

Valtiovarainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain, Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain sekä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 15 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain, Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain sekä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 15 §:n muuttamisesta (HE 18/2021 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Risto Sakki, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Antti Hästbacka, Tulli
- veroasiantuntija Tiina Ruohola, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava veroasiantuntija Emmiliina Kujanpää, Keskuskauppakamari
- veroasiantuntija Sari Katajainen, Suomen Veroasiantuntijat ry
- veroasiantuntija Laura Kurki, Suomen Yrittäjät ry
- lakiasiaintojohtaja Kati Malinen, Veronmaksajain Keskusliitto ry
- yhteiskuntasuhdejohtaja Timo Anttila, Posti Group Oyj
- johtaja Sami Finne, Posti Group Oyj
- Group Tax Manager Markku Hyvönen, Posti Oy

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Finnwatch ry
- Kaupan liitto ry
- Åland Post Ab

Verojaosto on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Verohallinto

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2021 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi arvonlisäverolakia sekä Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annettua lakia.

Arvonlisäverolainsäädäntöön tehtäisiin etämyyntiä koskevien EU:n direktiivien edellyttämät 1.7.2021 voimaan tulevat muutokset.

Tavaroiden etämyyntiä koskevien uusien säännösten soveltamisalan määrittämiseksi arvonlisäverolakiin otettaisiin sekä Yhteisön sisäisen että maahantuotavien tavaroiden etämyynnin käsitteet. Elinkeinonharjoittaja, joka mahdollistaa tavaroiden myynnin käyttämällä sähköistä rajapintaa, otettaisiin mukaan arvonlisäveron kantamiseen. Tällainen elinkeinonharjoittaja olisi tietyn edellytyksin verovelvollinen myynnistä, koska hänen katsottaisiin ostaneen tavarat niiden myyjältä ja myyneen ne ostajalle. Veron suorittamisvelvollisuus syntyisi silloin, kun ostajan maksu on hyväksytty.

Enintään 22 euron tavaralähetysten vapautus maahantuonnin arvonlisäverosta poistettaisiin. Vapautus on antanut kilpailuetua EU:n ulkopuolelta tapahtuvalle etämyynnille. Enintään 150 euron arvoisiin lähetyksiin sisältyvien maahantuotavien tavaroiden etämyynnille otettaisiin käyttöön uusi yhden yhteyspisteen rekisteröinti-, ilmoitus- ja maksujärjestelmä. Nykyisestä poiketen etämyynti tapahtuisi EU:n alueella silloinkin, kun tavaroiden vastaanottaja on maahantuojaa, jos myynti on ilmoitettava uudessa erityisjärjestelmässä. Tällainen myynti verotettaisiin Suomessa, jos tavaroiden kuljetus ostajalle päättyy Suomessa. Järjestelmää käytettäessä maahantuonti olisi veroton ja myyjä tilittäisi veron myynneistä järjestelmän kautta Verohallinnolle kuukausittain. Jos verovelvollinen olisi sijoittautunut EU:n ulkopuolelle, hänen olisi nimettävä välittäjä, joka olisi veronmaksuvelvollinen ja täyttäisi erityisjärjestelmän velvoitteet verovelvollisen nimissä.

Jos etämyyjä ei käytä maahantuotavien tavaroiden erityisjärjestelmää, tavaroiden vastaanottajan puolesta tavarat Tullille esittävä kuljetusliike voisi ilmoittaa ja maksaa arvonlisäverot vastaanottajan puolesta uuden yksinkertaistavan erityisjärjestelyn mukaisesti.

EU:n ulkopuolelle sijoittautuneita myyjiä koskeva yhden yhteyspisteen erityisjärjestelmä ja EU:hun sijoittautuneita myyjiä koskeva vastaava järjestelmä laajennettaisiin kattamaan muutkin palvelut kuin telepalvelut, radio- ja televisiolähetyspalvelut ja sähköiset palvelut. Jälkimmäistä erityisjärjestelmää laajennettaisiin lisäksi Yhteisön sisäisiin tavaroiden etämyynteihin riippumatta etämyyjien sijoittautumisesta.

Yhteisön sisäisen tavaroiden etämyynnin verotusmaata koskevasta jäsenvaltiokohtaisesta vuotuisen etämyynnin raja-arvosta luovuttaisiin ja etämyynti verotettaisiin kulutusvaltiossa. Tämän mukaisesti etämyynti verotettaisiin Suomessa, jos tavaroiden kuljetus ostajalle päättyy Suomessa. Pienten yritysten hallinnollisen taakan helpottamiseksi ainoastaan yhteen jäsenvaltioon sijoittautuneen myyjän suorittama Yhteisön sisäinen tavaroiden etämyynti verotettaisiin kuitenkin kuljetuksen alkamisjäsenvaltiossa, jos toiseen jäsenvaltioon tapahtuneiden radio- ja televisiolähetyspalvelujen, sähköisten palvelujen tai telepalvelujen myyntien ja Yhteisön sisäisten tavaroiden etämyyntien kokonaisarvo EU:n alueella olisi enintään 10 000 euroa kalenterivuodessa.

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2021 vp

Arvonlisäverolakiin tehtäisiin lisäksi erityisjärjestelmiä käyttävien verovelvollisten hallinnollisen taakan keventämiseksi eräitä muutoksia sekä teknisluonteisia muutoksia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2021. Arvonlisäverolain 134 b § on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin aikaisintaan 1.4.2021.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Taustaa

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön niin sanottu ensimmäinen ja toinen etämyyntidirektiivi. Etämyyntidirektiivin tavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden toimivuutta ja EU:n alueelle sijoittautuneiden yritysten kilpailukykyä sekä varmistaa arvonlisäveron kertyminen tehokkaasti. Lisäksi tavoitteena on vähentää yrityksiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa ja suojata jäsenvaltioiden verotuloja. Valiokunta pitää esityksen tavoitteita tärkeinä ja kannattaa esitettyjä muutoksia.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitystä on kannatettu laajasti, vaikka sen yksittäisiin kohtiin on esitetty muutosehdotuksia. Valiokunta käsittelee keskeiset havainnot seuraavaksi aiheitain. Valiokunnalla ei ole huomautettavaa esityksen teknisluonteisiin muutoksiin.

Yhteisvastuu

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että uusien säännösten myötä toisistaan riippumattomille osapuolille voi aiempaa useammin aiheutua yhteisvastuuta veroista EU-vaatimuksiin perustuen. Näistä esimerkkinä ovat sähköisen rajapinnan laaja vastuu ja maahantuonnin erityisjärjestelmän välittäjän ja verovelvollisen yhteisvastuu.

Valiokunta muistuttaa tältä osin, että etämyyntidirektiivin eräänä tavoitteena on parantaa veronkannon tehokkuutta. Tähän liittyen elinkeinonharjoittajat, jotka mahdollistavat tavaroiden myynnin sähköistä rajapintaa käyttämällä, on otettu mukaan arvonlisäveron kantamiseen. Valiokunta pitää esitettyä mallia perusteltuna ja puoltaa sen käyttöä. On kuitenkin huomattava, että hallituksen esityksen mukaan verojen periminen kohdistuu käytännössä ensin välittäjään, koska välittäjä on Yhteisön alueelle sijoittautunut henkilö. On myös huomioitava, että sähköisen rajapinnan ylläpitäjän vastuu rajautuu tilanteessa, jossa myyjän toimittamat tiedot ovat virheellisiä.

Yleisen verokannan soveltaminen tuonnin erityisjärjestelmässä

Osa valiokunnan asiantuntijoista on esittänyt, että Suomessa otettaisiin käyttöön direktiivin salilma mahdollisuus soveltaa yleistä verokantaa maahantuonnin erityisjärjestelyssä.

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2021 vp

Esityksen mukaan Suomessa ei oteta käyttöön etämyyntidirektiivin mahdollistamaa yleisen verokannan soveltamista kaikkiin maahantuonteihin, joihin erityisjärjestelyä sovelletaan. Valiokunta puoltaa ehdotettua mallia.

Yleisen verokannan soveltaminen olisi epäneutraalia, koska alennettuja verokantoja sovellettaisiin tavanomaisessa maahantuonnissa tai maahantuonnin erityisjärjestelmässä ilmoitettavassa etämyynissä. Lisäksi valiokunnan käsityksen mukaan maahantuojan olisi tässä tilanteessa voitava valita tavanomainen tuontimenettely voidakseen käyttää mahdollista alennettua verokantaa. Tällöin kuljetusyritys ei voisi kyseisen lähetyksen osalta käyttää erityisjärjestelyä, mikä voisi monimutkaistaa erityisjärjestelyn soveltamista.

Yleisen verokannan käytöllä olisi valiokunnan mielestä myös haitallinen vaikutus Manner-Suomeen ja Ahvenanmaan maakuntaan tapahtuvan sanoma- ja aikakauslehtien maahantuonnin osalta. Erityisjärjestelyä sovellettaisiin soveltuvien osien myös Ahvenanmaalla tapahtuvaan tuontiin siitä riippumatta, tapahtuuko tuonti muualta Suomesta, toisesta jäsenvaltiosta vai Yhteisön ulkopuolelta. Yleisen verokannan käytön johdosta sanoma- ja aikakauslehtien tuontiin sovellettaisiin tällöin poikkeuksellisesti 24 %:n yleistä verokantaa eikä sanoma- ja aikakauslehtiin muutoin sovellettavaa 10 %:n alennettua verokantaa. Täten valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena soveltaa yleistä verokantaa maahantuonnin erityisjärjestelyssä. Valiokunta puoltaa esityksessä valittua mallia.

Pienin perittävä määrä

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty arvonlisäveron pienimmän perittävän määrän nostamista viidestä eurosta 10 euroon. Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä myös tältä osin muuttamattomana.

Etämyyntidirektiivin ja hallituksen esityksen yhtenä keskeisimmistä uudistuksista on poistaa vähäarvoisten enintään 22 euron arvoisten tavaralähetysten maahantuonnin verovapaus. Vapautus on antanut kilpailuetua EU:n ulkopuolelta tapahtuvalle etämyynille. EU:n sisällä tapahtuvalla myynnillä ei ole ollut vastaavaa myynnin verovapautusta, ja EU:n alueella tapahtuvasta etämyynistä on tullut suorittaa veroa riippumatta tavaran arvosta. Tällä toimenpiteellä poistetaan EU:n ulkopuolelta tapahtuvan etämyynnin kilpailuetu suhteessa EU:n sisällä tapahtuvaan myyntiin. Lisäksi verovapaudesta on aiheutunut verotulojen menetyksiä jäsenvaltioille. Verkkokaupan kasvun vuoksi tuontien määrät Yhteisön ulkopuolelta ovat kasvaneet voimakkaasti ja siten myös verovapauden kilpailua vääristävä vaikutus ja verotulojen menetykset ovat kasvaneet. EU:hun sijoittautuneet ja kotimaiset kauppiat ovat pitäneet nykyisen verovapauden poistamista tärkeänä. Arvonlisäveron pienimmän perittävän määrän nostaminen viidestä eurosta 10 euroon olisi vastoin etämyyntidirektiivin ja esityksen tavoitteita. Täten valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena veron pienimmän perittävän määrän nostamista viidestä eurosta 10 euroon.

Kuljetusliikkeen valtuutus

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on ehdotettu, että kuluttajilta ei vaadittaisi valtuutusta vähäarvoisten lähetysten osalta, jos kyse on kuluttajalle kohdistuvasta lähetyksestä, josta on arvonlisäverot maksettu myyjälle osana myyntihintaa, ja digitaaliset tiedot tullausta varten ovat ole-

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2021 vp

massa. Erillisen valtuuden pyytäminen voi johtaa lähetysten väliaikaisiin varastointeihin ja nykyistä pidempiin toimitusaikoihin. Samoin esitys voi tältä osin lisätä lähetysten käsittelykuluja.

Valiokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esitettyyn huoleen, mutta huomauttaa, että asiantuntijakuulemisessa esille noussut asia on tullilainsäädäntöä koskeva, koska EU:n tullilainsäädäntö edellyttää valtuutusta. Täten asia ei kuulu nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen alaan. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että asiaa selvitetään erikseen. Valiokunnan saaman tiedon mukaan mahdollisen kansallisen säätelyn osalta asiaa on selvitelty valtiovarainministeriön verosaston tulliyksikössä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa, koska valtuutus yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa on siviilioikeudellinen kysymys. Valiokunta pitää tärkeänä, että asiaa pyritään edistämään myös EU:n komission koordinoimana. On tärkeää, että Suomi seuraa aktiivisesti myös muiden jäsenvaltioiden ratkaisuja. Kuluttajien kannalta on keskeistä, että postitoiminnan harjoittajat pyrkivät omalta osaltaan kehittämään toimintojaan mahdollisimman sujuviksi.

Ahvenanmaan maakuntaa koskevat poikkeukset

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota Ahvenanmaan erityisasemaan. Kuulemisessa on tuotu esiin näkemys, ettei erityisjärjestely tarjoaisi todellista yksinkertaistamista muusta EU:sta Ahvenanmaalle tuotujen tavaralähetysten käsittelyn osalta. Samoin on esitetty huoli siitä, että unionin erityisjärjestelmän laajentaminen ei koskisi Ahvenanmaalle tapahtuvaa tavaroiden myyntiä. Samassa yhteydessä on pidetty tärkeänä, että muutokset eivät vaikuttaisi heikentävästi verkkokauppojen tarjontaan Ahvenanmaan osalta tai hankaloittaisi tuontiin liittyviä menettelyitä. On myös esitetty, että Ahvenanmaalle tuotavien sanoma- ja aikakauslehtien verovapaus tulisi säilyttää.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, etämyyntidirektiivin ja esityksen mukaan Yhteisön sisäistä tavaroiden etämyyntiä koskevia säännöksiä ei voida soveltaa myyntiin toisista jäsenvaltioista Ahvenanmaalle. Säännösten soveltamisen edellytyksenä on tavarankuljetuksen päätyminen Yhteisön alueella. Näihin myynteihin sekä muualta Suomesta tapahtuviin myynteihin liittyviin tavaratuonteihin maakuntaan sovelletaan maahantuontia koskevia arvonlisäverolain säännöksiä.

Etämyyntidirektiivin ja hallituksen esityksen yhtenä keskeisimmistä uudistuksista on vähäarvoisten enintään 22 euron arvoisten tavaralähetysten maahantuonnin verovapauden poistaminen. Muutoksen tarkoituksena on poistaa vapautuksesta johtuva EU:n ulkopuolelta tapahtuvan myynnin kilpailuetu. Muutos koskisi kaikkia tavaroita ja kaikkia kuluttajia sijoittautumispaikasta riippumatta. Koska Ahvenanmaan maakunnassa sovelletaan lähtökohtaisesti samaa arvonlisäverojärjestelmää kuin muuallakin Suomessa, vähäarvoisen tuonnin verottomuus on yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden vuoksi perusteltua poistaa myös Ahvenanmaalle suuntautuvassa tuonnissa.

Muutoksesta aiheutuvan hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja tuontimenettelyjen sujuvoittamiseksi etämyyntidirektiivissä ja hallituksen esityksessä on säännökset uudesta maahantuonnin erityisjärjestelmästä ja uudesta maahantuonnin erityisjärjestelystä. Erityismenettelyjä ehdotetaan soveltuvin osin sovellettaviksi myös Ahvenanmaalla tapahtuvaan tuontiin, vaikka EU:n säännökset eivät siihen velvoittaisi. Erityisjärjestelyä voitaisiin soveltaa myös Ahvenanmaalla ta-

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2021 vp

pahtuvassa tuonnissa riippumatta siitä, tapahtuuko tuonti muualta Suomesta, toisesta jäsenvaltiosta tai Yhteisön ulkopuolelta. Soveltamisalaltaan kaikkiin palveluihin laajennettuja kolmansien maiden ja unionin järjestelmiä ehdotetaan nykyiseen tapaan sovellettaviksi myös Ahvenmaalle ja Ahvenanmaalla tapahtuvassa myynnissä. Esityksellä ei olisi vaikutuksia Manner-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnan välisen tuontimenettelyn nykyisiin yksinkertaistuksiin.

Ahvenanmaa kuuluu EU:n tullialueeseen. Molempia yllä mainittuja järjestelmiä sovellettaessa tuonti-ilmoitus olisi annettava lähetyskohtaisesti EU:n tullilainsäädännön mukaisesti yksinkertaistetulla tuonti-ilmoitustietosisällöllä. Manner-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnan välisen tuontimenettelyn osalta on olemassa omat yksinkertaistuksensa.

Tavaroiden tilaaja voi aina käyttää edustajaa maahantuontiin liittyvien tulliselvitysvelvoitteiden täyttämiseksi. Tavaroiden myyjä tai kuljetusyritys voi myös toimia tuonti-ilmoituksen antajana omaan lukuunsa, jolloin ne ovat verovelvollisia tuonnista vastaanottajan sijasta. Tällöin ne voivat käyttää tullilainsäädännön mahdollistamia yksinkertaistettuja menettelyjä. Samoin ne voivat EU:n alueelta tapahtuvan tuonnin osalta ilmoittaa koko kuorman yhdellä tulli-ilmoituksella sen sijaan, että jokainen lähetys ilmoitetaan erikseen. On myös huomiotava, että Tullissa selvitetään parhaillaan tämän mahdollisuuden käyttämistä myös EU:n ulkopuolelta tuotaviin tilauslehtiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että menettely saataisiin käyttöön mahdollisimman pian ja käytön sujuvuutta seurataan.

Liiketoimintasiirtoa koskeva säännös

Hallituksen esityksessä ehdotetaan voimassa olevan arvonnäköverolain 19 a §:n liikkeen tai sen osan luovutusta koskevan säännöksen siirtämistä säädöksen 19 c §:ään. Muutos on perusteltu lain systematiikan vuoksi, eikä muutos aiheuta valiokunnan käsityksen mukaan tarvetta muuttaa nykyisissä liiketoiminnan siirtoa koskevissa sopimuksissa olevia viittauksia. Täten valiokunta puoltaa esitettyä muutosta.

Verohallinnon ohjeistus ja tiedotus

Valiokunta korostaa lopuksi Verohallinnon ohjeen ja tiedottamisen merkitystä. Ohjeen tulisi olla verovelvollisten käytössä mahdollisimman pian, ja ohjeistuksen tulisi olla riittävän kattavaa. Ohjeessa tulisi muun muassa selkeyttää sähköisten palvelujen 10 000 euron raja-arvon määräytymistä. Valiokunnan käsityksen mukaan raja-arvossa tulee sähköisten palvelujen osalta huomioida koko kalenterivuoden 2021 myynnit.

Samoin ohjeistuksessa tulisi tarkentaa maahantuonnin erityisjärjestelmän välittäjävaatimuksen osalta se, mihin EU:n ulkopuolisiin maihin sijoittautuneilta elinkeinonharjoittajilta välittäjää ei käytännössä vaadita. Ohjeistuksessa tulisi tältä osin myös huomioida erityisalueet, kuten Ahvenanmaa.

Valiokunta pitää tärkeänä myös muutoksen tiedottamista. Osana tiedottamista yrityksille tulisi muun muassa taata helposti saatavilla olevat ajantasaiset tiedot kulutusjäsenvaltioissa sovellettavista verokannoista. Asia korostuu yhden yhteyspisteen erityisjärjestelmien laajentumisen jälkeen.

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2021 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 18/2021 vp sisältyvät 1.—3. lakiehdotuksen.

Helsingissä 9.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Vilhelm Junnila ps
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Elina Lepomäki kok
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Matias Marttinen kok
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Sari Essayah kd
varajäsen Lulu Ranne ps
varajäsen Jussi Wihonen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ilkka Lahti