FINANSSIALA

18.1.2023

Kaarlela Teija

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

HE 317/2022 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuutta koskevaksi lainsäädännöksi

Kulut ulkopuolisille pidettävä mahdollisimman pieninä

- Esityksen tavoitteena oleva verkkokaupan alv-petosten vähentäminen on hyvä ja kannatettava. Esitetty raportointi aiheuttaa kuitenkin hallinnollista taakkaa ja kustannuksia petoksiin täysin syyttömille osapuolille eli maksupalveluntarjoajille. Onkin tärkeää pitää niille aiheutuva hallinnollinen taakka ja kustannukset mahdollisimman pieninä.
- Esittelevä ministeriö on tehnyt direktiivin virallisesta käännöksestä poikkeavan tulkinnan säilytys- ja tiedonantovelvollisuutta koskevan 25 kappaleen rajan laskemista koskien. Ministeriön esittämä uusi käännöstulkinta aiheuttaisi raportoiville maksupalveluntarjoajille huomattavaa hallinnollista taakkaa, eikä käännöksen muuttaminen ole FA:n käsityksen mukaan linjassa EU-oikeuden tai suomalaisen lainsäädännön ohjeistuksen kanssa.
- Maksutietoja sisältävät rekisterit tulevat sisältämään valtavan määrän tietoja. Rekisterin tietosisältöä ja pääsyä tietoihin on tietosuojasyistä rajattu. Esitys näyttäisi kuitenkin antavan mahdollisuuden rekisteritietojen käyttöön myös muuhun kuin sääntelyn ensisijaisiin tarkoituksiin, mikä kyseenalaistaisi tietosuojakeinojen tehokkuuden. Rekisteristä puuttuvien tietojen täydentäminen vertailutietokyselyiden kautta aiheuttaisi myös huomattavia kustannuksia maksupalveluntarjoajille.

1 Esityksessä on pidättäydyttävä direktiivin sanamuodossa

Lausuntokierroksella olleessa esityksessä oli direktiivin 243 b artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan 25 kappaleen säilytys- ja raportointirajan laskemisen osalta noudatettu direktiivin virallista suomenkielistä käännöstä, jonka mukaan rajaa sovelletaan, kun maksupalveluntarjoaja tarjoaa kalenterivuosineljänneksen aikana samalle maksunsaajalle maksupalveluja yli 25:n rajat ylittävän maksun osalta.

Hallituksen esityksen sivulla 13 todetaan: ” Suomenkielinen käännös on kuitenkin osittain virheellinen, sillä säännöksen on tarkoitus koskea sekä maksajan että maksunsaajan maksupalveluntarjoajaa. Englannin kielistä säännöksen loppuosaa vastaava suomennos kuuluisi: maksupalveluntarjoaja tarjoaa kalenterivuosi-neljänneksenaikana maksupalveluja yli 25:n rajat ylittävän, samalle saajalle menevän maksun osalta.”

Englanninkielinen teksti kuuluu näin: “The requirement to which payment service providers are subject under paragraph 1 shall apply where, in the course of a calendar quarter, a payment service provider provides payment services corresponding to more than 25 cross-border payments to the same payee.”

FA:n käsityksen mukaan ei ole laisinkaan ilmiselvää, että direktiivin virallinen suomenkielinen teksti olisi virheellinen. Asialla on merkitystä pankeille, koska 25

kappaleen säilytys- ja raportointirajan laskeminen nimenomaan muissa pankeissa olevien saajien osalta on teknisesti työläs ja kustannuksia aiheuttava.

Sanamuodolla on merkitystä, koska esityksessä maksupalvelulla tarkoitetaan maksupalvelulaissa määriteltyjä maksupalveluita. On huomattava, että maksajan maksupalveluntarjoaja ei miltään osin tarjoa maksupalvelulain tarkoittamia maksupalveluja maksunsaajalle, jos tämä käyttää eri maksupalveluntarjoajaa. Esim. suomalaisen pankin ei voida katsoa tarjoavan maksupalveluita Kiinassa sijaitsevalle yritykselle, kun se välittää asiakkaansa eli ostajan maksun yrityksen Kiinassa sijaitsevalle pankille, joka huolehtii maksun hyvittämisestä yrityksen tilille.

Direktiivin virallisessa suomenkielisessä tekstissä pysyminen tarkoittaisi, että koska maksupalveluntarjoaja ei lähtevien maksujen osalta tarjoa maksupalveluita saajalle, ei raportointi- ja säilytysrajaa koskevaa laskentaa tarvitse lähtevien maksujen osalta toteuttaa. Saapuvien maksujen osalta maksupalveluntarjoaja tarjoaa palveluita saajalle ja niiden osalta laskenta toteutuu. Näin ollen 25 kappaleen rajan laskemisen ulkopuolelle jäisivät Suomesta kolmansiin maihin lähtevät maksut.

Virallisessa suomenkielisessä tekstissä pitäytymisen puolesta puhuu sekä EU-sääntely (SEUT 55 artikla ja asetus nro 1 Euroopan talousyhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä) että Suomen osalta oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian ohjeistus[i].

FA esittääkin. että verojaosto muuttaa rajat ylittäviä maksuja koskevasta maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuudesta annettavan lain 4 § ensimmäisen momentin lausuntokierroksella olleeseen muotoon ”Mitä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 29 §:n 7 momentissa ja tämän lain 3 §:ssä säädetään, sovelletaan vain, jos maksupalveluntarjoaja tarjoaa Suomessa kalenterivuosineljänneksen aikana samalle maksunsaajalle maksupalvelua enemmän kuin 25 rajat ylittävän maksun osalta”

2 Raportoitujen tietojen muu käyttö kaipaa tarkennusta

Esityksen ensisijaisena tarkoituksena on saada kiinni yritykset, jotka kiertävät arvonlisäverovelvoitteitaan rajat ylittävässä verkkokaupassa. Esityksen mukainen eurooppalainen rajat ylittävien tapahtumien maksurekisteri ja sen kotimaahan tallennettava osa sisältämään valtavat määrät maksutapahtumatietoja (pelkästään Suomen osalta 145 miljoonaa kappaletta vuoden 2019 volyymien perusteella). Koska maksupalveluntarjoajat eivät pysty yksiselitteisesti erottelemaan verkkokauppaan liittyviä maksuja muista maksutapahtumista, raportoitavaksi tulevat kaikki rajat ylittävät maksut, joista suurin osa ei liity lainkaan verkkokauppaan, eikä kaikilla raportoitavilla maksuilla ole liittymää arvonlisä- tai muuhunkaan verotukseen.

Esityksen perusteluissa sivulla 37 on todettu, että henkilötietojen arkaluonteisuuden vuoksi säilytettävät ja raportoitavat tiedot rajattaisiin tyhjentävästi vain lain tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin. Euroopan tietosuojavaltuutettu on myös direktiiviä koskevassa kannanotossaan korostanut tarvetta rajata henkilötietoja siten, että ne eivät sisällä kuluttajia koskevia tietoja. Esityksen sisältämän 25 kappaleen säilytys- ja raportointirajan tarkoituksena onkin suojata yksityishenkilöiden tietoja kohdistamalla raportointi nimenomaan yritystoimintaan liittyviin maksuihin.

Esityksessä korostetaan myös sitä, että tietojen arkaluonteisuuden vuoksi on pääsy CESOP-rekisteriin rajattu tarkasti määritellyille virkamiehille.

Nämä tarkat rajaukset kuitenkin vesittyvät, tai vähintään niiden tehokkuus joutuu epäilyksen alaiseksi, kun esityksessä toisaalla todetaan, että rekisteissä olevia tietoja voidaan käyttää myös muiden verojen, maksujen ja tullien määräämiseen, kantoon tai hallinnolliseen valvontaan. Kynnys tällaiseen, sääntelyn ensisijaisen käyttötarkoituksen ulkopuoliseen, käyttöön tulisi olla korkealla ja käytöstä saatavan hyödyn olisi oltava suhteessa siitä aiheutuviin kustannuksiin.

Rekisteriin raportoitujen tietojen käyttö sääntelyn päätarkoituksen mukaiseen tarkoitukseen, eli alv-velvoitteitaan kiertävien verkkokauppojen kiinni saamiseen, on erityisen epäselvää kolmansiin maihin maksettujen maksujen osalta. Kolmansista maista Suomeen suuntautuvassa verkkokaupassa arvonlisäverovelvollinen ei pääsääntöisesti ole kolmanteen maahan sijoittunut verkkokauppa, vaan ostaja-asiakas eli sääntelyn tarkoittaman raportoinnin näkökulmasta maksaja. Kolmansien maiden verkkokaupalle maksetut maksut tulevat raportoitavaksi CESOP-rekisteriin, mutta maksutiedot eivät sisällä verovelvollisten eli maksajien tietoja.

Rekisterissä olevien tietojen avulla ei siis päästä käsiksi kolmansien maiden verkkokauppoihin liittyvään mahdolliseen alv-vajeeseen. Verohallinolla on kuitenkin mahdollisuus käyttää oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylaissa olevaa ns. vertailutietotarkastusta kysymällä maksupalveluntarjoajilta CESOP-rekisterissä olevilla maksujen saajien tiedoilla tietoa maksajista. Käytännössä tällainen käyttö vesittäisi esityksessä esitellyt yksityishenkilöiden suojakeinot ja aiheuttaisi maksupalveluntarjoajille huomattavaa hallinnollista taakkaa.

Huomattavaa on, että kolmansista maista Suomeen suuntautuvan verkkokaupan alv-maksuja valvoo Tulli niin, että tuotetta ei toimiteta ostajalle ennen kuin arvonlisävero on maksettu. Mikäli tämä valvonta toimii tarkoitetulla tavalla, ei 3. maiden verkko-kauppojen osalta pitäisi syntyä alv-vajetta. Mikäli Tullin valvonnan tehokkuudessa on puutteita, ei niitä tule paikata aiheuttamalla lisäkustannuksia täysin ulkopuolisille yksityisille toimijoille. Esityksen vaikutustenarvioinnissa on todettu esitetyn muutoksen vähentävän maksupalveluntarjoajien hallinnollista taakkaa siltä osin, kun niiden ei tarvitsisi jatkossa toimittaa tämän ehdotuksen tiedonantovelvollisuutta vastaavia tietoja yksittäisten pyyntöjen perusteella. Mahdollisuus käyttää rekisterissä olevia tietoja vertailutietotarkastusten käynnistämiseen tarkoittaa kuitenkin sitä, että tällaisia kyselyitä voidaan tehdä, mahdollisesti jopa aikaisempaa useammin.

Maksupalveluntarjoajien hallinnollinen taakka siis mahdollisesti kasvaa entisestään, kun kuluja aiheutuu sekä säännöllisestä raportoinnista rekisteriin että rekisteritietojen perusteella tehtävistä vertailutietopyynnöistä. Koska esitys jättää rekisteritietojen muun hyödyntämisen varsin avoimeksi, ei se sisällä minkäänlaista arviota tällaisilla menettelyillä saavutettavista hyödyistä. Näin ollen punninta hyötyjen ja menettelyistä maksupalveluntarjoajille aiheutuvien kustannusten välillä jää kokonaan tekemättä.

FA toivookin, että verojaosto ottaisi kantaa sen puolesta, että vertailutieto-tarkastuksissa on pidättäydyttävä rekisteritietojen sellaisesta käytöstä, joka aiheuttaisi kohtuutonta taakkaa.

FA FINANSSIALA

2.1 Maksupalveluntarjoajien yhteenliittymien raportointi sallittava keskitettynä

Esityksen perusteluihin on lausuntokierroksen perusteella lisätty selvennys maksupalvelun yhteenliittymään kuuluvia pankkeja koskien. ”Maksupalveluntarjoajien yhteenliittymään kuuluvien pankkien käyttäessä vain yhtä yhteistä BIC-tunnistetta, kukin tiedonantovelvollinen maksupalveluntarjoaja tulisi yksilöidä muulla koodilla, kuten y-tunnuksella.” Verohallinnon lausuntopalaute, jonka perusteella lisäys perusteluihin on tehty, lähtee siitä toteamuksesta ja kysymyksestä, että esityksessä tulisi selventää, onko ilmoitusvelvollisuus yhteenliittymissä keskusorganisaatiolla vai jokaisella pankilla erikseen.

Esityksessä nyt otettu kanta ei FA:n mielestä palvele parhaalla mahdollisella tavalla sääntelyn tarkoituksia ja sen toteuttaminen olisi raportoijille raskas ja voisi vaatia syvälle meneviä muutoksia maksunvälityksen järjestelmiin.

Sääntelyn ja raportoinnin näkökulmasta viranomaisille on tärkeää saada kattavat tiedot maksuista ja maksunsaajista. Nähdäksemme yhtiökohtainen palveluntarjoajan eli ilmoitusvelvollisen tieto ei ole ratkaiseva, kun tavoitteena on ALV-petosten estäminen, vaan enemmän painoa tulisi antaa tietojen kattavuudelle.

FA haluaa huomauttaa, että jos yhteenliittymät laskisivat ja raportoisivat rajat ylittävät maksut yhtiöittäin, raportointiin vaadittava 25 maksun raja ei välttämättä täyttyisi, kun maksut hajautuisivat eri jäsenyhtiöihin. Tämä lisäys lain esitöihin voisi näin ollen siis vähentää raportoitavia maksuja, mikä ei liene sääntelyn tarkoituksen kannalta toivottavaa.

Lisäksi tämä yhtiökohtainen raportointi ja laskenta voisi olla organisaatiomallista ja maksuliikejärjestelmien rakenteesta riippuen joillekin yhteenliittymille hyvin monimutkaista, mahdollisesti nykyjärjestelmissä jopa mahdotonta. Kun yhteenliittymissä on käytössä yhteiset maksujärjestelmät, maksun välittää koko yhteenliittymän puolesta yksi toimija. Näin ollen yhteenliittymien tulee voida raportoida tiedot yhtenä ilmoitusvelvollisena.

Näiden perusteluiden valossa FA toivoo, että verojaosto lisäisi yhteenliittymien raportointia koskevan selvennyksen rajat ylittäviä maksuja koskevasta maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuudesta annettavan lain 3 §:n ensimmäiseen momenttiin seuraavasti:

3 §
Tietojen antaminen ja säilyttäminen
Maksupalveluntarjoajien on annettava Suomessa tarjoamiensa maksupalveluiden osalta 5 §:ssä tarkoitetut tiedot Verohallinnolle sähköisesti. Mikäli maksupalveluntarjoaja kuuluu yhteenliittymään, jossa maksujenvälitys hoidetaan keskitetysti yhden tai useamman yhteenliittymään kuuluvan yhtiön tai yhteisön toimesta ja maksut välitetään yhteenliittymän tunnistetiedoilla, voidaan raportointi tehdä yhteenliittymätasoisesti.

FINANSSIALA

FINANSSIALA RY

Hannu Ijäs

Johtaja

[i] **Lähteet:**

1. **Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet** (Oikeusministeriön julkaisu 11/2012**,** http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-170-8), s.23
2. Lainkirjoittajan opas (http://lainkirjoittaja.finlex.fi/) jakso 7. EU-säädösten täytäntöönpano
3. **Säädösten kääntäminen englanniksi ja valtiosopimusten suomentaminen** (Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:9, http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-705-5)