

Valtiovarainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonnlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonnlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 194/2022 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Marja Niiranen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Tiia Orjasniemi, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtava asiantuntija Anne Kaleva, Verohallinto
- talouspäälikkö Maarit Hauskamaa, Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä
- erityisasiantuntija Pekka Montell, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Sampo Seppänen, Energiateollisuus ry
- johtava asiantuntija Toni Jääskeläinen, Kaupan liitto ry
- pääekonomisti Jukka Appelqvist, Keskuskauppakamari
- toiminnanjohtaja Minna Soininen, Suomen Paikallisliikenneliitto ry
- veroasiantuntija Laura Kurki, Suomen Yrittäjät ry
- ekonomisti Janne Kalluinen, Veronmaksajain Keskusliitto ry
- johtaja Jonna Juslin, VR-Yhtymä Oy

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Tampereen seudun joukkoliikenne Nysse
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Taksiliitto ry
- WWF Suomi

Valiokunnan mietintö VaVM 22/2022 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan arvonlisäverolakia muutettavaksi väliaikaisesti.

Sähköön sovellettava arvonlisäverokanta alennettaisiin 24 prosentista 10 prosenttiin.

Lisäksi kotimaan henkilökuljetukset vapautettaisiin verosta. Vapautukseen liittyisi oikeus vähentää hankintoihin sisältyvä vero.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja täydentävään talousarvioesitykseen. Esitys on tarkoitettu käsiteltäväksi vuoden 2023 talousarvioesityksen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.12.2022 ja olemaan voimassa 30.4.2023 saakka. Henkilökuljetuksia koskeva muutos tulisi kuitenkin voimaan vasta vuoden 2023 alusta lukien.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Sähkö

Sähköön sovellettavaa arvonlisäverokantaa ehdotetaan alennettavaksi väliaikaisesti 24 prosentista 10 prosenttiin siten, että alennettua verokantaa sovellettaisiin 1.12.2022—30.4.2023. Tarkoituksena on lieventää sähkön hinnannousun vaikutuksia kotitalouksille alentamalla sähkön kuluttajahintaa. Määräaikaaisuudella tavoitellaan kustannusten alentamista vuoden kylmimmällä kaudella, jolloin kotitalouksien sähköenergian kulut ovat korkeimmillaan lämmitystarpeesta johtuen.

Sähköenergian hinta nousi voimakkaasti vuoden 2021 lopulla, ja nousun ennustetaan pysyvän jyrkkänä tai muuttuvan jyrkemmäksi talven 2022—2023 aikana. Korkeat hinnat heikentävät kotitalouksien taloudellista asemaa, ja joidenkin kotitalouksien kohdalla sähköenergian hinnannousu voi kasvattaa kotitalouden kustannuksia kohtuuttomasti. Erityisesti tilanne koskee paljon sähköenergiaa käyttäviä kotitalouksia, kuten sähkölämmitteisten talojen omistajia. Riippuen kotitalouden sähkösopimuksen tyypistä ja sopimisajankohdasta voivat kotitalouden talven lämmitys- ja käyttökustannukset kasvaa moninkertaisiksi aiempiin vuosiin nähden. Sähkön tukkuhinnan ennustaminen lain voimassaoloajalle on vaikeaa. Hallituksen esityksen mukaisesti epävarmuutta liittyy merkittävästi myös siihen, miten sähkön tukkuhinnat vaikuttavat kotitalouksien sähkösopimuksiin.

Hallituksen esityksessä tunnistetaan se, että arvonlisäverokantojen siirtyminen hintoihin on yleisesti ottaen epävarmaa. Sähköenergian osalta arvonlisäverokannan alentamisen odotetaan kuitenkin tässä poikkeuksellisessa tilanteessa siirtyvän lähes täysimääräisenä kuluttajahintoihin. Erityisesti näin odotetaan käyvän voimassa olevien sopimusten osalta. Lain voimassaolon aikana solmittavien uusien sopimusten osalta verokannan alentamisen siirtyminen hintoihin on epävarmaa. Valiokunta korostaa, että lain tarkoituksena on alentaa kuluttajien maksamaa hintaa, ja pitää siten tärkeänä, että toimitaan niin, että verokannan alennus koituisi kuluttajien hyödyksi.

Valiokunnan mietintö VaVM 22/2022 vp

Kuulemisissa on tuotu esille se, että arvonlisäverokannan alentaminen voi vaikuttaa myös sähkön kysyntään sitä lisäävästi ja siten tukkumarkkinahintoihin. Hallituksen esityksessä nähdään, että koska sähköenergian arvonlisäveron alennuksesta aiheutuva sähkön kokonaiskysynnän nousu olisi korkeintaan hyvin pieni, alennuksen sähkön tukkuhintaa nostava vaikutus olisi todennäköisesti hyvin vähäinen eikä sillä olisi suurta merkitystä kotitalouksien sähkön hintaan. Toisaalta esityksessä on tunnistettu myös tilanteita, joissa kotitalouksien sähkön kysynnän pienikin lisääntyminen voisi johtaa sähkön tukkuhinnan merkittäväänkin nousuun.

Kuulemisissa esitettyä sähkön verokannan alentamista on pidetty yleensä ottaen perusteltuna tai ymmärrettävänä, mutta toisaalta on tuotu esille alennuksen kalleus. Hallituksen esityksessä ehdotuksen on arvioitu vähentävän valtion verotuottoa 290 miljoonaa euroa vuonna 2023.

Osa alennuksista kohdistuu myös sellaisille kotitalouksille, joilla on esimerkiksi voimassa oleva edullinen kiinteähintainen sopimus ja jotka eivät kärsi kohonneista sähkön hinnoista. Valiokunta pitää ehdotettua sähkön määräaikaista verokannan alennusta kuitenkin perusteltuna vallitsevassa poikkeuksellisessa tilanteessa. Sähkön arvonlisäverokannan alentamisen on arvioitu alentavan kotitalouksien sähköenergiasta maksamaa hintaa. Hintojen alentaminen tuo helpotusta etenkin niiden kotitalouksien asemaan, joiden asumisen pääasiallinen lämmitysmuoto on sähkö ja joiden sähkösopimusten hinnat ovat nousseet merkittävästi. Tavoitteena on alentaa kustannuksia vuoden kylmimmällä kaudella, jolloin kotitalouksien sähköenergian kulut ovat korkeimmillaan lämmitystarpeesta johtuen.

Henkilökuljetukset

Henkilökuljetusten kuluttajahintojen alentamiseksi ja siten kotitalouksien ostovoiman parantamiseksi kotimaan henkilökuljetukset ehdotetaan vapautettavaksi määräaikaisesti verosta. Vapautukseen liittyisi oikeus vähentää hankintoihin sisältyvä vero. Toimenpide olisi voimassa 1.1.2023—30.4.2023. Määräaikaisuuden tavoitteena on kohdentaa ostovoiman parantamista koskeva toimi mahdollisimman tehokkaasti.

Kotitalouksien henkilökuljetuksiin kohdistuvasta kulutuksesta arviolta 50 prosenttia kohdistuu linja-automatkoihin, 30 prosenttia junaliikenteeseen, 10 prosenttia taksimatkoihin ja 10 prosenttia kotimaan laiva-, vene- ja lentomatkoihin. Siltä osin kuin verokannan alennus siirtyisi henkilökuljetusten hintoihin, kotitalouksien ostovoima parantuisi. Kuten edellä on todettu, arvonlisäverokantojen alennusten välittymisestä hintoihin liittyy kuitenkin yleisesti epävarmuutta. Hallituksen esityksessä on alennuksen arvioitu kuitenkin siirtyvän ainakin osittain hintoihin. Myös siihen liittyy epävarmuutta, millä tavalla arvonlisäverokantojen palauttaminen entiselle tasolle määräajan päätyttyä vaikuttaa kuluttajahintoihin. Esityksen mukaan arvonlisäveron korotusten on tietyillä toimialoilla huomattu siirtyvän hintoihin jopa kaksi kertaa alennuksia voimakkaammin, jolloin arvonlisäverokantojen palauttaminen entiselle tasolle on nostanut toimialan yritysten hintoja alkuperäisiä suuremmaksi.

Henkilökuljetusten määräaikaiseen verokannan alentamiseen liittyy keskeisesti kysymys siitä, millä tavalla nopealla aikataululla voimaan tuleva lyhyt määräaikainen verokannan alennus on toteutettavissa alan toimijoissa ja siirtykö verokannan alennus tosiasiaassa kuluttajahintoihin. Erityisesti tämä koskee joukkoliikennettä ja siinä toimivia suuria toimijoita, kuten Helsingin seu-

Valiokunnan mietintö VaVM 22/2022 vp

dun liikenne -kuntayhtymää (HSL). Muutos tulee aiheuttamaan henkilökuljetusalan yhtiöille hallinnollisia kustannuksia, joiden ongelmallisuudesta huolen on esittänyt erityisesti HSL. Määräaikainen arvonlisäverokannan alennus aiheuttaisi hallinnollista rasitetta sekä muutoksen voimaantullessa että myös siinä vaiheessa, kun määräaikaisuuden päättyessä palataan entiseen tilaan.

Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, että suora tuki olisi tehokkaampi tapa tukea joukkoliikenteen käyttöä. Huolta on esitetty myös siitä, että tavoite kuluttajahintojen alentamisesta ei toteutuisi laajasti. Jo nykyisellään joukkoliikenteen asiakashintoihin liittyy korotuspaineita, jolloin on mahdollista, että arvonlisäverokannan alentaminen vähentää paineita asiakashintojen korottamiseen eikä niinkään suoraan alenna nykyisiä asiakashintoja. Toimijoiden välillä on myös eroavuutta sen suhteen, miten hyvin niillä on mahdollisuus ottaa huomioon nopealla aikataululla voimaan tuleva verokannan muutos.

Asiantuntijakuulemisissa kritiikkiä on herättänyt myös tuen kohdistuminen kaikkiin kotimaan henkilökuljetuksiin mukaan lukien lentoliikenne sekä muutoinkin tuen heikko kohdentuminen tuen tarpeessa oleviin. Valiokunta pitää tarpeellisena selvittää keinoja kohdentaa verotuksen kautta tapahtuvia tukitoimia tarkoituksenmukaisemmin.

Alan toimijoista erityisesti HSL on nähnyt väliaikaisen arvonlisäveron alennuksen ongelmalliseksi eikä pidä sitä perusteltuna. HSL:n mukaan muutos toisi sille merkittäviä lisäkustannuksia ja sitä olisi mahdotonta toteuttaa kaikissa myyntikanavissa. Lisäksi välittömien järjestelmämuutostekustannusten lisäksi kustannuksia syntyisi muiden hankkeiden viivästymisestä.

Vaikka nopealla aikataululla voimaan tulevaan väliaikaiseen arvonlisäverokannan alennukseen liittyy erityisesti osalle joukkoliikenteen toimijoista merkittäviäkin hallinnollisia haasteita ja rasitteita, pitää valiokunta kuitenkin ehdotettua muutosta perusteltuna toimenä parantaa kotitalouksien ostovoimaa inflaation aikana. Osalla kaupunkijoukkoliikenteen järjestäjistä arvonlisäveron muutos koituu kuitenkin suoraan asiakkaan hyödyksi joko alkuvuodesta ennallaan pysyvinä tai alennettuina asiakashintoina. Nyt ehdotettu toimi olisi osa niitä toimia, joilla tuetaan kotitalouksien ostovoimaa.

Hallituksen esityksessä ei muutettaisi henkilökuljetusten määritelmää nykyisestä. Henkilökuljetuspalvelulla tarkoitettaisiin samaa palvelua kuin voimassa olevassa lainsäädännössä. Väliaikaisesta lakia sovellettaisiin, kun veron suorittamisvelvollisuus syntyisi lain voimassaolon aikana. Ennen lain voimaantuloa kertyneisiin ennakkomaksuihin sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa ollutta lainsäädäntöä eli esimerkiksi marraskuussa 2022 kertyneeseen ennakkomaksuun soveltuu marraskuussa voimassa oleva laki, vaikka lipulla suoritettaisiin matka tammikuussa 2023. Väliaikaisen lain voimassaoloaikana kertyneisiin ennakkomaksuihin sovellettaisiin puolestaan väliaikaisen lain säännöksiä, vaikka lipulla suoritettaisiin matka lain voimassaolon jälkeen. Asiantuntijakuulemisissa on esitetty useita soveltamisalaan liittyviä tarkentavia yksittäisiä kysymyksiä. Tältä osin valiokunta korostaa Verohallinnon ohjeistuksen tärkeyttä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö VaVM 22/2022 vp

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 194/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 14.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Vilhelm Junnila ps
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Matias Marttinen kok
jäsen Sari Multala kok
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Iris Suomela vihr
jäsen Pia Viitanen sd
varajäsen Anne Kalmari kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tarja Järvinen