

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 20/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonn- lisäverolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä toukokuuta 2014 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi arvonn-
lisäverolain muuttamisesta (HE 53/2014 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 19/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Tuula Karjalainen, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Leila Himanka, Verohallinto

- tulliyli-
tarkastaja Raili Sonninen, Tulli
- neuvottelupäällikkö Irene Hämäläinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- liittojohtaja Mikko Hoikka, Aikakausmedia
- Tax Director Ritva Nyrhinen, Suomen Veroasiantuntijat ry
- Tax Manager Markku Hyvönen, Itella Oyj
- ekonomichef Johan Sundblom, Posten Åland Ab.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- liikenne- ja viestintäministeriö
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Sanomalehtien Liitto
- Suomen Kaupan liitto
- Veronmaksajain Keskusliitto
- Graafinen Teollisuus ry

Lisäksi Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ja Suomen Yrittäjät ry ovat ilmoittaneet, ettei niillä ole huomauttamista asiaan.

Keskuskauppakamari on ilmoittanut, ettei se lausu asiasta.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan arvonn-
lisäverolakia muutettavaksi siten, että vähäarvoisia tavarälähet-
yksiä koskeva verottomuus poistettaisiin posti-
myynissä maahantuotavien, kerran viikossa tai
harvemmin ilmestyvien sanoma- ja aikakausleh-
tien osalta. Lisäksi pienintä maahantuonnissa

kannettavaa arvonn-
lisäveron määrää koskevaa
säännöstä ei sovellettaisi tällaisiin sanoma- ja ai-
kakauslehtiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivä-
nä tammikuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muutettuna.

Tavoite estää verosyistä tapahtuva lehtien kierrätys Ahvenanmaan maakunnan kautta voidaan saavuttaa esitykseen nähden *vaihtoehtoisella tavalla*, joka ei vaikuttaisi kolmansista maista lähetettävien lehtien veroasemaan. Muutos voitaisiin siis kohdistaa yksinomaan Ahvenanmaan maakunnasta muualle Suomeen lähetettävien lehtien verotukseen. Valiokunta ehdottaa tämän vaihtoehtoisen mallin mukaista sääntelyä, jolle perustuslakivaliokunnan kannanotto on avannut tien.

Esityksen taustaa

Esityksellä halutaan siis puuttua menettelyyn, jossa lähinnä tilattuja aikakauslehtiä on ryhdytty kierrättämään muualta Suomesta Ahvenanmaalle ja sieltä takaisin mantereelle verosyistä. Kierrätyksellä saavutettava hyöty perustuu Ahvenanmaan erityisasemaan unionin veroalueen ulkopuolisena alueena sekä vähäarvoisia lähettyksiä ja pienintä maahantuonnissa kannettavaa arvonlisäveroa koskeviin säännöksiin. Sama sääntely koskee myös unionin tullialueen ulkopuolisia kolmansia maita, ja sitä on perusteltu aikanaan tullin ja arvonlisäveron kantamiseen liittyvillä hallinnollisilla tarkoituksenmukaisuussyillä.

Voimassa olevat säännökset mahdollistavat siis tietyin edellytyksin Ahvenanmaalta ja unionin tullialueen ulkopuolelta maahantuotavien lehtien arvonlisäverottomuuden. Tähän perustuva veroedun tavoittelu ja lehtien kierrätys Ahvenanmaan kautta tuli ajankohtaiseksi sen jälkeen, kun tilatut sanoma- ja aikakauslehdet muuttuivat verollisiksi vuoden 2012 alusta. Vaikka ilmiön laajuudesta ei ole tarkkaa tietoa, sääntely on vaikuttanut jo markkinoiden toimintaan ja suomalaisten lehdenkustantajien keskinäiseen kilpailuasemaan. Ilmiöllä olisi laajetessaan vaikutuksia myös valtion verotuloihin.

Esityksen rakenne

Hallituksen esitys perustuu arvonlisäverolain tavarana *maahantuontia* koskeville säännöksille, ja sen tavoitteena on kattava neutraali verokohtelu. Sillä saatettaisiin näin kaikki lehtien kustantajat verotuksellisesti tasaveroiseen asemaan siitä riippumatta, mistä maasta lehti lähetetään. Vaikutukset ulottuisivat tämän vuoksi Ahvenanmaan lisäksi myös kolmansista maista, kuten Norjasta tai Yhdysvalloista, postimyyntinä maahantuotavien lehtien verotukseen.

Maahantuonnin verosäännökset merkitsevät toisaalta sitä, että verovelvollisuus kohdistuu tavaranhaltijaan eli lehden vastaanottajaan. Koska nämä ovat pääosin tavallisia kuluttajia, esitykseen sisältyy ns. *kevennetty malli*, jolla vastaanottaja voisi hoitaa verovelvollisuuteen liittyvät velvoitteensa tavallista helpommin. Lisäksi muutokset koskisivat ainoastaan lehtiä, jotka ilmestyvät kerran viikossa tai sitä harvemmin.

Esityksessä on siis kysymys kaikkiaan verotuksen neutraalisuudesta, yritysten välisen kilpailun vääristymän oikaisusta sekä tarpeesta estää lehtien kierrätyksestä potentiaalisesti aiheutuva noin 30 milj. euron vuotuinen verotuoton menetys. Käytännön seuraamukset tuntuisivat kuitenkin eniten lehtiä tilaavien arjessa erityisesti Ahvenanmaalla mutta myös muualla Suomessa.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Valiokunta on tarkastellut esitystä perustuslain yhdenvertaisuutta ja sananvapautta koskevien perusvapauksien valossa. Vaikka lakiehdotus voidaan käsitellä lausunnon mukaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, valiokunta on kiinnittänyt kuitenkin huomiota esityksen tosiasiallisten vaikutusten erilaisuuteen Ahvenanmaalla ja muualla Suomessa. Vaikutusten erilaisuus johtuu valiokunnan käsityksen mukaan siitä, että verovelvollisten määrä tulee olemaan Ahvenanmaalla suhteellisesti huomattavasti suurempi kuin muualla Suomessa. Ehdotettu menettely voi myös vähentää merkittävästi ahvenanmaalaisien kuluttajien halukkuutta tilata lehtiä. Esityk-

seen sisältyy näistä syistä sekä yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen että sananvapauden kannalta huomioon otettavia näkökohtia.

Valiokunta on kehottanut arvioimaan jatkovalmistelussa, voitaisiinko säännöksen soveltamisalaa rajata tai ehdotettu arvonlisäverovelvollisuus toteuttaa kevyemmässä ja vähemmän viestin vastaanottamista ennakkollisesti rajoittavassa menettelyssä. Erityisesti tulee selvittää mahdollisuus toteuttaa sääntely soveltamisalaltaan rajatumpana siten, että verovapaus poistetaan vain Ahvenanmaan maakunnasta valtakuntaan tuotavilta lehdistä mutta säilytetään muulta osin ennallaan. Valiokunta on todennut nimenomaisesti, että tähän ratkaisuun ei sisälly merkittäviä yhdenvertaisuusongelmia, kun otetaan huomioon lainsäätäjän laaja harkintavalta yhdenvertaisuuskysymyksissä.

Valtiovarainvaliokunnan kannanotto

Valiokunta pitää hallituksen esitystä lähtökohdiltaan hyväksyttävänä ja tarpeellisena. Sillä halutaan varmistaa neutraali verokohtelu kotimaasta ostettujen ja postimyynnissä maahantuottujen lehtien välillä. Esitys myös poistaisi käytännössä lehtien kierrätykseen perustuvan verohyödyn ja asettaisi siten lehtikustantajat keskenään tasa-arvoiseen asemaan. Samalla se turvaisi veropohjaa siten kuin on tavoiteltu.

Ehdotettu menettely on kuitenkin monin osin ongelmallinen. Se synnyttää verovelvollisuuden lehtien tilaajina oleville tavallisille kuluttajille ja aiheuttaa verotukseen liittyviä lisävelvoitteita Tullille. Lisäksi siihen liittyy perustuslakivaliokunnan esille nostamat periaatteellisesti merkitykselliset näkökohdat. — Näihin samoihin seikkoihin on kiinnitetty huomiota myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa, vaikka esityksen lähtökohtia on sinänsä pidetty hyvinä niiden neutraalisuustavoitteen vuoksi.

Perustuslakivaliokunnan kannanotto on tehty nyt edellä todetuina tavoin mahdolliseksi saavuttaa toivottu lopputulos huomattavasti ehdotettua yksinkertaisemmalla tavalla. Olennaista on, että verovapaus voidaan poistaa yksinomaan Ahvenanmaan maakunnasta muualle Suomeen tuotavilta lehdistä mutta säilyttää muutoin nykyisel-

lään. Esityksen koko rakenne voidaan muuttaa sen ansiosta ja muutos kohdentaa suoraan ongelmakohtaan. Tällaista mallia ei katsottu voitavan esittää alun perin, ja esitys rakennettiin siksi arvonlisäverolain tavarahan maahantuontia koskevien säännösten varaan.

Valiokunnan ehdottama, perustuslakivaliokunnan lausuntoon tukeutuva malli rakentuu hallituksen esityksestä poiketen *tavaroiden myyntiä* koskeville säännöksille. Seuraavassa kuvataan vaihtoehtoisen mallin perusteet, sääntely ja keskeiset piirteet.

Vaihtoehtoinen malli

Ratkaisu perustuu sekin Ahvenanmaan erityisasemaan unionin veroalueen ulkopuolisena alueena. Koska Ahvenanmaa ei kuulu arvonlisäveroharmonisoinnin piiriin eikä siihen sovelleta siten arvonlisäverodirektiiviä, Suomi voi säätää vapaasti siellä tapahtuvan myynnin verokohtelusta.

Suomi voi siis säätää direktiivin estämättä siitä, että Ahvenanmaan kautta muualle Suomeen kuljetettavien lehtien myyntiä ei vapauteta verosta vientiä koskevien säännösten perusteella. Sääntely voidaan kohdistaa hallituksen esityksen tavoin sanoma- ja aikakauslehtiin, jotka ilmestyvät kerran viikossa tai sitä harvemmin.

Veroedun tavoitteluun puututtaisiin siis muuttamalla myyntiä koskevia säännöksiä siten, että lehtien myynti erotettaisiin Suomessa siitä huolimatta, että lehdet kuljetetaan, kierrätetään tai lähetetään muualle Suomeen Ahvenanmaan maakunnan kautta. Kun lehtien myyntiin liittyvä kuljetus alkaisi Ahvenanmaalla — tai muualla Suomessa — kyseessä olisi verollinen kotimaan myynti. Vastaavasti esitykseen sisältyvät, arvonlisäverolain vähäarvoisia lähetyksiä ja pienintä maahantuonnissa kannettavaa veroa koskevat maahantuonnin verottomuussäännökset säilytettäisiin nyky muodossaan. Tämä merkitsee sitä, että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus tulisi hylätä kokonaan.

Koska kysymys ei olisi maahantuonnin vaan kotimaan myynnin verotuksesta, toimivalta ei kuuluisi enää Tullille vaan Verohallinnolle. Verovelvollisuus määräytyisi arvonlisäverotuksen

yleisten sääntöjen mukaan. Verovelvollisuus kohdistuisi siis myyjään eli lehtitaloon tai kustantajaan, eikä kuluttajille aiheutuisi minkäänlaisia ilmoitus- tai muitakaan velvoitteita. Tilanne olisi sama kuin silloin, kun kuluttaja hankkii lehden tavalliseen tapaan verollisena kotimaasta. Esitykseen sisältyvät hallinnolliset rasitteet poistuisivat siis kokonaan niin tavallisilta kuluttajilta kuin Tullilta. — Todettakoon lisäksi selvytyden vuoksi, ettei kumpikaan nyt käsiteltävinä olevista vaihtoehtoista aiheuta erityisvelvoitteita postille.

Valiokunnan ehdottama malli tarkoittaisi käytännössä siis sitä, että Ahvenanmaalla asuva henkilö voisi edelleen tilata muualta Suomesta, toisista EU-maista ja kolmansista maista lehtiä verottomasti samalla tavoin kuin nykyään. Myös muualla Suomessa asuva kuluttaja voisi tilata niin ikään kolmansista maista lehtiä postimyynnissä verottomasti entiseen tapaan. Veroseuraamus kohdistuisi ainoastaan lehtiin, jotka kuljetetaan Ahvenanmaalta muualle Suomeen. Tältäkin osin on kuitenkin oletettavaa, ettei säännöistä jouduta juurikaan soveltamaan, kun nykyisenkaltaisen lehtien kierrätys loppuu kannattamattomana.

Muutos voitaisiin lainsäädäntöteknisesti toteuttaa lisäämällä Ahvenanmaata koskevaan erityislakiin eli lakiin *Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön* (1266/1996) uusi säännös, 8 a §. Siinä säädettäisiin, että kysymys ei ole verottomasta vientimyynnistä silloin, kun kerran viikossa tai harvemmin ilmestyvä sanoma- tai aikakauslehti kuljetetaan Ahvenanmaan maakunnasta muualle Suomeen.

Valiokunta on kuullut hahmottelemastaan veromallista myös Ahvenanmaan maakunnan hallitusta, joka on puoltanut ehdotusta. Ratkaisevaa on, että hallituksen esitykseen sisältyvät hallinnolliset rasitteet on voitu ratkaista Ahvenanmaalla asuvien yksityishenkilöiden kannalta onnistuneesti. Lausunnossa on kiinnitetty kuitenkin huomiota siihen, ettei uusi veromalli ei ole täysin neutraali Ahvenanmaan ja kolmansien maiden kesken.

Voimaantulo

Esitys on ollut vireillä kevästä 2014. Tavoiteltu muutos on ollut siten pitkään tiedossa. Käsitely on viivästynyt lähinnä perustuslakivaliokunnan huomautusten aiheuttaman uudelleen pohdinnan vuoksi.

Valiokunnan ehdottama vaihtoehtoinen malli ei aiheuta uusia verotuksellisia lisävelvoitteita osapuolille. Päinvastoin, se poistaa käytännössä kaikki viranomaisten valmistautumista edellyttäneet muutokset. Valiokunta ehdottaa sen vuoksi, että lainmuutos saatetaan voimaan alkuperäisen aikataulun mukaisesti ensi vuoden alusta.

Seuranta

Valiokunnan ehdottama rajattu malli merkitsee toisaalta sitä, ettei sitä voida ulottaa kolmansista maista tapahtuviin tuonteihin tai kolmansiin maihin tapahtuviin vienteihin nyt eikä myöhemminkään. Tällaisilta alueilta, kuten Norjasta tai Yhdysvalloista, postimyynnissä hankittavat lehdet voitaisiin siis tuoda maahan verottomasti myös jatkossa. Ne olisivat sen vuoksi verotuksellisesti edullisemmassa asemassa kuin Ahvenanmaalta muualle Suomeen tuotavat lehdet. Jos tämän katsotaan johtavan jossain vaiheessa ei-toivottuun veroedun tavoitteluun, sääntelyä on perusteltua pohtia uudelleen. Tilannetta lehti-markkinoilla on syytä seurata sen vuoksi myös jatkossa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Laki Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön

8 a §. Valiokunta ehdottaa, että lakiin lisätään uusi 8 a §. Siinä säädettäisiin, että kysymys ei ole verottomasta vientimyynnistä silloin, kun kerran viikossa tai harvemmin ilmestyvä sanoma- tai aikakauslehti kuljetetaan Ahvenanmaan maakunnasta muualle Suomeen. Tämä todettaisiin viittaamalla saman lain 8 §:n 1 momentissa ja arvonlisäverolain 70 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin verottomuussäännöksiin, joita ei siis sovellettaisi näihin myynteihin.

Tällaiset myynnit eivät olisi näin ollen enää verottomia vientimyyntejä vaan verollisia kotimaan myyntejä.

Lisäksi todettaisiin, ettei myynnistä suoriteta veroa siltä osin kuin veroa on suoritettava lehden maahantuonnista. Tällä rajauksella estettäisiin kahdenkertaisen arvonlisäveron kantaminen niissä tilanteissa, joissa vähäarvoisten lähetysten verottomuutta ja pienintä tuonnissa kannettavaa arvonlisäveron määrää koskevat säännökset eivät tulisi maahantuonnissa sovellettaviksi.

Voimaantulosäännös. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. tammikuuta 2015. Sitä sovellettaisiin, kun veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain tultua voimaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että hyväksytään uusi lakiehdotus (Valiokunnan uusi lakiehdotus) ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hylätään.

Valiokunnan uusi lakiehdotus

Laki

Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annettu laki (1266/1996) uusi 8 a §, seuraavasti:

8 a §

Mitä edellä 8 §:n 1 momentissa säädetään arvonlisäverolain 70 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetusta verottomuudesta, ei sovelleta silloin, kun kerran viikossa tai harvemmin ilmestyvä sanoma- tai aikakauslehti kuljetetaan Ahvenanmaan maakunnasta muualle Suomeen. Myynnistä ei kuitenkaan suoriteta veroa siltä

osin kuin veroa on suoritettava lehden maahantuonnista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tätä lakia sovelletaan, kun veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain tultua voimaan.

VaVM 20/2014 vp — HE 53/2014 vp

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Pentti Kettunen /ps	Osmo Soininvaara /vihr
jäs.	Leena Harkimo /kok	Kari Uotila /vas
	Jouko Jääskeläinen /kd	Ville Vähämäki /ps
	Sampsa Kataja /kok	vjäs. Esko Kurvinen /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Raimo Piirainen /sd
	Mika Lintilä /kesk	Antti Rantakangas /kesk
	Mats Nylund /r	Eero Reijonen /kesk
	Heli Paasio /sd	Raija Vahasalo /kok (osittain)
	Sari Sarkomaa /kok (osittain)	Harry Wallin /sd
	Jouko Skinnari /sd	Tuula Väättäinen /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.