

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 20/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av mervärdesskattelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 maj 2014 regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av mervärdesskattelagen (RP 53/2014 rd) till finansutskottet för beredning.

Utlåtane

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 19/2014 rd) återges efter betänkandet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- specialsakkunnig Tuula Karjalainen, finansministeriet
- överinspektör Leila Himanka, Skatteförvaltningen

- tullöverinspektör Raili Sonninen, Tullen
- förhandlingschef Irene Hämäläinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- förbundsdirektör Mikko Hoikka, Aikakaus-media
- Tax Director Ritva Nyrhinen, Suomen Veroasiantuntijat ry
- Tax Manager Markku Hyvönen, Itella Abp
- ekonomichef Johan Sundblom, Posten Åland Ab.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- kommunikationsministeriet
- Ålands landskapsregering
- Tidningarnas Förbund
- Förbundet för finsk handel rf
- Skattebetalarnas Centralförbund rf
- Graafinen Teollisuus ry.

Dessutom har Finlands Näringsliv rf meddelat att de ingenting har att anmärka i ärendet.

Centralhandelskammaren har meddelat att de inte vill lämna något yttrande i ärendet.

PROPOSITIONEN

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att mervärdesskattelagen ändras så att skattefriheten för försändelser av ringa värde slopas för tidningar och tidskrifter

som som importeras via postorder och som utkommer en gång i veckan eller mer sällan. Dessutom ska bestämmelsen om ett minsta skattebelopp för mervärdesskatt vid import inte tillämpas på sådana tidningar och tidskrifter.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Utskottet godkänner lagförslagen i propositionen, men med ändringar.

Syftet att förhindra att tidningar av skatteskal transporteras via landskapet Åland kan uppnås på ett annat sätt än det som föreslås i propositionen och utan att det påverkar den skattemässiga ställningen för tidningar som skickas från tredjeländer. Ändringen kan alltså snävas in till att gälla enbart beskattningen på tidningar som skickas från Åland till andra delar av landet. Utskottet föreslår en reglering enligt denna *alternativa modell* som grundlagsutskottets ställningstagande har banat väg för.

Bakgrund

Genom propositionen vill man närmast ingripa i att framför allt prenumererade tidskrifter transporteras från andra delar av landet till Åland och tillbaka till riket igen av skatteskal. Den fördel som uppnås genom detta förfarande grundar sig på att Åland intar en särställning eftersom landskapet inte ingår i unionens skatteområde och på bestämmelserna i mervärdesskattelagen om försändelser av ringa värde och om det minsta skattelepp som tas ut på import. Samma bestämmelser gäller också tredjeländer som står utanför unionens tullområde och de har en gång i tiden motiverats med att det administrativt sett inte är ändamålsenligt att ta ut sådan tull eller mervärdesskatt.

De gällande bestämmelserna har därför gjort det möjligt att under vissa förutsättningar importera tidningar och tidskrifter mervärdesskattefritt från Åland och från länder utanför EU:s tullområde. Det blev aktuellt att utnyttja detta som skattemässig fördel och att transportera tidskrifter via Åland efter det att prenumerationer på tidningar och tidskrifter blev skattepliktiga från ingången av 2012. Även om det inte är känt vilken omfattning fenomenet har, påverkar regle-

ringen redan marknadspraxis och den interna konkurrensen mellan finländska tidningsförlag. Om det ökar i omfattning kommer också statens skatteinkomster att påverkas.

Propositionens struktur

Regeringens proposition grundar sig på mervärdesskattelagens bestämmelser om *import av varor* och målsättningen är att uppnå skattemässig neutralitet. På så sätt skulle alla tidningsförlag ha samma jämbördiga ställning i beskattningshänseende oberoende av från vilket land tidningarna eller tidskrifterna skickas. Därför har förslaget konsekvenser när det gäller beskattningen av tidningar som importeras per postorder, inte bara från Åland utan också från tredjeländer, såsom Norge eller Förenta Staterna.

Skattereglerna i fråga om import innebär emellertid att skatteplikten gäller varans innehavare, alltså den som står som mottagare av tidningen. Eftersom tidningsprenumeranter till övervägande del är vanliga konsumenter, innehåller propositionen ett så kallat *förenklat förfarande*. Enligt det kan tidningsmottagaren sköta sina skatteförpliktelser enklare än normalt. Ändringarna gäller dessutom bara tidningar som utkommer en gång i veckan eller mer sällan.

Det är alltså sammantaget fråga om att uppnå skatteneutralitet, att rätta till en snedvridning av konkurrensen och att möta behovet att förhindra en potentiell årlig förlust av skatteintäkter på cirka 30 miljoner euro på grund av att tidningar transporteras via Åland. De praktiska konsekvenserna skulle emellertid vara mest kännbara bland tidningsprenumeranter på i synnerhet Åland men också i andra delar av landet.

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet har granskat propositionen i ljuset av de grundlagsfästa bestämmelserna om

likabehandling och yttrandefrihet. Även om lagförslaget enligt utlåtandet kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, fäste utskottet uppmärksamhet vid att förslaget i praktiken får andra effekter på Åland än i andra delar av landet. Det beror enligt utskottet på att antalet skattskyldiga proportionellt sett kommer att vara avsevärt mycket större på Åland än i landet i övrigt. Det föreslagna förfarandet kan också minska de åländska konsumenternas intresse för att prenumerera på tidningar och tidskrifter betydligt. Därför ingår det synpunkter i propositionen som måste beaktas med hänsyn till såväl den allmänna jämlikhetsklausulen som yttrandefriheten.

Utskottet har därför uppmanat till att i den fortsatta beredningen bedöma om tillämpningsområdet för bestämmelsen kan snävas in eller om det är motiverat att införa mervärdesskattskyldigheten genom ett enklare förfarande som i mindre grad i förväg begränsar mottagandet av försändelsen. I all synnerhet måste det utredas om det är möjligt att tillämpa regleringen i mera begränsad utsträckning på så sätt att skattefriheten slopas på tidningar som införs från landskapet Åland till riket men bibehålls i övrigt. Utskottet konstaterade uttryckligen att en sådan lösning inte skulle medföra några betydande jämlikhetsproblem, med hänsyn till att lagstiftaren har tämligen stort bedömningsutrymme i jämlikhetsfrågor.

Finansutskottets ståndpunkt

Finansutskottet anser att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Avsikten är att garantera skatteneutralitet mellan tidningar som är köpta inom landet och tidningar importerade per postorder. I praktiken eliminerar propositionen också den skattefördel som uppnåts genom att tidningar transporterats via Åland och placerar tidningsförlagen i en sinsemellan likvärdig ställning. Samtidigt skulle förslaget trygga skattebasen på det sätt som eftersträvas.

Det föreslagna förfarandet är emellertid problematiskt i flera avseenden. Det leder till att vanliga konsumenter blir skattskyldiga i egenkap av tidningsprenumeranter och leder till ytterligare förpliktelser för Tullen i samband med

beskattningen. Dessutom tillkommer de principiellt viktiga synpunkter som grundlagsutskottet lyft fram. Samma omständigheter har framkommit också vid utfrågningen av sakkunniga, även om de allmänna principerna i sig har ansetts lovvärda med tanke på målsättningen att uppnå skatteneutralitet.

Grundlagsutskottets ställningstagande har på det sätt som konstaterats ovan gjort det möjligt att nå det avsedda slutresultatet på betydligt ett enklare sätt än det som föreslås i propositionen. Det väsentliga är att skattefriheten kan slopas för enbart sådana tidningar som förs in från landskapet Åland till andra delar av landet men bibehållas i övrigt. Propositionens hela struktur kan därmed ändras och lagändringen kan inriktas på det egentliga problemet. Det ansågs ursprungligen att en sådan modell inte kunde föreslås och propositionen byggdes därför upp kring mervärdesskattelagens bestämmelser om import av varor.

Den modell som utskottet föreslår utgår från grundlagsutskottets modell och bygger med avvikelse från regeringens proposition på bestämmelserna om *försäljning av varor*. Nedan beskrivs grunderna för den alternativa modellen, den föreslagna regleringen och modellens särdrag.

Den alternativa modellen

Den föreslagna lösningen grundar sig också den på att Åland intar en särställning och inte ingår i unionens skatteområde. Eftersom Åland inte omfattas av harmoniseringen av mervärdesskatter och momsdirektivet därmed inte är tillämpligt på landskapet, kan Finland fritt lagstifta om hur den försäljning som sker där ska behandlas i skattehänseende.

Finland kan alltså utan hänsyn till direktivet och enligt bestämmelserna om export föreskriva i lag att försäljningen av tidningar som transporteras via Åland till andra delar av landet inte är befriade från skatt. Regleringen kan på det sätt som föreslås i propositionen avgränsas till att gälla tidningar och tidskrifter som utkommer en gång i veckan eller mer sällan.

Genom att ändra bestämmelserna om försäljning så att tidningsförsäljning beskattas i Finland oberoende av om tidningarna transporteras eller skickas till andra delar av Finland via Åland kan man ingripa i sådana försök att vinna skattemässiga fördelar. Vare sig den transport som anknyter till försäljningen av tidningarna inleds på Åland eller i någon annan del av landet är det fråga om skattepliktig inhemsk försäljning. På motsvarande sätt ska bestämmelserna i mervärdesskattelagen om skattefrihet för försändelser av ringa värde och om det minsta skattebelopp som tas ut på import förbli oförändrade. Detta innebär att det lagförslag som ingår i regeringens proposition bör förkastas.

Eftersom det inte är fråga om import utan om beskattning av inhemsk försäljning är det inte Tullen som är den behöriga myndigheten, utan Skatteförvaltningen. Skattskyldigheten bestäms enligt de allmänna reglerna för momsbeskattning. Det är alltså försäljaren, i det här fallet tidningshuset eller förlaget, som är den skattskyldige och konsumenten åläggs inte några som helst anmälningsskyldigheter eller andra skyldigheter. Situationen är densamma som när konsumenten på vanligt sätt skaffar en tidning vars försäljning är skattepliktig här i landet. Därmed belastas vare sig den vanliga konsumenten eller Tullen med någon administration. För tydlighetens skull bör det framhållas att ingetdera av de alternativ som nu behandlats innebär några särskilda förpliktelser för posten.

Den modell som utskottet föreslår innebär alltså i praktiken att en person som är bosatt på Åland fortfarande skattefritt kan prenumerera på tidningar från en annan del av landet, ett annat EU-land eller tredjeländer på samma sätt som för närvarande. Också en konsument som är bosatt i riket kan skattefritt prenumerera på tidningar från tredjeländer per postorder, precis som förr. Skattepåföljden gäller enbart tidningar som transporteras från Åland till andra delar av landet. Inte heller i det avseendet kommer bestämmelsen att behöva tillämpas i någon större utsträckning, eftersom den transport via Åland som nu har tillämpats blir olönsam och kommer att frångås.

Lagtekniskt kan ändringen genomföras genom att det i den speciallag som gäller Åland införs en ny bestämmelse, 8 a §. Det är alltså fråga om *lagen om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen* (1266/1996). Enligt den nya bestämmelsen är det inte fråga om skattefri exportförsäljning om en tidning eller tidskrift som utkommer en gång i veckan eller mer sällan transporteras från landskapet Åland till någon annan del av landet.

Utskottet har hört Ålands landskapsregering om den planerade skattemodellen. Landskapsregeringen har ställt sig bakom förslaget. Det avgörande är att den administrativa belastning som regeringens proposition skulle inneburet har kunnat undvikas på ett för ålänningarna mera gynnsamt sätt. Det påpekas emellertid i utlåtandet att inte heller den nya skattemodellen är helt neutral i sin behandling av dels Åland, dels tredjeländer.

Ikraftträdande

Behandlingen av propositionen har pågått sedan våren 2014. Den planerade förändringen har därmed länge varit väntad. Behandlingen har dragit ut på tiden närmast på grund av att frågan övervägts på nytt efter grundlagsutskottets påpekanden.

Den alternativa modell som utskottet föreslår innebär inte några nya skattemässiga förpliktelser för parterna. I stället slopas i praktiken alla de ändringar som skulle ha krävt myndighetsföberedelser. Därför föreslår utskottet att lagändringen ska träda i kraft enligt den ursprungliga tidtabellen, alltså från början av nästa år.

Uppföljning

På grund av att den modell som utskottet föreslår är begränsad kan den inte utsträckas till att gälla import från eller export till tredjeländer vare sig i detta skede eller senare. Tidningar som skaffas per postorder från sådana områden, t.ex. Norge eller Förenta Staterna, kan därför importeras skattefritt också i fortsättningen. De blir därför skattemässigt mera förmånliga än de som importeras från Åland till riket. Om detta i något

skede anses leda till oönskat beteende för att vinna skattemässiga fördelar, bör regleringen tas upp till förnyad behandling. Det är skäl att fortsätta följa situationen på tidningsmarknaden.

Detaljmotivering

Lag om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen

8 a §. Utskottet föreslår att lagen kompletteras med en ny 8 a §. Enligt den nya bestämmelsen är det inte fråga om skattefri export om en tidning eller tidskrift som utkommer en gång i veckan eller mer sällan transporteras från landskapet Åland till andra delar av Finland. Detta ska verifieras med hänvisningar till bestämmelserna om skattefrihet i 8 § 1 mom. i den aktuella lagen och till 70 § 1 mom. 1 och 2 punkten i mervärdesskattelagen. Dessa bestämmelser ska alltså inte tillämpas på export som avses i den nya bestämmelsen. Försäljning av detta slag ska därmed

inte längre betraktas som skattefri export utan skattepliktig inhemsk försäljning.

Det konstateras dessutom att skatt inte betalas på försäljningen till den del skatt ska betalas på import av tidningen. Genom den avgränsningen förhindras det att mervärdesskatt tas ut dubbelt i de importsituationer där bestämmelserna om skattefrihet för försändelser av ringa värde och om det minsta skattebelopp som tas ut på import inte är tillämpliga.

Ikraftträdandebestämmelsen Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2015. Den tillämpas när skyldigheten att betala skatt har uppkommit efter att lagen har trätt i kraft.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner ett nytt lagförslag (Utskottets nya lagförslag) och

förkastar lagförslaget i propositionen.

Utskottets nya lagförslag

Lag

om ändring av lagen om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till lagen om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen (1266/1996) en ny 8 a § som följer:

8 a §

Vad som bestäms ovan i 8 § 1 mom. om sådan skattefrihet som avses i 70 § 1 mom. 1 och 2 punkten i mervärdesskattelagen tillämpas inte då en tidning eller tidskrift som utkommer en gång i veckan eller mer sällan transporteras från landskapet Åland till någon annan del av landet. På försäljningen betalas dock inte skatt

till den del skatt ska betalas på import av tidningen. (Ny)

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagen tillämpas när skyldigheten att betala skatt har uppkommit efter att lagen har trätt i kraft.

FiUB 20/2014 rd — RP 53/2014 rd

Helsingfors den 4 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Pentti Kettunen /saf
medl. Leena Harkimo /saml
Jouko Jääskeläinen /kd
Sampsa Kataja /saml
Esko Kiviranta /cent
Mika Lintilä /cent
Mats Nylund /sv
Heli Paasio /sd
Sari Sarkomaa /saml (delvis)
Jouko Skinnari /sd

Osmo Soininvaara /gröna
Kari Uotila /vänst
Ville Vähämäki /saf
ers. Esko Kurvinen /saml
Raimo Piirainen /sd
Antti Rantakangas /cent
Eero Reijonen /cent
Raija Vahasalo /saml (delvis)
Harry Wallin /sd
Tuula Väättäin /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.