Ålands landskapsregering

Asiakirjan nimi	Kirjeen nro
LAUSUNTO	56 F1
Asian nro	Päiväys
ÅLR 2021/1747	4.3.2021

Viite
Lausunto asiasta HE 18/2021 vp

Yhteyshenkilö
Osastolakimies Ida Hellgren

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta
Verojaosto
Sara Kuitunen
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Asia

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

Lausuntopyyntö

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt maakunnan hallituksen lausuntoa hallituksen esityksestä HE 18/2021 vp. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arvonlisäverolakia sekä Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annettua lakia (Ahvenanmaan poikkeuslaki). Ehdotetut muutokset tulevat voimaan 1.7.2021.

Valtiovarainministeriö pyysi 7.12.2020 maakunnan hallituksen lausuntoa hallituksen esityksen suomenkielisestä luonnoksesta viimeistään 19.1.2021. Maakunnan hallitus sai esityksen ruotsinkielisen käännöksen 29.1.2021, ja määräaika lausunnon antamiselle oli 9.2.2021.

Lainsäädäntövalta ja maakunnan oikeus tulla kuulluksi

Verotuksen osalta lainsäädäntövalta on jaettu maakunnan ja valtakunnan kesken. Arvonlisävero on välillinen vero, ja välilliset verot kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnan toimivaltaan.

Ahvenanmaan pöytäkirjan mukaan Ahvenanmaa ei kuulu EU:n arvonlisävero- ja valmisteveroalueeseen. Sen takia Ahvenanmaan ja Suomen sekä muun EU:n välillä on arvonlisäveroraja. Siten arvonlisäverodirektiiviä ja nyt käsiteltävänä olevia etämyyntidirektiivejä ei sovelleta Ahvenanmaalla. Valtakunnan lainsäädäntövallan kautta kansallista arvonlisäverolakia sovelletaan Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan poikkeuslaissa on Ahvenanmaan verorajasta johtuvat säännöt poikkeuksista kansalliseen arvonlisäverolakiin.

Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:n mukaan maakunnan hallituksen lausunto on hankittava sellaisista lakiehdotuksista, joilla on erityistä merkitystä Ahvenanmaalle. Koska Ahvenanmaan verorajan ylittävien lähetysten käsittelyllä on erityistä merkitystä Ahvenanmaalle, maakunnan hallitus työskentelee aktiivisesti näiden kysymysten parissa, ja sen tehtävänä on valvoa valtakunnan viranomaisten verorajan hoitoa ja vaikuttaa siihen.

Ahvenanmaan itsehallintolain 38 §:n mukaan valtionhallinnon ja maakunnan välisessä kirjeenvaihdossa on käytettävä ainoastaan ruotsin kieltä, joten sellainen aineisto, josta maakunnalta pyydetään lausuntoa, on toimitettava ruotsin kielellä. Maakunnalle erityisen tärkeiden lakiehdotusten tulee olla saatavilla ruotsiksi hyvissä ajoin ennen lausuntoajan umpeutumista, koska maakunnan hallitus ei muuten pysty analysoimaan kysymyksiä tehokkaasti.

Ehdotuksen sisältö

Ehdotuksella toteutetaan niin sanottujen etämyyntidirektiivien (neuvoston direktiivit (EU) 2017/2344 ja (EU) 2019/1995 sekä niihin liittyvä täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/2026) lopullisen implementoinnin vaatimat arvonlisäverolain ja Ahvenanmaan poikkeuslain muutokset. Ehdotuksen mukaan voimassa olevia tavaroiden rajat ylittävässä kuluttajakaupassa sovellettavia EU:n arvolisäverosäännöksiä muutetaan. Muutokset koskevat muun muassa yhteisön sisäistä tavaroiden etämyyntiä ja yhteisön ulkopuolelta tuotujen tavaroiden etämyyntiä sekä sähköisten markkinapaikkojen verovelvollisuutta koskevia säännöksiä.

Ehdotuksella poistetaan maahantuonnin verovapaus enintään 22 euron arvoisilta tavaralähetyksiltä. Jotta näiden kaikkien lähetysten arvolisäveron kanto ja tullaus olisi hallinnollisesti mahdollista, otetaan käyttöön uusi enintään 150 euron arvoisten lähetysten maahantuontia koskeva vapaaehtoinen erityisjärjestelmä. Erityisjärjestelmän avulla yhteisön ulkopuolelle sijoittautuneet yritykset, välittäjät ja sähköiset markkinapaikat voivat ilmoittaa kuluttajamyynneistä ja maksaa niiden arvonlisäverot koko EU:ssa rekisteröitymällä arvonlisäveroverovelvollisiksi ainoastaan yhdessä EU-maassa. Ehdotuksen myötä olisi käytössä kolme erilaista arvonlisäverolain mukaista niin sanottua erityisjärjestelmää. Maakunnan hallituksen käsityksen mukaan näitä sovelletaan Ahvenanmaan osalta seuraavasti.

- Yhteisöön sijoittumattomien palveluiden myyjien erityisjärjestelmä. Ehdotuksella järjestelmää laajennetaan siten, että se kattaa sähköisten palvelujen, radio- ja televisiolähetyspalvelujen ja telepalvelujen lisäksi myös muita palveluita. Erityisjärjestelmä kattaa edelleen ahvenanmaalaisten yritysten kuluttajamyynnin muualle EU:hun.
- Vain EU:n sisäisiä myyntejä koskeva erityisjärjestelmä, jossa siis sekä myyjät että kuluttajat ovat sijoittautuneet EU:hun. Järjestelmää kutsutaan unionin järjestelmäksi, ja sitä ehdotetaan laajennettavaksi radio- ja televisiolähetyspalvelujen ja telepalvelujen lisäksi myös muihin palveluihin. Järjestelmää laajennetaan lisäksi koskemaan EU:n sisäistä tavaroiden etämyyntiä sekä jäsenvaltion sisäistä tavaroiden myyntiä sellaisen sähköisen rajapinnan kautta, joka mahdollistaa yhteisöön sijoittautumattoman elinkeinonharjoittajan myynnin. Ehdotuksen mukaan järjestelmä koskisi sellaisten ahvenanmaalaisten yritysten vientimyyntiä, jotka myyvät tavaroita EU:ssa sähköisen rajapinnan kautta. Ehdotuksen mukaan järjestelmää sovellettaisiin myös yhteisön ulkopuolelta ahvenanmaalaisiin kuluttajiin kohdistuvaan etämyyntiin.
- Uusi erityisjärjestelmä, joka koskee todelliselta arvoltaan enintään 150 euron lähetysten maahantuontia yhteisön kuluttajille. Uutta erityisjärjestelmää voidaan ehdotuksen mukaan soveltaa Ahvenanmaalta muualle EU:hun tapahtuvaan kuluttajiin kohdistuvaan vientiin. Sitä voidaan soveltaa myös yhteisön ulkopuolelta ahvenanmaalaisiin kuluttajiin kohdistuvaan etämyyntiin. Se ei kuitenkaan koske maahantuontia Manner-Suomesta tai muista EU-maista.

Maahantuonnin erityisjärjestelmälle tulee myös vaihtoehto niitä tapauksia varten, joissa etämyyjät eivät käytä erityisjärjestelmää. Se on vapaaehtoinen erityisjärjestely, jota voidaan soveltaa myös Manner-Suomesta, muista EU-maista ja EU:n ulkopuolisista maista Ahvenanmaalle tapahtuvaan maahantuontiin. Siinä kuljetusyhtiö näyttää tavarat Tullille vastaanottajan laskuun ja veloittaa arvonlisäveron tavaran vastaanottajalta sekä ilmoittaa ja maksaa sen Tullille.

Maakunnan hallituksen näkemykset

Yleistä ehdotuksesta

Koska Ahvenanmaa katsotaan kolmanneksi maaksi, kaikki ahvenanmaalaisten kuluttajien tavarakaupat ovat maahantuontia. Ehdotuksella uudistetaan yhteisön verkkokaupankäyntiä koskeva arvonlisäveron kanto ja sillä on siksi erityistä merkitystä Ahvenanmaalle. Ehdotus on teknisesti haastava ja maakunnan hallituksen valtiovarainministeriöltä saamassa käännetyssä versiossa oli kielellisiä epäselvyyksiä. Siksi maakunnan hallitus pitää puutteena sitä, että sille annettiin vain viikko aikaa ruotsinkielisen lakiehdotuksen analysoimiseen valtiovarainministeriön lausuntokierroksella.

Esityksen aiemman ruotsinkielisen version epäselvyydet on nyt korjattu, ja valtiovarainministeriö on kirjannut esitykseen maakunnan hallituksen ja Åland Post Ab:n näkemyksiä. Se ei kuitenkaan ole ottanut niitä huomioon.

Maakunnan hallitus pitää puutteena sitä, että vaikutusarvioinnissa ei ole arvioitu esityksen vaikutuksia Ahvenanmaan maakuntaan, vaikka kaikki Ahvenanmaalle kohdistuvat tavarakaupat ovat maahantuontia. Ehdotuksella on siis suhteessa enemmän vaikutusta Ahvenanmaan maakuntaan kuin muuhun Suomeen. Jo tällä hetkellä monet verkkokaupat eivät toimita tavaroita ahvenanmaalaisille kuluttajille, koska Ahvenanmaa lasketaan kolmanneksi maaksi. Vaarana on, että ehdotus pahentaa tilannetta.

Ahvenanmaalaisten myyjien harjoittama vienti

Etämyyntidirektiivin mukaan valtakunta on velvollinen mahdollistamaan sen, että kolmanneksi maaksi suhteessa valtakuntaan ja muuhun EU:hun luokiteltava Ahvenanmaa voi soveltaa unionin järjestelmää niiltä osin kuin siinä on kyse kolmannesta maasta tapahtuvasta myynnistä, ja että Ahvenanmaa voi soveltaa maahantuonnin erityisjärjestelmää ja myös vaihtoehtoista erityisjärjestelyä esimerkiksi Ahvenanmaalta Suomeen vietäviä tavaroita kuljettaviin kuljetusyrityksiin.

Maakunnan hallitus pitää myönteisenä näiden uusien hallinnollisten edellytysten luomista Ahvenanmaalta Manner-Suomeen ja muualle EU:hun kohdistuvalle kuluttajaviennille. Tällä hetkellä on tosin Ahvenanmaan elinkeinoelämän pienimuotoisuuden takia epäselvää, ottavatko Ahvenanmaan yritykset niitä käyttöön.

Maahantuonti ahvenmaalaisille kuluttajille

Vähäarvoisten tavaralähetysten verovapauden poistuminen lisää Ahvenanmaalle kohdistuvaan maahantuontiin liittyvää hallinnollista taakkaa, koska myös vähäarvoisista lähetyksistä on tehtävä tulli-ilmoitus. Enintään 22 euron arvoisin lähetyksiin sisältyneistä tavaroista ei aiemmin vaadittu tulli-ilmoitusta.

Ehdotuksen mukaan valtakunnalla ei ole velvollisuutta mahdollistaa maahantuonnin erityisjärjestelmän tai maahantuonnin erityisjärjestelyn soveltamista arvoltaan enintään 150 euron lähetysten maahantuontiin Ahvenanmaalle, koska Ahvenanmaalle tapahtuvaan tuontiin ei sovelleta etämyyntidirektiiviä. Tällaisten lähetysten maahantuonnin helpottamiseksi ehdotetaan kuitenkin, että erityisjärjestelmää sovellettaisiin Ahvenanmaalle kolmansista maista tapahtuvaan maahantuontiin. Vapaaehtoista erityisjärjestelyä voitaisiin soveltaa, jos tavarat tuodaan Manner-Suomesta, muusta EU-maasta tai muusta kolmannesta maasta.

Niissä tapauksissa, joissa vähäarvoiset lähetykset tuodaan EU-maasta tai Manner-Suomesta, Ahvenanmaalla asuvien kuluttajien asema heikkenee verrattuna valtakunnassa asuviin henkilöihin, koska verovapaus poistuu ja ilmoittamisvelvollisuus otetaan käyttöön, mutta mahdollisuutta ensisijaisen yksinkertaistetun menettelyn, eli uuden erityisjärjestelmän, soveltamiseen hallinnollisen taakan keventämiseksi ei tarjota. Siten enintään 150 euron arvoiset Ahvenanmaalle muusta EU-maasta saapuvat lähetykset eivät todennäköisesti kuuluisi minkään yksinkertaistetun menettelyn piiriin. Jotta erityisjärjestelyn soveltaminen olisi kannattavaa esimerkiksi ruotsalaisille myyjille, tarvittaisiin todennäköisesti enemmän ostajia kuin mitä Ahvenanmaalta tavallisesti yksittäisen myyjän tavaroille löytyy.

Maakunnan hallitus toteaa, että ahvenanmaalaisten kuluttajien kannalta Manner-Suomen verkkokauppojen merkitys siis kasvaa entisestään. Sen takia Manner-Suomen ja Ahvenanmaan välisen verorajanumeroon perustuvan yksinkertaistetun menettelyn säilyttäminen on hyvin tärkeää, jotta kuluttajat voisivat ostaa verkosta alle 150 euron arvoisia lähetyksiä hallinnollista taakkaa lisäämättä.

Ehdotuksessa arvioidaan, että unionin erityisjärjestelmän laajentuminen voi lisätä yhteisön sisäistä tavaroiden etämyyntiä, mikä voi lisätä tarjontaa ja vaihtoehtoja kuluttajille sekä laskea hintoja. Unionin järjestelmän ja maahantuonnin erityisjärjestelmän puitteissa tapahtuva myynti ei koske muista EU-maista Ahvenanmaalle tapahtuvaa tuontia. Maakunnan hallituksen mielestä tämä uhkaa johtaa siihen, että EU:ssa toimivat verkkokaupat vähentävät ahvenanmaalaisille kuluttajille tarjoamiaan palveluita. Maakunnan hallitus pitää tärkeänä sitä, että ehdotukseen sisältyvillä muutoksilla ei olisi kielteisiä vaikutuksia EU:ssa toimivien verkkokauppojen halukkuuteen tarjota toimituksia ahvenanmaalaisille kuluttajille.

Sanoma- ja aikakauslehtien tuonti Ahvenanmaalle

Maakunnan hallituksen ja Åland Post Ab:n lausuntojen jälkeen esitykseen sisältyy nyt analyysi ehdotuksen suhteesta perustuslakiin sanoma- ja aikakausilehtien tuontia Ahvenanmaan maakuntaan koskevilta osin. Valtiovarainministeriö katsoo perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 19/2014 vp viitaten, että ehdotus on perustuslain kannalta ongelmaton. Lisäksi ehdotuksessa todetaan seuraavaa:

- *Todetaan, että etämyyntidirektiivin takia tehtäviä muutoksia sovellettaisiin lähtökohtaisesti Ahvenanmaalle tapahtuvaan maahantuontiin. Siten vähäarvoisten tavaroiden tuonnin verottomuuden poistaminen koskisi myös Ahvenanmaalle tapahtuvaa tuontia. Tämä olisi perusteltua uudistuksen tarkoituksena olevan kilpailuneutraalisuuden vuoksi, ja myös yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta.*

- *Ahvenanmaalle tilattavia aikakausi- ja sanomalehtiä koskeva verovapaus olisi vastoin muutoksen tavoitteita ja asettaisi Ahvenanmaalle sijoittautuneet kuluttajat parempaan asemaan muualle sijoittuneisiin kuluttajiin verrattuna.*

Maakunnan hallitus on täysin toista mieltä ja tulkitsee myös perustuslakivaliokunnan lausunnon sisällön toisella tavalla. Ehdotuksen tarkoituksena on kilpailuneutraliteetin säilyttäminen. Koska kaikki Ahvenanmaalla luettavat ruotsinkieliset aikakausilehdet tulevat käytännössä Ruotsista, ja koska Ahvenanmaalla luettavien aikakausilehtien määrä on pieni, on vaikea ymmärtää, miten niiden verovapaalla tuonnilla voisi olla kielteisiä vaikutuksia kilpailuneutraliteetin kannalta.

Koska kaikki tilatut aikakausilehdet tuodaan Ahvenanmaalle, ehdotus johtaisi tilanteeseen, jossa jokaisesta ahvenanmaalaiselle kuluttajalle saapuvasta aikakausilehden numerosta on tehtävä tulli-ilmoitus ja perittävä verot ennen kuin se voidaan toimittaa asiakkaalle. Tämä toimii hyvin silloin kun aikakausilehti toimitetaan Manner-Suomesta verorajarekisteröidyn myyjän toimesta. Se ei kuitenkaan toimi hyvin, jos aikakausilehti toimitetaan Ruotsista, koska uutta erityisjärjestelmää ei sovelleta kyseisiin lähetyksiin. Näissä tapauksissa ahvenanmaalainen kuluttaja joutuu joka kerta aikakausilehden uuden numeron saapuessa tekemään siitä tulli-ilmoituksen ja maksamaan arvonlisäveron. Maakunnan hallitus pelkää tästä aiheutuvan hallinnollisen taakan johtavan siihen, että suuri osa ahvenanmaalaisista kuluttajista lopettaa aikakausilehtien tilaamisen. Vastaavanlaista tilannetta ei synny Manner-Suomen kuluttajille, toisaalta siksi, että heille on tarjolla kotimaisia aikakausilehtiä, joita he voivat tilata, ja toisaalta siksi, että niissä tapauksissa, joissa aikakausilehdet tulevat toisesta EU-maasta tai kolmannesta maasta, lähetyksen käsittelyyn voidaan soveltaa joko uutta erityisjärjestelmää tai unionin järjestelmää.

Sen erityisjärjestelyn käyttö, jota voisi soveltaa myös kolmansista maista, muualta EU:sta ja Manner-Suomesta Ahvenanmaalle tapahtuvaan tuontiin riippuu kuljetusyhtiön halukkuudesta erityisjärjestelyn soveltamiseen, ja kuljetusyhtiön on maksettava siitä tullausmaksu. Kuljetusyhtiöt haluavat todennäköisesti tarjota erityisjärjestelyä, jos ahvenanmaalaisten tilaajien määrä on suuri. Menettely edellyttää lisäksi sitä, että kuljetusyhtiöllä on maahantuojan antama valtuutus, ja periaatteessa sitä, että maahantuojalta on perittävä arvonlisävero ennen luovutusta, mikä hidastaa toimitusta. Koska sanoma- ja aikakausilehdet ovat tyypillisesti toistuvia lähetyksiä, ja koska kuljetusyhtiö perii niistä lähetyskohtaisen tullimaksun, erityisjärjestelyn kautta käsiteltävien sanoma- ja aikakausilehtien tilaamisesta tulee taloudellisesti kestämätöntä.

Ahvenanmaalaisia kuluttajia ei siis asetettaisi muualle sijoittautuneita kuluttajia parempaan asemaan, jos aikakausilehtien tuonnin verovapaus säilyisi, vaan ahvenanmaalaiset kuluttajat asetetaan muita suomalaisia kuluttajia huonompaan tilanteeseen joka tapauksessa, koska jokaisesta aikakausilehtilähetyksestä on tehtävä tulli-ilmoitus.

Kuten perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 19/2014 vp), ahvenanmaalaiset kuluttajat tilaavat suhteellisesti muita suomalaisia enemmän aikakausilehtiä valtakunnasta, Ruotsista ja muista maista, ja tuolloin käsiteltävänä ollut ehdotus olisi vaikuttanut eri tavoin Ahvenanmaan maakuntaan kuin valtakuntaan. Perustuslakivaliokunta totesi lisäksi, että tuolloin ehdotetut muutokset olisivat voineet vähentää erityisesti Ahvenanmaalle tilattavien lehtien määrää, ja että *tällainen seuraus olisi Ahvenanmaan erityisasema ja kielelliset oikeudet huomioon ottaen valitettavaa, eikä se olisi sananvapauden toteutumisen kannaltakaan ongelmatonta*. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että Ahvenanmaan maakunnan osalta oli perusteltua miettiä muita ratkaisuja, ja että Ahvenanmaan maakuntaa koskevaan poikkeavaan ratkaisuun ei valiokunnan mielestä sisältyisi merkittäviä yhdenvertaisuusongelmia ottaen huomioon lainsäätäjän laaja harkintamarginaali yhdenvertaisuuskysymyksissä.

Koska etämyyntidirektiiviä ei sovelleta Ahvenanmaalle tapahtuvaan tuontiin, vähäarvoisten lähetysten tuontia Ahvenanmaalle koskevan poikkeuksen säilyttäminen on mahdollista. Maakunnan hallitus katsoo edelleen, että on syytä säilyttää Ahvenanmaan poikkeuslain sanoma- ja aikakausilehtien tuontia koskeva verovapaus. Ahvenanmaan väestömäärä huomioon ottaen näiden lähetysten verovapaudella ei olisi mainitsemisen arvoista vaikutusta Suomen verokertymään. Sen sijaan sillä olisi vaikutusta ahvenanmaalaisten kuluttajien mahdollisuuksiin tilata erityisesti ruotsalaisia sanoma- ja aikakausilehtiä myös jatkossa. On tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin, joilla mahdollistetaan se, että sanoma- ja aikakausilehtitilaukset jatkossakin voidaan toimittaa suoraan ahvenanmaalaisten kuluttajien postilaatikoihin.

Maakunnan hallitus katsoo lisäksi, että tullausta voitaisiin yksinkertaistaa siten, että lehtitilauksesta tehtäisiin tulli-ilmoitus vain kerran, ei jokaisen lehden numeron toimituksen yhteydessä.

Ministeri Roger Höglund

Osastolakimies Ida Hellgren