

HE 303/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain 85 a §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan arvonlisäverolakia muutettavaksi siten, että sähköisiin kirjoihin ja sanoma- ja aikakauslehtiin sekä lehtien irtonumeromyyntiin sovellettava verokanta alennettaisiin 24 prosentista 10 prosenttiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2019.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan unionissa (EU) sovellettavasta arvonlisäverojärjestelmästä säädetään yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28 päivänä marraskuuta 2006 annetussa neuvoston direktiivissä 2006/112/EY, jäljempänä *arvonlisäverodirektiivi*.

Verokantojen rakennetta ja tasoja koskevat säännökset sisältyvät arvonlisäverodirektiivin VIII osastoon. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa joko yhtä tai kahta alennettua verokantaa. Alennettuja verokantoja saa soveltaa ainoastaan direktiivin III liitteessä tarkoitettuihin ryhmiin kuuluvien tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin. Alennettuja verokantoja ei saa soveltaa sähköisesti suoritettaviin palveluihin. Alennetut verokannat on vahvistettava vähintään viiden prosentin suuruisiksi prosenttiosuudeksi veron perusteesta.

Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 6 päivänä marraskuuta 2018 neuvoston direktiivin (EU) 2018/1713 direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta kirjojen, sanomalehtien ja aikakauslehtien arvonlisäverokantojen osalta. Direktiivi mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat soveltaa alennettuja verokantoja sähköisiin julkaisuihin.

Direktiivi perustuu Euroopan komission 1 päivänä joulukuuta 2016 antamaan ehdotukseen, COM(2016) 758, sekä sen taustalla olevaan komission 7 päivänä huhtikuuta 2016 antamaan tiedonantoon arvonlisäveroa koskevasta toimintasuunnitelmasta, COM(2016) 148. Arvonlisäverotuksen modernisointi digitaalista taloutta varten on keskeinen tavoite digitaalisten sisämarkkinoiden strategiassa, COM(2015) 192.

Ennen direktiivimuutosta voimassa olleen arvonlisäverodirektiivin III liitteen 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot saattoivat soveltaa alennettua verokantaa ainoastaan kaikenlaisilla fyysisillä alustoilla olevien kirjojen luovutuksiin, mukaan lukien kirjastolainaus (mukaan lukien esitteet, lehtiset ja vastaavat painotuotteet, lasten kuva-, piirustus- tai värityskirjat, nuottikirjat tai käsikirjoitukset, hydrografiset ja muut kartat), lehdet ja aikakauslehdet, lukuun ottamatta kokonaan tai pääasiassa mainontaan tarkoitettua aineistoa.

Ennen muutosta sähköiset julkaisut oli siten verotettava yhtenäisesti muiden sähköisten palvelujen kanssa yleisellä verokannalla. Jäsenvaltioilla oli oikeus verottaa ainoastaan fyysisellä alustalla olevat julkaisut alennetulla verokannalla.

Arvonlisäverodirektiivi esti jäsenvaltioita soveltamasta samoja verokantoja sähköisiin julkaisuihin kuin fyysisiin julkaisuihin. Tästä seurasi sähköisten julkaisujen vähemmän suotuisa verokohtelu useimmissa jäsenvaltioissa. Painettujen ja sähköisten julkaisujen muodosta johtuvista eroista huolimatta ne tarjoavat kuitenkin kuluttajille saman lukusisällön. Aikaisemmat arvonlisädirektiivin säännöt eivät ottaneet huomioon teknistä ja taloudellista kehitystä sähköisten kirjojen ja lehtien osalta.

Muutetun direktiivin III liitteen 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa alennettua verokantaa joko fyysisillä alustoilla olevien tai sähköisesti luovutettavien tai molemmissa muodoissa olevien kirjojen, sanomalehtien ja aikakauslehtien luovutuksiin, mukaan lukien kirjastolainaus (mukaan lukien esitteet, lehtiset ja vastaavat painotuotteet, lasten kuva-, piirustus- tai värityskirjat, nuottikirjat tai -käsikirjoitukset, kartat ja merikortit tai niiden kaltaiset kartat),

lukuun ottamatta kokonaan tai pääasiassa mainontaan tarkoitettuja julkaisuja ja kokonaan tai pääasiassa videosisältöä tai kuultavaa musiikkia sisältäviä julkaisuja.

Direktiivimuutos antaa jäsenvaltioille oikeuden soveltaa sähköisiin julkaisuihin samaa arvonlisäverokantaa kuin painettuihin julkaisuihin. Direktiivi ei velvoita jäsenvaltioita muuttamaan nykyisiä verokantoja. Jäsenvaltiot voivat edelleen rajoittaa alennettujen arvonlisäverokantojen soveltamisalan vain tiettyihin julkaisuihin esimerkiksi jättämällä tietyn muodon tai sisällön soveltamisalan ulkopuolelle. Direktiivin johdannon mukaan jäsenvaltioilla olisi harkintavalta julkaisuihin sovellettavien arvonlisäverokantojen vahvistamisessa ja alennettujen arvonlisäverokantojen soveltamisalan rajoittamisessa, mukaan lukien objektiivisia perusteluja noudattaen tapauksissa, joissa digitaaliset julkaisut tarjoavat saman sisällön.

Alennettuja verokantoja voidaan soveltaa kirjoihin, sanomalehtiin ja aikakauslehtiin lukuun ottamatta pääasiassa mainontaan tarkoitettuja julkaisuja. Kokonaan tai pääasiassa musiikki- tai videosisältöä sisältävät julkaisut verotetaan edelleen yleisellä verokannalla.

Direktiiviin ei sisälly EU:n tason määritelmää kirjoille, sanomalehdille ja aikakausjulkaisuille. Sähköiset julkaisut kehittyvät ja määritelmä olisi vaarassa vanhentua lyhyessä ajassa. Tarkemmat määrittelyt jäävät siten jäsenvaltioille.

Niille jäsenvaltioille, jotka ennen direktiivimuutosta sovelsivat unionin oikeuden mukaisesti vähimmäistasoa alempia arvonlisäverokantoja tiettyjen kirjojen, sanomalehtien ja aikakauslehtien luovutuksiin tai myönsivät niille vapautuksia, on direktiivin 99 artiklan 3 kohdassa annettu oikeus soveltaa samaa arvonlisäverokohtelua näiden julkaisujen sähköisesti tapahtuviin luovutuksiin.

1.2 Kansallinen lainsäädäntö

Arvonlisäverolain (1501/1993) verokantoja koskevat säännökset sisältyvät lain 84—85 b §:ään. Suomessa sovellettava yleinen verokanta on 24 prosenttia. Alennettua 14 prosentin verokantaa sovelletaan elintarvikkeiden, ravintola- ja ateriapalvelujen sekä rehujen myyntiin. Alennettua 10 prosentin verokantaa sovelletaan muun muassa kirjojen sekä vähintään kuukauden ajaksi tilattujen sanoma- ja aikakauslehtien myyntiin.

Arvonlisäverolain mukaan kirjalla tarkoitetaan julkaisua, jossa kirjoitus tai kuvallinen esitys on monistettu graafisessa muodossa. Kirjana ei pidetä muulla tavalla kuin painettuna tai siihen verrattavalla tavalla valmistettua julkaisua, kausijulkaisua tai pääasiallisesti mainoksia sisältävää julkaisua. Sähköisten julkaisujen ja painettujen lehtien irtonumerojen myyntiin sovelletaan yleistä 24 prosentin verokantaa.

Kirjojen alennettua verokantaa on perusteltu kulttuuripoliittisilla syillä. Sanomalehtien lievennettyä verokohtelua on perusteltu sillä yleisellä merkityksellä, mikä niillä on uutisten levittäjänä. Aikakauslehtien verokohtelua ja lehtien irtonumeromyyntiin sovellettavaa yleistä verokantaa on perusteltu rajanvetovaikeuksien välttämiseksi.

2 Ehdotuksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Valtioneuvoston heinäkuussa 2018 hyväksymän mediapoliittista ohjelmaa koskevan periaatepäätöksen mukaan sähköisten lehtien ja kirjojen arvonlisäveroa alennetaan samalle tasolle painettujen julkaisujen kanssa heti, kun direktiivimuutos mahdollistaa sen.

HE 303/2018 vp

Arvonlisäverolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että alennettua 10 prosentin verokantaa sovellettaisiin painettujen julkaisujen lisäksi myös sähköisiin julkaisuihin. Muutoksen tavoitteena on välineneutraalisuuden toteuttaminen siten, että painettujen julkaisujen kanssa saman lukusisällön tarjoaviin sähköisiin julkaisuihin sovellettaisiin samaa alennettua verokantaa.

Direktiivin mukaisesti kokonaan tai pääasiassa musiikki- tai videosisältöä sisältävät julkaisut verotettaisiin nykyiseen tapaan yleisellä 24 prosentin verokannalla.

Tietokoneohjelmia tai -pelejä ei pidettäisi sähköisinä julkaisuina.

Sähköisessä muodossa olevia tietokantoja ja muita vastaavia tietosisältöjä ei pidettäisi sähköisinä julkaisuina. Tietokantojen aineisto ei muodostaisi sähköisille julkaisuille tyypillistä kerroksellista kokonaisuutta. Tietokantojen sisältämä aineisto olisi enemminkin tietomassa, joka olisi käytettävyyden takia jaoteltu järjestelmällisesti. Tällainen tietokanta olisi esimerkiksi maksullinen oikeustapauskokoelma, joka ei sisältäisi oikeustapauksia koskevia kommentteja.

Sähköisiä julkaisuja koskevat tilanteet ovat käytännössä moninaisia ja niiden verokohtelu jouduttaisiin arvioimaan tapauskohtaisesti verotus- ja oikeuskäytännössä.

Sanoma- ja aikakauslehdet

Alennettua 10 prosentin verokannan soveltamisala laajenisi kattamaan sähköisesti luovutettavat sanoma- ja aikakauslehdet. Vastaavasti painettujen sanoma- ja aikakauslehtien irtonumeromyyntiin ehdotetaan nykyisestä poiketen sovellettavaksi neutraalisuussyistä alennettua 10 prosentin verokantaa.

Sähköisten sanoma- ja aikakauslehtien määrittelyssä johtoa voitaisiin hakea muussa lainsäädännössä käytetyistä määrittelyistä. Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003), jäljempänä *sananvapauslaki*, mukaan aikakautisella julkaisulla tarkoitetaan julkaisua, jota on tarkoitus julkaista säännöllisesti vähintään neljä kertaa vuodessa. Verkkojulkaisulla tarkoitetaan julkaisijan tuottamasta tai käsittelemästä aineistosta aikakautisen julkaisun tapaan yhtenäiseksi laadittua verkkoviestien kokonaisuutta, jota on tarkoitus julkaista säännöllisesti. Verkkojulkaisu vastaisi sähköisessä tietoverkossa aikakautista julkaisua.

Sananvapauslain mukaan julkaisijan tulee määrätä aikakautiselle julkaisulle ja verkkojulkaisulle vastaava toimittaja. Vastaavan toimittajan tehtävänä on johtaa ja valvoa toimitustyötä, päättää aikakautisen julkaisun, verkkojulkaisun tai ohjelman sisällöstä sekä huolehtia sananvapauslaissa säädetyistä muista tehtävistä. Julkaisijan on huolehdittava siitä, että julkaisussa, aikakautisessa julkaisussa ja verkkojulkaisussa on tieto julkaisijasta. Julkaisijan ja vastaavan toimittajan on huolehdittava siitä, että aikakautisessa julkaisussa ja verkkojulkaisussa on tieto myös vastaavasta toimittajasta.

Sananvapauslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 54/2002 vp) mukaan verkkojulkaisussa on kyse kokonaisuudesta, jonka osat on julkaisijan toimesta laadittu samalla tavalla yhteenkuuluviksi kuin esimerkiksi sanomalehden sivut ja joka voidaan rinnastaa aikakautiseen julkaisuun. Tyypillinen esimerkki verkkojulkaisusta on sanomalehden verkkoversio.

Verkkojulkaisuna ei pidetä esimerkiksi tietoverkossa olevia reaaliaikaisia keskusteluryhmiä, koska niitä ei erikseen laadita yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Samoin arvioidaan muitakin tilanteita, joissa kyse on vain tilan tarjoamisesta muualta tuleville viesteille ilman, että niistä laaditaan aikakautiseen julkaisuun rinnastettava kokonaisuus. Toisaalta esimerkiksi keskuste-

lupalta saattaa liittyä verkkojulkaisuun sillä tavoin kiinteästi, että sitä pidetään kyseisen kokonaisuuden yhtenä osana.

Verkkojulkaisulle ominaisesta osien yhteenkuuluvuudesta johtuu, että kaikki säännöllisesti ylläpidettävät tietokannat eivät ole verkkojulkaisuja. Esimerkiksi kirjaston tietokanta ei ole verkkojulkaisu, koska tällaisen tietokannan osilla ei ole aikakautisen julkaisun osien kaltaista keskinäistä yhteyttä. Vastaavasti verkkojulkaisuna ei pidetä myöskään esimerkiksi pelkkää pörssikurssien päivittäistä julkaisemista. Toisaalta tällainen sivu saattaa olla verkkojulkaisun osa.

Pelkästään tietoverkossa olevien kotisivujen toistuvakaan muuttaminen ei vielä merkitse sitä, että tällaisten sivujen katsotaan muodostavan verkkojulkaisun. Verkkojulkaisulle ominainen julkaisemisen säännöllisyys merkitsee sitä, että yleisöllä on tietty odotus uuden verkkoviestien kokonaisuuden julkaisemisesta. Näin ollen esimerkiksi viranomaisen tai yrityksen kotisivujen sisällön uudistaminen silloin, kun niillä on jotain uutta tiedotettavaa, ei yleensä vielä riitä täyttämään julkaisemisen säännöllisyyden vaatimusta. Toisaalta se, että verkkojulkaisuja päivitetään jatkuvasti, ei vaikuttaisi alennetun verokannan yleiset edellytykset täyttävien verkkojulkaisujen verokohteluun.

Sananvapauslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan verkkojulkaisu voi sisältää tekstin, äänen, kuvan ja liikkuvan kuvan tai näiden yhdistelmien muodossa ilmaistuja viestejä. Pääasiassa äänen tai liikkuvien kuvien muodossa ilmaistujen verkkoviestien yhtenäistä kokonaisuutta pidetään kuitenkin ohjelmana.

Alennetun verokannan soveltamisala kattaisi lisäksi maksulliset palvelut, joilla annetaan oikeus lukea tai kuunnella verkkojulkaisuja tilauskauden ajan. Soveltamisala kattaisi myös verkkojulkaisujen artikkelikohtaisen myynnin taikka maksulliset palvelut, joista voi ostaa verkkojulkaisujen artikkeleita koostetusti.

Kirjat

Alennetun verokannan soveltamisala laajenisi koskemaan painettujen tai siihen verrattavalla tavalla valmistettujen kirjojen lisäksi sähköisiä kirjoja. Nykyisin sähköisiin kirjoihin sovelletaan yleistä 24 prosentin verokantaa.

Kirjalla tarkoitettaisiin yleisön saatavissa olevaa nimikkeellä julkaistua yhden tai useamman tekijän luomaa graafisista elementeistä (kuten teksti tai piirustus) koostuvaa kirjallista teosta. Kirjalla tulisi olla riittävä toimituksellinen sisältö. Kirjan käsitteeseen kuuluisi, että sitä levitetään erillisenä tuotteena.

Kirjana ei pidettäisi kokonaan tai pääasiassa mainontaan tarkoitettuja julkaisuja. Esimerkiksi mainosetteitä ja hintaluetteloa ei siten pidettäisi kirjoina.

Kirja voisi sisältää tekstiä, kuvia, piirroksia, nuotteja, kaavioita, taulukoita tai muuta sellaista aineistoa. Kirjoina voitaisiin pitää esimerkiksi nuotistoja ja lasten värityskirjoja. Kirjoina ei sitä vastoin pidettäisi esimerkiksi irtokorttoja, postikortteja tai julisteita.

Jotta julkaisua voitaisiin pitää kirjana, sen tulisi olla nykyistä vastaavasti yleisesti myytäväksi tarkoitettu julkaisu. Kirjoina ei siten pidettäisi esimerkiksi yrityksen sisäiseen käyttöön tulevia monisteita tai tilaustutkimuksia.

Alennetun verokannan soveltamisala kattaisi jatkossa myös sähköiset kirjat. Sähköisillä kirjoilla tarkoitettaisiin muita fyysisillä alustoilla (kuten CD- tai CD-ROM-levyillä, muistitikuilla tai muilla vastaavilla alustoilla) olevia kirjoja kuin painettuja kirjoja sekä sähköisesti (kuten sähköisen tietoverkon välityksellä) luovutettavia kirjoja. Sähköinen kirja voisi sisältää myös ääntä tai liikkuvaa kuvaa taikka näiden yhdistelmiä kokonaisuutta täydentävinä osioina.

Sähköisenä kirjana pidettäisiin myös äänikirjaa. Äänikirjan osalta edellytyksenä olisi, että äänikirjasta voisi olla olemassa kuluttajille saman lukusisällön tarjoava painettu tai luettavassa muodossa oleva sähköinen kirja.

Alennetun verokannan soveltamisala kattaisi sähköisen oppimateriaalin, mikäli oppimateriaali muutoin täyttää sähköisten julkaisujen määritelmän yleiset edellytykset.

Alennetun verokannan soveltamisala kattaisi myös maksulliset palvelut, joilla annetaan oikeus lukea tai kuunnella sähköisiä kirjoja tilauskauden ajan.

3 Esityksen vaikutukset

Kustannusala on siirtymässä Suomessa ja maailmalla painetuista julkaisuista sähköisiin julkaisuihin. Vuonna 2011 sähköisten julkaisujen osuus sanomalehtien nettomyynnistä oli Suomessa 3,5 prosenttia. Vuonna 2017 sähköisten sanomalehtien osuus oli noussut jo 13 prosenttiin. Sähköisten aikakauslehtien myynti ja myynnin kasvu on ollut vähäistä. Kirjoissa sähköisten julkaisujen kasvu on ollut sen sijaan vahvaa. Vuonna 2017 sähköisten julkaisujen osuus kirjojen myynnistä oli yli 13 prosenttia.

Painettujen sanomalehtien ja aikakauslehtien myynti on ollut laskussa usean vuoden ajan. Irtonumeroiden määrällinen myynti on myös ollut laskussa viime vuosina. Lehtien irtonumeromyynnin osuus painettujen lehtien myynnistä on tällä hetkellä hieman yli 10 prosenttia. Kirjojen osalta kehitys on ollut vaihtelevampaa, mutta viime vuosina kirjojen kokonaisymyynti (mukaan lukien painetut ja sähköiset) on ollut kasvussa.

Verokannan alentaminen saattaa kiihdyttää siirtymistä painetuista julkaisuista sähköisiin julkaisuihin. Vaikutusten arvioidaan vaihtelevan erityyppisten ja erikokoisten julkaisujen osalta. Veronalennuksen voidaan olettaa siirtyvän osittain kuluttajahintoihin, jolloin laskevat tilaajahinnat voivat lisätä jonkin verran sähköisten julkaisujen myynnin määrää. Sähköisten julkaisujen myynnin kasvu voi kuitenkin vastaavasti pienentää painettujen julkaisujen myynnin määrää.

Vaikutusten tarkkaa arviointia vaikeuttaa sellaisen tutkimus- tai kokemusperäisen tiedon puuttuminen, joka antaisi selkeän ja yksiselitteisen tuloksen veronalennuksen vaikutuksista. Sähköisten julkaisujen toimintaympäristöön vaikuttavat useat erilaiset muutostekijät ja veronalennuksen vaikutuksen erottaminen muista tekijöistä on vaikeaa. Vaikutusarviossa on hyödynnetty Euroopan komission vaikutusten arviointeja koskevaa valmisteluasiakirjaa (SWD(2016) 392).

Vaikutukset budjettiin

Julkaisuihin sovellettavan verokannan alentaminen ehdotetulla tavalla 24 prosentista 10 prosenttiin merkitsisi valtiolle vuoden 2020 tasolla yhteensä noin 28 miljoonan euron vuotuista arvonlisäverotuoton menetystä. Vuoden 2019 tasolla vastaava luku olisi noin 26 miljoonaa euroa. Muutoksen olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 heinäkuun alusta. Budjettivaikutus vuodelle 2019 olisi silloin noin 8 miljoonaa euroa.

HE 303/2018 vp

Sähköisten julkaisujen verokannan alentaminen 24 prosentista samalle tasolle painettujen julkaisujen 10 prosentin verokannan kanssa merkitsisi vuoden 2020 tasolla noin 17,3 miljoonan euron vuotuista verotuoton menetystä ja vuoden 2019 tasolla noin 15 miljoonan euron verotuoton menetystä. Sähköisten lehtien osalta verotuoton vuotuinen menetys olisi vuoden 2020 tasolla noin 8,5 miljoonaa euroa ja sähköisten kirjojen osalta noin 8,8 miljoonaa euroa. Vuoden 2019 tasolla vastaavat verotuoton menetykset olisivat noin 7,3 miljoonaa euroa ja 7,4 miljoonaa euroa. Verotuoton menetykset kasvaisivat jatkossa sähköisten julkaisujen määrän kasvaessa.

Laskelmissa on käytetty Medialiitto ry:n arvion mukaista sähköisten lehtien ja kirjojen myynnin vuosittaista kasvua. Sähköisten sanomalehtien tilausten arvioidaan kasvavan 17 prosenttia ja kirjojen 20 prosenttia vuodessa. Sähköisten aikakauslehtitilausten myynnin oletetaan pysyvän nykyisellä tasolla.

Arviossa ei ole voitu huomioida suoraan ulkomailta ostettujen sähköisten lehtien arvoa, sillä niistä ei ole käytettävissä tarkkaa tietoa. Ulkomailta ostettujen sähköisten lehtien mukaan lukeminen nostaisi verotuoton menetystä. Määrän ei kuitenkaan oleteta olevan niin suuri, että se vaikuttaisi merkittävästi verotuottoarvioon.

Komission selvitysten perusteella kirjojen kysynnän hintajousto on varsin korkea, mutta vaihtelee markkinalohkojen sisällä ja välillä. Tämä tarkoittaa, että hinnanmuutokset vaikuttaisivat tuotteen kysyntään, mikä kannustaisi myyjiä siirtämään veronalennuksen kuluttajille. Arvion pohjalta sähköisten kirjojen hinnat laskisivat 11,3 prosenttia. Sanomalehtien osalta kysyntä on selvästi jäykempää. Tästä johtuen arvonlisäveron alennus ei siirtyisi kuluttajille täysimääräisenä. Aikakauslehtien kysynnän hintajousto asettuu kirjojen ja sanomalehtien väliin. Komission selvitysten perusteella laskelmassa on oletettu, että keskimäärin puolet veronalennuksesta siirtyisi sähköisten julkaisujen kuluttajahintoihin. Oletus alentaa arviota verotuoton menetyksestä jonkin verran. Ero ei ole kuitenkaan merkittävä. Veronmenetys sähköisten julkaisujen osalta nousisi noin miljoonaa euroa, jos veronalennus siirtyisi hintoihin täydellisesti.

Laskelmassa ei ole otettu huomioon mahdollista dynaamista vaikutusta. Dynaamisen vaikutuksen huomioiminen kasvattaisi verotuoton menetystä jonkin verran, mutta sen suuruutta on vaikea arvioida. Näyttää siltä, että sähköisten julkaisujen osuus julkaisujen kokonaisymyynnistä on vahvassa kasvussa. Etukäteen on vaikea arvioida, kuinka paljon verokannan alentaminen nopeuttaisi muutosta.

Arvonlisäverokertymään aiheutuvan vaikutuksen arviointia vaikeuttaa se, että painetun ja sähköisen tuotteen kustannusrakenne on erilainen. Julkaisujen hinnoittelu tulee muuttumaan, jos sähköisten julkaisujen osuus kaikista julkaisuista kasvaa merkittävästi tulevaisuudessa. Toisin kuin painetuissa tuotteissa sähköisten julkaisujen myynnin ja jakelun marginaalikustannus on pienempi. Tällä hetkellä esimerkiksi sähköisten lehtien arvonlisäverokertymä on pieni, sillä yhdistelmätilauksissa sisällöntuotannon kustannukset verotetaan pääosin painetun lehden tilausmaksuissa. Sähköisten lehtitilausten arvonlisäveropohja kasvaisi enemmän kuin sähköisten lehtien myynnin määrä siinä tapauksessa, että yhä useampi tilaaja siirtyisi pelkän sähköisen lehden lukijaksi yhdistelmätilauksen sijaan. Tällaisen muutoksen vaikutusta ei voida ottaa laskelmassa huomioon.

Alennettun verokannan soveltamisalan laajentaminen painettujen lehtien irtonumeromyyntiin vähentäisi valtion verotuottoja lisäksi noin 10,5 miljoonalla eurolla. Irtonumeroiden osalta hintojen oletetaan alenevan 50 prosentilla veronalennuksen määrästä. Ilman tätä oletusta verotuoton menetys olisi noin 11 miljoonaa euroa. Irtonumeroiden myynti on ollut usean vuoden

ajan tasaisessa laskussa. Laskelmassa on oletettu, että myynti vähenee myös jatkossa vastaavasti.

Muutoksella on pieni vaikutus kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen määrään ja sitä kautta muuhun kulutukseen ja säästämiseen. Muutoksen kokoluokka on niin vähäinen, että sillä ei katsota olevan merkittävää vaikutusta muiden verolajien tuottoon.

Julkaisujen saama arvonnalisäverotuki kasvaisi edellä mainittua vastaavasti yhteensä 28 miljoonan eurolla vuosittain.

Tulonjakovaikutukset

Tilastokeskuksen kulutustutkimuksen aineistosta on nähtävissä, että suurituloiset kotitaloudet kuluttavat kirjoja ja lehtiä enemmän kuin pienituloiset kotitaloudet. Näin ollen alennetun verokannan aiheuttama verotuki kohdistuu enemmän hyvin toimeentullevalle väestönosalle. Sähköisten julkaisujen osalta tulonjakoaineistoa ei ole käytettävissä. Muutoksen vaikutus on hie-man tuloeroja lisäävä, jos sähköisten julkaisujen lukijakunnan oletetaan olevan sama kuin painetuilla lehdillä. Sähköisten julkaisujen myynti on kuitenkin toistaiseksi sen verran vähäistä, että verokannan alentamisen tulonjakovaikutukset jäävät pieniksi.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Sähköisiä julkaisuja koskevat muutokset lisäävät alkuvaiheessa jonkin verran Verohallinnon ohjaustarvetta. Muutosten ei arvioida aiheuttavan Verohallinnon lisärahoitustarvetta.

Vaikutukset yrityksille

Sähköisiä julkaisuja koskevat muutokset aiheuttaisivat yrityksille muutosvaiheessa hallinnollisia kustannuksia yritysten joutuessa päivittämään järjestelmiään. Alennettujen verokantojen soveltamisalan laajentaminen sähköisiin julkaisuihin aiheuttaisi uusia rajanveto- ja neutraalisuusongelmia erilaisten sähköisten tuotteiden sekä niiden tuottajien välille ja lisäksi siten yritysten hallinnollisia kustannuksia. Kustannusten ei arvioida olevan merkittäviä.

Komission valmisteluasiakirjan mukaan vaikutukset kustannusalan yrityksiin riippuisivat tuotevalikoimasta. Pääasiassa sähköisiä kirjoja myyvät yritykset hyötyisivät muutoksesta. Sähköisten julkaisujen korkeampi markkinaosuus saattaisi hyödyttää pieniä yrityksiä, sillä myös pienet yritykset voivat markkinoida sähköisiä julkaisuja paremmin.

Ottaen huomioon pyrkimykset siirtyä maksuttomista verkkojulkaisuista maksullisiin tilauksiin, verokannan alentaminen vähentäisi sanomalehtialan nykyisiä kannattavuuspaineita ja auttaisi säilyttämään monipuolisuutta alalla.

Sähköisten julkaisujen kasvun työllisyysvaikutusten oletetaan olevan rajalliset. Ottaen huomioon, että sähköinen julkaiseminen saattaa edellyttää laajuudeltaan pienempää tuotantoa, muutos voisi lisätä julkaisualan yritysten määrää. Muutoksella saattaa olla myönteisiä vaikutuksia julkaisujen monipuolisuuteen ja työllisyyteen.

Paperiteollisuuden osalta sähköisten julkaisujen verokannan alentaminen heijastuisi paperin arvoketjuun kokonaisuudessaan, sillä sähköisten julkaisujen voidaan katsoa kilpailevan painetun paperituotteen kanssa. Koko Euroopan tasolla paperin kulutuksen pienentyminen nopeuttaisi rakennemuutosta.

Ympäristövaikutukset

Sähköisiä julkaisuja voitaisiin erään näkökannan mukaan pitää ympäristöystävällisinä tuotteina, sillä fyysisten julkaisujen määrän laskeminen vähentää paperin tuotantoa, tuotteiden käsittelyä ja jakelua. Sähköisten laitteiden valmistaminen kuluttaa kuitenkin energiaa ja raaka-aineita sekä lisää paperia hankalammin kierrätettävän elektronisen jätteen määrää. Tämän vuoksi fyysisten julkaisujen määrän laskemisesta johtuvat ympäristöhyödyt tulee arvioida suhteessa sähköisten lukulaitteiden valmistukseen, käyttämiseen ja hävittämiseen.

Komission valmisteluasiakirjan mukaan sähköisistä kirjoista saatavat ympäristöhyödyt riippuisivat merkittävästi sähköisten lukulaitteiden ekologisesta jalanjäljestä ja niiden korvaamien fyysisten kirjojen määrästä. Karkea arvio viittaisi siihen, että sähköinen lukulaite tuottaisi ympäristöllisiä hyötyjä korvatessaan 30—40 painettua kirjaa. Kaiken kaikkiaan käytettävissä oleva näyttö ei vaikuttaisi viittaavan merkittävään ympäristölliseen hyötyyn. Sähköisiä lehtiä käytetään tyypillisesti kuluttajilla jo olevilla lukulaitteilla, kuten älypuhelimilla, tableteilla ja tietokoneilla, joten niiden ympäristövaikutuksen oletetaan olevan myönteinen.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä ja siitä on kuultu Verohallintoa, keskeisiä elinkeinoelämän etujärjestöjä ja toimijoita.

Esitysluonnoksesta antoi lausunnon 17 tahoa. Lausunnon antoivat liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Verohallinto, Edita Publishing Oy, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Keskuskauppakamari, Medialiitto ry, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Pro Lukio ry, Suomen Journalistiliitto ry, Suomen Kirjailijaliitto ry, Suomen Kuntaliitto, Suomen Lukiolaisten Liitto ry, Suomen tietokirjailijat ry, Suomen Tilintarkastajat ry, Suomen Yrittäjät ry ja Veronmaksajain Keskusliitto ry.

Lausunnoissa suhtauduttiin esitykseen myönteisesti. Muutamissa lausunnoissa toivottiin, että oppimateriaalien verokohtelua täsmennettäisiin perusteluissa. Lisäksi eräissä lausunnoissa toivottiin perusteluihin mainintaa siitä, että verkkojulkaisujen myynti osina tai koostena kuuluisi alennetun verokannan soveltamisalaan. Lausunnoissa toivottiin myös sitä, että perusteluja täsmennettäisiin sähköisten kirjojen liitännäiselementtien (ääni, kuva ja liikuva kuva) osalta. Eräissä lausunnoissa toivottiin, että äänikirjojen osalta poistettaisiin edellytys, jonka mukaan äänikirjasta olisi oltava olemassa kuluttajille saman lukusisällön tarjoava painettu tai luettava muodossa oleva sähköinen kirja. Ehdotuksen perusteluja on muokattu ja täydennetty näiltä osin.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnan käsiteltävänä on samanaikaisesti hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonnäisäverolain 12 ja 85 a §:n muuttamisesta (HE 258/2018 vp).

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2019.

Lakia sovellettaisiin, kun veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen. Ennen lain voimaantuloa kertyneisiin ennakkomaksuihin sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa ollutta lainsäädäntöä. Tämä vastaa aikaisempaa käytäntöä verokannan

HE 303/2018 vp

muutostilanteissa. Voimaantulosäännökseen sisältyisi yhteisöhankintoja koskeva poikkeussäännös.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

arvonlisäverolain 85 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan arvonlisäverolain (1501/1993) 85 a §, sellaisena kuin se on laeissa 1265/1997, 1202/2011, 492/2012 ja 706/2012, seuraavasti:

85 a §

Seuraavien palvelujen myynnistä sekä seuraavien tavaroiden myynnistä, yhteisöhankinnasta, siirrosta varastointimenettelystä ja maahantuonnista suoritettava vero on 10 prosenttia veron perusteesta:

- 1) henkilökuljetus;
- 2) majoitustilan tai käyntisataman käyttöoikeuden luovuttaminen;
- 3) palvelu, jolla annetaan mahdollisuus liikunnan harjoittamiseen;
- 4) teatteri-, sirkus-, musiikki- ja tanssiesitysten, elokuvanäytösten, näyttelyjen, urheilutapahtumien, huvipuistojen, eläintarhojen, museoiden sekä muiden vastaavien kulttuuri- ja viihdetilaisuuksien ja laitosten pääsymaksut;
- 5) Yleisradio Oy:n valtion televisio- ja radorahastosta saama määrä ja Ålands Radio och TV Ab:n saama korvaus Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kantamista televisiomaksutuloista;
- 6) lääkelaisissa (395/1987) tarkoitettu lääke, lääkelain 22 ja 22 a §:ssä tarkoitettut valmisteet, joita mainituissa lainkohdissa tarkoitettuun rekisteröintiin liitetyn ehdon mukaan saadaan myydä ainoastaan apteekkiliikkeestä, sekä kliininen ravintovalmiste ja niitä vastaava tuote sekä perusvoide silloin, kun ne oikeuttavat korvaukseen sairausvakuutuslain (1224/2004) perusteella;
- 7) fyysisellä alustalla oleva tai sähköisesti luovutettava kirja;
- 8) fyysisellä alustalla olevat tai sähköisesti luovutettavat sanoma- ja aikakauslehdet;
- 9) 79 c §:ssä tarkoitettu taide-esine, muun kuin maahantuonnin osalta kuitenkin vain silloin, kun myyjänä on tekijä tai hänen oikeudenomistajansa taikka satunnaisesti muu elinkeinonharjoittaja kuin 79 a §:n 3 momentissa tarkoitettu verovelvollinen jälleenmyyjä;
- 10) tekijänoikeuden haltijoita edustavan järjestön saama 45 §:n 1 momentin 3—5 kohdassa tarkoitettu tekijänoikeuteen liittyvä korvaus.

Edellä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuina pääsymaksuina pidetään myös huvipuistojen ajolaitteiden ja muiden vastaavien laitteiden käytöstä perittäviä pääsymaksunluonteisia maksuja.

Edellä 1 momentin 7 ja 8 kohdassa tarkoitettuna julkaisuna ei pidetä:

- 1) pääasiallisesti mainoksia sisältävää julkaisua; tai
- 2) pääasiallisesti videosisältöä tai kuunneltavaa musiikkia sisältävää julkaisua.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

HE 303/2018 vp

Tätä lakia sovelletaan, kun veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain tultua voimaan, jollei 3 momentissa toisin säädetä.

Lakia sovelletaan sellaiseen tavaran yhteisöhankintaan, joka 138 b §:n mukaan kohdistetaan lain voimaantulon jälkeisille kalenterikuukausille.

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Laki

arvonlisäverolain 85 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan arvonlisäverolain (1501/1993) 85 a §, sellaisena kuin se on laeissa 1265/1997, 1202/2011, 492/2012 ja 706/2012, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

85 a §

Seuraavien palvelujen myynnistä sekä seuraavien tavaroiden myynnistä, yhteisö-hankinnasta, siirrosta varastointimenettelystä ja maahantuonnista suoritettava vero on 10 prosenttia veron perusteesta:

- 1) henkilökuljetus;
- 2) majoitustilan tai käyntisataman käyttö-oikeuden luovuttaminen;
- 3) palvelu, jolla annetaan mahdollisuus liikunnan harjoittamiseen;
- 4) teatteri-, sirkus-, musiikki- ja tanssiesitysten, elokuvanäytösten, näyttelyjen, urheilutapahtumien, huvipuistojen, eläintarhojen, museoiden sekä muiden vastaavien kulttuuri- ja viihdetilaisuuksien ja laitosten pääsymaksut;
- 5) Yleisradio Oy:n valtion televisio- ja radiorahastosta saama määrä ja Ålands Radio och TV Ab:n saama korvaus Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kantamista televisiomaksutuloista;
- 6) lääkelaisissa (395/1987) tarkoitettu lääke, lääkelain 22 ja 22 a §:ssä tarkoitetut valmisteet, joita mainituissa lainkohdissa tarkoitettuun rekisteröintiin liitetyn ehdon mukaan saadaan myydä ainoastaan apteekkiliikkeestä, sekä kliininen ravintovalmiste ja niitä vastaava tuote sekä perusvoide silloin, kun ne oikeuttavat korvaukseen sairausvakuutuslain (1224/2004) perusteella;
- 7) kirja;
- 8) sanoma- ja aikakauslehdet vähintään kuukauden ajaksi tilattuina;
- 9) 79 c §:ssä tarkoitettu taide-esine, muun kuin maahantuonnin osalta kuitenkin vain silloin, kun myyjänä on tekijä tai hänen oikeudenomistajansa taikka satunnaisesti muu

Ehdotus

85 a §

Seuraavien palvelujen myynnistä sekä seuraavien tavaroiden myynnistä, yhteisö-hankinnasta, siirrosta varastointimenettelystä ja maahantuonnista suoritettava vero on 10 prosenttia veron perusteesta:

- 1) henkilökuljetus;
- 2) majoitustilan tai käyntisataman käyttö-oikeuden luovuttaminen;
- 3) palvelu, jolla annetaan mahdollisuus liikunnan harjoittamiseen;
- 4) teatteri-, sirkus-, musiikki- ja tanssiesitysten, elokuvanäytösten, näyttelyjen, urheilutapahtumien, huvipuistojen, eläintarhojen, museoiden sekä muiden vastaavien kulttuuri- ja viihdetilaisuuksien ja laitosten pääsymaksut;
- 5) Yleisradio Oy:n valtion televisio- ja radiorahastosta saama määrä ja Ålands Radio och TV Ab:n saama korvaus Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kantamista televisiomaksutuloista;
- 6) lääkelaisissa (395/1987) tarkoitettu lääke, lääkelain 22 ja 22 a §:ssä tarkoitetut valmisteet, joita mainituissa lainkohdissa tarkoitettuun rekisteröintiin liitetyn ehdon mukaan saadaan myydä ainoastaan apteekkiliikkeestä, sekä kliininen ravintovalmiste ja niitä vastaava tuote sekä perusvoide silloin, kun ne oikeuttavat korvaukseen sairausvakuutuslain (1224/2004) perusteella;
- 7) fyysisellä alustalla oleva tai sähköisesti luovutettava kirja;
- 8) fyysisellä alustalla olevat tai sähköisesti luovutettavat sanoma- ja aikakauslehdet;
- 9) 79 c §:ssä tarkoitettu taide-esine, muun kuin maahantuonnin osalta kuitenkin vain silloin, kun myyjänä on tekijä tai hänen oikeudenomistajansa taikka satunnaisesti muu

elinkeinonharjoittaja kuin 79 a §:n 3 momentissa tarkoitettu verovelvollinen jälleenmyyjä;

10) tekijänoikeuden haltijoita edustavan järjestön saama 45 §:n 1 momentin 3—5 kohdassa tarkoitettu tekijänoikeuteen liittyvä korvaus.

Edellä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuina pääsymaksuina pidetään myös huvipuistojen ajolaitteiden ja muiden vastaavien laitteiden käytöstä perittäviä pääsymaksuluonteisia maksuja.

Edellä 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettuna kirjana ei pidetä:

1) muulla tavalla kuin painettuna tai siihen verrattavalla tavalla valmistettua julkaisua;

2) kausijulkaisua; tai

3) *pääasiallisesti mainoksia sisältävää julkaisua.*

elinkeinonharjoittaja kuin 79 a §:n 3 momentissa tarkoitettu verovelvollinen jälleenmyyjä;

10) tekijänoikeuden haltijoita edustavan järjestön saama 45 §:n 1 momentin 3—5 kohdassa tarkoitettu tekijänoikeuteen liittyvä korvaus.

Edellä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuina pääsymaksuina pidetään myös huvipuistojen ajolaitteiden ja muiden vastaavien laitteiden käytöstä perittäviä pääsymaksuluonteisia maksuja.

Edellä 1 momentin 7 ja 8 kohdassa tarkoitettuna *julkaisuna* ei pidetä:

1) *pääasiallisesti mainoksia sisältävää julkaisua; tai*

2) *pääasiallisesti videosisältöä tai kuunneltavaa musiikkia sisältävää julkaisua.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia sovelletaan, kun veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain tultua voimaan, jollei 3 momentissa toisin säädetä.

Lakia sovelletaan sellaiseen tavaran yhteisöhankintaan, joka 138 b §:n mukaan kohdistetaan lain voimaantulon jälkeisille kalenterikuukausille.
