo luovutettujen tavaroiden siirtoa koskeva järjestelmä ei ole yhtä tyydyttävä: nykyinen järjestelmä on tehoton ja riittämätön varmistamaan valmisteveron alaisten tuotteiden vapaata liikkuvuutta, ja se voi aiheuttaa veronkiertoa ja petoksia. Tämä koskee erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä, joita tämä järjestelmä hyödyttää eniten. EMCS:n käyttö menettelyissä, joissa vero on maksettu, yksinkertaistaisi tämäntyyppistä kauppaa. Se lisäisi sääntöjen avoimuutta ja selkeyttä sekä sen avulla toimijat voivat saada lähtöjäsenvaltiossa maksetun valmisteveron takaisin helposti ja nopeasti.

Jatkotoimet:

- (1) Komissio tarkastelee mahdollisia lainsäädännöllisiä ja teknisiä parannuksia sääntöjenvastaisuuksien käsittelyssä ja vaatimusten käsittelyssä jäsenvaltioissa.
- (2) Komissio tutkii, olisiko hyödyllistä ehdottaa sellaisen järjestelmän käyttöönottoa, joka aiheuttaa vähemmän rasitteita kuin EMCS- tai SAAD-järjestelmä, sellaisten valmisteveron alaisten tuotteiden siirroissa, joiden veroriski on vähäinen. Näitä tuotteita ovat denaturoitu alkoholi, maku- ja aromiaineet, parfyymit ja tietyt energiatuotteet.
- (3) Komissio tarkastelee valmisteveron alaisten tavaroiden tuonnin, viennin ja passituksen valvonnassa käytettävään järjestelmään tehtäviä lainsäädännöllisiä ja teknisiä muutoksia.
- (4) Komissio arvioi yritysten välisen (B2B) järjestelmän, jossa vero on maksettu, osittaista tai täydellistä automatisointia. Näin toimijoihin ja jäsenvaltioihin kohdistuva hallinnollinen rasitus ja lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvat kustannukset vähenevät.

- (5) Komissio tutkii keinoja parantaa järjestelmää, joka koskee valmisteveron alaisten tavaroiden rajat ylittävää etämyyntiä.

Komissio ottaa nämä päätelmät huomioon direktiivin tarkistuksen valmisteluissa, kuten komission vuoden 2017 työohjelmassa on todettu (COM(2016) 710 final, LIITE 2). Tällaiseen tarkistukseen kuuluu avoin julkinen kuuleminen ja vaikutuksen arviointi.