24/01/2023

VM/ Vero-osasto
Tea Niiranen

Eduskunta / Valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Hallituksen esitys eduskunnalle maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuutta koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriön vero-osastolta vastinetta hallituksen esitystä HE 317/2022 vp koskeviin kirjallisiin lausuntoihin.

Verohallinto, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry, Finanssiala ry, Kaupan liitto, Oikeusministeriö, professori Juha Lindgren, Suomen Yrittäjät, Tietosuojavaltuutetun toimisto ja Veronmaksajain Keskusliitto ry ovat antaneet eduskunnalle lausunnot.

Lausunnoissa suhtauduttiin yleisesti esitykseen myönteisesti. Maksutietojen keräämistä ja hyödyntämistä pidettiin hyvänä keinona torjua arvonlisäveropetoksia ja parantaa oikein toimivien yritysten kilpailuolosuhteita.

Valtiovarainministeriö toteaa kunnioittavasti seuraavaa:

1. Käsiteltävien tietojen luonne

Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan esitys jättää jossain määrin epäselväksi, miltä osin käsiteltävät tiedot ovat henkilötietoja, kenen henkilötiedoista maksutiedoissa on kyse ja mistä syystä kyseessä olevia tietoja olisi pidettävä arkaluonteisina. Lisäksi professori Lindgrenin lausunnon mukaan merkittävä osa kerättävistä tiedoista tulee koskemaan maksajia.

Valtiovarainministeriön vero-osasto:

Tältä osin voidaan todeta, että tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot luetellaan tyhjentävästi rajat ylittäviä maksuja koskevaa maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuutta koskevan lakiehdotuksen 5 §:ssä. Pykälä vastaa maksutietodirektiivillä arvonlisäverodirektiiviin lisättyä 243 d artiklaa.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan, vaikka käsiteltävien tietojen arkaluonteisuus jää epäselväksi, ehdotettuun sääntelyyn ei kuitenkaan vaikuttaisi liittyvän erityisiä ongelmia huomioiden erityisesti sen, että viranomaiselle luovutettavista tiedoista säädettäisiin tyhjentävästi. Esityksen perustelujen mukaan säilytettävät ja raportoitavat tiedot rajattaisiin tyhjentävästi vain lain tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin. Tätä enempää tietoa ei kerätä. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, maksajasta tallennettaviin tietoihin kuuluisi ainoastaan maksajan sijaintia ilmentävä maatunnus. Maksunsaajasta sen sijaan kerättäisiin tunnistamisen kannalta tarpeellisia tietoja kuten nimi, osoite ja arvonlisäverotunniste. Toisin kuin professori Lindgrenin lausunnossa todetaan, kerättävät tiedot eivät kohdistu maksajaan, sillä maksajaa koskevia tietoja ei kerätä lainkaan maatunnusta lukuun ottamatta.

2. Tietojen muu käyttötarkoitus

Elinkeinoelämän Keskusliitto ry toteaa lausunnossaan, että lähtökohtaisesti tietojen käytössä tulisi pidättäytyä hyödyntämään tietoja sitä käyttöä varten, jota varten ne on alun perin kerätty. Tietojen muusta mahdollisesta käytöstä tulee olla selkeä käsitys. Professori Lindgren kiinnittää huomiota lausunnossaan verotuksen toimittamisen kohteena olevien veronmaksajien sekä siinä sivullisilmoittajaksi velvoitettujen rahoituslaitosten asemaan. Finanssiala ry:n mukaan ehdotettu lainsäädäntö antaa mahdollisuuden rekisteritietojen käyttöön myös muuhun kuin sääntelyn ensisijaisiin tarkoituksiin, mikä lausunnon mukaan kyseenalaistaa tietosuojakeinojen tehokkuuden. Tietojen mahdollinen käyttö muussa verovalvonnassa ei Veronmaksajain keskusliitto ry**:**n mukaan vaikeuttaisi verovelvoitteensa oikein hoitavien veronmaksajien asemaa.

Valtiovarainministeriön vero-osasto:

Hallituksen esityksen kappaleessa 2.3.1 selostetaan, että hallinnollisen yhteistyön asetuksen (EU) 904/2010 55 artiklaan lisättiin asetusmuutoksella uusi 1 a kohta, jonka mukaan V luvun 2 jaksossa tarkoitettuja tietoja eli CESOP-järjestelmään kerättäviä maksutietoja saa käyttää ainoastaan 1 kohdassa mainittuihin tarkoituksiin, kun ne on varmennettu vertaamalla niitä muihin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä oleviin verotietoihin. Tällaisia muita verotietoja ovat esimerkiksi etämyyntejä koskevat ilmoitustiedot.

Kuten hallituksen esityksen kappaleesta 2.1 käy ilmi, vaikka pääsy CESOP-järjestelmään annetaan ainoastaan Eurofisc-yhteysvirkamiehille epäillyn arvonlisäveropetoksen tutkintaan tai arvonlisäveropetoksen havaitsemiseen liittyen, tietoja voidaan hallinnollisen yhteistyön asetuksen 55 artiklan 1 kohdan mukaan käyttää myös muiden verojen, maksujen ja tullien määräämiseen, kantoon tai hallinnolliseen valvontaan. Tietoja voidaan lisäksi käyttää verolainsäädännön rikkomisesta johtuvassa oikeudellisessa menettelyssä.

Verotuksen menettelysäännöissä ei ole erikseen rajoitettu Verohallinnon hallussa olevien tietojen käyttämistä verohallinnosta annetun lain 2 §:n mukaisissa tehtävissä, eikä tällainen rajoittaminen olisi tarkoituksenmukaista. Maksupalveluntarjoajien tulee toimittaa tiedot maksutietodirektiivin mukaisesti Verohallinnolle. Tietojen tallentaminen Verohallinnon järjestelmään ei laajentaisi tiedonantovelvollisten joukkoa, tietojen antotapaa eikä tietoja, joita Verohallinto vastaanottaa tiedonantovelvollisilta. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 10 §:n mukaan Verohallinto voi käsitellä tiettyä veroasiaa varten saatua tietoa myös muussa verohallinnosta annetun lain 2 §:n mukaisessa tehtävässä. Hallinnollisen yhteistyön asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta. Myöskään edellä tässä kappaleessa kuvattuun kansalliseen voimassaolevaan lainsäädäntöön ei ole ehdotettu muutoksia tässä esityksessä.

3. Säilytys- ja tiedonantovelvollisuutta koskevan 25 kappaleen rajan laskeminen

Elinkeinoelämän Keskusliitto ry huomauttaa, että yritysten näkökulmasta mahdollisimman direktiivin mukainen ja selkeä säätely on toivottavaa ja pyytää vielä selkeytystä säilytys- ja tiedonantovelvollisuutta koskevan 25 kappaleen rajan laskemista koskien. Myös Finanssiala ry kiinnitti lausunnossaan huomiota 25 kappaleen raja-arvon laskemiseen erityisesti lähtevien maksujen suhteen sekä esittää väitteen, että rekisterissä olevien tietojen avulla ei päästä käsiksi kolmansien maiden verkkokauppoihin liittyvään mahdolliseen alv-vajeeseen. Lisäksi professori Juha Lindgrenin lausunnossa väitetään, että sääntely ei koskisi kolmansissa maissa toimivia myyjiä/maksunsaajia, eikä siten Kiinasta harjoitettua verkkokauppaa.

Valtiovarainministeriön vero-osasto:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tiedonantovelvollisuutta rajattaisiin maksutapahtumien lukumäärään perustuen. Arvonlisäverodirektiivin 243 b artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan säilytys- ja tiedonantovelvollisuutta sovelletaan, kun maksupalveluntarjoaja tarjoaa kalenterivuosineljänneksen aikana samalle maksunsaajalle maksupalveluja yli 25:n rajat ylittävän maksun osalta. Hallituksen esitystä koskevan lausuntokierroksen yhteydessä havaittiin, että suomenkielinen käännös on kuitenkin osittain virheellinen, sillä säännöksen on tarkoitus koskea sekä maksajan että maksunsaajan maksupalveluntarjoajaa. Englanninkielisen käännöksen mukaan --*a payment service provider provides payment services corresponding to more than 25 cross-border payments to the same payee*. Englanninkielistä säännöksen loppuosaa vastaava suomennos kuuluisi: maksupalveluntarjoaja tarjoaa kalenterivuosineljänneksen aikana maksupalveluja yli 25:n rajat ylittävän, samalle saajalle menevän maksun osalta.

Maksupalveluntarjoajan tiedonantovelvollisuuden ehdotetaan koskevan ainoastaan tilanteita, joissa maksupalveluntarjoaja suorittaa maksajalle tai

maksunsaajalle maksupalveluja saman jäsenvaltion alueella neljänneskalenterivuoden aikana yli 25 rajat ylittävän, samalle saajalle menevän maksun osalta. Esityksen perusteluissa on selostettu, että tiedonantovelvollisuus koskisi tietosuojasyistä ainoastaan tilanteita, joissa maksupalveluntarjoaja suorittaa maksupalveluja toistuvasti samalle maksunsaajalle menevien maksujen osalta, millä pyrittäisiin rajaamaan muut kuin taloudelliseen toimintaan liittyvät maksut velvollisuuden ulkopuolelle. Jos puheena oleva kynnysarvo ylittyy, kaikki maksunsaajan saamat maksut ilmoitetaan Verohallinnolle. Maksujen määrän raja-arvon alittuessa maksupalveluntarjoajien ei tarvitsisi toimittaa maksuja koskevia tietoja Verohallinnolle. Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että tätä tietojen säilyttämiseen ja raportointiin liittyvää raja-arvoa sovellettaisiin aina, riippumatta siitä, katsottaisiinko tiedonantovelvolliseksi maksajan vai maksunsaajan maksupalveluntarjoaja.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että tiedonantovelvollisuus koskisi rajat ylittäviä maksuja, jollaisista on kyse vain silloin, kun maksaja on jossakin EU:n jäsenvaltiossa ja maksunsaaja toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa. Hallituksen esityksessä todetaan edelleen, että velvollisuus koskisi maksupalveluntarjoajan Suomessa tarjoamiin maksupalveluihin liittyviä maksuja. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että maksajan maksupalveluntarjoajalla ei olisi tiedonantovelvollisuutta sellaisten maksujen osalta, joissa maksunsaajan maksupalveluntarjoajan katsotaan olevan tiedonantovelvollinen. Maksajan maksupalveluntarjoajalla ei siten olisi tiedonantovelvollisuutta sellaisen maksun osalta, jos jokin kyseistä maksua koskevaan maksupalveluketjuun osallistuvista saajan maksupalveluntarjoajista on sijoittautunut EU:hun. Tällöin vain EU:n alueelle sijoittautunut saajan maksupalveluntarjoaja raportoisi maksun. Voidaan lisäksi todeta, että tämä tarkoittaa sitä, että ellei yksikään maksuketjuun osallistuvista maksunsaajan maksupalveluntarjoajista ole sijoittautunut EU:hun, vaan sijaitsevat kolmansissa maissa, on tiedonantovelvollisuus Suomessa sijaitsevalla maksajan maksupalveluntarjoajalla. Tämä ehdotettu sääntely mahdollistaisi sen, että myös EU:n ulkopuolelle menevistä maksuista saataisiin verovalvontaa varten tietoa. Kuten kappaleessa 4.3 todetaan, rajat ylittävässä kaupassa arvonlisäveropetosten mahdollisuus on erityisen suuri kuluttajakaupassa. Suoraan kuluttajille myyvien ulkomaisten yritysten arvonlisäveroilmoitusten ja -maksujen todenmukaisuutta tai kokonaan puuttumista on vaikea valvoa käytössä olevilla välineillä. Ehdotetulla raportointivelvollisuudella voitaisiin parantaa valvontaa ja ennaltaehkäistä arvonlisäveropetoksia. Tämä voidaan toteuttaa siten, että kerättyä maksutietoa verrataan tuonnin erityisjärjestelmässä annettuihin ilmoituksiin ja tutkitaan, onko maksunsaajana oleva unionin ulkopuolinen verkkokauppa rekisteröitynyt tuonnin erityisjärjestelmään ja ilmoittanut ja maksanut arvonlisäveron järjestelmässä oikeanmääräisenä. Toisin kuin professori Lindgrenin lausunnossa todetaan,

sääntelyn piirissä olisivat myös kiinalaisten verkkokauppojen saamat maksut, silloin kun maksaja on EU:n jäsenvaltiossa.

Hallituksen esitykseen on otettu kappaleeseen 2.3.3 kaksi esimerkkitilannetta havainnollistamaan raja-arvon laskentaa. Ensimmäisen esimerkin mukaan, jos maksunsaajan IBAN-tilille on tehty 200 erillistä maksua neljänneskalenterivuoden aikana, maksuja samalle maksunsaajan IBAN-tilille on enemmän kuin 25, joten asetettu kynnysarvo ylittyy ja näiden 200 maksun tiedot ilmoitetaan Verohallinnolle.

Toisessa esimerkissä käsitellään maksajan maksupalveluntarjoajan raja-arvon laskentaa tilanteessa, jossa maksajan maksupalveluntarjoajan tiedossa on, että maksunsaajalla on maksutili sekä toisessa EU-maassa, että kolmannessa maassa. Esimerkin mukaan Suomessa sijaitseva maksajien maksupalveluntarjoaja tarjoaa neljänneskalenterivuoden aikana maksupalveluita samalle saajalle menevien maksujen osalta. Maksunsaajalla on maksutili toisessa jäsenvaltiossa ja kolmannessa maassa seuraavasti: 100 maksua toisessa jäsenvaltiossa olevalle maksutilille ja 20 maksua kolmannessa maassa olevalle maksutilille. Suomalaisen maksupalveluntarjoajan ei tarvitse ilmoittaa maksuja toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevalle maksutilille, koska maksunsaajan maksupalveluntarjoaja ilmoittaa nämä maksut. Suomalaisen maksajan maksupalveluntarjoajan on kuitenkin ilmoitettava maksut kolmannessa valtiossa sijaitsevalle maksutilille tehdyistä maksuista, koska laskentaan on sisällytettävä myös toiseen jäsenvaltioon menneet maksut. Tässä tilanteessa maksajan maksupalveluntarjoaja voisi ilmoittaa maksuja alle 25 kappaletta, jos laskentaan on sisällytetty myös sellaisia maksuja, jotka toisessa jäsenvaltiossa sijaitseva maksunsaajan maksupalveluntarjoaja ilmoittaisi.

Edellä esitettyjä tiedonantovelvollisuuden rajauksia on tarkoitettu sovellettavan implementoitavaa direktiiviä vastaavasti samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa.

4. Yhteenliittymän raportoinnin keskittäminen

Finanssiala ry esittää lausunnossaan, että maksupalveluntarjoajien yhteenliittymien raportointi olisi sallittava keskitettynä.

Valtiovarainministeriön vero-osasto:

Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylakia koskevan lakiehdotuksen 29 §:n mukaan maksupalveluntarjoajan on sen Suomessa tarjoamien maksupalveluiden osalta annettava Verohallinnolle mainitussa laissa säädetyt tiedot rajat ylittävistä maksuista. Hallituksen esityksessä todetaan, että velvollisuus koskisi luonnollisesti jokaista oikeushenkilön muodostavaa maksupalveluntarjoajaa, joka tarjoaa soveltamisalaan kuuluvia maksupalveluja. Edellä mainitusta syystä on otettu lähtökohdaksi, että jokainen maksupalveluntarjoaja on itsenäisesti tiedonantovelvollinen silloin, kun se täyttää lakiehdotuksessa säädetyt muut

edellytykset. Esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, miten yrityksen sisällä raportointi järjestetään.

5. Yritysvaikutusten huomioiminen

Suomen Yrittäjien mukaan yritysvaikutuksia ei ole arvioitu monipuolisesti, vaan esityksessä on otettu huomioon ainoastaan positiivisiksi mielletyt ja esitystä tukevat vaikutukset. Suomen Yrittäjien mukaan on epärealistista olettaa, ettei maksupalvelujen tarjoajat siirtäisi kustannuksiaan kokonaan tai ainakin mahdollisimman suuressa määrin asiakkailleen. Näin ollen Suomen Yrittäjien mukaan on selvää, että maksupalveluyritysten palveluja käyttäville yrityksille aiheutuu muutoksesta taloudellisia kustannuksia, joita on vallitsevassa taloustilanteessa haasteellista siirtää tuotteiden ja palvelujen hintoihin täysimääräisesti.

Valtiovarainministeriön vero-osasto:

Kuten Veronmaksajain Keskusliitto toteaa lausunnossaan, että niiden maksupalveluntarjoajien, joita raportointivelvollisuus koskisi, hallinnollinen taakka ja kustannukset luonnollisesti lisääntyisivät, kun ne joutuisivat kokoamaan ja toimittamaan uusia tietoja Verohallinnolle. Kustannuksia ja hallinnollista taakkaa ei voida pitää vähäisenä. Veronmaksajain Keskusliitto kuitenkin katsoo, ettei hallinnollisen taakan ja kustannusten kasvu vaikuta olevan epäsuhteessa esityksen tavoitteisiin nähden.

Hallituksen esityksessä todetaan yritysvaikutusten osalta, että ei ole selvää missä määrin maksupalveluntarjoajat tulevat siirtämään kasvaneita kustannuksiaan maksupalveluja käyttäville yrityksille sekä yksityisasiakkaille. Ei ole myöskään selvää, missä määrin maksupalveluja käyttävät yritykset pystyvät edelleen siirtämään kustannuksia tuotteiden ja palvelujen hintoihin. Myöskään Suomen Yrittäjät ei esittänyt tästä arvioita lausunnossaan. Pidemmällä aikavälillä on kuitenkin todennäköistä, että kustannukset siirtyvät kuluttajavaiheeseen ja samalla kuitenkin siirtyvien kustannusten voidaan odottaa vähenevän ajan myötä maksupalveluntarjoajien Verohallinnolle toimittamien tietojen toimittamisen tehostuessa.

6. Perustuslakivaliokunnan lausunto

Professori Lindgrenin lausunnon mukaan lainsäädännöstä tulisi pyytää lausunto sekä tietosuojavaltuutetulta että perustuslakivaliokunnalta, koska sääntelyn tulee olla käyttötarkoitussidonnaista, tarkkarajaista, läpinäkyvää sekä muiden tietojen käsittelyn periaatteiden ja tietosuojaa koskevan sääntelyn tavoitteiden mukaista.

Valtiovarainministeriön vero-osasto:

Ensiksi voidaan todeta, että tietosuojavaltuutetun toimisto on antanut lausunnon esityksestä. Lisäksi EU:n tietosuojavaltuutettua kuultiin EU-valmistelun yhteydessä.

Lakiehdotuksessa kerättäviksi ehdotetut tiedot tarvitaan direktiivin mukaista jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa ja Suomessa tapahtuvaa verovalvontaa varten. Lakiehdotuksen katsotaan täyttävän tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaiset vaatimukset sääntelyn yleisen edun mukaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta tavoiteltavaan etuun nähden. Ehdotetun tiedonantovelvollisuuden on katsottava olevan arvonlisäveropetosten torjumisen tavoitteeseen nähden oikeasuhteinen ja se rajoittuu siihen, mikä on tarpeen arvonlisäveropetosten torjumiseksi. Tietosuoja-asetuksen oikeuksien ja velvoitteiden turvaamiseksi tiedot tulee maksutietoasetuksen mukaan aina varmentaa vertaamalla niitä muihin verotietoihin eli tietoja ei sellaisenaan käytetä automatisoidussa yksittäispäätöksenteossa. Verohallinto voisi käyttää keräämiään ja tallentamiaan maksutietoja vastaavasti kuin CESOP-järjestelmästä saatuja maksutietoja kaikkia verolajeja koskevassa verovalvonnassa eli sen lakisääteisen tehtävän hoitamisessa. Verohallinnon tehtävänä on Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n mukaan verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvalvonta. Henkilötietojen käsittely on siten tarpeen Verohallinnon lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tehdyn arvioinnin perusteella lakiehdotukset katsotaan voitavan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Edellä esitetyn perusteella lakiehdotuksesta ei ole valtiovarainministeriön mielestä syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Terhi Järvikare

Erityisasiantuntija Tea Niiranen