

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Euroopan unionin oikeus	3
2.2 Arvonlisäverolaki	4
2.3 Nykytilan arviointi	5
3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	5
3.1 Sähkö.....	5
3.2 Henkilökuljetukset	6
4 Pääasialliset vaikutukset	7
4.1 Sähkö.....	7
4.1.1 Taloudelliset vaikutukset	7
4.1.2 Vaikutukset viranomaisen toimintaan	10
4.2 Henkilökuljetukset	11
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	11
4.2.2 Vaikutukset viranomaisen toimintaan	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	13
6 Voimaantulo	13
7 Suhde muihin esityksiin.....	13
LAKIEHDOTUS	14
Laki arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta	14
LIITE	16
RINNAKKAISTEKSTI.....	16
Laki arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta	16

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallitus teki 1.9.2022 vuoden 2023 talousarvioesitystä koskevan päätöksen ryhtyä toimiin, joiden tarkoituksena on lieventää sähkön hinnan nousun vaikutuksia kotitalouksille.

Lisäksi hallitus teki vuoden 2023 talousarviota koskevia päätöksiä, joilla pyritään parantamaan kotitalouksien ostovoimaa voimakkaan inflaation aikana.

1.2 Valmistelu

Valtiovarainministeriö asetti 11.8.2022 työryhmän selvittämään toimenpiteitä sähkön hinnan kehitykseen ja sen seurauksiin vaikuttamiseksi. Työryhmä otti nimekseen Sähkön hinta –työryhmä. Työryhmän toimikausi oli 11.8.–15.9.2022. Työryhmälle annettiin tehtäväksi selvittää syksyn 2022 talousarvioneuvotteluihin mennessä mahdollisia toimia korkean sähkön hinnan vaikutusten lieventämiseksi.

Esitys on muilta osin valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä.

Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 9.–20.9.2022. Lausuntoa pyydettiin esityksen kannalta keskeisiltä viranomaisilta, elinkeinoelämän etujärjestöiltä ja toimijoilta sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella [VM112:00/2022](https://doi.org/10.26434/chem:VM112:00/2022).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Euroopan unionin oikeus

Arvonlisäverotuksessa sovellettavien verokantojen rakenteesta ja tasosta on säädetty jäsenvaltioita sitovasti yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28 päivänä marraskuuta 2006 annetussa neuvoston direktiivissä 2006/112/EY, jäljempänä *arvonlisäverodirektiivi*.

Arvonlisäverodirektiivin 98 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa enintään kahta alennettua verokantaa. Kohdan toisen alakohdan mukaan alennetut verokannat on vahvistettava prosenttiosuutena veron perusteesta, jonka on oltava vähintään 5 prosenttia ja jota saa soveltaa ainoastaan liitteessä III lueteltuihin tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin. Liitteen III kohdassa 22 mainitaan sähkön luovutukset.

Direktiivin 98 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat 1 kohdassa tarkoitettujen kahden alennetun verokannan lisäksi soveltaa yhtä viittä prosenttia alhaisempaa verokantaa ja vapautusta, johon liittyy edeltävässä vaiheessa maksetun arvonlisäveron vähennysoikeus (nollaverokanta), ainoastaan tavaroiden luovutuksiin tai palvelujen suorituksiin, joita koskee liitteen III 1–6 ja 10 c kohta tai 105 a artiklan 1 kohdan mahdollistamana muut liitteen III kohdat. Liitteen kohdassa 5 mainitaan henkilökuljetukset. Artiklan 105 a kohta 1 koskee jäsenvaltioiden vuoden 2021 alussa soveltamien viittä prosenttia alhaisempia verokantoja tai nollaverokantoja koske-

vien poikkeusten avaamista tietyin edellytyksin muille jäsenvaltioille. Käytettävissä olevien tietojen mukaan jäsenvaltioilla ei ole vuoden 2021 alussa ollut käytössä tällaista sähköä koskevaa poikkeusta.

Sähkön toimitus tapahtuu verkoissa, joihin verkonhaltijat tarjoavat pääsyn. Verkonhaltijan tästä toiminnasta perimä maksu katsotaan arvonlisäverotuksessa palvelusta saatavaksi vastikkeeksi. Sähkönsiirtopalvelua ei mainita direktiivin liitteessä III.

Direktiiviin sisältyy myös säännökset sähkön, sähkön siirron ja henkilökuljetusten verotuspai-
kasta.

2.2 Arvonlisäverolaki

Arvonlisäverolain (1501/1993) mukaan arvonlisäveroa suoritetaan lähtökohtaisesti kaikesta lii-
ketoiminnan muodossa tapahtuvasta tavarana ja palvelun myynnistä.

Arvonlisäverolain 17 §:n mukaan tavaralla tarkoitetaan aineellista esinettä sekä sähköä, kaasua, lämpö- ja jäähdytysenergiaa ja muuta niihin verrattavaa energiahyödykettä. Palvelulla tarkoitetaan kaikkea muuta, mitä voidaan myydä liiketoiminnan muodossa. Arvonlisäverolain 69 h §:n mukaan pääsyn tarjoaminen unionin alueella sijaitsevaan maakaasuverkkoon tai siihen yhdistettyyn verkkoon, sähköverkkoon tai lämpö- ja jäähdytysverkkoon, niiden kautta tapahtuva sähkön, kaasun sekä lämpö- ja jäähdytysenergian siirto ja jakelu sekä muut näihin toimiin välittömästi liittyvät palvelut ovat immateriaalipalveluja. Sähkön myyntiin sovelletaan arvonlisäverolain 63 e §:n erityissäännöstä sähkön verotuspai-
kasta. Verovelvolliselle jälleenmyyjälle myyty sähkö on pääsäännön mukaan myyty Suomessa, jos verovelvollisella jälleenmyyjällä on täällä kiinteä toimipaikka, johon sähkö luovutetaan. Myytäessä sähkö muulle ostajalle kuin verovelvolliselle jälleenmyyjälle sähkö on myyty pääsäännön mukaan Suomessa, jos ostaja tosiasiallisesti kuluttaa ne täällä. Sähköön ei sovelleta yhteisömyyntiä ja yhteisöhankintaa koskevia säännöksiä. Kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi sähkön maahantuonti on lain 94 §:n 2 momentin mukaisesti vapautettu verosta.

Suomessa sovellettavista verokannoista säädetään arvonlisäverolain 84, 85 ja 85 a §:ssä. Lain 84 §:n mukaan tavaroiden ja palvelujen myyntiin sovellettava yleinen verokanta on 24 prosenttia. Sähköön sovelletaan nykyisin yleistä verokantaa.

Yleisen verokannan lisäksi Suomessa sovelletaan kahta alennettua verokantaa, jotka ovat suuruudeltaan 14 ja 10 prosenttia. Lain 85 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilökuljetuspalveluihin sovelletaan alennettua 10 prosentin verokantaa, kuten myös eräisiin muihin hyödykkeisiin, kuten majoitus- ja liikuntapalveluihin, kulttuuri- ja viihdetilaisuuksiin, Yleisradio Oy:n televisio- ja radiorahastosta saamiin määriin, lääkkeisiin, fyysisellä alustalla oleviin tai sähköisesti luovutettaviin sanoma- ja aikakauslehtiin sekä tiettyihin taide-esineisiin, tekijänoikeudenhaltijoiden järjestöjen korvauksiin ja julkisen esiintyjän tai urheilijan esitykseen.

Alennettujen verokannan soveltamista henkilökuljetuksiin on perusteltu sillä, että yleisen verokannan soveltaminen henkilökuljetuksiin heikentäisi joukkoliikenteen kilpailuasemaa yksityisautoiluun nähden. Lisäksi se vaikeuttaisi pyrkimyksiä turvata liikenteen vähimmäispalvelut eri alueille ja väestöryhmille (HE 88/1993 vp).

Alennettua verokantaa sovelletaan kaikkiin verollisiin henkilökuljetuspalveluihin, esimerkiksi juna-, linja-auto-, taksi-, lentokone- ja laivakuljetuksiin.

Arvonlisäverolain 68 §:n mukaan henkilökuljetuspalvelu on myyty Suomessa, jos se suoritetaan täällä. Verotuspaikka määräytyy samalla tavalla riippumatta siitä, myydäänkö palvelu elinkeinonharjoittajalle vai kuluttajalle. Lain 71 §:n 11 kohdan mukaan henkilökuljetuspalvelu, joka tapahtuu suoraan ulkomaille tai ulkomailta, on vapautettu verosta. Vapautukseen liittyy oikeus vähentää hankintoihin sisältyvä vero.

Arvonlisäverolain 79 §:n mukaan veron perusteeseen luetaan suoraan hintaan liittyvät tuet ja avustukset. Toiminnan yleisten edellytysten parantamiseen tarkoitetuista tuista sen sijaan ei ole suoritettava veroa.

2.3 Nykytilan arviointi

Sähköenergian hinta nousi voimakkaasti vuoden 2021 lopulla Suomessa sekä laajasti muualla Euroopassa. Hinta jatkoi nousuaan vuoden 2022 aikana ja nousun ennustetaan pysyvän jyrkkänä tai muuttuvan jyrkemmäksi talven 2022—2023 aikana.

Korkeat hinnat heikentävät kotitalouksien taloudellista asemaa ja joidenkin kotitalouksien kohdalla sähköenergian hinnan nousu 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.

Sähköenergian hintojen nousun lisäksi Suomea ja koko Eurooppaa on koskenut laaja-alainen inflaatio vuonna 2022. Tilastokeskuksen mukaan inflaatio oli heinäkuussa 2022 euroalueella 8,9 prosenttia ja Suomessa 7,8 prosenttia. Inflaatio on kasvattanut hintoja laaja-alaisesti eivätkä kotitalouksien käytettävissä olevat tulot ole pysyneet hintojen kasvun tahdissa. Samanaikaisesti euroalueen korot ovat kääntyneet kasvuun. Inflaatio yhdessä korkomenojen nousun kanssa heikentää kotitalouksien ostovoimaa merkittävästi. Kotitaloudet käyttävät henkilökuljetuksiin arviolta noin 0,4-1,7 prosenttia käytettävissä olevista tuloistaan.

Asumisen energiankulutuksesta yli kolmannes on sähköä. Sähkön kulutuksesta noin puolet kuuluu tilojen lämmittämiseen. Tiloja lämmitetään lisäksi muun muassa kaukolämmöllä ja puulla. Muiden lämmitysenergiamuotojen hinnat eivät kuitenkaan ole nousseet sähkön tavoin moninkertaiseksi.

Sähkön arvonlisäverokohtelua ei ole nykyisin lievennetty. Sähkön hintaan kohdistuu siten lähtökohtaisesti yleistä verokantaa vastaava verorasitus.

Unionin oikeuden mukaan Suomi voi soveltaa sähköön Suomessa jo käytössä olevaa 10 tai 14 prosentin alennettua verokantaa.

Henkilökuljetuksien verokohtelua on nykyisin lievennetty siten, että niihin sovelletaan alennettua 10 prosentin verokantaa. Unionin oikeuden mukaan Suomi voi vapauttaa henkilökuljetukset verosta oikeuksin vähentää hankintoihin sisältyvä vero.

3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Sähkö

Esitys liittyy sähkön osalta hallituksen vuoden 2023 talousarvion yhteydessä käyttöönottamiin toimiin, joiden tarkoituksena on lieventää sähkön hinnan nousun vaikutuksia kotitalouksille.

Esityksen tavoitteena on alentaa sähkön kuluttajahintaa. Sähköenergian hinnan voimakas nousu vuoden 2021 talvesta alkaen on koskettanut laajasti yhteiskuntaa.

Sähkön hintojen noususta kotitalouksille aiheutuvien haitallisten vaikutusten lieventämiseksi ehdotetaan, että sähkön sovellettava arvonlisäverokanta alennettaisiin määräaikaisesti 24 prosentista 10 prosenttiin.

Arvonlisäverokannan alentaminen koskisi vain sähkön myyntiä. Koska sähkön siirtoa pidetään sähkön myynnistä erillisenä palveluna, sähkön siirtoon ja pääsyn tarjoamiseen sähköverkkoon sovellettaisiin edelleen yleistä 24 prosentin arvonlisäverokantaa. Sähkön ja eräiden polttoainesten valmisteverosta annetussa laissa (1260/1996) tarkoitettussa sähkön valmisteverotuksessa (sähkövero) verovelvollisia ovat sähköverkonhaltijat ja sähköntuottajat. Sähköntuottajat eivät ole verovelvollisia myymästään eli sähköverkkoon siirtämästään sähköstä, vaan ainoastaan oman tuotantotoimintansa käyttöön siirtämästään sähköstä. Sähkövero ei siten ole sähkön myyjän vaan sähkön jakelijan kustannus. Sähkövero sisältyy siten sähkön siirrosta suoritettavan arvonlisäveron perusteeseen.

Toimenpide olisi voimassa 1.12.2022—30.4.2023. Määräaikaisuudella tavoitellaan kustannusten alentamista vuoden kylmimmällä kaudella, jolloin kotitalouksien sähköenergian kulutus on korkeimmillaan lämmitystarpeesta johtuen.

3.2 Henkilökuljetukset

Esitys liittyy henkilökuljetusten osalta pääministeri Sanna Marinin hallituksen toimiin, joilla pyritään parantamaan kotitalouksien ostovoimaa voimakkaan inflaation aikana.

Henkilökuljetusten kuluttajahintojen alentamiseksi ja siten kotitalouksien ostovoiman parantamiseksi ehdotetaan, että kotimaan henkilökuljetukset vapautettaisiin määräaikaisesti verosta. Vapautukseen liittyisi oikeus vähentää hankintoihin sisältyvä vero.

Nollaverokantaa sovellettaisiin kaikkiin nykyisin verollisiin henkilökuljetuspalveluihin, esimerkiksi juna-, linja-auto-, taksi-, lentokone- ja laivakuljetuksiin. Muutos ei siten aiheuttaisi epäneutraalisuutta eri henkilökuljetusmuotojen välille nykytilaan verrattuna. Esitys ei vaikuttaisi suoraan Suomesta ulkomaille tai ulkomailta suoraan Suomeen tapahtuvien henkilökuljetusten verokohteluun, koska nämä ovat jo nykyisin nollaverokannan alaisia. Henkilökuljetuspalvelut määriteltäisiin samalla tavalla kuin nykyisin, joten henkilökuljetuspalveluina ei pidettäisi palveluja, joihin vähäisessä määrin liittyy henkilöiden siirtämistä paikasta toiseen. Henkilökuljetuspalveluna pidettäisiin myös kuljetukseen liittyvien lemmikki- tai polkupyöräpaikkojen sekä istumapaikkojen myyntiä.

Henkilökuljetustoiminnan harjoittajat saavat käytännössä toimintaansa sekä yleisiä tukia että suoraan hintaan liittyviä tukia. Esitys ei vaikuttaisi siihen, miten kyseiset tuet luokitellaan verotuksellisesti. Koska henkilökuljetukset vapautettaisiin verosta, tuen saajan ei olisi enää suoritettava veroa suoraan hintaan liittyvistä tuista. Esityksellä ei olisi muita vaikutuksia tukien verokohteluun. Esitys ei vaikuttaisi henkilökuljetustoiminnan harjoittajan vähennysoikeuteen.

Toimenpide olisi voimassa määräaikaisesti 1.1.2023–30.4.2023. Määräaikaisuuden tavoitteena on kohdentaa ostovoiman parantamista koskeva toimi mahdollisimman tehokkaasti.

4 Pääasialliset vaikutukset

Arvonlisäveron alennettuja verokantoja ei yleisesti pidetä tehokkaina keinoina tiettyjen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Alennettujen verokantojen vaikutus kuluttajahintoihin on usein epävarmaa ja ne aiheuttavat lisääntyneitä hallinnollisia kustannuksia yrityksille ja viranomaisille.

4.1 Sähkö

4.1.1 Taloudelliset vaikutukset

Yleisesti sähkön tukkuhintojen ennustaminen lain voimassaoloajalle on vaikeaa. Sähkön futuurihinnat ennustavat hintojen pysyvän korkealla tai nousevan jopa nykyistä korkeammalle. Hintoihin vaikuttaa kuitenkin esimerkiksi Olkiluoto 3:n käyttö, kaasun saatavuus ja hinta sekä se, tuleeko talvesta leuto vai kylmä ja kuinka sateinen ja tuulinen tuleva talvi on. Lisäksi kansallisesti ja EU-tasolla on selvitettävänä useita eri keinoja hintojen nousun hillitsemiseksi, joilla voi toteutuessaan olla vaikutusta talven 2022—2023 hintoihin.

Epävarmuutta liittyy merkittävästi myös siihen, miten sähkön tukkuhinnat vaikuttavat kotitalouksien sähkösopimuksiin. Ne kotitaloudet, joilla on solmittu määräaikainen sopimus viimeistään keväällä 2022, eivät ole kärsineet merkittävästi sähkön tukkuhintojen noususta.

Vaikutus hintaan ja kysyntään

Arvonlisäverokantojen alentamisen siirtyminen hintoihin on yleisesti ottaen epävarmaa. Sähköenergian osalta arvonlisäverokannan alentamisen odotetaan kuitenkin tässä poikkeuksellisessa tilanteessa siirtyvän lähes täysimääräisenä kuluttajahintoihin. Erityisesti voimassa olevien sopimusten osalta verokannan alentamisen odotetaan siirtyvän hintoihin, mutta lain määräajan aikana sovitavien uusien sopimusten osalta verokannan alentamisen siirtyminen hintoihin on epävarmaa. Jos alennukset siirtyisivät täysimääräisinä hintoihin, laskisi sähkön kuluttajahinta noin 11 prosenttia.

Arvonlisäveron alentaminen voi vaikuttaa myös sähkön kysyntään ja siten tukkumarkkinahintoihin sähkömarkkinoilla. Jos sähköenergian arvonlisäveron alennus menee täysimääräisesti kotitalouksien maksamaan sähköenergian hintaan, arvonlisäveron määräaikainen alennus alentaisi sähkön kokonaishintaa, joka sisältää siirtomaksut ja sähköveron, noin 5 prosenttia vuonna 2021 solmittujen kiinteähintaisten sähkösopimusten osalta, noin 8 prosenttia vuonna 2022 solmittujen kiinteähintaisten sopimusten osalta ja noin 10 prosenttia toistaiseksi voimassa olevien sopimusten ja pörssisähkösopimusten osalta.

Arvonlisäveron alennuksen vaikutukseen sähkön kysyntään liittyy epävarmuutta, sillä kotitalouksien sähkön kysynnän hintajoustoon liittyy huomattavaa epävarmuutta. Lyhyen aikavälin hintajoustolla -0,03 – -0,17 arvonlisäveron alentaminen nostaisi talvikuukausien sähkön kokonaiskysyntää Suomessa noin 0,1–0,5 prosenttia. Toisaalta arvonlisäveron alennuksesta huolimatta sähkön hinnan merkittävä nousu kannustaisi kotitalouksia säästämään aiempiin talviin verrattuna. Esimerkiksi talveen 2021-2022 nähden kotitalouksien sähkön kysyntä laskisi edellä mainituilla joustoilla noin 2–18 prosenttia, mikä alentaisi sähkön kokonaiskysyntää Suomessa noin 1–6 prosenttia.

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 kotitalouksien sähkön kysynnän pienikin lisääntyminen voisi johtaa sähkön tukkuhinnan merkittäväankin nousuun niissä tilanteissa, joissa sähkön tuontikapasiteetti Etelä-Ruotsista Suomeen olisi täyskäytössä ja sähkömarkkinoiden tasapaino olisi samanaikaisesti tilanteessa, jossa kotimainen tarjonta ja muu sähkön kysyntä on hyvin joustamatonta. Veron alennuksen mahdollista vaikutusta kokonaiskysyntään ei ole huomioitu muissa vaikutusarvion osioissa.

Vaikutukset kotitalouksille

Sähkön arvonlisäverokannan alentamisen arvioidaan alentavan laajasti kotitalouksien sähköenergiasta maksamaa hintaa. Hintojen alentaminen tuo helpotusta etenkin niille kotitalouksille, joiden asumisen pääasiallinen lämmitysmuoto on sähkö ja joiden sähkösopimusten hinnat ovat nousseet merkittävästi aiempiin vuosiin nähden. Osa alennuksesta kohdistuu myös niille kotitalouksille, joilla on lain voimassaolon aikana voimassa edullinen kiinteähintainen sopimus eivätkä ne siten kärsi kohonneista sähkön hinnoista. Arvonlisäveron perusteena on veroton hinta, jolloin arvonlisäverokannan alentaminen tuottaa euromääräisesti suuremman säästön niille, joiden hinnat ovat nousseet eniten. Osin alennus kohdistuu myös korkeimmille tuloluokille, joiden tarve tukeen on lähtökohtaisesti vähäisempi.

Vaikutukset valtion talousarvioon

Sähköön sovellettavan arvonlisäverokannan alentamisen vaikutus julkiseen talouteen riippuu siitä, kuinka korkeaksi kotitalouksien sähkösopimuksissa hinnat nousevat ja miten paljon sähköenergiaa käytetään.

Verotuottoarviossa on oletettu, että 50 prosentilla kotitalouksista on kiinteähintainen määräaikainen sopimus, 40 prosentilla toistaiseksi voimassa oleva sopimus ja 10 prosentilla pörssisähkösopimus. Kiinteähintaisten sopimusten osalta oletetaan, että puolella kotitalouksista on lain voimassaolon ajan voimassa vuoden 2021 aikana solmittu sähkösopimus. Muiden kotitalouksien, joilla on kiinteähintainen sopimus, oletetaan uusineen sopimuksensa vuoden 2022 aikana keskimääräisellä 20 snt/kwh hinnalla. Toistaiseksi voimassa olevien sekä pörssisähkösopimuksissa keskihinnan arvioidaan olevan lain voimassaolon aikana 40 snt/kWh.

Veronalennuksen siirtyessä täysimääräisesti hintoihin kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen arvioidaan kasvavan julkisen talouden verotuoton menetystä vastaavasti. Kasvaneiden käytettävissä olevien tulojen oletetaan jakautuvan osin säästämiseen ja osin palautuvan takaisin arvonlisäverolliseen kulutukseen. Siltä osin kuin kotimaassa tapahtuva arvonlisäverollinen kulutus kasvaa, pienenee myös sähkön arvonlisäverokannan alentamisesta johtuva välitön verotuoton menetys.

Tuottoarvioon liittyy epävarmuutta liittyen verokannan alentamisen siirtymiseen hintoihin, hintojen kehityksen ennustamiseen sekä puutteelliseen tietoon kotitalouksien sähkösopimusten laadusta.

Alla olevassa taulukossa on esitetty verotuottovaikutus eriteltyinä.

	Alv 10 %
Välitön verotuottovaikutus	-351
, josta palautuu muusta kulutuksesta	60
Yhteensä	-290

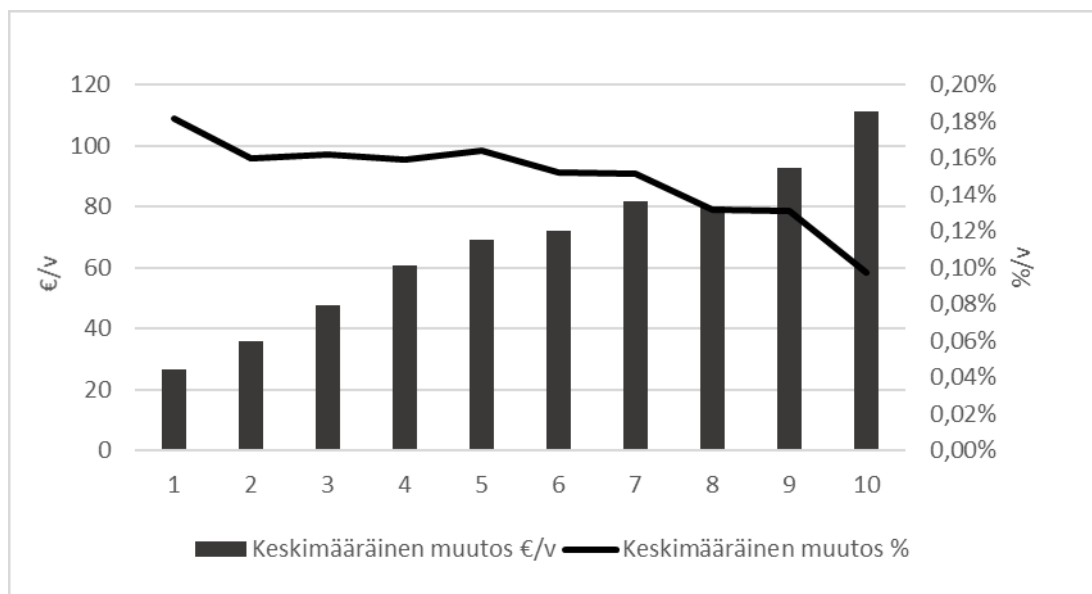
Esityksen arvioidaan vähentävän valtion verotuottoa 290 miljoonaa euroa vuonna 2023. Arvonlisäverojen ilmoittamiseen ja tilittämiseen liittyvästä kahden kuukauden viiveestä johtuen esityksen budjettivaikutus kohdistuisi kokonaisuudessaan vuodelle 2023. Tarkentuneen vaikutusarvion vuoksi luku eroaa talousarvioesityksessä arvioidusta 209 miljoonasta eurosta.

Tulonjakovaikutukset

Sähköä kulutetaan keskimäärin 1–2 prosenttia kotitalouden käytettävissä olevista tuloista. Sähkön osuus kaikesta kotitalouden kulutuksesta on suurin alimmalla tulokymmenyksellä ja osuus laskee tulojen myötä. Suurempituloiset kuitenkin kuluttavat sähköä absoluuttisesti enemmän kuin pienituloiset.

Sähköenergian arvonlisäveron alennus vähentäisi tuloihin suhteutettuna eniten pienituloisten verotaakkaa, mutta absoluuttisin euromäärin suurituloiset hyötyisivät alennuksesta enemmän. Laskelmassa oletetaan, että kotitalouksien sopimushinnat jakautuvat tasaisesti tuloluokkien kesken.

Seuraavassa kuvassa on esitetty arvonlisäveron alentamisen vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin tulokymmenyksittäin. Pylväät näyttävät keskimääräisen euromääräisen vaikutuksen käytettävissä oleviin tuloihin ja viiva keskimääräisen vaikutuksen suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin.



Vaikutukset yrityksille

Sähköenergian vähittäiskauppiaille saattaa syntyä kustannuksia hintatietojen päivittämisestä sekä jatkuvien sopimusten sopimushintojen muutoksista tiedottamisesta asiakkaille. Sähköenergian vähittäiskauppiat joutuvat todennäköisesti tekemään muutoksia laskutus-, kirjanpito- sekä muihin tietojärjestelmiin. Muutoksia on tehtävä ennen lain voimaantuloa sekä alennetun verokannan määräajan päätyttyä. Esitys voi siten lisätä yritysten hallinnollisia kustannuksia.

Vaikutukset työllisyyteen

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia työllisyyteen.

Ympäristövaikutukset

Sähkön arvonlisäverokohtelu on nykyisin neutraalia muihin lämmitysmuotoihin verrattuna. Sähköön sovellettava yleinen verokanta on perusteltu myös sähkön kulutuksen näkökulmasta. Alennettu verokanta loisi kannustimen lisätä sähkön kulutusta, joka olisi normaalioloissakin haitallista ympäristönäkökulmasta.

4.1.2 Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Muutoksesta aiheutuisi Verohallinnolle vähäisessä määrin lisääntyneitä kustannuksia, jotka liittyisivät sisäiseen ja ulkoiseen viestintään eli asiakkaiden ohjeistukseen ja sisäiseen koulutukseen.

4.2 Henkilökuljetukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

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 osto-voima parantuisi.

Arvonlisäverokantojen alennusten välittyminen hintoihin on kuitenkin epävarmaa ja usein alennus ei siirry täysin hintoihin. Alennuksen voidaan kuitenkin arvioida siirtyvän ainakin osittain hintoihin.

Tutkimustiedon valossa on kuitenkin havaittu, että arvonlisäveron muutokset voivat siirtyä hintoihin epäsymmetrisesti. Arvonlisäveron korotusten on tietyillä toimialoilla huomattu siirtyvän hintoihin jopa kaksi kertaa alennuksia voimakkaammin, jolloin arvonlisäverokannan palauttaminen entiselle tasolle on nostanut toimialan yritysten hintoja alkuperäisiä suuremmiksi.

Vaikutukset valtion talousarvioon

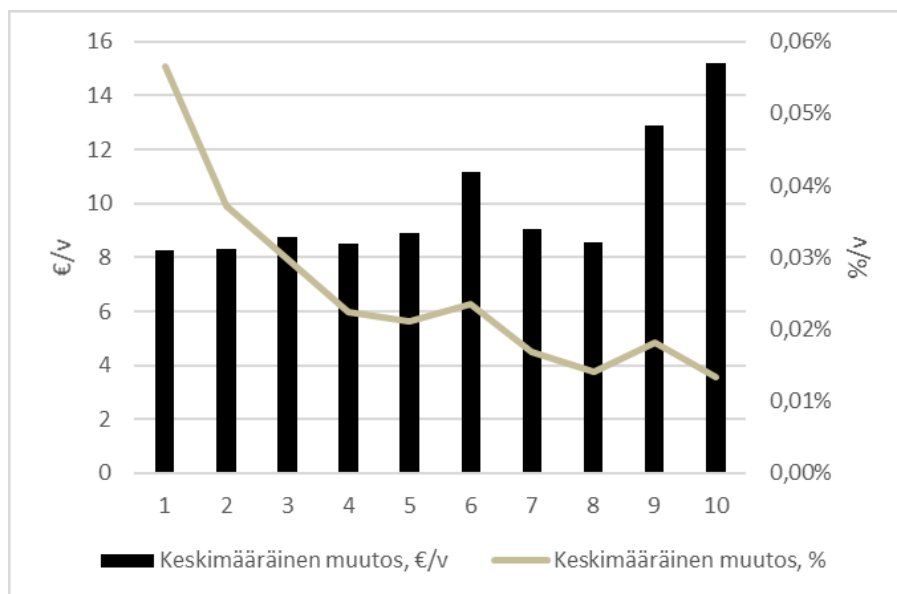
Ehdotetun muutoksen vaikutukset julkiseen talouteen riippuvat siitä, kuinka paljon henkilökuljetuksia kulutetaan lain voimassaoloaikana ja miten määräaikainen verokannan alennus siirtyy hintoihin. Siltä osin kuin verokannan alennus siirtyy hintoihin, kuluttajien oletetaan ostavan jonkin verran aiempaa enemmän ennakkoon esimerkiksi joukkoliikenteen kausi- ja arvokortteja hyötyäkseen määräaikaisesta verokannan alennuksesta.

Henkilökuljetuksiin sovellettavan arvonlisäverokannan alentamisen arvioidaan vähentävän valtion verotuottoa 60 miljoonaa euroa. Eesityksen budjettivaikutus kohdistuisi kokonaisuudessaan vuodelle 2023. Verotuottovaikutus poikkeaa tarkentuneen vaikutusarvion vuoksi talousarvioesityksessä arvioidusta 52 miljoonasta eurosta.

Tulonjakovaikutukset

Kotitaloudet käyttävät henkilökuljetuksiin arviolta noin 0,4–1,7 prosenttia käytettävissä olevista tuloistaan. Pienituloiset käyttävät keskimäärin suuremman osan tuloistaan henkilökuljetuksiin kuin suurituloiset. Suurituloiset käyttävät kuitenkin euromääräisesti enemmän tuloistaan henkilökuljetuksiin, jolloin suurin euromääräinen hyöty koituu suurituloisimmille. Arvonlisäveron alennus hyödyttää kuitenkin suhteellisesti eniten kaikista pienituloisimpia.

Seuraavassa kuvassa on esitetty arvonlisäveron alentamisen vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin tulokymmenyksittäin. Pylväät näyttävät keskimääräisen euromääräisen vaikutuksen käytettävissä oleviin tuloihin ja viiva keskimääräisen vaikutuksen suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin.



Vaikutukset yrityksille

Alennetun verokannan määräaikaisuus voi aiheuttaa henkilökuljetuksia myyville yrityksille merkittäviä hallinnollisia kustannuksia määräajan lyhyden vuoksi. Siltä osin kuin yritykset vievät verokannan alennuksen hintoihin, pitää yritysten päivittää hintatietojaan ja mahdollisesti tiedottaa asiakkailleen tapahtuneista hintamuutoksista esimerkiksi jatkuvalaskutteisten matkailuputtilausten osalta. Henkilökuljetuksia myyvät yritykset joutuvat todennäköisesti tekemään muutoksia laskutus-, kirjanpito- sekä muihin tietojärjestelmiin. Muutoksia on tehtävä ennen lain voimaantuloa sekä alennetun verokannan määräajan päätyttyä.

Vaikutukset työllisyyteen

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä työllisyysvaikutuksia.

Ympäristövaikutukset

Henkilökuljetusten arvonlisäverokannan alennus voi kasvattaa vähäpäästöistä joukkoliikennettä ja osin syrjäyttää yksityisautoilua, jolloin esityksellä voisi olla positiivisia vaikutuksia ympäristönäkökulmasta. Toisaalta arvonlisäverokannan alennus kohdistuu myös kotimaan lento- liikenteeseen, jolloin esityksellä voi olla haitallisia ympäristövaikutuksia siltä osin kuin kotimaan lentojen kulutus lisääntyisi.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Muutoksesta aiheutuisi Verohallinnolle vähäisessä määrin lisääntyneitä kustannuksia, jotka liittyisivät sisäiseen ja ulkoiseen viestintään eli asiakkaiden ohjeistukseen ja sisäiseen koulutukseen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Sähkön hinta -työryhmä käsitteli raportissaan useita eri vaihtoehtoja sähköenergian hintojen nousun vaikutusten lieventämiseksi. Sähköenergian arvonlisäverokannan alentamisen lisäksi arvioitiin esimerkiksi sähkön valmisteveron alentamista, windfall-veroa, voimalaitosten kiinteistöveron kasvattamista, suoria tukia, sähkön tukkumarkkinoiden hintakattoa, sähkön vähittäismarkkinoiden hintakattoa sekä tehoreservin siirtämistä markkinoille.

Työryhmän arvioissa tarkasteltiin toimenpiteiden toimivuutta, osuvuutta sekä toteuttamiskelpoisuutta. Lisäksi keskeisimpänä kriteerinä oli toimenpiteen nopea toteutettavuus, jotta sähkön hinnan nousun seurauksiin voitaisiin vaikuttaa jo tulevana talvena. Sähköenergian arvonlisäveron alentamista puolsi sen odotettu vaikutus sähköenergian hintaan, nopea toimeenpano sekä tehokas kohdistuminen kotitalouksille.

Työryhmä katsoi, että yhtenä toimenpiteenä muiden toimien kokonaisuudessa sähköenergian arvonlisäverokantaa voitaisiin alentaa. Lisäksi asumistuessa voitaisiin korottaa lämmityskustannusten tasoa, käynnistää energiansäästöön kannustavaa tiedotusta ja lisäksi Suomen tulisi tehdä komissiolle aloite sähköpörssin tarjousten enimmäishinnan alentamisesta maltillisesti EU:ssa.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.12.2022. Laki olisi voimassa määräaikaisesti 30.4.2023 saakka. Henkilökuljetuspalveluja koskevat muutokset tulisivat kuitenkin voimaan vasta 1.1.2023.

Lakia sovellettaisiin, kun veron suorittamisvelvollisuus syntyisi lain voimassaolon aikana. Ennen lain voimaantuloa kertyneisiin ennakkomaksuihin sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa ollutta lainsäädäntöä. Tämä vastaa aikaisempaa käytäntöä verokannan muutostilanteissa. Alennetun verokannan huomioiminen ennen 1.12.2022 tai 1.1.2023 maksettavissa ennakkomaksuissa olisi käytännössä erittäin vaikeaa. Lain voimassaoloaikana kertyneisiin ennakkomaksuihin sovellettaisiin lain säännöksiä.

7 Suhde muihin esityksiin

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

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti arvonlisäverolain (1501/1993) 85 a §:n 1 momentin 11 kohta, sellaisena kuin se on laissa 345/2019, ja

lisätään 59 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 376/1994, 1218/1994, 1486/1994 ja 1119/2018, siitä lailla 1119/2018 kumotun 5 kohdan tilalle väliaikaisesti uusi 5 kohta, 85 a §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 345/2019 ja 623/2021, väliaikaisesti uusi 12 kohta, 131 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 505/2014, 507/2014 ja 1113/2021, väliaikaisesti uusi 1 b kohta ja 209 b §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 399/2012 ja 1113/2021, väliaikaisesti uusi 2 b kohta seuraavasti:

59 §

Veroa ei suoriteta seuraavien tavaroiden ja palvelujen myynnistä:

5) henkilökuljetukset;

85 a §

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

11) esiintyvän taiteilijan tai muun julkisen esiintyjän ja urheilijan esityksen myynnistä saatava 45 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu palkkio tai korvaus, kun liiketoiminnan harjoittaja on hakeutunut tästä toiminnasta verovelvolliseksi;

12) sähkö.

131 §

Elinkeinonharjoittajalla on oikeus saada palautuksena tavaran tai palvelun hankintaan sisältyvä vero, jos hankinta liittyy:

1 b) toimintaan, josta ei suoriteta veroa 59 §:n 5 kohdan perusteella;

209 b §

Myyjän on annettava ostajalle lasku, jos ostajana on elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilö, joka ei ole elinkeinonharjoittaja:

2 b) myynnistä, joka on veroton 59 §:n 5 kohdan nojalla;

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä joulukuuta 2022 ja on voimassa 30 päivään huhtikuuta 2023. Lain 59 §:n 5 kohta, 131 §:n 1 momentin 1 b kohta ja 209 b §:n 1 momentin 2 b kohta tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2023.

Tätä lakia sovelletaan, kun veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain voimassaoloaikana.
Mitä arvonlisäverolain (1501/1993) 85 a §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään, ei sovelleta tämän lain 59 §:n 5 kohdan ollessa voimassa.

Helsingissä 29.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Laki

arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti arvonlisäverolain (1501/1993) 85 a §:n 1 momentin 11 kohta, sellaisena kuin se on laissa 345/2019, ja
lisätään 59 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 376/1994, 1218/1994, 1486/1994 ja 1119/2018, siitä lailla 1119/2018 kumotun 5 kohdan tilalle väliaikaisesti uusi 5 kohta, 85 a §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 345/2019 ja 623/2021, väliaikaisesti uusi 12 kohta, 131 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 505/2014, 507/2014 ja 1113/2021, väliaikaisesti uusi 1 b kohta ja 209 b §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 399/2012 ja 1113/2021, väliaikaisesti uusi 2 b kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

59 §

Veroa ei suoriteta seuraavien tavaroiden ja palvelujen myynnistä:

59 §

Veroa ei suoriteta seuraavien tavaroiden ja palvelujen myynnistä:

5) henkilökuljetukset;

85 a §

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

11) esiintyvän taiteilijan tai muun julkisen esiintyjän ja urheilijan esityksen myynnistä saatava 45 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu palkkio tai korvaus, kun liiketoiminnan harjoittaja on hakeutunut tästä toiminnasta verovelvolliseksi.

85 a §

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

11) esiintyvän taiteilijan tai muun julkisen esiintyjän ja urheilijan esityksen myynnistä saatava 45 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu palkkio tai korvaus, kun liiketoiminnan harjoittaja on hakeutunut tästä toiminnasta verovelvolliseksi;

12) sähkö.

131 §

Elinkeinonharjoittajalla on oikeus saada palautuksena tavarain tai palvelun hankintaan sisältyvä vero, jos hankinta liittyy:

131 §

Elinkeinonharjoittajalla on oikeus saada palautuksena tavarain tai palvelun hankintaan sisältyvä vero, jos hankinta liittyy:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 b) toimintaan, josta ei suoriteta veroa 59 §:n 5 kohdan perusteella;

209 b §

Myyjän on annettava ostajalle lasku, jos ostajana on elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilö, joka ei ole elinkeinonharjoittaja:

209 b §

Myyjän on annettava ostajalle lasku, jos ostajana on elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilö, joka ei ole elinkeinonharjoittaja:

2 b) myynnistä, joka on veroton 59 §:n 5 kohdan nojalla;

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä joulukuuta 2022 ja on voimassa 30 päivään huhtikuuta 2023. Lain 59 §:n 5 kohta, 131 §:n 1 momentin 1 b kohta ja 209 b §:n 1 momentin 2 b kohta tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2023.

Tätä lakia sovelletaan, kun veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain voimassaoloaikana.

Mitä arvonlisäverolain (1501/1993) 85 a §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään, ei sovelleta tämän lain 59 §:n 5 kohdan ollessa voimassa.