

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/1999 vp

Hallituksen esitys laeiksi valmisteverotuslain, arvonlisäverolain, tullilain 9 §:n sekä Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä toukokuuta 1999 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi valmisteverotuslain, arvonlisäverolain, tullilain 9 §:n sekä Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain muuttamisesta (HE 6/1999 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Jarl Hagelstam, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede, ulkoasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Outi Suviranta, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Ulrika Larpes, liikenneministeriö
- johtava ekonomisti Pekka Tiainen, työministeriö
- ylitarkastaja Päivi Laatikainen, Verohallitus
- päälakimies Arto Lillman, Tullihallitus
- lakimies Petteri Nissilä, Ilmailulaitos
- varamaaneuvos Roger Nordlund ja osastonjuristi Niclas Slotte, Ahvenanmaan maakuntahallitus
- toimitusjohtaja Hans Ahlström, Ahvenanmaan Varustamoyhdistys
- johtaja (Silja Line Oy) Tuomas Nylund, Suomen Varustamoyhdistys
- johtaja Kari Palomäki, lakimies Sami Sarelius ja arvonlisäveroasiantuntija Juha Laitinen, Finnair Oy.

Pohjanmaan liitto on lähettänyt asiasta kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että valmisteverotuslakiin, arvonlisäverolakiin, tullilakiin ja Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön an-

nettuun lakiin tehtäisiin Euroopan yhteisön lainsäädännön edellyttämät muutokset jäsenvaltioiden väliseen matkustajaliikenteeseen liittyvän verovapaan myynnin päättymisen vuoksi. Vero-

vapaa myynti päättyy 30 päivänä kesäkuuta 1999.

Esityksen mukaan yhteisön sisäisellä lennolla tai merimatalla taikka lentokentällä sijaitsevassa verottomien tavaroiden myymälässä toiseen jäsenvaltioon matkustavalle matkatavaroissa mukaan otettaviksi myytävät tavarat tulisivat valmiste- ja arvonlisäverollisiksi sekä tullinalaisiksi 1 päivästä heinäkuuta 1999 alkaen.

Valmisteverotuksessa ja tullien osalta muutokset merkitsee sitä, että yhteisön sisäisellä matkalla liikennöivään lentokoneeseen tai laivaan ei verovapaan myynnin päättymisen vuoksi voitaisi muonituksen yhteydessä enää lastata verottomasti eikä tullittomasti tuotteita aluksella matkustajille tapahtuvaa myyntiä varten, vaan tuotteista olisi suoritettava vero ja tulli asianomaisten säännösten mukaisesti. Lentokoneessa tai laivassa matkan aikana kulutettavien tuotteiden ja sitä varten tapahtuvan muonituksen valmiste-

verottomuus ja tullittomuus jatkuisi nykyiseen tapaan.

Arvonlisäverotuksessa jäsenvaltioiden välisessä liikenteessä olevien lentokoneiden ja laivojen muonitus säilyisi nykyiseen tapaan verottomana. Myös tällaisella aluksella matkan aikana kulutettavaksi tarkoitettujen tavaroiden ja aluksella suoritettujen palvelujen myynti säilyisi arvonlisäverottomana.

Yhteisön ulkopuolelle matkustavan henkilön oikeus valmiste- ja arvonlisäverovapaisiin sekä tullittomiin ostoksiin säilyisi ennallaan. Muutoksella ei myöskään olisi vaikutusta Ahvenanmaan maakunnan ja muun Suomen tai muiden jäsenvaltioiden välisillä matkoilla eikä maakunnan kautta ulkomaille liikennöivillä aluksilla myytävien tavaroiden verottomuuteen tai tullittomuuteen.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1999.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, kansalliset verotussäännökset perustuvat valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta annettuun neuvoston direktiiviin 92/12/ETY eli ns. järjestelmädirektiiviin. Koska direktiivissä ei ole erityisiä säännöksiä aluksilla matkustaville myytävien tavaroiden verotusajankohdasta ja -paikasta, tavaroiden verotukseen sovelletaan direktiivin 6 ja 7 artiklaan sisältyviä yleisiä verotussäännöksiä siten kuin lakiesityksen perusteluissa on selitetty. Monenkertaisen verotuksen ja käytännön ongelmien välttämiseksi järjestelmädirektiivin säännösten soveltamista yhteisöliikenteessä myytäviin tavaroihin on käsitelty mm. Suomen aloitteesta komission ja jäsenvaltioiden

edustajista koostuvassa valmisteverokomiteassa, jolla on direktiivin 24 artiklan mukaan oikeus antaa direktiiviä koskevia tulkinta- ja soveltamissuosituksia. Direktiiviin sisältyvän keskeisen kulutusmaaperiaatetta koskevan periaatteen mukaisesti komiteassa on katsottu, että 7 artiklassa tarkoitettu uudelleenverotus ei tule sovellettavaksi, ts. verotussaatavaa ei synny sellaiselle jäsenvaltiolle, jonka alueella kertaalleen yhteisössä verotettuja tavaroita säilytetään tai pidetään hallussa ilman, että tuotteita tosiasiallisesti pidetään kaupan eli tarjotaan matkustajille myytäväksi. Verosaatavaa ei synny myöskään sille jäsenvaltiolle, jonka alueella tavaroita myydään, jos alus ainoastaan poikkeaa jäsenvaltion ilmatilassa tai aluevesillä saapumatta lentoasemalle tai satamaan. Näissä tapauksissa katsotaan, ettei tavaroita ole tarkoitettu kulutettaviksi kyseisissä jäsenvaltioissa. Komitean tulkintasuosituksien noudattavat siten direktiivin kulutusmaaperiaatetta. Samalla niiden avulla voidaan välttää tuotteiden kaksinkertainen verotus ja lau-

sunnoissa hankalana pidetty veronpalautusjärjestelmä.

Valiokunnan mielestä Suomella ei ole verotuskäytännössään syytä poiketa valmisteverokomitean hyväksymistä suosituksista, jotka näin ollen tullaan ottamaan huomioon sovellettaessa valmisteverotuslaissa tarkoitettua kaupallisen tarkoituksen käsitettä.

Lentoliikenteen osalta edellä sanottu merkitsee sitä, että kahden jäsenvaltion välisellä lennolla tavaroita voidaan lentoreitistä riippumatta myydä matkustajille maihin mukaan otettaviksi lähtömaan ja tavaroiden lastausmaan valmisteveroilla käytännössä lähes koko lentomatkan ajan koneen lentoreitistä riippumatta. Tämä mahdollistaa tavaroiden myynnin esimerkiksi tilauslennoilla halvemman verotason jäsenvaltion veroilla. Myymättä jääneet tavarat voidaan myös purkaa koneesta ja lastata paluumatkaa varten takaisin koneeseen niistä uudelleen veroa suorittamatta.

Lennoilla myytävien tavaroiden verotuksen valvonnan osalta on luontevaa, että painopiste on siinä jäsenvaltiossa, jossa lentoyhtiön muonitusvarastot sijaitsevat. Suomen tulliviranomaisten valvontatoimet voivat kuitenkin kohdistua myös ulkomaisen lentoyhtiön hallussapitämiin tavaroihin. Jäsenvaltioiden tietojenvaihdolle tai yhteistyölle esimerkiksi yhteisten tarkastusten muodossa ei myöskään ole estettä, jos verotuksen oikeellisuutta halutaan tarkastaa.

Kahden jäsenvaltion välisessä lauttaliikenteessä yritysten on niin ikään otettava huomioon yllä mainittu verotusperiaate, joskin Ahvenanmaan ja Baltian maiden verotuksellinen asema mahdollistavat laajalti verovapaan myynnin jatkumisen. Niillä reiteillä, joilla veroton myynti ei ole sallittua, lakiesityksessä mainittu kauppojen sulkeminen korkeamman verotason jäsenvaltion alueella on keino välttää tavaroiden valmisteverotus tässä jäsenvaltiossa.

Valtiovarainvaliokunta korostaa sitä, että yhteisö säännösten edellyttämän lakiesityksen mukaan yhteisöliikenteessä matkustajille mukaan otettavaksi myytävien tavaroiden verotus tulee saada säännöksiä joustavasti soveltamalla toimimaan myös käytännössä tyydyttävällä tasolla.

Komission ilmoituksen mukaan yhteisö lain-säädännön toimivuutta seurataan verovapaan myynnin päättymisen jälkeen. Valiokunta kuitenkin korostaa sitä, että säännösten selkeyttämiseen tulee tarvittaessa ryhtyä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että verovapaan myynnin päättymisen johtaa mm. siihen, että matkustaja-aluskapasiteettia vapautuu nykyisestä liikenteestään Euroopassa. Varustamot voivat esimerkiksi siirtää liikenteensä reiteille, jotka mahdollistavat verovapaan myynnin jatkumisen. Näin ollen muuttunut tilanne saattaa entisestään lisätä kilpailua Itämeren liikenteessä.

Edelleen valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että eniten muutokset tulevat vaikeuttamaan Merenkurkun liikennettä. Valiokunta pitää välttämättöminä toimenpiteitä, joilla Merenkurkun ympärivuotinen laivaliikenne pyritään turvaamaan. Valiokunta katsoo, että myös EU:n talousarvioihin sisältyvät kompensatiomahdollisuudet Merenkurkun liikenteen turvaamiseksi on selvitettävä.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman mukaan hallitus laatii kansallisen merenkulun ja huoltovarmuuden turvaamiseksi Suomen kauppalaivaston kilpailuedellytyksiä parantavan ohjelman. Valiokunta kiirehtii toimenpiteitä ohjelman laatimiseksi.

Lentokenttämyynnin osalta valiokunta toteaa, että valmisteverotuslainsäädäntö ei hallituksen esityksen mukaan aseta estettä sille, että verottomasta varastosta annettaisiin lupa myydä tavaroita myös verolliseen hintaan. Valiokunta pitääkin tärkeänä sitä, että verollisen myynnin mahdollisuus verotonta myyntiä harjoittavassa liikenteessä yksittäistapauksissa harkitaan mahdollisimman joustavasti. Alkoholijuomien osalta on kuitenkin otettava huomioon alkoholilain vähittäismyyntiä koskevat säännökset.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että EU:n sisäisessä liikenteessä tapahtuvan verovapaan myynnin päättymisen vaikutuksia Suomelle, mm. merenkulun ja lentoliikenteen toimintaedellytyksiin sekä työllisyyteen seurataan ja tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin mahdollisten ongelmien poistamiseksi. Samoin on välttä-

mätöntä huolehtia siitä, että Ahvenanmaan verorajan osalta käytäntö on riittävän joustavaa.

Verovapaan myynnin päättymisen voimaantulo

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu järjestelmädirektiivin 28 artiklan mukaan jäsenvaltioiden mahdollisuutta vapauttaa valmisteverosta jäsenvaltioiden välisillä lento- ja merimatkoilla matkustaville matkatavaroissa mukaan otettavat tavarat sovelletaan 30 päivään kesäkuuta 1999 saakka. Vastaava verovapaan myynnin määräaikaisuutta koskeva säännös sisältyy kuudennen arvonlisäverodirektiivin 28 k artiklaan. Yhteisön lainsäädäntöön sisältyy näin ollen selkeä säännös siitä, että yhteisön sisäliikenteessä myytävien tavaroiden verottomuus päättyy mainittuna ajankohtana. Se, että yhteisöliikenteen verovapaan myynnin salliva säännös on tarkoituksellisesti säädetty määräaikaiseksi, käy ilmi direktiivin sanamuodon ohella myös direktiivien johdannosta.

Valtiovarainvaliokunnan käsityksen mukaan verovapaan kaupan jatkuminen kesäkuun jälkeen ei ole todennäköistä. Voimassa olevan yhteisölainsäädännön muuttaminen edellyttäisi, että komissio vastoin antamaansa tiedonantoa antaisi asiasta direktiiviehdotuksen. Jos komissio vastoin odotuksia antaisi ehdotuksen, sen hyväksyminen edellyttäisi jäsenvaltioiden yksimielisyyttä, joka ei jäsenvaltioiden kannanottojen valossa näyttäisi mahdolliselta.

Asia oli viimeksi Ranskan aloitteesta esillä Ecofin-neuvoston kokouksessa 25.5.1999. Komissio vakuutti vielä kerran, että heinäkuun alusta tulevat voimaan normaalit verotussäännökset. Kuusi jäsenvaltiota ilmoitti käsittäneensä asian jo tulleen loppuun käsitellyksi ja että se pitäisi lopullisesti poistaa pöydältä. Asiaa on kuitenkin myös tämän jälkeen ehdotettu otettavaksi vielä käsittelyyn.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Valmisteverotuslaki

20 §. Yhteisömatkaksi katsotaan myös laivamatka, jossa alus palaa lähtösatamaan käytyään lähimmäan aluevesirajan ulkopuolella. Edellytyksenä on kuitenkin, että alus ei matkan aikana pysähdy yhteisön veroalueen ulkopuolella säännösten edellyttämällä tavalla. Yhteisömatkaksi katsotaan niin ikään sellainen laivamatka, jossa matkustajat eivät voi poistua aluksesta sen käydessä yhteisön ulkopuolisen maan satamassa otamassa tai jättämässä lastia. Matkatavaroissa mukaan otettavien tavaroiden myynnin tällaisilla aluksilla matkustaville henkilöille tulee olla verollista heinäkuun 1 päivästä 1999 alkaen.

Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa valmisteverotuslain 20 §:n 1 momenttia tarkennettavaksi siten, että myynnin verottomuuden edellytyksenä on tavaroiden myynti yhteisön ulkopuolisen matkan aikana, jolloin matkustajat voivat poistua aluksesta.

Ehdotettu muutos ei vaikuttaisi Ahvenanmaan kautta muihin jäsenvaltioihin kulkevaan matkustajaliikenteeseen. Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain (1266/1996) 28 §:stä seuraa, että valmisteverotuslain 20 §:n 1 momentin mukainen verottomuus koskee myös Ahvenanmaan liikennettä.

2. Arvonlisäverolaki

70 §. Hallituksen esityksessä arvonlisäverolain 70 §:ään on ehdotettu lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan veroa suoritetaan matkatavaroissa mukaan otettavien tavaroiden myynnistä toiseen jäsenvaltioon matkustavalle, jos myynti tapahtuu vesi- tai ilma-aluksessa 63 c §:ssä tarkoitetun henkilökuljetuksen aikana.

Kuudennen arvonlisäverodirektiivin 8 artiklan 1 kohdan c alakohtaan sisältyvä, yhteisön alueella tapahtuvan henkilökuljetuksen aikana myytäviä tavaroita koskeva verotuspaikkasäännös ei edellytä, että yhteisökuljetuksen lähtö- ja saapumispaikkakunnan tulisi sijaita eri jäsenval-

tioissa. Yhteisömatkaksi katsotaan siten myös laivamatka, jossa alus palaa lähtösatamaan käyttäen lähtömaan aluevesirajan ulkopuolella. Edellytyksenä on kuitenkin, että alus ei matkan aikana pysähdy yhteisön veroalueen ulkopuolella säännösten edellyttämällä tavalla. Matkatavaroissa mukaan otettavien tavaroiden myynnin tällaisella aluksella matkustavalle henkilölle tulee olla verollista heinäkuun 1 päivästä 1999 alkaen. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa arvonlisäverolain 70 §:n 2 momenttia tarkennettavaksi siten, että säännöksestä poistetaan maininta siitä, että myynnin tulee tapahtua toiseen jäsenvaltioon matkustavalle.

3. Tullilaki

9 §. Tullilain 9 §:ään on hallituksen esityksessä ehdotettu lisättäväksi säännös siitä, että tullittomia eivät olisi tavarat, jotka myydään matkalla toiseen jäsenvaltioon matkustavalle matkatavaroina mukaan otettaviksi.

Vastaavasta syystä kuin arvonlisäverolain 70 §:n uuden 2 momentin osalta tullilain 9 §:n 4 momenttia tulisi tarkentaa siten, että viimeksi mainitun pykälän tullittomuussäännöksen ulkopuolelle suljettaisiin tavarat, jotka myydään yhteisön sisäisellä matkalla matkatavaroissa mukaan otettaviksi. Samalla määriteltäisiin, mitä tarkoitetaan yhteisön sisäisellä matkalla.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 4. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena, paitsi 20 § muutettuna,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena, paitsi 70 § muutettuna ja

että 3. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena, paitsi 9 § muutettuna seuraavasti:

1. lakiehdotus

20 §

Verottomia ovat tuotteet, jotka myydään matkatavaroissa mukaan otettaviksi ammattimaisessa kansainvälisessä liikenteessä olevassa vesitai ilma-aluksessa yhteisön ulkopuolisen matkan aikana, jolloin matkustajat voivat poistua aluksesta.

(2 mom. kuten HE)

2. lakiehdotus

70 §

(1 mom. kuten HE)

Veroa suoritetaan matkatavaroissa mukaan otettavien tavaroiden myynnistä vesi- tai ilma-aluksessa matkustaville, jos myynti tapahtuu 63 c §:ssä tarkoitetun henkilökuljetuksen aikana.

3. lakiehdotus

9 §

(1 mom. kuten HE)

Tullittomia eivät kuitenkaan ole tavarat, jotka myydään yhteisön sisäisellä matkalla matkatavaroissa mukaan otettaviksi. Yhteisön sisäisellä matkalla tarkoitetaan sellaista matkaa, johon ei sisälly pysähtymistä yhteisön tulli- tai veroalueen ulkopuolella. Matkustajille myytävien tavaroiden tullinalaisuudesta on lisäksi voimassa, mitä ulkomaanliikenteessä olevissa matkustaja-aluksissa myytävien tavaroiden verottamisesta eräissä tapauksissa annetussa laissa (397/1969) säädetään.

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Maria Kaisa Aula /kesk		Ola Rosendahl /r
vpj.	Kari Rajamäki /sd		Matti Saarinen /sd
jäs.	Olavi Ala-Nissilä /kesk		Sakari Smeds /skl
	Janina Andersson /vihr (osittain)		Irja Tulonen /kok
	Pirjo-Riitta Antvuori /kok		Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
	Jorma Huuhtanen /kesk		Kari Uotila /vas
	Timo Ihamäki /kok		Jukka Vihriälä /kesk
	Seppo Kääriäinen /kesk		Jorma Vokkolainen /vas
	Reijo Laitinen /sd (osittain)	vjäs.	Ulla Juurola /sd (osittain)
	Hanna Markkula-Kivisilta /kok (osittain)		Kari Kantalainen /kok (osittain)
	Tuija Nurmi /kok (osittain)		Juha Karpio /kok (osittain)
	Mauri Pekkarinen /kesk (osittain)		Riitta Korhonen /kok (osittain)
	Virpa Puisto /sd (osittain)		Kari Urpilainen /sd (osittain)
			Anu Vehviläinen /kesk (osittain).