1.12.2021 VN/17605/2021

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Perustuslakivaliokunta perjantai 03.12.2021 klo 09.30 / HE 137/2021 vp / Asiantuntijapyyntö

HE 137/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön vero-osastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa.

Ahvenanmaan maakuntahallitus on antanut eduskunnalle 15.10.2021 päivätyn lausunnon (kirjeen nro 171 F1, asian nro ÅLR 2021/8612 ja ÅLR 2021/8787).

Valtiovarainministeriön vero-osasto toteaa kunnioittavasti seuraavaa:

1. Asian tausta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annettua lakia (1266/1996, jäljempänä poikkeuslaki) siten, että yksityishenkilöiden ja muiden kuin arvonlisäverovelvollisten rekisteriin merkittyjen oikeushenkilöiden tilaamien lehtien maahantuonnille muualta Suomesta tai muista Euroopan unionin jäsenvaltioista Ahvenanmaan maakuntaan luotaisiin normaalista lehtikohtaisesta menettelystä poikkeava valinnainen kevennetty menettely. Menettelyä sovellettaisiin myös lehtien tuonnissa Ahvenanmaalta muualle Suomeen. Uudessa menettelyssä lehtien vastaanottaja antaisi ilmoituskauden tuonnista useiden lehtikohtaisten ilmoitusten sijasta kerralla yhden kokoavan ilmoituksen. Lehdet voitaisiin luovuttaa vapaaseen liikkeeseen jo tuonnin yhteydessä ennen veron maksamista. Kevennetyllä menettelyllä helpotettaisiin lehtiä tilaavien yksityishenkilöiden ja muiden kuin arvonlisäverovelvollisten rekisteriin merkittyjen oikeushenkilöiden sekä Tullin hallinnollista taakkaa.

Tavaroiden etämyynnin arvonlisäverotusta koskevat EU:n direktiivien edellyttämät lakimuutokset tulivat voimaan vuoden 2021 heinäkuun alussa. Muutoksista säädettiin erityisesti arvonlisäverolain (1501/1993)) ja poikkeuslain muuttamisesta annetuilla laeilla (387 ja 388/2021, HE 18/2021).

Muutosten yhtenä keskeisimmistä uudistuksista oli vähäarvoisten enintään 22 euron arvoisten tavaralähetysten maahantuonnin verovapauden poistaminen. Se koskee kaikkia tavaroita ja kaikkia kuluttajia sijoittautumispaikasta riippumatta. Verovapaus antoi kilpailuetua EU:n ulkopuolelta tapahtuvalle etämyynnille suhteessa EU:n ja jäsenvaltioiden sisällä tapahtuvaan myyntiin. EU:n sisällä tapahtuvalla myynnillä ei ole ollut vastaavaa verovapautusta ja

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto

puh. 0295 16001 (vaihde)
valtiovarainministerio@vm.fi
www.vm.fi
Y-tunnus 0245439-9

Finansministeriet
Snellmansgatan 1 A, Helsingfors
PB 28, 00023 Statsrådet

tfn 0295 16001 (växel)
valtiovarainministerio@vm.fi
www.finansministeriet.fi
FO-nummer 0245439-9

myynnistä on ollut suoritettava veroa tavaran arvosta riippumatta. Verovapauden poistamisesta johtuen esimerkiksi lehtien maahantuonti tuli verolliseksi. Verovapauden poistamisen johdosta komission delegoitua asetusta ((EU) 2015/2446, jäljempänä delegoitu asetus) on muutettu siten, että myös vähäarvoisista lähetyksistä on vuoden 2021 heinäkuun alusta alkaen tullut antaa vapaaseen liikkeeseen luovuttamista koskeva tulli-ilmoitus.

Ahvenanmaan maakunta kuuluu EU:n tullialueeseen, mutta Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehtyyn sopimukseen (SopS 103/94) liitetyn pöytäkirjan N:o 2 (Ahvenanmaan pöytäkirja) mukaan Ahvenanmaa ei kuulu EU:n arvonlisäveroalueeseen, joten tavaroiden myynti muualta Suomesta ja muista jäsenvaltioista Ahvenanmaalle on katsottava verottomaksi vienniksi ja tuonti Ahvenanmaalta lähtökohtaisesti verolliseksi tuonniksi. Ahvenanmaan maakunnassa sovelletaan lähtökohtaisesti samaa arvonlisäverolain mukaista arvonlisäverojärjestelmää kuin muuallakin Suomessa. Näistä syistä tavaroiden myynti muualta Suomesta ja muista jäsenvaltioista sekä EU:n ulkopuolelta Ahvenanmaalle verotetaan tavaran maahantuontina. Vähäarvoisen tuonnin verottomuus on yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden vuoksi poistettu myös Ahvenanmaalle suuntautuvassa tuonnissa.

Nyt puheena oleva hallituksen esitys (HE 137/2021) annettiin, koska etämyyntiä koskevien muutosten hyväksymisen jälkeen kävi ilmeiseksi, että tulli-ilmoitusta ja verojen maksamista koskevat normaalimenettelyt hankaloittavat lehtien maahantuontia Ahvenanmaan maakuntaan erityisesti Ruotsista ja muista EU:n jäsenvaltioista.

2. Tarkemmin Euroopan unionin lainsäädännöstä

EU:ssa sovellettavasta arvonlisäverojärjestelmästä säädetään yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28 päivänä marraskuuta 2006 annetussa neuvoston direktiivissä 2006/112/EY, jäljempänä arvonlisäverodirektiivi. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovellettaessa yhteisöllä ja yhteisön alueella tarkoitetaan 2 kohdassa määriteltyä jäsenvaltioiden alueiden kokonaisuutta. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiolla ja jäsenvaltion alueella tarkoitetaan yhteisön kunkin jäsenvaltion aluetta, pois lukien direktiivin 6 artiklassa mainitut alueet. Direktiivin 6 artiklan mukaan direktiiviä ei sovelleta yhteisön tullialueeseen kuuluvaan Ahvenanmaahan. Ahvenanmaata pidetään direktiivin mukaan arvonlisäverotuksessa kolmantena alueena, joka rinnastetaan kolmansiin maihin eli tullialueen ulkopuolisiin maihin.

Arvonlisäverodirektiivin 30 artiklan mukaan tavaroiden maahantuontina pidetään myös vapaassa liikkeessä olevan tavaran saapumista yhteisöön kolmannelta alueelta, joka kuuluu yhteisön tullialueeseen. Direktiivin 275 artiklan mukaan vapaassa liikkeessä olevien tavaroiden tuontiin yhteisöön kuuluvalta, mutta kolmantena alueena pidettävältä alueelta on sovellettava yhteisön voimassaolevissa tavaroiden maahantuontia yhteisön tullialueelle koskevissa tullisäännöksissä säädettyjä muodollisuuksia. Vastaavasti direktiivin 279 artiklassa säädetään yhteisön tullisäännöksissä säädettyjen vientiä koskevien muodollisuuksien noudattamisesta tavaroiden viennissä yhteisöstä kolmannelle alueelle.

Koska tavaroiden siirrot Ahvenanmaalta muualle Suomeen ja muihin jäsenvaltioihin on direktiivin mukaan katsottava lähtökohtaisesti verollisiksi maahantuoneiksi ja myynnit muualta Suomesta ja muista jäsenvaltioista Ahvenanmaalle verottomiksi vienneiksi, ja koska

Ahvenanmaalla sovelletaan vastaavaa arvonlisäverojärjestelmää kuin muualla Suomessa, tavaroiden siirtoja Ahvenanmaan ja muun Suomen tai muiden jäsenvaltioiden välillä joudutaan valvomaan verotuksellisista syistä ja niihin joudutaan soveltamaan tullilainsäädännön mukaisia tullimenettelyjä sekä tullimuodollisuuksia. Unionin tullikoodeksista 9 päivänä lokakuuta 2013 annettu Euroopan Parlamentin ja neuvoston asetus ((EU) N:o 952/2013) sekä sen nojalla annettu komission delegoitu asetus mahdollistavat kuitenkin yksinkertaistamistoimenpiteitä.

3. Kansallinen lainsäädäntö

Arvonlisäverolain 1 a §:n mukaan Suomella tarkoitetaan arvonlisäverolaissa Euroopan yhteisöjen lainsäädännön mukaista Suomen arvonlisäveroaluetta ja Ahvenanmaan maakuntaa. Ahvenanmaan maakunta kuuluu siten arvonlisäverolakia sovellettaessa Suomen alueeseen. Poikkeuksista säädetään poikkeuslaissa. Jäsenvaltioilla ja Yhteisöllä tarkoitetaan Euroopan yhteisöjen lainsäädännön mukaista jäsenvaltion ja yhteisön arvonlisäveroaluetta.

Tavaran maahantuonnilla tarkoitetaan arvonlisäverolain 86 §:n mukaan tavaran tuontia Yhteisöön. Poikkeuslain 18 §:n mukaan, mitä arvonlisäverolain 9 luvussa säädetään tavaran maahantuonnista Yhteisöön, sovelletaan myös tavaran tuontiin Ahvenanmaan maakuntaan muualta Suomesta, toisesta jäsenvaltiosta tai Yhteisön ulkopuolelta.

Muun Suomen ja Ahvenanmaan maakunnan välisten tuontimenettelyjen osalta on jo nykyisin olemassa eräitä poikkeuslakiin sisältyviä yksinkertaistuksia, kuten niin sanottu verorajamenettely. Tätä menettelyä voidaan soveltaa Ahvenanmaan maakunnan ja muun Suomen välisessä maahantuonnin verotuksessa. Menettely kattaa muun muassa suuren osan lehtien tuonnista. Jäljelle jäävästä osuudesta merkittävä osa tapahtuu siten, että lehtien myyjät hoitavat tulliselvityksen ja verotuksen.

Ruotsista ja muista EU:n jäsenvaltiosta tulevien tavaroiden, kuten lehtien osalta ei ole olemassa vastaavia yksinkertaistuksia. Tavaroiden tilaajilla on kuitenkin mahdollisuus käyttää edustajaa maahantuontiin liittyvien ilmoitusvelvoitteiden täyttämisessä. Tavaroiden myyjä tai kuljetusyritys voi myös toimia tuonti-ilmoituksen antajana omaan lukuunsa, jolloin myyjä tai kuljetusyritys on verovelvollinen tuonnista. Etämyyntiä koskevien muutosten hyväksymisen jälkeen on kuitenkin käynyt ilmeiseksi, että esimerkiksi ruotsalaiset kustantajat tai lehtitalot eivät ole ottamassa ilmoittajan tai arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröidyn verovelvollisen asemaa Suomessa. Tällöin lehtien tilaajien velvollisuutena olisi lehtikohtaisesti huolehtia tulli-ilmoitusten tekemisestä ja arvonlisäveron maksamisesta, eikä lehtiä voitaisi toimittaa tilaajille tätä ennen. Edellä mainitun perusteella tulli-ilmoitusta ja verojen maksamista koskevat normaalimenettelyt hankaloittavat lehtien maahantuontia Ahvenanmaan maakuntaan erityisesti Ruotsista ja muista EU:n jäsenvaltioista.

3 Lakiehdotuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ahvenanmaan maakuntaan muualta Suomesta tai muista jäsenvaltioista maahantuotavien lehtien tuontimenettelyjen sujuvoittamiseksi poikkeuslakiin on ehdotettu otettavaksi säännökset yksityishenkilöiden ja muiden kuin arvonlisäverovelvollisten rekisteriin

merkittyjen oikeushenkilöiden mahdollisuudesta soveltaa uutta normaalista lehtikohtaisesta menettelystä poikkeavaa yksinkertaistettua ilmoitus- ja maksumenettelyä.

Uudessa menettelyssä lehden vastaanottaja ilmoittaisi ja maksaisi veron viimeistään ilmoitusjaksoon kuuluvia lehtiä koskevan ensimmäisen laskun eräpäivänä tai eräissä tapauksissa viimeistään seitsemän päivän kuluessa siitä, kun ensimmäinen lehti on luovutettu vapaaseen liikkeeseen. Kevennettyä menettelyä sovellettaessa lehti voitaisiin luovuttaa vapaaseen liikkeeseen jo tuonnin yhteydessä riippumatta veron ilmoitus- tai maksuajankohdasta. Ilmoitukset voitaisiin antaa yksittäisestä lehdestä, tilauskauden osasta tai koko tilauskaudelta. Ilmoitusjakson pituus olisi enintään vuosi. Lainmuutos koskisi irtonumeroina hankittavia sekä tilattavia sanoma- ja aikakauslehtiä. Yhdenvertaisuuden vuoksi menettelyä voitaisiin soveltaa myös Ahvenanmaalta muualle Suomeen tuotaviin lehtiin.

Mikäli lehden tilaaja ei haluaisi soveltaa kevennettyä menettelyä, tilaajan tulisi antaa normaalimenettelyn mukainen tulli-ilmoitus ja maksaa vero Tullin lehtikohtaisesti tekemän verotuspäätöksen perusteella. Lehti luovutettaisiin tällöin vapaaseen liikkeeseen vasta veron maksamisen jälkeen.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Lainmuutos vähentäisi lehtiä tilaavien kuluttajien sekä muiden kuin arvonlisäverovelvollisten rekisteriin merkittyjen oikeushenkilöiden velvoitteita ja kustannuksia. Muutoksen voidaan arvioida vaikuttavan myönteisesti Ahvenanmaalla asuviin kuluttajiin, koska he tilaavat lehtiä merkittävässä määrin muualta Suomesta, Ruotsista ja muista jäsenvaltioista. Markkina-alueen pienuudesta johtuen ulkomaisia kustantajia voisi myös olla vaikea saada toimittamaan lehtiä Ahvenanmaalle muita yksinkertaistettuja menettelyjä hyödyntäen.

Arvioiden perusteella kevennettyä mallia käytettäessä lehtiä koskevien tulli-ilmoitusten määrä laskisi vuositasolla EU:n alueelta ja erityisesti Ruotsista tapahtuvan tuonnin osalta noin 665 000 ilmoituksesta noin 12 300 ilmoitukseen. Ilmoitusten määrä laskisi siten noin 2 prosenttiin verrattuna tilanteeseen, että menettelyä ei otettaisi käyttöön.

5 Valtiovarainministeriön vero-osaston kommentit annettuihin lausuntoihin

Valtiovarainministeriölle elokuussa 2021 annetuissa lausunnoissa suhtauduttiin esitykseen myönteisesti. Mainittakoon lisäksi, että Åland Post Ab:n on eduskunnalle annetussa 15.10.2021 päivätyssä lausunnossa suhtautunut esitykseen hyvin myönteisesti.

Ahvenanmaan maakuntahallituksen valtiovarainministeriölle (päivätty 11.8.2021, kirje nro 137 F1, asian nro ÅLR 2021/6168) ja eduskunnalle annetuissa lausunnoissa on toivottu, että kevennetyn menettelyn soveltamisala laajennettaisiin soveltamisalan yhtenäisyyden ja hallinnollisten syiden vuoksi myös arvonlisäverorekisteriin merkittyjen verovelvollisten itselleen, ei myyntiin, tilaamiin lehtiin. Tältä osin on huomattava, että Tulli on jo 1.7.2021 alkaen antanut ehdotuksen mukaisen kevennetyn menettelyn soveltamismahdollisuuden kaikille lehtien tilaajille tullialueen sisällä tapahtuvan tuonnin osalta suoraan EU:n

tullilainsäädäntöön perustuen. Tullin syventävien ohjeiden mukaan myös arvonlisäverorekisteriin merkityt yritykset voivat tullata yhdellä kerralla koko tilausjakson lehdet muualta Suomesta tai toisista jäsenvaltioista Ahvenanmaalle tapahtuvassa tuonnissa.

Ahvenanmaan maakuntahallituksen lausunnoissa on toivottu myös, että Ahvenanmaalle maahantuotavat vähäarvoiset tavaralähetykset tai ainakin Ahvenanmaalle tuotavat sanoma- ja aikakauslehdet vapautettaisiin verosta. Lakiehdotus ei koske vähäarvoisten lähetysten verollisuutta. Etämyyntidirektiivien täytäntöönpanoa koskevien lainsäädäntömuutosten yhteydessä ei ehdotettu Ahvenanmaalle tilattujen lehtien verovapautta, koska etämyyntidirektiivien yhtenä keskeisimmistä uudistuksista oli vähäarvoisten tavaralähetysten maahantuonnin verovapauden poistaminen. Pelkästään Ahvenanmaata koskeva verovapautus ei olisi ollut yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden vuoksi perusteltua.

Ahvenanmaan maakuntahallituksen lausunnoissa on todettu myös, että kevennetystä menettelystä huolimatta ahvenanmaalaiset kuluttajat asetetaan muualla Suomessa asuvia kuluttajia huonompaan asemaan, koska lehtitoimituksista täytyy antaa tulli-ilmoitukset. Lausunnossa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 19/2014 vp, HE 53/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut kyseisessä lausunnossaan, että koska käsittelyssä tuolloin vuonna 2014 olleessa esityksessä ehdotettu muutos kohdistui jokaiseen yksittäiseen lehden tilaajaan samalla tavalla riippumatta esimerkiksi siitä, asuuko hän valtakunnassa vai Ahvenanmaan maakunnassa, tästä näkökulmasta ehdotettu sääntely oli yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmatonta. Valiokunta totesi myös, että tavanomainen arvonlisäverovelvollisuus ei perustuslakivaliokunnan mielestä sellaisenaan merkitse ennakollista estettä eikä muutoinkaan muodostu perusoikeutena turvatun sananvapauden kannalta ongelmalliseksi rajoitukseksi.

Ahvenanmaan maakunta kuuluu EU:n tullialueeseen, mutta Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen mukaan Ahvenanmaa ei kuulu EU:n arvonlisäveroalueeseen. Tästä syystä tavaroiden myyntiä muualta Suomesta ja muista jäsenvaltioista Ahvenanmaalle joudutaan EU-oikeuden mukaisesti pitämään tavaran maahantuontina ja siihen joudutaan soveltamaan EU:n tullilainsäädännön mukaisia tullimenettelyjä. Komission delegoidun asetuksen mukaan myös vähäarvoisista lähetyksistä tulee antaa tulli-ilmoitus. Tämä koskee myös EU:n tullialueen sisällä tapahtuvaa tuontia, joten lehtien maahantuonneista muualta Suomesta ja muista EU:n jäsenvaltioista Ahvenanmaalle on annettava tulli-ilmoitukset. Enintään 150 euron arvoisista lähetyksistä ilmoitus voidaan antaa yksinkertaistetulla tietosisällöllä. Suomi soveltaa jo nykyisin Ahvenanmaan maakunnan ja muun Suomen välisten tuontimenettelyjen osalta EU:n tullilainsäädäntöön perustuvia yksinkertaistuksia.

Nyt ehdotetun kevennetyn menettelyn tavoitteena on sujuvoittaa lehtien tuontimenettelyjä ja helpottaa lehtiä tilaavien henkilöiden hallinnollista taakkaa Ahvenanmaalle muualta Suomesta ja muista jäsenvaltioista sekä Ahvenanmaalta muualle Suomeen tapahtuvassa tuonnissa. Esitys ei siten aseta ahvenanmaalaisia kuluttajia muita suomalaisia huonompaan asemaan. Velvollisuus antaa muualta Suomesta ja muista jäsenvaltioista Ahvenanmaalle tapahtuvista maahantuonneista tulli-ilmoitus perustuu liittymissopimuksessa saatuun Ahvenanmaata koskevaan poikkeukseen ja EU:n tullilainsäädäntöön.

Vero-osasto katsoo , että esitys täyttää perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen ja sananvapauden vaatimukset myös Ahvenanmaalle sijoittautuneiden kuluttajien tilaamien aikakausi- ja sanomalehtien osalta. Näin ollen ehdotettu laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä eikä perustuslaillisia ongelmia ole.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Terhi Järvikare

Neuvotteleva virkamies Risto Sakki