

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2002 vp

Hallituksen esitys tonnistoverolaiksi ja laiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä joulukuuta 2001 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen tonnistoverolaiksi ja laiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta (HE 234/2001 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jukka Vanhanen ja lainsäädäntöneuvos Tarja Jääskeläinen, valtiovarainministeriö
- merenkulkuneuvos Raimo Kurki, liikenne- ja viestintäministeriö
- apulaisosastopäällikkö Risto Paaermaa, kauppa- ja teollisuusministeriö
- apulaisjohtaja Riitta Ryhänen, Kilpailuvirasto
- johtava veroasiantuntija Sirpa-Liisa Venesjärvi, Konserniverokeskus
- ylitarkastaja Tapio Hintikka, Verohallitus
- erityisasiantuntija Tarja Tarkiainen, Suomen Kuntaliitto
- vicelantråd Olof Erland ja avdelningsjurist Niclas Slotte, Ålands landskapsstyrelse

- varatoimitusjohtaja Pauli K Mattila, Keskukskauppakamari
- toimitusjohtaja Osmo Laine, Päivittäistavara-kauppa
- toimitusjohtaja Hans Ahlström, Ahvenanmaan Varustamoyhdistys
- toimitusjohtaja Per Forsskåhl, Suomen Varustamoyhdistys
- apulaisjohtaja Matti Viialainen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
- toiminnanjohtaja Anton Sjöholm, Suomen Konepäälystöliitto
- johtaja Jouko Santala, Suomen Kuorma-auto-liitto
- toiminnanjohtaja Bo Gyllenberg, Suomen Laivanpäälystöliitto
- puheenjohtaja Simo Zitting, Suomen Merimies-Unioni
- toimitusjohtaja Matti Aura, Suomen Satamaliitto
- toimitusjohtaja Olof Widén, Rahtialusyhdistys
- toimitusjohtaja Krister Kronlund, Suomen Huolintaliikkeiden Liitto
- johtaja Tero Honkavaara, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
- AKT:n sihteeri Juhani Koivunen, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT.

Lisäksi valiokunta on vastaanottanut eri järjestöjen edustajien kirjelmän 8.4.2002.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tonnisto-verolaki, jota sovellettaisiin kansainvälistä meriliikennettä lasti- tai matkustaja-aluksilla harjoit-taviin varustamoihin. Varustamo voisi valita ta-varoiden ja matkustajien kuljettamisen ja siihen läheisesti liittyvän toiminnan tuottaman voiton tuloverotuksen sijasta alusten nettovetoisuuden perusteella määräytyvän tonnistoverotuksen. Veron määrä olisi varsin alhainen, sillä kysy-myksessä olisi varustamoille verotuksen kautta myönnettävä valtion tuki.

Konserniverokeskus hyväksyisi säädetyt edellytykset täyttävän yhtiön tonnistoverovel-volliseksi. Yhtiö sitoutuisi järjestelmään tonnisto-verokaudeksi, jonka pituus olisi 10 vuotta. Jos yhtiö poistuu järjestelmästä ennen kauden päät-tymistä, määräämättä jäänyt tulovero pantaisiin maksuun.

Varustamon muusta kuin tonnistoverotetta-vasta toiminnasta saama tulo verotettaisiin tulo-verotusta koskevien yleisten säännösten mu-kaan. Tuloverotuksen piiriin kuuluisivat esimer-kiksi muusta kuin aluksella kulutettavaksi tapah-tuvasta tavaroiden ja palvelujen myynnistä saa-dut tulot, muut kuin meriliikenteen harjoittami-sesta saadut tulot, rahoitustuotot sekä kiinteistö-jen, rakennusten ja osakkeiden luovutuksesta saadut voitot. Lisäksi varustamolle voisi tietyis-sä tilanteissa aiheutua tuloveroseuraamuksia en-nen tonnistoveroon siirtymistä syntyneen vero-velan maksuun panemisesta.

Tonnistoverotettavaa yhtiötä ei verotettaisi huojennuksen piiriin kuuluvan toiminnan tuotta-masta voitosta niin kauan kuin voitto on jaka-matta yhtiössä. Varustamon jakamaan osinkoon sovellettaisiin yhtiöveron hyvitysjärjestelmää, jolloin yhtiölle määrättäisiin tarvittaessa osin-gonjaon perusteella täydennysveroa. Osingon-saajalla olisi vastaavasti oikeus yhtiöveron hyvi-tykseen. Menettelyä sovellettaisiin yhtiön vero-tuksessa myös muutoin kuin osingonjaon muo-dossa tapahtuvaan yhtiön varojen jakoon.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia siten, että lakiin lisättäisiin sään-nökset tonnistoverovolliseksi hyväksymistä koskevien tietojen julkisuudesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voi-maan vuonna 2002 sen jälkeen, kun ne on hyväk-sytty ja vahvistettu sekä Euroopan yhteisöjen komissio on hyväksynyt ehdotetun valtioneu-nen. Lakien voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella.

Tonnistoverolakia sovellettaisiin ensimmäi-sen kerran kalenterivuoden 2002 aikana alkaval-ta verovuodelta toimitettavassa verotuksessa. Lakia voitaisiin soveltaa ennen lain voimaantu-loa vuonna 2002 alkavalta verovuodelta toimi-tettavassa verotuksessa, jos tonnistoverovel-liseksi hyväksymisen edellytykset ovat täytty-neet verovuoden alusta lukien.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valio-kunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksen-mukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muu-tosehdotuksin.

Valiokunta on tarkastellut tonnistoveroesitys-tä osana niitä viimeaikaisia toimenpiteitä, joilla

pyritään ylläpitämään suomalaisen varustamo-alan kilpailukykyä kiristyvässä kansainvälises-sä kilpailussa. Valiokunta on kiinnittänyt lisäksi huomiota eräisiin yleisiin kilpailunäkökohtiin, lain vaikutuksiin huoltovarmuuden takaajana sekä lain mahdollisiin vaikutuksiin eräiden kun-tien verotuottoihin.

Valiokunta on rajannut tarkastelun ulkopuo-lle mm. kysymykset lain voimaantulon mah-

dollisista vaikutuksista laivatilauksiin ja telakoiden työllisyyteen.

Merenkulun tukitoimet

Hallituksen kesällä 2000 ja keväällä 2001 sopimista merenkulun tukitoimenpiteistä on jo toteutettu ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain muutos (1349/2000 — HE 144/2001 vp), jolla suomalaisten alusten miehistökustannuksia koskevan tuen piiriin hyväksyttiin tämän vuoden alusta lastialusten lisäksi myös matkustaja-alukset ja autolautat. Matkustaja-alusten saama tuki on perusteiltaan suppeampi kuin lastialusten miehistökustannustuki, ja se vastaa niitä arvioituja verotulojen menetyksiä, jotka aiheutuisivat matkustaja-alusten ulosliputuksesta. Mittavampaan tukiratkaisuun ei ollut lakiesityksen perustelujen mukaan mahdollisuuksia valtiontaloudellisista syistä.

Miehistökustannusten perusteella maksettava tuki saa olla komission vuonna 1997 antamien yhteisön meriliikenteen valtiontukea koskevien suuntaviivojen (97/C/205/05) mukaan enintään määrä, joka vastaa työntekijöiden palkoista perittäviä veroja ja työnantajan maksamia lakisääteisiä sosiaalikustannuksia. Suomalaisille lastialuksille myönnettävä tuki vastaa tätä enimmäismäärää. Se kattaa ennakonpidätyksen lisäksi työnantajan sosiaaliturvamaksut sekä työnantajan merityötulon perusteella maksamat vakuutusmaksut. Matkustaja-aluksia koskeva miehistökustannustuki jää sen sijaan alle komission määrittelemän tuen enimmäismäärän ja vastaa käytännössä eli 97-prosenttisesti merityötulosta toimitettujen ennakonpidätysten määrää.

Tonnistoveron vaikutus merenkulun tukena tulisi olemaan miehistökustannusten perusteella maksettavaan tukeen nähden selvästi vähäisempi, esitykseen sisältyvän arvion mukaan 17—25 miljoonaa euroa vuosittain, kun miehistökustannustuen yhteismäärä nousee viimeisimmän muutoksen myötä lähes 70 miljoonaan euroon vuositasolla.

Tonnistoverolain tuottama verotuki riippuu lain välittömän soveltamisalan lisäksi yleisestä yritysverotuksen tasosta ja verojärjestelmään sisältyvistä erilaisista verosuunnittelun sallivista

joustomekanismeista. Suomen yritysverotus on tasoltaan kansainvälisesti kilpailukykyinen, ja se sisältää varustamojen kannalta merkittäviä joustosäännöksiä, kuten menojäännöspoistojärjestelmä, joka sallii ylisuuret poistot ja luovutusvoittojen epäsuoran tuloutuksen. Hyvin toimiva yritysverojärjestelmä vähentää näin verotukien vaikuttavuutta.

Merenkulun toimintaedellytyksiä on parantanut omalta osaltaan myös Suomen Merimies-Unionin ja varustamojen keväällä 2001 sopima uusi matkustaja-aluksia koskeva työehtosopimus ja siihen sisältyvät uudet työaikajärjestelyt, joiden yhteisvaikutuksesta suomalaisten alusten kustannustasoa on voitu alentaa. Työmarkkinaosapuolten yhteisillä näkemyksillä on vastakin merkitystä alan kilpailukyvyyn ylläpitäjänä. Esimerkiksi Ruotsissa nettopalkkajärjestelmään siirtymisen yhteydessä todettiin, että kun EU:n valtiontuen suuntaviivojen suomat mahdollisuudet on käytetty täysin hyväksi, työmarkkinaosapuolten tehtäväksi jää vastaisuudessa vastata kansainvälisen kilpailun tuomiin haasteisiin.

Kilpailunäkökohdat

Komission antamien yhteisön meriliikenteen valtiontukea koskevien suuntaviivojen tarkoituksena on luoda yhteisömaiden aluksille edellytykset kilpailla halvemman kustannustason maiden alusten kanssa ja poistaa siten tarve laivojen ulosliputtamiseen kolmansiin maihin. Asian valiokuntakäsittelyn yhteydessä on korostunut kuitenkin se seikka, että EU-maissa on käynnissä komission antamien suuntaviivojen sallimissa rajoissa tukikilpailu EU:n merenkulmaiden kesken: Saksassa ja Tanskassa hyväksytyt tukitoimenpiteet ovat vaikuttaneet Ruotsin tukipolitiikkaan, ja Ruotsin toimet, erityisesti siirtyminen 1.10.2001 lukien nettopalkkajärjestelmään, jonka piirissä ovat kaikki ulkomaanliikenteessä toimivat kauppa-alukset matkustaja-alukset mukaan lukien, heijastuvat suoraan suomalaisen varustamoalan kilpailuedellytyksiin.

Kilpailun taustatekijät ovat valiokunnan mielestä ymmärrettäviä. Tukitoimia perustellaan samoin kuin Suomessa: tarve säilyttää merenkul-

kuelinkeino ja merenkulun osaaminen maassa, ylläpitää meriturvallisuutta ja suojella ympäristöä sekä mahdollisuus vaikuttaa näihin asioihin kansainvälisessä työssä. Tukitoimien taustalla on usein myös maan maantieteellinen asema ja riippuvuus ulkomaankaupan merikuljetuksista.

Komission suuntaviivojen mukaan meriliikenteen valtiontuki ei saa valua merenkulun ulkopuolelle eikä vääristää kilpailua. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä on viitattu mm. tonnistoverotuksen aiheuttamaan kilpailun vääristymään eritoten hotelli- ja ravintolalalla, huolinta-alalla sekä päivittäistavarakaupassa. Myös yritystukineuvottelukunta on katsonut miehistökustannustukea koskeneen esityksen käsittelyn yhteydessä, että miehistökustannustuella on ilmeisesti kilpailua vääristäviä vaikutuksia laivojen ja maissa toimivien hotellien ja ravintoloiden väliseen kilpailutilanteeseen. Lisäksi tuella saattaa olla kilpailua vääristävä vaikutus laivojen ja muiden liikenteen toimialojen välillä. Koska tonnistovero tukee samoja tahoja kuin miehistökustannustukikin, valiokunnan mielestä tuen piiriin kuuluvien tulojen rajaaminen on tärkeää myös kilpailuneutraliteetin kannalta.

Esityksen perusteluissa todetaan myös, ettei verotuen tarkoituksena ole myöskään houkutel-la Suomeen ulkomaisia varustamoita. Tällainen tilanne saattaisi syntyä, jos lain soveltamisalaan sisällytettäisiin myös esimerkiksi veroton tuliaismyynti, joka kuuluu kaikkien Suomen lähi-alueiden jäsenvaltioiden tuloverotuksen piiriin aluksille myönnettävistä erilaisista verotuista huolimatta. Komissio ei ole ottanut valiokunnan saaman selvityksen mukaan vielä kantaa siihen, voitaisiinko verotuki ylipäänsä kohdistaa merenkulun tuen suuntaviivojen rajoissa sellaiseen verottomaan tuliaismyyntiin, joka muodostaa niin hallitsevan osan koko liiketoiminnasta kuin matkustaja-alusliikenteessä Itämerellä. Isoa-Britanniaa koskevassa ratkaisussa lähtötilanne on ollut oleellisesti toisenlainen, eikä komissio ole siinäkään nimenomaisesti hyväksynyt verotonta tuliaismyyntiä sallitun verotuen piiriin. Valiokunta katsoo tämän vuoksi, että tonnistoveron ulottaminen verottomaan tuliaismyyntiin

voi vaarantaa koko järjestelmän hyväksyttävyyden kilpailun vääristymän vuoksi.

Valiokunta pitää jäsenmaiden välillä käytävää tukikilpailua monessa mielessä haitallisena ja katsoo, että se heijastuu eri toimialojen väliseen kilpailuun myös maan sisällä. Valiokunta tukee tämän vuoksi talouspoliittisen ministeri-valiokunnan kannanottoa 22.5.2001, jonka mukaan Suomi pyrkii toimimaan kansainvälisissä yhteyksissä merenkulun tukien rajoittamiseksi. Kiihtyvä kilpailu on johtamassa muutoin siihen, että kansallisista turvallisuusnäkökohdista edetään tukijärjestelmiin, joissa ei ole enää pääasiassa kysymys varustamoiden toimeentulosta sinänsä, vaan lisätujen tavoittelusta jopa siinä määrin, että merenkulun ulkopuoliset toimialat vetoavat kilpailun vääristymiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten osuus työntekijöistä EU:n sisäisen liikenteen matkustaja-aluksilla on alle viisi prosenttia tällä hetkellä.

Huoltovarmuus

Tonnistoverolaissa on kysymys ennen kaikkea Suomen huoltovarmuuden takaamisesta ulkoisista olosuhteista riippumatta. Tämä edellyttää kotimaisen merimiestaidon ja nykyisentasoisen aluskannan ylläpitoa. Tonnistoverotusta koskevaa esitystä on valiokunnan mielestä sen vuoksi syytä tarkastella erityisesti siinä suhteessa, miten se täyttää tämän perustavoitteensa.

Tonnistovero on kaavamainen, laskennallinen vero, jonka aiheuttama verorasitus on muodollinen. Alusluovutuksista saadut tulot ovat verovapaita ja antavat siten varustamoille mahdollisuuden uudistaa aluskantaansa. Järjestelmä takaa siis verotuen silloin, kun varustamo lain yleistavoitteiden mukaisesti ylläpitää ja uudistaa kotimaista aluskantaansa. Varustamolla oleva piilevä verovelka ei myöskään laukea tällöin, vaan vasta mahdollisen alusten merkittävän ulosmyynnin johdosta. Valiokunta katsoo, että piilevän verovelan maksuunpanoa koskeva säännös on omiaan varmistamaan nykyisentasoista aluskannan ylläpitoa.

Koska järjestelmän piirissä olisivat vain meriliikenteen tuottamat tulot, mm. matkustajien tuloismyynti on rajattu sen soveltamisalan ulkopuolelle. Koska matkustaja-alusten tuotoista pääosa syntyy tällaisesta matkustajamyynnistä, matkustaja-alusvarustamot ovat ilmoittaneet myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa, etteivät ne aio hakeutua lain piiriin. Valiokunta toteaa, että lastialusten ja matkustaja-alusten rooli merikuljetusten turvaajina on erilainen. Matkustaja-alusten henkilökunnasta noin 75 prosenttia on ravintola-, tarjoilu- ja myymälätyöntekijöitä, ja rahtikuljetuksista pääosa tapahtuu lastialuksilla. Matkustaja-alusten rooliin on kiinnittänyt huomiota myös yritystukineuvottelukunta, joka on miehistökustannustuen laajentamista koske- neen esityksen yhteydessä todennut mm., että matkustaja-alusten tukemiseen ei ole olemassa huoltovarmuuden turvaamiseen liittyviä perusteita.

Vaikutus eräiden kuntien verotuottoihin

Vaikka matkustaja-aluksilla ei ole Suomen huoltovarmuuden kannalta samanlaista merkitystä kuin lastialuksilla, on matkustaja-alusten säilyminen Suomen lipun alla valiokunnan mielestä erittäin tärkeää monista muista syistä. Matkustajaliikenteen työllistävä vaikutus oli miehistökustannustuen laajentamista koskeneessa esityksessä esitettyjen arvioiden mukaan vuosina 1999—2000 noin 4 500—5 500 henkilötyövuotta ja välillinen työllisyysvaikutus mukaan lukien noin 10 000—12 000 henkilötyövuotta. Matkustaja-aluksilla ja autolautoilla toimii noin 60 prosenttia kaikista Suomen merimiesammateissa olevista henkilöistä. Koska merenkulkuammateissa toimivien henkilöiden kotipaikat keskittyvät rannikkokuntiin ja Ahvenanmaalle, alusten lippumaalla on suuri vaikutus näiden kuntien yhteisö- ja ansiotuloista kertyviin verotuottoihin.

Yksityiskohtaiset perustelut

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota asiantuntijakuulemisessa esille nousseisiin keskeisiin kysymyksiin yleisesti ottamatta kantaa erikseen lukuksiin yksittäisiin huomautuksiin. Valiokunta

ei ole pitänyt myöskään aiheellisena arvioida saamiaan kirjallisia lausuntoja siltä osin kuin ne perustuvat lainvalmistelun aiempiin vaiheisiin ja sisältävät virheellisiä lähtötietoja ja päätelmiä. Valiokunta toteaa, että useimmat kysymykset ovat saaneet selkeän ratkaisunsa, ja oikea asia-tila ilmenee hallituksen esityksestä ja sen perusteluista.

Tuen piirissä olevat tulot

Koko tonnistoverojärjestelmä perustuu kahtiajakoon tonnistoverotettavaan toimintaan ja muuhun eli tavanomaisen tuloverotuksen piiriin kuuluvaa toimintaan. Verotuki on suunnattu tonnistoverotettavaan toimintaan, joten kahtiajako on tärkeä tehdä selvärajaiseksi. Jako myös jättää väistämättä verorakenteita, koska tonnistoverotettavan toiminnan menot eivät ole vähennyskelpoisia tuloverotuksessa, eivätkä tuloverotuksen poisto-oikeudet ulotu tonnistoverotettavassa toiminnassa osittainkin olevaan omaisuuteen.

Tonnistoverotettavasta toiminnasta saadut tulot on lueteltu lakiehdotuksen 7 §:ssä. Tuen piirin ydinaluetta ovat tavaroiden ja matkustajien kuljetuksesta tonnistoverotettavalla aluksella saadut tulot, tähän toimintaan läheisesti liittyvistä välttämättömistä toiminnoista saadut tulot sekä aluksilla tapahtuvasta tavaroiden ja palveluiden myynnistä aluksella kulutettavaksi saadut tulot. Myös tonnistoverotettavassa toiminnassa käytettyjen alusten ja muun irtaimen käyttöomaisuuden luovutuksesta saatu tulo kuuluisi tonnistoveron piiriin, samoin kuin tällaisen aluksen vuokrauksesta miehistöineen saatu tulo edellyttäen, että vuokralle ottaja käyttää alusta toiminnassa, joka olisi vuokralle antajan harjoittamana tonnistoverotettavaa. Sen sijaan rahoitustuotot, vuokrat ja korot kuuluisivat tavallisen tuloverotuksen piiriin. Näin ollen esimerkiksi aluksen vuokraus ilman miehistöä jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Valiokunta pitää näitä rajoituksia riittävän selkeinä ja perusteltuina lain keskeisiin tarkoituksiin nähden. Ne ovat omiaan tukemaan Suomen lipun alla tapahtuvia aluskuljetuksia ja edesauttamaan aluskannan uudistamista.

Veroton tuliaismyynti jää aiemmin edellä esitetyn tavoin tonnistoverotuksen ulkopuolelle. Tämä oli valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös hallituksen nimenomainen valmisteluohje esityksen laatijoille. Kantaa on tukenut aiemmin edellä esitetyn tavoin kilpailun vääristymisen vuoksi mm. päivittäistavara-ala. Valiokunta katsoo, ettei verotonta tuliaismyyntiä voida perustellusti rinnastaa lakiesityksen 7 §:ssä mainittuihin muihin tonnistoverotettaviin tuloihin, jotka saadaan meriliikenteen ydintoiminnoista, tavaroiden ja matkustajien kuljetuksesta ulkomaanliikenteessä. Sitä ei ole perusteltua senkään vuoksi sisällyttää verotuen piiriin.

Osinkoverotus

Tonnistoverotuksen tuoma verotuki kohdistuu yhtiön tonnistoverotettavan toiminnan tuottamaan voittoon niin kauan kuin varoja ei jaeta ulos yhtiöstä. Kysymys on siis verotuksen lykkäytymisen tuomasta edusta. Verotus kohdistettaisiin tämän mukaisesti aina jaettuun voittoon, jolloin osingot verotettaisiin kertaalleen samaan tapaan kuin muidenkin yhtiöiden jakamat osingot. Yhtiön vertailuverona otettaisiin huomioon myös se vero, joka määrätään yhtiölle tonnistoverolakiin sisältyvien, tonnistoverovelvollisen tuloverotusta koskevien erityissäännösten nojalla. Tonnistoveroa sinänsä ei luettaisiin vertailuveroon.

Valiokunta pitää näitä rajoituksia johdonmukaisina ja lain tarkoitusperiä vastaavina. Esimerkiksi alusten myynnistä saadut tuotot olisivat verovapaita ja antaisivat mahdollisuuden uudistaa aluskantaa. Jos myyntituotot jaettaisiin voittoina osakkeenomistajille, verotuen perusteita ei enää olisi. Valiokunta pitää tonnistoverotettavaan ja tuloverotettavaan toimintaan kohdistuvan kahtiajaon vuoksi perusteltuna myös sitä, ettei tonnistoveroa lueta vertailuveroon. Asian merkitys on taloudellisesti vähäinen tonnistoveron alhaisen tason vuoksi.

Tonnistoverokausi

Tonnistoverokausi olisi esityksen mukaan 10 vuotta, ja siihen sitoutuminen olisi veroedun

saamiseksi ehdotonta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sitoumuskausi on samantipuisen kaikissa jäsenvaltioissa käytössä olevissa tonnistoverojärjestelmissä. Esitys vastaa siis kansainvälistä käytäntöä ja on siinä mielessä perusteltu.

Valiokunta katsoo myös, että vaikka tonnistoverokausi jäykistää verorakenteita ja vaikeuttaa jossain määrin esimerkiksi yhtiörakenteiden muutoksia, sitoutuminen järjestelmän piiriin riittävän pitkäksi ajaksi on vastapaino veroedulle ja palvelee lain yleisiä tavoitteita. Valiokunta puoltaa ehdotusta myös näistä syistä.

Koska tonnistoverotus on tuloverotuksesta eriytetty ja rakenteiltaan jäykkä järjestelmä, valiokunta pitää erityisen tärkeänä sitä, että lain vaikutuksia merenkulkualan toimintaedellytyksiin seurataan tarkasti. Lainsäätäjän on oltava valiokunnan mielestä tavanomaistakin herkempi reagoimaan lain muutostarpeisiin, koska verovelvollisilla itsellään ei ole mahdollisuuksia irtautua järjestelmästä kesken tonnistoverokauden ilman tuntuvia veroseuraamuksia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tonnistoverojärjestelmä sallii kuitenkin yritysraakenteiden muutoksia tietyissä rajoissa. Esitykseen sisältyy nimenomaiset säännökset tonnistoverotettavien yhtiöiden sulautumisista ja jakautumisista, mutta myös osakevaihdot ja liiketoimintasiirrot olisivat mahdollisia tonnistoverovelvollisen yhtiön verotuksessa. Liiketoimintasiirron osalta elinkeinoverolainsäädännökset voisivat tulla sovellettaviksi kuitenkin vain muun kuin tonnistoverotettavan toiminnan osalta. Tonnistoverovelvollinen yhtiö voisi näin ollen siirtää tuloverotuksen piiriin kuuluvaa toimintaansa toiseen yhtiöön, jos EVL 52 d §:n yleiset edellytykset täyttyisivät. Tonnistoverovelvollinen yhtiö voisi olla vastaavasti liiketoimintasiirrossa vastaanottavana osapuolena. Osakevaihtoa koskevia säännöksiä voidaan valiokunnan saaman selvityksen mukaan soveltaa sellaiseen myös tonnistoverotettavaan yhtiöön, olipa se osakevaihdossa osakkeita hankkivana tai hankinnan kohteena oleva yhtiö.

Piilevä verovelka

Ennen tonnistoverotukseen siirtymistä syntynyt verovelka voi tuloutua lakiehdotuksen 15 §:n mukaan, jos verovuonna luovutetuista aluksista ja muusta irtaimesta käyttöomaisuudesta saadut luovutushinnat ylittävät tonnistoverotettavan toiminnan menojäännöksen verovuoden päättyessä. Tuloutus voi olla tonnistoverokauden aikana yhteensä enintään yhtiön piilevän verovelan suuruinen tonnistoverotukseen siirtymisen hetkellä. Tuloutusta ei tehtäisi, jos menojäännöksen negatiivisuus olisi tilapäistä eli silloin, kun yhtiö aikoo hankkia tonnistoverotettavaan menojäännökseen luettavaa käyttöomaisuutta aluksen luovutusta seuraavien kolmen vuoden aikana.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan piilevä verovelka on ollut tarkoitus ottaa huomioon lainvalmistelun alusta alkaen, ja tämä seikka on ollut osapuolten tiedossa koko valmisteluprosessin ajan. Tästä huolimatta valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty päinvastaisia odotuksia piilevän verovelan käsitteystä. Hallituksen talouspoliittinen ministeri valiokunta on kuitenkin tehnyt verovelan tuloutusta koskevan nimenomaisen päätöksen aluksi kesällä 2000 ja toistamiseen keväällä 2001, jolloin se päätti, että piilevä verovelka alkaisi tuloutua siinä tapauksessa, että koko aluskannan laskennallinen menojäännös muodostuisi negatiiviseksi. Tällainen tilanne syntyisi käytännössä vain silloin, kun varustamo luovuttaisi merkittävän osan aluskannastaan. Valittu linjaus on esitelty myös komissiolle, joka on suhtautunut esitykseen tältäkin osin myönteisesti.

Useissa asiantuntijalausunnoissa on vastustettu piilevän verovelan maksuunpanoa. Varustamojen yhteenlaskettu poistoero oli vuoden 2000 tilinpäätösten mukaan yhteensä noin 680 miljoonaa euroa eli noin 23 prosenttia varustamojen taseiden loppusummasta. Piilevällä verovelalla on siten erittäin suuri taloudellinen merkitys varustamojen päätöksentekoon.

Valiokunnan mielestä piilevän verovelan maksuunpanomahdollisuus on koko tonnistoverojärjestelmän toimivuuden ja keskeisten tavoitteiden tae. Ilman sitä varustamot voisivat myydä

aluksensa pidäkkeittä pois Suomesta ja näin ollen luopua siitä aluskannasta, jonka ylläpitämiseksi verotuki on tarkoitettu. Koska tonnistoverotettavista aluksista saadut luovutushinnat olisivat tonnistoverotuksessa verovapaita toisin kuin tavallisessa tuloverotuksessa, ilman piilevää verovelkaa koskevaa säännöstä järjestelmä todennäköisesti vain kannustaisi varustamoja alusluovutuksiin. Piilevään verovelkaan liittyvä veroetu muodostuisi myös lopulliseksi samalla, kun varustamot kuuluisivat matalan tonnistoveroetuuden piiriin. Valiokunta ei pidä tällaista kaksoisetua perusteltuna eikä lain tavoitteita palvelevana. Valiokunta huomauttaa lisäksi, ettei maksuunpanossa olisi kysymys tavanomaista tuloverotusta ankarammasta verotuksesta, vaan samanlaisesta seuraamuksesta kuin elinkeinoverotuksessa yleensäkin silloin, kun menojäännös muodostuu negatiiviseksi.

Piilevä verovelka otetaan huomioon myös muiden maiden tonnistoverojärjestelmissä. Esimerkiksi Tanska, jolla on ainoana maana samanlainen menojäännöspoistojärjestelmä kuin Suomessa, on päätenyt vastikään liki samanlaiseen ratkaisuun kuin hallituksen esityksessä. Tanska uudistaa tonnistoverojärjestelmäänsä siirtyessään myös aluspoistojärjestelmäänsä niin, että poisto-oikeus alenee 25 prosentista 12 prosenttiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan piilevä verovelka otetaan huomioon myös Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Hollannissa, joskin alenevasti tai osittain. Näiden maiden aluspoistojärjestelmät eroavat kuitenkin suomalaisesta niin, ettei piilevää verovelkaa muodostu samassa määrin kuin meillä.

Valiokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että piilevän verovelan maksuunpanomahdollisuus aluskannan mittavan myynnin yhteydessä on perusteltu, komission hyväksymä ja kansainvälisesti käytössä oleva menetelmä. Valiokunta toteaa lisäksi, että on kyseenalaista, voitaisiinko ilman tällaista säännöstä verotus pitää ylipäänsä sallittuna valtiontukena.

Veronkierto

Valiokunta on käsitellyt edellä jo niitä vaikeuksia, jotka aiheutuvat kahden täysin erilaisen jär-

jestelmän yhteensovittamisesta. Selkeä rajanveto on kuitenkin tarpeellinen myös veronkierron estämiseksi, koska sama yhtiö voi harjoittaa sekä tonnistoroverotettavaa että tavanomaisen tuloverotuksen piirissä olevaa toimintaa. Koska näihin toimintoihin kohdistuva verorasitus on varsin erilainen, valiokunta pitää hyvänä sitä, että lakiehdotukseen on otettu useita säännöksiä, jotka selkiinnyttävät hyväksyttäviä menettelytapoja ja toisaalta säännökset, jotka sanktioivat kielletyt menettelytavat.

Menettelytapoja selkiinnyttäviä, sinänsä yleisesti hyväksyttyihin periaatteisiin nojautuvia säännöksiä ovat esimerkiksi markkinaehtoperiaatetta koskeva nimenomainen säännös (16 §) sekä tulojen ja menojen selvittämismenettelyt (17 §) ja laskennallisen koron tuloksi lukemista koskevat säännökset (18 §). Näin esimerkiksi vieraan pääoman kohdentaminen eri toimintoihin on korkojen käsittelyn osalta riittävän selvää. Säännöksessä esitetty vieraan pääoman osuus, jonka alitus laukaisee korkoseuraamukset, on suomalaisten yritysten taserakenteisiin nähden varsin pidättyvä.

Veronkiertoa koskeva säännös on esityksen 28 §:ssä. Sen mukaan tonnistoroverovelvollisuuden voimassaolo edellyttää muun ohella sitä, ettei yhtiö osallistu liiketoimiin tai muihin järjestelyihin, joiden tarkoituksena on veronkierto. Tällaiset säännökset ovat valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansainvälisesti yleisiä, ja ne nojautuvat viime kädessä komission antamiin meriliikenteen valtioneuvoston suuntaviivoihin, joiden mukaan verotuki ei saa valua merenkulun ulkopuolelle.

Valiokunta pitää veronkiertoa koskevaa säännöstä perusteltuna ja kansainvälisen käytännön mukaisena. Valiokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esitettyyn kannanottoon, jonka mukaan veronkiertosäännösten soveltaminen edellyttää aina tahallisuutta ja siten tietoista lain tarkoituksen vastaista menettelyä. Tonnistoroverojärjestelmästä poistaminen ei siten voisi tulla yhtiölle ylälähtökseenä. Lain tarkoitus tukee myös yhtiön pysyttämistä tonnistoroverotuksen piirissä, minkä vuoksi valiokunta ei pidä perusteltuina niitä epäilyjä, joiden mukaan pienestäkin virheestä

voisi seurata hyväksymisen peruuttaminen. Valiokunta viittaa myös esityksessä olevaan mahdollisuuteen korjata epäselvyydestä aiheutunut puute tai hakea tarpeen tullen myös ennakkotietoa.

Valiokunta katsoo myös, että veronkiertosäännöksen soveltamisedellytykset on hyvä sisällyttää tonnistoroveroa koskevaan erityislakiin, koska kysymys on poikkeuksellisesta veromuodosta. Yleinen viittaus verotusmenettelylakiin ei olisi tältä osin yhtä havainnollinen.

Veronkorotus

Esitykseen sisältyy mahdollisuus määrätä veronkorotus silloin, kun yhtiö on poistettu tonnistoroverojärjestelmästä kesken verokauden. Korotus voidaan jättää määräämättä, jos verovelvollisuus on peruutettu yhtiöstä riippumattomista syistä tai sen vuoksi, että yhtiö on lopettanut tonnistoroverotettavan toiminnan eikä sitä ole jatkettu myöskään toisessa yhtiössä.

Veronkorotus määrättäisiin takautuvasti toimitettavassa tuloverotuksessa, jossa yhtiö saataa muutoin verotuksellisesti siihen asemaan, jossa se olisi ollut ilman tonnistoroverotusta. Kysymys on tältä osin perusteettoman edun palautuksesta, jolloin veronkorotus olisi ainoa varsinainen sanktio tonnistoroverokauden keskeytyksestä.

Valiokunta toteaa, että takautuva tuloverotus on mahdollista ainakin Isossa-Britanniassa. Tanskassa tonnistoroverotusta sovelletaan niin kauan kuin yhtiöllä on tonnistoroverotettavaa toimintaa, eikä varustamo voisi sinänsä poistua järjestelmästä. Toimintaan voidaan kohdistaa tietyn edellytyksin myös tuloveroseuraamuksia.

Valiokunta katsoo, että veronkorotusmenettely liittyy tarpeeseen sitouttaa tonnistoroverotuksen valinneet yhtiöt järjestelmään kiinteäksi verokaudeksi. Ilman veronkorotusseuraamusta kiinteä verokausi menettäisi käytännössä merkityksensä. Valiokunta pitää säännöstä sen vuoksi perusteltuna ja sisällöllisesti riittävän joustavana, jotta korotus voidaan jättää määräämättä tahattomissa tilanteissa.

Tonnistoverotuksen toimittamisesta

Tonnistoverotuksen toimittaminen on ehdotettu keskitettäväksi Konserniverokeskukseen, joka on erikoistunut Suomen suurimpien konsernien verotukseen ja verotarkastukseen. Sillä on käytössään valiokunnan saaman tiedon mukaan tällä hetkellä myös merenkulun erityisasiantuntemusta. Virasto voi kääntyä tarvittaessa myös muun verohallinnon puoleen asiantuntija-avun saamiseksi. Valiokunta ei pidä tämän vuoksi huolta riittävän asiantuntemuksen puutteesta aiheellisenä.

Valiokunnan mielestä verotuksen keskittäminen on ylipäänsä perusteltua lain poikkeusluonteesta, verotuksen toimittamiseen liittyvän työläyden ja verovelvollisjoukon vähälukuisuuden vuoksi.

Tonnistoverovelvolliseksi hakeutumisen määräaika

Yhtiöiden on haettava verovelvolliseksi hyväksymistä 12 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Jos yhtiö perustetaan lain voimaantulon jälkeen, määräaika on 3 kuukautta yhtiön rekisteröinnistä. Konserniyhtiöiden on haettava hyväksymistä samanaikaisesti.

Määräaikaa on pidetty valiokunnan asiantuntijakuulemisessa liian lyhyenä, jotta esimerkiksi tarvittavat yritysjärjestelyt voidaan saattaa ajoissa päätökseen. Määräaikaa on ehdotettu pidentettäväksi kaksinkertaiseksi. Vaihtoehtoisesti on esitetty, että hakeutuminen voisi tapahtua vapaavalintaisesti milloin vain lain voimaantulon jälkeen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotettu käytäntö on vallitseva myös kansainvälisesti. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa verovelvolliseksi tuli hakeutua 12 kuukaudessa lain voimaantulosta. Uusien yhtiöiden on hakeuduttava heti, kun ne täyttävät lain soveltamisedellytykset. Yhtiöillä ei ole sielläkään — vastoin valiokunnassa esitettyjä käsityksiä — mahdollisuutta hakeutua verovelvolliseksi vapaasti oman aikataulunsa mukaan. Eri kysymys on se, että Isossa-Britanniassa päätös pysyttäytyä tonnistoverotuksen piirissä pitää uudistaa vuosittain. Jos näin ei tehdä, tonnistoverotus päättyy 10 vuoden ku-

luttua viimeisestä ilmoituksesta. Myös Tanskassa hakeutuminen on sidottu ensimmäiseen vuoteen, jona hakeutumisen edellytykset täyttyvät.

Esitykseen sisältyvä menettely on siis hyväksytty mainituissa tonnistoveromaissa. Hallituksen esityksessä olevat määräajat koskevat hakemuksen tekemistä, ei verovelvollisuuden edellytysten täyttymistä. Tonnistoverotusta ryhdyttäisiin soveltamaan hakemuksen tekemistä seuraavan tilikauden alusta, jolloin myös hyväksymisedellytysten tulisi täyttyä. Näin ollen, jos laki tulisi voimaan esimerkiksi 1.9.2002, hakemus olisi tehtävä viimeistään 1.9.2003 ja tonnistoverotusta alettaisiin soveltaa seuraavan tilikauden alusta, yleisimmin vuoden 2004 alusta. Lain soveltaminen alkaisi siten vasta lähes kahden vuoden kuluttua tästä hetkestä.

Valiokunta viittaa kansainväliseen käytäntöön ja edellä esitettyyn selvennykseen, jonka mukainen tulkinta takaa lähes kahden vuoden toiminta-ajan varustamoille. Uudet yhtiöt voivat vaikuttaa rekisteröitymisen ajankohdalla verovelvollisuutensa alkamiseen. Valiokunta katsoo näillä perusteilla, ettei esitys anna aihetta muutokseen tältä osin.

Johtopäätökset ja seuranta

Tonnistoverotus on yksi keino vaikuttaa varustamoiden kilpailuedellytyksiin kansainvälisessä meriliikenteessä. Lakiesitys vastaa keskeisiltä osin myös kansainvälistä käytäntöä ja puolustaa siten paikkaansa. Valiokunta on selvillä siitä, että tonnistoverolla voidaan vaikuttaa varustamoiden asemaan vain rajoitetusti ja että järjestelmä palvelee lastialusvarustamoita paremmin kuin matkustaja-alusvarustamoita. Valiokunta katsoo kuitenkin, ettei tonnistoverotuksella, tai verotuksella ylipäänsä, pidäkään pyrkiä ratkaisemaan merenkulun kilpailun kaikkia ongelmia. Tällainen saattaisi johtaa kansallisesti ja kansainvälisesti epäsuotaviin ja eneneviin kilpailuhäiriöihin. Samasta syystä Suomen pitäisi toimia kansainvälisellä kentällä verotukien hillitsemiseksi ja EU:n sisäisen kilpailun rauhoittamiseksi. Valiokunta viittaa tältä osin komission tulevaan direktiiviehdotukseen, jolta voi odottaa näitä tarkoituksia edistäviä piirteitä.

Valiokunnan mielestä on syytä miettiä muita kuin verotuksellisia keinoja tonnistoveron rinnalle ilman, että lain soveltamisalaa laajennetaan ehdotetusta. Sillä tavoin voitaisiin päästä siihen sinänsä toivottavaan lopputulokseen, jossa Suomen kilpailuedellytykset olisivat lähimäihin nähden riittävät eikä tarvetta laivojen ulosliikutuksiin olisi.

Kuten valiokunta on todennut aiemmin edellä, tonnistoverolaki vaatii erityistä seurantaä järkevän rakenteensa, mutta myös meriliikenteessä tapahtuvien muutosten vuoksi. Erityisen kiinnostuksen antaa EU:n laajentumiskierros muuttaman vuoden kuluttua, jolloin mm. merenkulussa kilpailukykyinen Viro tulee jäsenvaltioiden joukkoon.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on myös viitattu seurantarapeeseen esityksen täydentämiseksi esimerkiksi tonnistoverotuksen piirissä tapahtuvaa liiketoimintasiirtoa koskevilla säännöksillä. Tarkentamistarpeita voi tulla myös muun verotuksen uudistamisen myötä.

Valiokunta toteaa lopuksi, ettei Ruotsi ole asiantuntijakuulemisessa saadun tiedon mukaan valmistelemissa omaa tonnistoverojärjestelmää.

Lakitekniset korjaukset

Laskennallisen koron tuloksi lukemista koskevassa 18 §:ssä säännöksen alku- ja loppuosa ei-

vät vastaa toisiaan. Valiokunta ehdottaa, että säännökseen tehdään tätä koskeva sanonnallinen korjaus.

Valiokunta pitää aiheellisena tarkentaa ehdotuksen 24 §:n 1 momenttia siten, että siihen lisätään maininta maksuunpantavan tuloveron laskemisesta jakautumistilanteissa. Jakaantuneelle yhtiölle määräämättä jäänyt vero pantaisiin tällöin maksuun vastaanottaville yhtiöille siinä suhteessa kuin niille on siirtynyt tonnistoverotettavan toiminnan käyttöomaisuutta.

Valiokunta pitää aiheellisena tarkentaa ehdotuksen 31 §:n 3 momenttia niin, että viittaukseen sisällytetään myös maininta veronkantalain soveltamisesta. Samaan momenttiin olisi aiheellista lisätä selvyyden vuoksi myös maininta yhteisökorosta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 18, 24 ja 31 § muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

18 §

Laskennallisen koron tuloksi lukeminen

Jos tonnistoverovelvollisen taseen vieraan pääoman määrä verovuoden päättyessä on pienempi kuin puolet yhtiön taseen oman pääoman määrästä, verovuoden veronalaiseksi tuloksi luetaan määrä, joka saadaan vähentämällä oman pääoman puolesta määrästä vieraan pääoman (poist.) määrä ja kertomalla näin saatu määrä korkoprosentilla, joka on eräistä viitekoroista

annetussa laissa (996/1998) tarkoitettu peruskorko lisättynä yhdellä prosenttiyksiköllä.

24 §

Tonnistoverotettavan toiminnan tuloverotus tonnistoverovelvollisuuden peruuttamisen johdosta

Jos tonnistoverovelvolliseksi hyväksyminen 29 §:n mukaisesti peruutetaan, yhtiölle määrätään tulovero tonnistoverotettavan toiminnan tuottamasta tulosta tonnistoverokaudelta nou-

dattaen näiltä verovuosilta toimitettavissa verotuksissa sovellettavia tuloverolainsäädännön säännöksiä ja kansainvälisten sopimusten määräyksiä. *Tuloveroa määrättäessä 21 §:ssä tarkoitettulla tavalla jakautuneen yhtiön tonnistoverotettavan toiminnan tuottama tulo jaetaan vastaanottavien yhtiöiden verotettavaksi samassa suhteessa kuin tonnistoverotettavan toiminnan menojäännös on siirtynyt 21 §:n 2 momentin nojalla vastaanottaville yhtiöille.*

(2—4 mom. kuten HE)

31 §

Verotuksen toimittaminen

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Tonnistoverotus toimitetaan verotusmenettelystä annetun lain 3 §:ssä tarkoitetulta verovuodelta. Verotuksen toimittamisesta, verotuksen päättymisestä, verotarkastuksesta, veronoikaisuista, jälkiverotuksesta, veronkorotuksesta, yhteisökorosta ja seurannaismuutoksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä verotusmenettelystä annetussa laissa säädetään. *Tonnistoveron kanto, perintä ja palauttaminen toimitetaan siten kuin veronkantolaissa (611/1978) tai sen nojalla säädetään.*

(4 mom. kuten HE)

Helsingissä 11 päivänä huhtikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Maria Kaisa Aula /kesk	Anni Sinnemäki /vihr
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Sakari Smeds /kd
jäs.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
	Pirjo-Riitta Antvuori /kok	Kari Uotila /vas
	Seppo Kääriäinen /kesk	Jukka Vihriälä /kesk (osittain)
	Reijo Laitinen /sd	vjäs. Ulla Juurola /sd
	Hanna Markkula-Kivisilta /kok	Kari Kantalainen /kok
	Tuija Nurmi /kok	Riitta Korhonen /kok
	Mauri Pekkarinen /kesk	Iivo Polvi /vas
	Matti Saarinen /sd	Anu Vehviläinen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.