4.3.2021 Public

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lausunto arvonlisäverolain sekä eräiden muiden lakien muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä HE 18/2021 vp

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys arvonlisäverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, joilla säädetään kansallisesti ns. etämyyntidirektiivien täytäntöönpanosta. Lain valmisteluvaiheessa Posti on suhtautunut kriittisesti mahdollisuuteen sallia alempien verokantojen käyttäminen tuonnin erityisjärjestelmässä. Seuraavassa kuvataan tarkemmin lakiesitykseen liittyviä käytännön haasteita erityisesti alempien verokantojen käytön osalta tuonnin erityisjärjestelmässä.

Yleistä

Hallituksen esitys lähtee siitä, että tuonnin erityisjärjestelmässä sallittaisiin myös alempien verokantojen käyttö yleisen verokannan lisäksi. Ehdotuksessa tätä on perusteltu lähinnä yhdenmukaisella verokohtelulla.

Posti kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu mahdollisuus alempien verokantojen käyttämiseen tuonnin erityisjärjestelmässä on monella tapaa ongelmallinen. Lain valmistelun aikana myös muut lausunnonantajat suhtautuivat tähän ehdotukseen kriittisesti.

Hallituksen esityksessä on arvioitu lainmuutoksen vaikutuksia kotitalouksille seuraavasti:

- ”Muutoksesta aiheutuvan hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja tuontimenettelyjen sujuvoittamiseksi lakiehdotuksiin sisältyy etämyyntidirektiiviin perustuvat säännökset uudesta maahantuonnin erityisjärjestelmästä ja uudesta tuonnin erityisjärjestelystä.”
- ”Yhteisön ulkopuolelta tuotujen vähäarvoisten tavaralähetysten määrä voi verovapauden poistamisen jälkeen vähentyä, jos kuluttajat kokevat verovapauden poistosta aiheutuvat velvoitteet sekä lisäkustannukset merkittäviksi.”

Vaikutusten arviointi on Postin näkemyksen mukaan puutteellinen, sillä siinä ei ole huomioitu miltään osin sitä, miten verovapauden poistosta aiheutuvien velvoitteiden muutokset voivat vaikuttaa verkkokaupan tilausten toimitusnopeuteen muutoin kuin toteamalla, että ”osa tavaroista pysähtyy väliaikaiseen varastoon, kunnes tavara on luovutettu vapaaseen liikkeeseen. Tämä vaatii ainakin postitoiminnan harjoittajilta

väliaikaisten varastojen laajentamista sekä investointeja lähetysten käsittelyn automaatioon.” Posti toteaa, että arvioinnissa ei ole käsitelty lainkaan kansallisen sääntelyn vaikutuksia verojen keräämisen ja tullauksen prosessiin. Pienillä muutoksilla vähäarvoisten lähetysten tullauskäytännöissä ongelmat olisivat kuitenkin ratkaistavissa, ja ne tulisi varmistaa muutoksen tapahtuessa. Esityksen mukaan Postin pitäisi varautua muutokseen lisäämällä varastotilaa ja automatisoimalla tuotantoprosesseja. Tulli-ilmoituksen valtuutuksen käsittelymuutos olisi kuitenkin huomattavasti tehokkaampi ja parempi ratkaisu myös kuluttajan kannalta. Mikäli muutosta ei tehdä, alempana esille nostetut asiat vaarantavat merkittävästi Postin mahdollisuudet varmistaa tehokas lähetysten toimitusprosessi kuluttajille ja yrityksille.

Miten Posti on varautunut lakimuutokseen?

Posti on valmistautunut muutokseen jo useita vuosia kehittämällä digitaalisia palveluita tulli-ilmoitusmenettelyyn ja arvonlisäverojen keräämiseen. Digitaaliset palvelut ovat Postin kannalta tärkein työväline varmistaa lähetysten sujuva käsittely. Tämän lisäksi Posti on tehnyt erilaisia tila- ja toimintajärjestelyitä, joilla on kyetty lisäämään tarvittavan varastotilan määrää saapuvien lähetysten varastoimiseksi. On kuitenkin tärkeätä huomioida, että varastotilan kasvattaminen ei ole ratkaisu lähetysten sujuvaan käsittelyyn, vaan ainoastaan seuraus siitä, että tullattavien lähetysten määrä kasvaa merkittävästi. Tämä voidaan välttää sillä, että tarvittavat muutokset tulli-ilmoituksen valtuutuskäsittelyyn tehdään.

Alempien verokantojen käyttömahdollisuus vaarantaa merkittävästi maahan saapuvien lähetysten sujuvan toimituksen

Komission esityksessä arvonlisäverodirektiivin muuttamiseksi vuodelta 2016 on todettu sivulla 11, että ”*Ilmoituksen yksinkertaistamiseksi näihin tavaroihin olisi järjestelmällisesti sovellettava yleistä alv-kantaa jollei tavaroiden vastaanottaja nimenomaisesti pyydä alennetun verokannan soveltamista. Tällaisessa tapauksessa vaaditaan kuitenkin vakiomuotoinen tulli-ilmoitus*”. Komission esitys on siis lähtenyt siitä ajatuksesta, että tuonnin erityisjärjestelmässä ei tulisi soveltaa muita kuin yleistä verokantaa ja milloin alemman verokannan käyttö mahdollistetaan, siihen kohdistuisi kaksi edellytystä:

1. Maahantuojan (käytännössä siis kuljetusliikkeen tai tavaran vastaanottajan) tulisi vaatia alemman verokannan käyttöä
2. Tuonnin erityisjärjestelmää ei voitaisi tällöin soveltaa, vaan maahantuontiin sovellettaisiin normaalia tulli-ilmoitusmenettelyä.

Kevennetyt ilmoitusmenettelyt on tarkoitettu tietosisällöiltään kevennetyiksi menettelyiksi, joilla mahdollistetaan vähäarvoisten lähetysten suurten volyymien käsittely maahantuonnin yhteydessä mahdollisimman kustannustehokkaasti ja suoraviivaisesti ilman, että lähetysten käsittelyyn tulee merkittäviä pysähdyksiä.

Eräs keskeisimpiä direktiivin tavoitteita on ollut siis yritysten ja kuluttajien hallinnollisten kustannusten alentaminen samalla, kun direktiivillä on pyritty turvaamaan jäsenvaltioiden verokertymä. Maahantuonnin erityisjärjestelmä (IOSS) on luotu erityisesti sitä varten, että kuluttajille olisi yksinkertaistettu menettely, jossa verkkokauppa tai markkinapaikka kerää tilitettävät arvonlisäverot ja maksaa ne kuluttajan puolesta kulutusvaltiossa. Nyt kuitenkin tulli-ilmoitusprosessissa on kohtia, jotka eivät tue näiden tavoitteiden toteutumista, ja se voi merkittävällä tavalla vaarantaa näiden yksinkertaistettujen menettelyiden käytettävyyttä.

Posti haluaa tässä yhteydessä nostaa esille tullausprosessiin liittyen myös **maahantuonnin erityisjärjestelmään liittyvän valtuutuksia koskevan kysymyksen**, joka **voi pahimmillaan vaarantaa koko maahantuonnin erityisjärjestelmän käytettävyyden**. Mikäli kuljetusliikkeeltä vaadittaisiin joka kerta erillistä valtuutusta lähetyksen vastaanottajalta tulli-ilmoituksen tekemiseen, se tarkoittaa lähetysten pysähtymistä väliaikaiseen tullivarastoon useiksi päiviksi ennen kuin vastaanottajalta on saatu erillinen valtuutusilmoitus.

Myös kuluttajan on vaikeaa käsittää, miksi lähetys pysähtyy, kun hän on jo maksanut verot verkkokauppaan. Tämä aiheuttaa merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia tullille ja logistiikkayrityksille. Siksi moni muu maa on jo kehittänyt tai kehittämässä kansallisia ratkaisuja tähän asiaan, kun asia ei ratkennut Komission käsittelyssä (Suomen Tulli esitti ratkaisua asiaa EU-tasolla). Myös Suomeen tarvitaan kansallinen ratkaisu valtuutusmenettelyyn ennen 1.7.2021.

Tämä sama haaste koskee myös tuonnin erityisjärjestelmään sovellettavaa verokantaa. Hallituksen esitys lähtee siitä, että lähetyksen vastaanottajan pitäisi reagoida ilmoitukseen saapuneesta lähetyksestä, jos hän haluaisi käyttää mahdollisuutta alennettuun verokantaan. Erityisjärjestelmien tarkoituksena on kuitenkin ollut turvata lähetysten sujuva ja tehokas kulku maahantuonnin yhteydessä. Ehdotettu malli alempien verokantojen käytöstä sotii tätä tarkoitusta vastaan.

Logistiikkayritysten näkökulmasta mahdollisuus alempien verokantojen käyttämiseen tarkoittaisi, että tullinimikkeiden perusteella pitäisi kyetä päättelemään mihin lähetyksiin voitaisiin soveltaa alennettua verokantaa. Logistiikkayrityksillä ei ole tämänkaltaista tietoa saapuvista lähetyksistä, vaan tätä tietoa jouduttaisiin kysymään lähetyksen vastaanottajalta, jotta saataisiin selville lähetyksen sisältö ja käytettävä tullinimike. Käytännössä tämä tarkoittaisi lähetysten toimituksen viivästymistä (eli pysäyttämistä väliaikaiseen tullivarastoon lähetyksen saapuessa Suomeen), kunnes lähetyksen vastaanottaja on antanut logistiikkayritykselle tarvittavat tiedot tulli-ilmoituksen antamista varten. **Kaikki poikkeukset standardimenettelystä viivästyttävät ja hidastavat lähetyksen läpimenoa**.

Toinen tärkeä huomioitava asia on, että kuljetusliikkeiden kuten Postin tulee huomioida ehdotetun kaltaiset mahdollisuudet omissa

prosesseissaan. Posti joutuisi määrittelemään toimintaprosessit niin, että niissä huomioidaan mahdollisuus alennetun verokannan käytölle. Käytännössä tämä tapahtuisi pyytämällä lähetyksen vastaanottajaa täyttämään tarvittavat lisätiedot lähetyksestä, jotta tullausilmoitus voitaisiin tehdä oikeansisältöisenä. Tämä tarkoittaisi ilmoitusprosessiin lisävaiheita erilaisine toimintavariaatioineen. Kaikki tämänkaltaiset poikkeusmenettelyt lisäävät kuljetusliikkeiden kustannuksia ilmoitusprosessin hallitsemisesta. Lisäksi on otettava huomioon, että kuluttaja voi tahtomattaankin valita kymmenistä tuhansista tullinimikkeistä virheellisen, mikä kasvattaa merkittävästi todennäköisyyttä erilaisten virheiden ja oikaisujen manuaaliselle käsittelylle. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä tavoitteena huomioiden vähimmän haitan periaate ja se, että ilmoitusmenettelyn tulee olla mahdollisimman yksinkertainen minimoiden tahtomattomien virheiden mahdollisuudet.

Kun huomioidaan saapuvien lähetysten määrä, noin 16,5 miljoonaa lähetystä vuodessa, ja etämyyntidirektiivin tarkoitus yksinkertaistettujen menettelyn käytettävyydestä, ei yhdenvertaisen verokohtelun mahdollisuus ole Postin näkemyksen mukaan riittävä peruste alempien verokantojen käytölle. Vaikka lähetyksiä, joissa olisi mahdollisuus soveltaa alempaa verokantaa, olisi lukumääräisesti vain pieni osa, niin käytännössä Postin tulisi kaikkien lähetysten osalta pyytää vastaanottajalta tiedot lähetyksen sisällöstä, jotta oikea verokanta kyettäisiin määrittelemään. Vähimmän haitan periaatteen mukaisesti arvioituna pitäisi tavoitteena olla mahdollisimman sujuva ja tehokas ilmoitusprosessi, jossa varmistetaan kaikkien saapuvien lähetysten ripeä toimitus vastaanottajille. Yhdenmukainen verokohtelu voidaan turvata siten, että vastaanottajalla on halutessaan mahdollisuus hyödyntää normaalia tulli-ilmoitusmenettelyä maahantuonnissa, mikäli hän haluaisi vaatia alempien verokantojen käyttämistä.

Mikäli Suomen kansalliset menettelyt poikkeavat merkittävästi muista eurooppalaisista käytännöistä, tällä voi olla merkittävää vaikutusta kansainvälisiin rahtivirtoihin. On todennäköistä, että merkittävä osa Euroopan ulkopuolelta saapuvista lähetyksistä saapuisi Suomeen muiden EU-maiden kautta, jos näillä on joustavammat kansalliset ratkaisut. Tällä olisi vaikutuksia myös tullivalvontaan Suomessa, jos lähetysvirta muuttuisi merkittäviltä osin EU:n sisäiseksi. Postin arvion mukaan jopa 60-70 % EU-alueen ulkopuolisesta liikenteestä voisi siirtyä kulkemaan muiden maiden (esim. Liettuan, Hollannin ja Luxemburgin) kautta, jossa ne tullattaisiin EU-alueelle.

Arvioinnissa on otettava huomioon myös tulli-ilmoitusmenettelyyn liittyvät vaatimukset

Tähän saakka alle 22 euron arvoisista lähetyksistä ei ole tehty lainkaan tulli-ilmoitusta. Arvonlisäverolain muutos tarkoittaa siten merkittävää ilmoitusten määrän kasvua Tullille. Kyse ei siis ole pelkästään arvonlisäveron keräämiseen liittyvistä menettelyistä, vaan lähetysten toimitusten sujuvuuteen vaikuttavat myös tulli-ilmoituksen tekemiseen liittyvät

vaatimukset ja menettelymuodot. Kun jokaisesta lähetyksestä joudutaan tekemään joko täysimääräinen tai kevennetty tulli-ilmoitus, sujuvuuteen vaikuttavat esim. edellä kerrottu valtuutusmenettely IOSS-lähetysten osalta. Postin käsityksen mukaan lainvalmistelussa ei ole otettu riittävästi huomioon näiden kahden asian yhteensovittamista, vaikka se olisi kuitenkin verrattain helposti ratkaistavissa.

Kaikkien tavoitteena on turvata lähetysten tehokas ja sujuva toimitus kuluttajille ja yrityksille, mutta tämä tavoite vaarantuu merkittävästi, jos ilmoitusmenettelyssä on sellaisia kohtia, jotka vaatisivat lähetyksen vastaanottajalta reagointia logistiikkayrityksen viestiin tai kyselyyn. Sujuva lähetysten toimitus edellyttää sitä, että logistiikkayritys voi tehdä vaadittavat toimenpiteet eli verojen keräys ja tulli-ilmoitus vastaanottajan puolesta ilman useampia yhteydenottoa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yhden viestin saapuvasta lähetyksestä vastaanottajalle ja siihen reagoimisen (hyväksymisen alvin keräämiseen ja tulli-ilmoituksen tekemiseen) pitäisi riittää. Mikäli alemmat verokannat mahdollistettaisiin, tämä kasvattaisi merkittävästi riskiä siitä, että prosessista ei tule automatisoitua näiden alempia verokantoja sisältävien lähetysten osalta tai edes yleisen verokannan lähetysten osalta.

Kuluttajien kannalta ylläkuvatut haasteet merkitsevät pitkittyneitä toimitusaikoja, huonoa asiakaskokemusta sekä lisäksi uudenlaisia ilmoitusvelvollisuuksia, jotka ovat useimmille kuluttajille vieraita ja uusia. Posti katsoo, että olisi ehdottoman välttämätöntä kehittää ilmoitusmenettelyt sellaisiksi, että ne ovat mahdollisimman vaivattomia kuluttajille.

Postin ratkaisuehdotukset

Posti ehdottaa, että laissa tulisi sallia vain yleisen verokannan käyttäminen tuonnin erityisjärjestelmässä. Lakiesityksen 97 §:ään tulisi lisätä uusi kolmas momentti, jossa todettaisiin: ***Tässä pykälässä tarkoitettuun menettelyyn sovelletaan vain lain 84 §:n mukaista yleistä verokantaa. Lain 85 ja 86 §:iä ei voida soveltaa tässä pykälässä tarkoitettuun menettelyyn.***

Posti ei kykene tässä vaiheessa esittämään tarkempaa arviota alempien verokantojen lähetysten kokonaismäärästä, koska Postilla ei ole tämänkaltaista tilastotietoa käytettävissä. Kuten yllä on esitetty, tämänkaltaisten lähetysten määrä ei ole asian ratkaisemisen osalta keskeistä, vaan se minkälainen kansallinen menettely määritellään tuonnin erityisjärjestelmään. **Ehdotus alempien verokantojen käyttömahdollisuudesta vaarantaa erityisjärjestelmän käytölle asetetut tavoitteet ja käytettävyyden yksinkertaisen ilmoitusmenettelyn osalta**.

Tämän lisäksi Posti ehdottaa, että **valtiovarainvaliokunta edellyttäisi valtiovarainministeriöltä tarvittavia säädösvalmisteluja, jotta saapuvien lähetysten sujuva ja tehokas käsittely tullausmenettelyssä kyetään varmistamaan etämyyntidirektiivin tavoitteiden mukaisesti 1.7. mennessä**, eli valtuutusta ei kuluttajilta vaadittaisi vähäarvoisille

lähetyksille Tätä valtuutusongelmaa ei ole ratkaistu EU-tasolla ja kansalliset ratkaisut jäsenvaltioissa on monissa maissa vielä tekemättä. Suomessa tulee säätää menettely, jolla varmistetaan edellä mainittujen tavoitteiden toteutuminen. Eräs mahdollinen ratkaisu olisi säätää, ettei kuljetusliikkeeltä vaadita nimenomaisen valtuutuksen olemassaoloa, jos kyse on kuluttajalle kohdistuvasta lähetyksestä, ja josta on arvonlisäverot maksettu, ja digitaaliset tiedot tullausta varten ovat olemassa. Posti on käynyt alustavasti keskusteluja asiasta yhdessä Tullin ja valtiovarainministeriön kanssa.

Helsingissä 4 päivänä maaliskuuta 2021

Posti Oy

Sami Finne