

Valtiovarainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 89/2020 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Risto Sakki, valtiovarainministeriö

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Keskuskauppakamari
- Suomen Yrittäjät ry
- Veronmaksajain Keskusliitto ry

Verojaosto on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Verohallinto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arvonlisäverolakia väliaikaisesti siten, että covid-19-tartunnan estämisessä, testaamisessa ja hoitamisessa käytettävien tavaroiden kotimaiset myynnit ja muista jäsenvaltioista tapahtuvat yhteisöhankinnat säädettäisiin verottomiksi. Verottomuus koskisi myyntejä julkisen terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon palvelun tuottajille sekä Tullin hyväksymille organisaatioille. Näitä myyntejä varten tehtyihin hankintoihin sisältyvä vero saataisiin vähentää eli kyse olisi nollaverokannasta. Ehdotus liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen toimiin, joilla helpotetaan koronavirusepidemian torjuntaa.

Valiokunnan mietintö VaVM 12/2020 vp

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lakia ehdotetaan sovellettavaksi taannehtivasti 30.1.2020 alkaen ja olemaan voimassa 31.7.2020 asti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitystä on pidetty tärkeänä ja sitä on kannatettu laajasti. Esitys korjaa sen tavoitteiden mukaisesti komission päätöksestä ja arvonlisäverotusta koskevista säännöksistä aiheutunutta epäneutraalia arvonlisävero kohtelua. Valiokunta puoltaa esitettyä muutosta, jonka mukaan veroa ei suoriteta covid-19-taudin vuoksi tarvittavien tavaroiden myynnistä eikä yhteisö hankinnasta, jos ostajana on toimija, joka luovuttaa tavarat vastikkeetta julkisten terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen tai sosiaalihuollon palvelujen tuottajille taikka komission päätöksessä tarkoitetuille valtiollisille toimijoille, jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten hyväksymille organisaatioille tai yleishyödyllisille yhteisöille. Nollaverokantaa esitetään sovellettavaksi myös komission päätöksessä tarkoitetuille valtiollisille toimijoille tapahtuviin myynteihin. Valiokunta pitää esitettyä rajausta oikeana ja komission antaman ohjeistuksen mukaisena.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että ehdotettu tavaroiden arvonlisäverottomuus olisi perusteltua laajentaa yksityisiin toimijoihin, jotka harjoittavat terveyden- ja sairaanhoitopalveluita sekä sosiaalihuollon palveluita. Muutosehdotusta on perusteltu hallinnollisella ja verovalvonnan tehokkuudella sekä koronaviruspandemian torjuntaan liittyvillä tavoitteilla.

Arvonlisäverotusta koskevien asioiden selventämiseksi komissio on lähettänyt jäsenvaltioille 3.4.2020 päivätyn tulkintaohjeen. Ohjeessa todetaan, etteivät nykyiset arvonlisäverosäännökset salli nollaverokannan soveltamista covid-19-tartunnan estämisessä, testaamisessa ja hoitamisessa käytettävien tavaroiden yhteisö hankintoihin ja kotimaisiin myynteihin. Neuvoston käsittelyssä oleva komission 18.1.2018 antama ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverokantojen osalta (COM(2018) 20) kuitenkin mahdollistaisi edellä mainitun soveltamisen. Komissio on ilmaissut aiemmin, ettei se yleensä aloita rikkomusmenettelyjä, kun neuvostossa on vireillä menettelyn laillistava lainsäädäntöehdotus. Komissiolta saadun tiedon mukaan yksityiset toimijat, jotka tuottavat julkisia terveydenhoitopalveluja, esimerkiksi kunnan terveydenhoitopalvelujen kokonaisulkoistus, voisivat rinnastua komission päätöksessä tarkoitettuihin muihin julkisoikeudellisiin laitoksiin. Komission kannan mukaan vapautus ei kuitenkaan kata yksityisten toimijoiden tuottamaa yksityistä terveydenhoitoa. Tämän vuoksi valiokunta ei pidä mahdollisena laajentaa esityksessä ehdotettua verottomuuden soveltamisalaa yksityisiin toimijoihin, vaikka sitä voitaisiin pitää joiltain osin tarkoituksenmukaisena ja sille olisi olemassa käytännön perusteet.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Tulli ja Verohallinto huolehtivat kattavasta ja oikea-aikaisesta ohjeistuksesta ja asiakasneuvonnasta, sillä näiden avulla edistetään sääntelyn ennakoitavuutta ja parannetaan verovelvollisen oikeusturvaa tulkinnallisissa tilanteissa. Valiokunta korostaa lopuksi esityksen voimassaolon seuranta ja mahdollista uudelleen arviointia. On huolehdittava, että esitetyn sääntelyn voimassaoloa arvioidaan uudelleen, jos komission antaman väliaikaisesti voimassa olevan päätöksen voimassaoloa jatketaan.

Valiokunnan mietintö VaVM 12/2020 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 89/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 16.6.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
varapuheenjohtaja Esko Kiviranta kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Tarja Filatov sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Vilhelm Junnila ps
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Elina Lepomäki kok
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Jussi Saramo vas
jäsen Iris Suomela vihr
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Sari Essayah kd
varajäsen Lulu Ranne ps
varajäsen Veronica Rehn-Kivi r (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ilkka Lahti

Valiokunnan mietintö VaVM 12/2020 vp
Vastalause /kok ja kd

VASTALAUSE /kok ja kd

Perustelut

Hallituksen esityksessä HE 89/2020 vp eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta ehdotetaan muutettavaksi arvonlisäverolakia väliaikaisesti siten, että covid-19-tartunnan estämisessä, testaamisessa ja hoitamisessa käytettävien tavaroiden kotimaiset myynnit ja muista jäsenvaltioista tapahtuvat yhteisöhankinnat voidaan ehdotetun AVL 38 c §:n ehdoin vapauttaa arvonlisäverosta. Esitys on osana koronatukitoimenpiteitä tärkeä ja perusteltu. Esitystä tulisi kuitenkin muuttaa siten, että säätely koskisi yksityisiä terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen sekä sosiaalihuollon palvelujen tuottajia ehdotettua laajemmin.

Ehdotettu muutos ja sen verotuskäytännölle ennalta tuntematon rajanveto julkisten ja yksityisten terveyspalveluiden välillä on ongelmallinen. Arvonlisäverolaissa tai verotuskäytännössä rajanvetoa ei ole koskaan tehty sen perusteella, että kyse olisi "julkisten terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen tai sosiaalihuoltopalvelujen tuottajasta". Näin ollen hallituksen esityksessä HE 89/2020 vp ehdotetun AVL 38 c §:n 1 momentin 1 kohdan määritelmä on arvonlisäverolaille ja verotuskäytännölle vieras.

On erityisen tärkeää, että yritykset pystyvät ilman kohtuuttomia selvitysvaatimuksia seuraamaan ja noudattamaan verolain säännöksiä. Vastaavasti Verohallinnon suorittaman verovalvonnan on oma-aloitteisen veron osalta oltava tehokasta, koska kyse on massamenettelystä. Ehdotetussa muodossaan AVL 38 c §:n sanamuoto merkitsisi pahimmassa tapauksessa myyjille useita jälkikäteisiä korjauksia myyntien verottomuudesta verollisuuteen tai päinvastoin. Lisäksi myyjät joutuisivat kantamaan kohtuuttoman kokoista jälkiverotusriskiä, kun myynnin verollisuus määräytyy ostajan statuksen sijaan ostajan maskien käyttötarkoituksesta.

Soveltamisalaan ehdotettu rajausta kohtelisi eri toimijoita epäneutraalisti. Esimerkiksi koronavirustestausta voidaan järjestää osana työterveyspalveluita, joita tuottavat niin yksityiset toimijat kuin kunnatkin, ja henkilökunnan suojaaminen tartunnoilta työterveyspalveluissa on tärkeää tuottajasta riippumatta. Mikäli verottomuus koskisi ainoastaan julkisesti tuotettuja palveluita, muodostaisi tämä neutraliteettiongelman eri toimijoiden tuottamien työterveyspalveluiden välillä.

Hallituksen esityksen rajanveto perustuu tulkintaan, jonka mukaan komission päätös rajoittaa mahdollisuutta ulottaa verottomuus yksityiseen terveyspalveluiden tuottajaan. Vastaavaa tulkintaa ei kuitenkaan ole tehty kaikissa muissa jäsenmaissa.

Tällä hetkellä jo moni muu EU:n jäsenvaltio on säätänyt 0 %:n verokannan tai alennetun verokannan kotimaisesti suojaruusteille ja muille koronan vastaisen toiminnan tarvikkeille. Esimerkiksi Hollannissa on vapautettu myös yksityishenkilöille tapahtuva maskien myynti, kun Suomessa yksityishenkilöille myynti ei ole ollut edes puheissa, vaan keskiössä on ollut ainoastaan myynti sote-alan toimijoille, joilla luvat palvelujen tuottamiseen ovat kunnossa. Hollannin lisäksi ainakin Italia, Itävalta, Viro ja Irlanti ovat sallineet 0 %:n verokannan joko maskeille tai maskeille ja suojavälineille. Alennettua verokantaa ovat soveltaneet ainakin Belgia, Ranska, Kreikka, Puola ja Portugali. Nämä maat eivät tee jaottelua yksityisen ja julkisen palveluntarjoajan vä-

Valiokunnan mietintö VaVM 12/2020 vp
Vastalause /kok ja kd

lillä. Vastaavaan rajanvetoon ei siksi myöskään Suomessa ole komission linjauksen pohjalta perusteita.

Sote-palvelujen järjestämistavat ovat eri jäsenvaltioissa niin erilaiset, että komissio on tarkoituksella jättänyt määräämisvallan tältä osin jäsenvaltioille. 0 %:n verokannan soveltaminen laajasti julkisessa valvonnassa oleville terveyden- ja sairaanhoitoalan sekä sosiaalihuoltoalan toimijoille on talouden täsmätoimi, jolla saadaan varsin kohdennetusti tuettua toimijoita ja taisteltua yhdessä covid-19-pandemiaa vastaan.

Huomionarvoista on, että käsidesi ja maskit (yleisemmin: suojavälineet) eivät ole ALV-direktiivin liitteessä mainittuja — joten vastaavasti kuin 0 %:n verokannan asettaminen kotimaisesti, myös alennetun verokannan asettaminen on lähtökohtaisesti direktiivin vastaista. Komissio on kuitenkin todennut, ettei se nosta tässä tilanteessa jäsenvaltioita kohtaan rikkomusmenettelyä.

Väliaikaisen verolainsäädännön tekeminen perustuen täysin uuteen rajanvetoon johtaa vääjäämättä lukuisiin rajanvetotilanteisiin ja jälkiverotusriskiin yritysten näkökulmasta, ollen myös Verohallinnon verovalvonnan näkökulmasta varsin raskas hallinnollinen toimi. Komission ja hallituksen koronaviruspandemian torjuntaan liittyvien tavoitteiden, arvonlisäverotuksen neutraliteetin, komission päätöksen soveltamisalan ja esitetyistä rajauksista koituvan manuaalisen työn perusteella katsomme, että nyt esitettyä tavaroiden arvonlisäverottomuutta olisi perusteltua soveltaa ehdotettua laajemmin niihin yksityisiin toimijoihin, jotka harjoittavat sote-palveluita viranomaisten hyväksynnän ja valvonnan alla.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaisena paitisi 38 c § seuraavasti: (***Vastalauseen muutosehdotus***)

Vastalauseen muutosehdotus

38 c §

Veroa ei suoriteta covid-19-epidemiasta johtuvan tartunnan ehkäisemiseen, testaamiseen tai hoitoon välittömästi liittyvien tavaroiden myynnistä eikä yhteisöhankesta, jos ostajana on:

1) arvonlisäverolain 34—36 §:ssä tarkoitettujen verottomien terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen tai 37—38 §:ssä tarkoitettujen sosiaalihuollon palvelujen tuottaja;

2) covid-19-epidemian vaikutusten torjumiseksi vuonna 2020 tarvittavien tavaroiden tuonnille myönnettävästä vapautuksesta tuontitulleista ja arvonlisäverosta annetussa komission päätöksessä (EU) 2020/491 tarkoitettu valtiollinen toimija tai jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisien hyväksymä organisaatio taikka 4 §:ssä tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö; tai

3) toimija, joka luovuttaa tavarat vastikkeetta 1 tai 2 kohdassa tarkoitetuille tahoille.

(2 ja 3 momentti kuten VaVM)

**Valiokunnan mietintö VaVM 12/2020 vp
Vastalause /kok ja kd**

Helsingissä 16.6.2020

Elina Lepomäki kok
Sari Essayah kd
Timo Heinonen kok
Markku Eestilä kok