

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2003 vp

Hallituksen esitys laeiksi vesi- ja ilma-alusten muonitusta koskevien eräiden säännösten muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä toukokuuta 2003 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi vesi- ja ilma-alusten muonitusta koskevien eräiden säännösten muuttamisesta (HE 8/2003 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Krista Sinisalo, valtiovarainministeriö
- tullisihteeri Markus Teräväinen, Tullihallitus

- apulaisjohtaja Erik Danbäck ja apulaisjohtaja Seppo Raitolahti, Eteläinen tullipiiri
- tulliylitarkastaja Heimo Pönkä, Läntinen tullipiiri
- puheenjohtaja Matti Kokkala, Suomen Laiva-kauppiain Yhdistys ry
- toimitusjohtaja Hans Ahlström, Ålands Redarförening edustaen myös Suomen Varustamoyhdistystä
- toimitusjohtaja Anssi Komulainen, Finnair Catering Oy
- lakimies Juha Laitinen ja lakimies Timo Sneek, PricewaterhouseCoopers Oy edustaen Finnair Oy:tä.

Kirjallisen lausunnon ovat toimittaneet Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus ja Ahvenanmaan maakuntahallitus, Ålands länssstyrelse.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan valmisteverotuslakia, tullilakia ja Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annettua lakia muutettaviksi. Niihin tehtäisiin eräitä ammattimaisessa kansainvälisessä liikenteessä olevien vesi- ja ilma-alusten muonitusta koskevia muutoksia.

Nykyistä verotuskäytäntöä tarkistettaisiin niin, että vesi- ja ilma-alukseen verottomaan käyttötarkoitukseen siirrettyjen tuotteiden hä-

vikkiin sovellettaisiin samoja verottomuuden edellytyksiä kuin väliaikaisessa valmisteverottomuusjärjestelmässä tapahtuvaan hävikkiin. Laiva- tai lentoyhtiö ilmoittaisi veroilmoituksella kuukausittain tapahtuneen selvittämättömän kulutuksen ja muun verollisen hävikin.

Vesi- ja ilma-alusten muonitusta koskevia menettely- ja valvontasäännöksiä täsmennettäisiin ja täydennettäisiin sellaisten tavaroiden toimitusten osalta, joihin sovelletaan muonitus-

tarvikkeiden tullittomuutta ja verottomuutta koskevia säännöksiä.

Lisäksi valmisteverotuslakiin tehtäisiin eräitä teknisiä muutoksia.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Tullihallitus on uudistanut muonitusmenettelyyn liittyviä, vanhentuneiksi ja työläiksi osoittautuneita asiakirjarutiineja 1.3.2003 voimaan saattamallaan ohjeilla (THT 35/2003). Hallituksen esityksessä ehdotetuilla menettelysäännöksillä on tarkoitus täydentää tätä menettelyuudistusta niin, että verotuskäytäntö ja verovalvonta vastaisivat paremmin yhteisön oikeuden tavoitteita.

Muonituksen tullittomuudesta ja verottomuudesta ei ole toistaiseksi jäsenvaltioita velvoittavia yhteisiä yhteisön säännöksiä. Jäsenvaltiot voivat siten päättää itse, myöntävätkö ne ja missä laajuudessa muonitustavaroille verottomuuden ja tullittomuuden. Yhteisön oikeus edellyttää kuitenkin, että jäsenvaltiot valvovat sitä, että verottomaan tarkoitukseen hankitut tavarat todella käytetään verottomaan tarkoitukseen ja ettei väärinkäyttöä pääse tapahtumaan. Tämä johtuu valmistevero- ja tullijärjestelmän yleisistä periaatteista, vaikka asiasta ei ole nimenomaista säännöstä.

Muonitus on Suomen lainsäädännön mukaan valmisteverotonta ja tullitonta useimpien muiden jäsenmaiden tapaan. Verottomuudesta on säädetty voimassa olevan valmisteverolain 16 §:n 6 kohdassa. Jos tuotteita on käytetty muuhun kuin verottomaan tarkoitukseen, niistä on suoritettava jo nyt valmisteveroa 10 §:n 3 momentin mukaan. Verottomaan käyttöön liittyvästä kirjanpitovelvollisuudesta ja valvonnasta on säädetty puolestaan lain 60 §:n 4 momentissa ja 63 §:ssä. Näiden säännösten mukaan sen, joka on hankkinut valmisteveron alaisia tuotteita verotta verottomaksi säädettyyn tarkoitukseen, on pidettävä valmisteverotusta varten sellaista kir-

janpitoa, josta käy selville verotta hankittujen tuotteiden määrät, käyttö ja varaston määrät. Jos tuotteita verotta hankkinut ei voi osoittaa tuotteita toimitetuksi tai käytetyksi verottomaan tarkoitukseen, tuotteista on suoritettava valmistevero lain mukaan. Voimassa oleva laki sisältää siten jo nyt verotonta käyttöä koskevat valvonta- ja verotussäännökset.

Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset ovat pääosin teknisluonteisia, valvontamenettelyä koskevia. Niillä ei puututa aineellisiin säännöksiin muutoin kuin ulottamalla väliaikaisessa valmisteverottomuusjärjestelmässä noudatetut hävikin verottomuutta koskevat poikkeukset koskemaan myös muonitusta. Tätä tarkoittava, valmisteverolain 16 §:n 5 kohtaan ehdotettu lisäys siis laajentaa ja täsmentää verottoman hävikin alaa ja on siten valiokunnan mielestä perusteltu. Muut ehdotetut muutokset koskevat mm. ylimuonituksen rajoittamista, saateasiakirjan korvaavan yksinkertaistetun menettelyn käyttöönottoa eräissä tilanteissa vastavuoroisuuden perusteella sekä tiedonantovelvollisuutta silloin, kun tavaraa on luovutettu tai hankittu 16 §:n 6 kohdassa tarkoitettua verottomaksi säädettyä käyttöä varten.

Ylimuonituksen rajoittamisesta on säädetty aiemmin pohjoismaisessa muonitus sopimuksessa, mutta nyt säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi lakiin. Niillä pyritään estämään verottomusedun väärinkäyttöä. Samaa tarkoitusta palvelee myös ehdotus verottomaan käyttöön siirrettyjä tuotteita koskevasta tiedonantovelvollisuudesta. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tulliviranomaisilla on tarve saada keskenään vertailukelpoista tietoa valmisteveron alaisia tuotteita verottomasti myyviltä yrityksiltä sekä tuotteita verottomaan käyttöön hankkivilta yrityksiltä.

Ehdotetut säännökset täydentävät voimassa olevia, valmistevero- ja tullilainsäädäntöön sisältyviä verottomien tuotteiden rajaamista ja valvontaa koskevia säännöksiä. Niiden avulla voidaan estää nykyistä paremmin korkeasti verotettujen tuotteiden siirtymistä harmaille markkinoille ja ehkäistä näin erilaisia väärinkäyttötilanteita. Säännökset vastaavat myös yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita. Valiokunta pitää esityksiä näistä syistä perusteltuina.

Hävikin verottamisesta

Suomessa ei ole verotettu hävikkiä tähän mennessä aktiivisesti, vaan vasta mahdollisen jälkikäteen suoritetun tarkastuksen yhteydessä. Oikeuskäytännössä hävikki, jonka syytä ei ole pystytty selvittämään, on voitu verottaa.

Muonitusmenettelyä on muutettu 1.3.2003 lukien niin, että hävikki on ilmoitettava kuukausittain säännönmukaisessa verotuksessa. Tämä muutos, joka mahdollistaa myös hävikin tosiasiallisen verotuksen, on jo siis voimassa, eikä nyt käsiteltävällä esityksellä ole siihen suoranaista vaikutusta. Menettely hävikin verottamiseksi on muuttunut siis tästä esityksestä riippumatta.

Hävikin verottomuus edellyttää aina sitä, että hävikki selvitetään. Ellei hävikin syytä voida osoittaa, kysymys on verottomasta kulutuksesta, joka voidaan ja tulee verottaa edellä kuvatuin tavoin jo voimassa olevan lain nojalla.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on katsottu, ettei yhteisön lainsäädäntö voi asettaa mitään sellaisia vaatimuksia tai tavoitteita, joita ehdotetuilla lakimuutoksilla täytettäisiin, koska muonitustavaroiden valmisteverotus on jätetty toistaiseksi kansallisesti päätettäväksi. Jäsenvaltioiden valinnanmahdollisuus rajoittuu valiokunnalle esitetyn käsityksen mukaan siihen, myöntääkö jäsenvaltio kulutukseen luovutettaville valmisteveron alaisille tavaroille verottomuuden sen vuoksi, että tavarat toimitetaan muonitustavaroina vesi- tai ilma-alueeseen. Koska luovutukset on säädetty Suomessa verottomiksi, Suomella ei ole oikeutta säätää muonitus-

tavaroita verotettavaksi enää jossain myöhemässä vaiheessa.

Asiantuntijakuulemisessa on viitattu lisäksi siihen, että selvittämätöntä hävikkiä verotetaan yhteisön alueella vain Ruotsissa. Esityksen voimaansaattaminen heikentäisi suomalaisten yritysten kilpailukykyä ja tulisi siirtämään muonituksen Viroon. Esityksen taloudelliset vaikutukset olisivat siten esityksessä kuvattua laajemat. Lisäksi hävikkiin liittyvää kirjanpitoa on pidetty käytännössä mahdottomana lyhyillä lennoilla.

Valtiovarainministeriö on katsonut lausunnossaan, ettei esitetyillä väitteillä ole perusteita; Jäsenvaltion täysivaltaisuus jatkuu maa-alueelta ja sisäisiltä aluevesiltä aluemerelle. Täysivaltaisuus merkitsee sitä, että jäsenvaltiolla on verotus- ja valvontaoikeus aluemerellään ja sen yläpuolella olevassa ilmatilassa.

Myytäviin tuotteisiin sovelletaan yhteisön oikeudessa voimassa olevan alueperiaatteen mukaan sen jäsenvaltion valmisteveroa, jossa muonitus tapahtuu, siihen asti, kunnes alus saapuu määränpäänä olevan valtion aluevesille tai ilmatilaan. Jos myyntiä jatketaan sen jälkeen, siihen sovelletaan järjestelmädirektiivin mukaan määränpäänä olevan jäsenvaltion valmisteverotusta. Jos Suomesta muonitetuissa tavaroissa syntyy hävikkiä esimerkiksi Ruotsin aluemerellä tai ilmatilassa, hävikki verotetaan Ruotsin lainsäädännön mukaan, jos osoitetaan, että tuotteet on kulutettu siellä. Vastaavasti Suomen alueella todettu hävikki verotetaan Suomen lainsäädännön mukaan riippumatta siitä, missä valtiossa tavarat on muonitettu alukseen. Jos ei ole tietoa siitä, missä hävikki on syntynyt, sen katsotaan tapahtuneen lähtöpaikassa.

Suomella on siis valiokunnan saaman selvityksen perusteella verotusoikeus omalla alueellaan. Muonitusta ja hävikkiä koskevia säännöksiä sovelletaan yhtäläisesti sekä lento- että laivaliikenteeseen. Valiokunta katsoo näillä perusteilla, ettei esitys ole ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa ja ettei lento- ja laivaliikennettä ole perusteltua kohdella ehdotettujen muutosten osalta eri tavoin.

Yhteisön tasolla ei ole tehty selvitystä jäsenvaltioiden muonitusta koskevien verottomuus- ja hävikkisäännösten soveltamiskäytännöstä. Tullin muonitustyöryhmän selvityksessä ilmeni, että menettely vaihtelee eri jäsenvaltioissa. Myös valmisteverokannat vaihtelevat valtioittain, eikä kaikilla mailla ole samanlaista verotuksellista intressiä asiassa kuin Suomella tai Ruotsilla. Selvittämättömän kulutuksen painopiste on myytävien tuotteiden, ei tarjoiltavien tuotteiden puolella. Niissä maissa, joissa harjoitetaan valtameriliikennettä, verotusintressi on myös tämän vuoksi pienempi. Esimerkiksi Irlannissa, Isossa-Britanniassa ja Ranskassa muonitusta pidetään verottomana vientinä, eikä kysymys hävikin verottamisesta nouse esiin.

Hävikin verotuskäytäntö muuttuu tullin muonitusuudistuksen vuoksi käytännössä merkittävästi. Tehostunut toiminta saattaa vaikuttaa alusten muonitusvaltioon, mutta muonituksen siirtyminen Viroon johtuu valiokunnan arvion mukaan pikemmin Viron alhaisemmasta hinta- ja verotasosta. Hävikin kirjaamiseen, rajan-

vetoon hyväksyttävän verottoman hävikin ja selvittämättömän kulutuksen välillä ja mahdollisiin muihin epäselvyyttä aiheuttaviin kysymyksiin on pyrittävä kuitenkin valiokunnan mielestä vastaamaan riittävällä ohjauksella turhien ristiriitatilanteiden välttämiseksi. Noudatettavista menettelytavoista on valiokunnan mielestä syytä sopia yhdessä viranomaisten ja yrityskentän kesken. Valiokunta korostaa tämän yhteistyön merkitystä, jotta ehdotetuilla uusilla säännöksillä ja niiden taustalla olevalla muonitusuudistuksella voitaisiin puuttua tehokkaasti varkauksista ja muista väärinkäyttötilanteista johtuvaan hävikkiin ja säilyttää menettelytavat joustavina silloin, kun hävikki aiheutuu hyväksyttävästä syystä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Olavi Ala-Nissilä /kesk
vpj. Matti Ahde /sd
jäs. Eva Biaudet /r
Markku Koski /kesk
Jari Koskinen /kok
Pekka Kuosmanen /kok
Maija-Liisa Lindqvist /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vas
Virpa Puisto /sd

Markku Rossi /kesk
Kimmo Sasi /kok
Anni Sinnemäki /vihr
Irja Tulonen /kok
Jukka Vihriälä /kesk
vjäs. Arto Bryggare /sd
Susanna Huovinen /sd
Timo Kalli /kesk
Bjarne Kallis /kd
Mikko Kuoppa /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.