VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Lausunto

10.11.2022

VN/645/2022
VN/645/2022-VM-20

Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on 8.11.2022 pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa asiassa HE 225/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle digitaalisen alustatalouden toimijoiden tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi. Valtiovarainministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota verojaostolle asiantuntijakuulemisen yhteydessä annettujen kirjallisten lausuntojen yksittäisiin kohtiin.

Raportointivelvollisuus konsernitilanteissa

Wolt Enterprises Oy toteaa verojaostolle antamassaan lausunnossa, että hallinnollisen tehokkuuden kannalta olisi hyvä, jos raportointi voidaan suorittaa yhden jäsenvaltion kautta. Wolt Enterprises Oy:n mukaan lain perusteluissa voitaisiin vielä selkeämmin kuvata, että konsernitilanteissa jäsenvaltioihin rekisteröityneet tytäryhtiöt voivat ilmoittaa paikalliselle veroviranomaiselle siirtäneensä raportointi- ja tiedonantovelvollisuutensa toiselle alustaoperaattorille, esimerkiksi konsernin emoyhtiölle. Yhtiön mukaan asiantilaan liittyy tällä hetkellä epäselvyyttä.

DAC7-direktiivissä säädetään tilanteesta, jossa raportoivan alustaoperaattorin on valittava jäsenvaltio, jossa se täyttää raportointivaatimukset. Tämä velvollisuus koskee tilannetta, jossa raportoiva alustaoperaattori, joka on yksi ja sama oikeushenkilö tai oikeudellinen järjestely, täyttää raportoivan alustaoperaattorin edellytykset useammassa jäsenvaltiossa. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ehdotetun digitaalisen alustatalouden toimijoiden tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla annetun lain 12 §:ssä säädettäisiin täsmällisesti, että valinta koskee vain samaa alustaoperaattoria. Valtiovarainministeriö katsoo, ettei laki ole tältä osin tulkinnanvarainen. Direktiivi ei salli laajentaa menettelyä esimerkiksi konserniyhtiöihin tai muihin intressiyhtiöihin, jotka ovat erillisiä oikeushenkilöitä tai oikeudellisia järjestelyjä. 12 § vastaa sisällöllisesti ja laajuudeltaan tätä direktiivin kohtaa. 12 §:n mukaan Suomeen raportoivan alustaoperaattorin, jolla on raportointivelvollisuus myös toisessa tai useammassa jäsenvaltiossa, olisi valittava raportointivelvoitteensa täyttämiseksi yksi niistä jäsenvaltioista, jossa sillä olisi raportointivelvollisuus.

DAC7-direktiivissä säädetään lisäksi menettelystä, jolla voidaan välttää samojen tietojen ilmoittaminen kahteen kertaan. Direktiivissä on raportoivaa alustaoperaattoria koskeva mahdollisuus vapautua tietojen ilmoittamisesta tilanteessa, jossa raportoivalla alustaoperaattorilla on kansallisen lainsäädännön mukaiset todisteet siitä, että toinen raportoiva alustaoperaattori on jo toimittanut samat tiedot jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Hallituksen esityksessä ehdotetun digitaalisen alustatalouden toimijoiden tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla annetun lain 13 § vastaa sisällöllisesti ja laajuudeltaan tätä direktiivin kohtaa. Direktiivi sallii vain kahdenkertaisen raportoinnin poistamisen eikä se salli raportointivelvollisuuden laajempaa siirtämistä toiselle raportoivalle alustaoperaattorille. Suomeen raportoiva alustaoperaattori voisi 13 §:n mukaisesti vapautua velvollisuudestaan ilmoittaa Verohallinnolle tietoja raportoitavista myyjistä tilanteessa, jossa toisessa jäsenvaltiossa samoista tiedoista raportointivelvollinen ja samat tiedot ilmoittanut alustaoperaattori olisi esimerkiksi Suomeen

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Valtiovarainministeriö				
PL 28 00023 Valtioneuvosto	Snellmaninkatu 1 A Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		kirjaamo.vm@gov.fi

raportoivan alustaoperaattorin kanssa samaan konserniin kuuluva yhtiö. Edellytyksenä olisi, että 13 §:n ja direktiivin edellytykset täyttyvät kulloinkin kyseessä olevan raportointikauden osalta.

Suomeen raportoiva alustaoperaattori voisi aina käyttää velvoitteidensa täyttämisessä palveluntarjoajaa. Ilmoitukset annettaisiin aina raportoivan alustaoperaattorin nimissä. Siten esimerkiksi konserni voisi aina valita, että yksi konserniyhtiö toteuttaisi käytännössä raportoinnin kaikkien raportointivelvollisten konserniyhtiöiden osalta. Vastuu velvoitteiden täyttämisestä säilyisi kuitenkin aina kullakin raportoivalla alustaoperaattorilla.

Laiminlyöntimaksu

Veronmaksajain Keskusliitto ry (jäljempänä *Veronmaksajat*) toteaa verojaostolle antamassaan lausunnossa, että ehdotetun lainsäädännön voimaantulo vuoden 2023 alusta voi aiheuttaa tahattomia laiminlyöntejä ilmoitusvelvollisille. Veronmaksajat olettaa myös, etteivät Verohallinnon ohjeet ole käytettävissä vielä vuoden 2023 alussa. Veronmaksajat toteaa kokemuksen osoittaneen, ettei Verohallinto käytä verotusmenettelylain 22 a §:n mahdollistamaa harkintavaltaa laiminlyöntimaksun kohtuullistamisessa ja sen kokonaan määräämättä jättämisessä aina kun siihen olisi perusteita.

Veronmaksajat esittää hallituksen esityksessä ehdotettuihin laiminlyöntimaksun määräämisen edellytyksiin muutosta. Veronmaksajat esittää, että voimaantulosäännökseen lisätään lainkohta, jonka mukaan verotusmenettelylain 22 a §:n mukainen laiminlyöntimaksu määrätään vuoden 2023 aikana välitetyistä myynneistä vain, jos laiminlyönti osoittaa ilmeistä piittaamattomuutta velvollisuudesta ilmoittaa tietoja. Tämän lisäyksen myötä ilmoitusvelvolliselle ei määrättäisi laiminlyöntimaksua esimerkiksi tilanteessa, jossa vuodelta 2023 ilmoitettavat tiedot eivät kattaisi koko vuotta sen vuoksi, että järjestelmä ei ole ollut valmis vielä vuoden 2023 alussa. Veronmaksajat toteaa lisäksi, että vastaavanlainen säännös on tulorekisterilain (53/2018) voimaantulosäännöksessä myöhästymismaksusta.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan Veronmaksajien lausunnossaan esittämä siirtymäsäännös tarkoittaisi toteutuessaan sitä, ettei vuoden 2023 osalta tapahtuneista velvoitteiden laiminlyönneistä määrättäisi eikä edes voisi määrätä verotusmenettelylain 22 a §:n 1 ja 2 momentin mukaisia laiminlyöntimaksuja, vaan laiminlyöntimaksuja voitaisiin määrätä ainoastaan pykälän 3 momentin perusteella eli tahallisuudesta tai törkeästä huolimattomuudesta johtuvista laiminlyönneistä. Siirtymäsäännöstä, jossa säädettäisiin ainoastaan 3 momentin soveltumisesta ensimmäisinä raportointivuosina, ei ole hallituksen esitystä laadittaessa katsottu perustelluksi. Ensinnäkin, raportoivien alustaoperaattorien on ilmoitettava tiedot veroviranomaiselle ensimmäisen kerran vasta vuoden 2024 tammikuun loppuun mennessä ja vaadittujen huolellisuusmenettelyjen suorittamiseen on aikaa vuoden 2023 loppuun asti. Toiseksi hallituksen esitystä laadittaessa on katsottu, että Verohallinto voi virka-apudirektiivin aiempien muutosten kansallisten täytäntöönpanolainsäädäntöjen tavoin ottaa verotusmenettelylain 22 a §:n laiminlyöntimaksua määrätessään huomioon sen, että kyse on uudesta velvoitteesta.

Kolmanneksi, DAC7-direktiivi edellyttää jäsenvaltioilta seuraamussäännöksiä direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomisesta. Direktiivissä ei ole siirtymäsäännöstä, joka sallisi jäsenvaltioiden olla jättämättä laiminlyönnit sanktioimatta ensimmäisinä vuosina. Direktiivi näin ollen edellyttää, että raportointia on vaadittava ja laiminlyönteihin on voitava puuttua alusta lähtien, tarvittaessa myös sanktioin. Tämän vuoksi tulorekisterilain voimaantulosäännöstä vastaavaa siirtymäsäännöstä ei olisi sallittua säätää.

Finnwatch ry pitää esitettyjä sanktioita raportoinnin laiminlyönnistä todella matalina ja esittää verojaostolle antamassaan lausunnossa, että sanktioita tulisi korottaa korjaamalla samassa yhteydessä verotusmenettelylain 22 a §:ää.

DAC7-direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon vaatimusten toteutumisen arviointia ei voida tehdä yksinomaan velvoitteiden laiminlyönneistä määrättävien sanktioiden suuruutta vertaamalla. Direktiivissä ei myöskään säädetä kansallisten sanktioiden suuruudesta. Joissakin valtioissa ennaltaehkäisevyys toteutetaan huomattavankin suurin sanktioin. Direktiivin edellyttämä laiminlyöntien ennaltaehkäisevyys ei Suomessa muodostuisi ainoastaan laiminlyöntimaksuista ja niiden määräämisestä.

Laiminlyöntimaksut olisivat yksi osa Verohallinnon valvontakokonaisuutta, jonka tarkoituksena olisi varmistaa, että tiedonantovelvolliset toimivat oikein ja täyttävät velvoitteensa. Suomessa direktiivin tehokas täytäntöönpano ei olisi sanktiokeskeistä, vaan Verohallinto varmistaisi ohjauksellaan, tarkastuksilla ja muilla valvontakeinoilla velvoitteiden täyttämisen myös tilanteissa, joissa verovelvollinen ei ole oma-aloitteisesti täyttänyt velvoitteitaan. Sanktioiden ennaltaehkäisevyyttä arvioitaessa on lisäksi huomattava, että tiedonantovelvoitteiden laiminlyönteihin voitaisiin eri tilanteissa soveltaa myös muita sanktiosäännöksiä, joilla voidaan katsoa olevan ennaltaehkäisevää vaikutusta erityisesti laajalle joukolle palveluja tarjoaville toimijoille. Verohallinto voisi esimerkiksi poistaa toimijan ennakkoperintärekisteristä silloin, jos toimija laiminlyö verotukseen liittyvät velvollisuutensa (ennakkoperintälaki 26 §:n 2 mom., 1118/1996). Tieto ennakkoperintärekisteriin kuulumisesta on julkinen.

Verotusmenettelylain 22 a §:ssä säädetään laiminlyöntimaksun määräämisestä kyseisen lain 3 luvun mukaisten sivullisen tiedonantovelvollisuuksien laiminlyönneistä. Pykälää sovelletaan usean erisisältöisen tiedonantovelvollisuuden laiminlyönteihin. Valtiovarainministeriö katsoo, että verotusmenettelylain 22 a §:n sanktiotason riittävyyttä olisi tarkoituksenmukaista arvioida osana suurempaa kokonaisarviota, jos se katsotaan perustelluksi. Kokonaisarviossa olisi tällöin tarkoituksenmukaista ottaa huomioon kaikki tilanteet, joihin 22 a §:ää sovelletaan sekä tarkastella 22 a §:n sanktioita yhdessä muiden tiedonantovelvollisuuden laiminlyönteihin soveltuvien sanktiosäädösten, mukaan lukien rikosoikeudelliset sanktiot, kanssa.

DAC7-direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle asettama aikataulu ei olisi mahdollistanut laajaa arviointia nyt esillä olevan lakimuutosehdotuksen yhteydessä. Valtiovarainministeriö katsoo lisäksi, ettei direktiivin täytäntöönpano edellytä muuttamaan verotusmenettelylain 22 a §:n sanktiotasoa.

Nollailmoituksen antamisvelvollisuus

Suomen Yrittäjät katsoo verojaostolle antamassaan lausunnossa, että hallituksen esitykseen sisältyvän niin sanotun nollailmoituksen antamisvelvollisuuden tarpeellisuutta tulisi vielä harkita. Harkinnassa tulisi ottaa huomioon raportoiville alustaoperaattoreille tämän DAC7-direktiiviin sisältymättömän kansallisen lisävelvoitteen aiheuttama ylimääräinen hallinnollinen taakka sekä mahdolliset nollailmoituksen antamisvelvollisuuteen liittyvät rajanveto-ongelmat.

Kuten hallituksen esityksen lausuntopalautetta käsittelevässä jaksossa 6 todetaan, direktiivi ei nimenomaisesti edellytä nollailmoituksen antamista vaan sen vaatiminen on jäsenvaltioille vaihtoehto direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon vaatimusten täyttämiseksi. Direktiivin tehokas täytäntöönpano edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat raportoivien alustaoperaattorien tutkivan, tunnistavan ja raportoivan kaikki direktiivin edellyttämät tiedot. Tehokkaan täytäntöönpanon vaatimus on DAC7-direktiiviä vastaavasti muun muassa DAC2-direktiivissä. Valtiovarainministeriö katsoo, että standardoidun nollailmoitusmenettelyn voidaan katsoa olevan tehokkaan täytäntöönpanon velvoitteiden täyttämiseksi soveltuvin menettely myös eri osapuolten hallinnollisten kustannusten näkökulmasta. Nollailmoituksen vaihtoehtona olisi pakollinen rekisteröityminen ja Verohallinnon kattavampi jälkikäteinen valvonta niille, jotka eivät ole antaneet ilmoitusta. Vastaava nollailmoitusvelvollisuus on käytössä esimerkiksi DAC2-direktiivin mukaisessa tiedonantovelvollisuudessa, jonka nojalla finanssilaitokset ilmoittavat Verohallinnolle finanssitilitietoja. Valtiovarainministeriö katsoo, ettei standardoidulla nollailmoituksella vuosittain annettava vahvistus siitä, että raportoiva alustaoperaattori on noudattanut velvoitteitaan ja ettei sillä ole raportointikaudelta ilmoitettavia tietoja, ole muita direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon varmistavia toteuttamisvaihtoehtoja raskaampi.

DAC7-direktiivin tehokas täytäntöönpano edellyttää, ettei verovelvollinen voi nollailmoitusvelvollisuudesta riippumatta mahdollisissa rajanvetotapauksissa jättää selvittämättä, onko se raportoiva alustaoperaattori. Verohallinnon on tutkittava ja ratkaistava asia ja varmistettava, että verovelvollinen on noudattanut velvoitteitaan. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö katsoo, ettei nollailmoitusvelvollisuus aiheuta ylimääräistä ja tarpeetonta hallinnollista taakkaa raportoiville alustaoperaattoreille.

Osastopäällikkö, ylijohtaja	Terhi Järvikare
Erityisasiantuntija	Antti Kurikka