

Asia: VN/7028/2026

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetun lain ja arvonlisäverolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään.

Huoltovarmuuskeskus (jäljempänä ”HVK”) kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta. HVK on perehtynyt lausuntopyyntöön sekä sen taustalla olevaan materiaaliin ja esittää lausuntoaan seuraavaa:

HVK kannattaa hallituksen esityksessä esitettyjä muutoksia huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annettuun lakiin (jäljempänä uusi huoltovarmuuslaki”) sekä arvonlisäverolakiin. Erityisesti arvonlisäverolakiin tehtävä muutos on välttämätön huoltovarmuusrahaston (jäljempänä ”rahasto”) toiminnan kannalta.

HVK katsoo kuitenkin, että uuden huoltovarmuuslain voimaantulon ja arvonlisäverolakiin tehtävän muutoksen voimaantulon väliin jäävä aika on ongelmallinen useista syistä, joista merkityksellisin on rahastolle koituva merkittävä veroriski.

Uuden huoltovarmuuslain tullessa voimaan 1.4.2026 HVK:n ja rahaston kirjanpidot eriytetään ja varat jaetaan näiden välillä laissa esitetyn mukaisesti. Uuden huoltovarmuuslain mukaan rahaston pääoman muodostavat sekä materiaalisen varautumisen edellyttämä että muu huoltovarmuuden kannalta välttämätön kiinteä ja irtain omaisuus, varmuusvarastoissa olevat tavarat sekä sijoittamattomat varat. Tähän saakka HVK:lla ja rahastolla on ollut yksi yhteinen kirjanpito ja toimintaa on harjoitettu HVK:n nimissä olevan y-tunnuksen alla. Rahastolle on nyt haettu oma y-tunnus ja kirjanpidollisesti lakimuutoksen edellyttämät omaisuuserät on siirrettävä HVK:lta rahastolle. HVK:n verohallinnolta 12.12.2025 pidetyssä palaverissa saaman näkemyksen mukaan näiden omaisuuserien siirtoon voitaisiin soveltaa arvonlisäverolain (”AVL”) 19 c §:ää, jonka mukaan arvonlisäverollisena myyntinä ei pidetä liikkeen tai sen osan luovutuksen yhteydessä tapahtuvaa tavaroiden ja palvelujen luovuttamista liiketoiminnan jatkajalle, joka ryhtyy käyttämään luovutettuja tavaroita ja palveluja vähennykseen oikeuttavaan tarkoitukseen.

HVK:n on joka tapauksessa siirrettävä laissa edellytetysti rahaston hallintaan sille kuuluvat varat 1.4.2026, jotta rahasto voi toimia laissa tarkoitetulla tavalla. Arvonlisäverolain ehdotettu muutos olisi kuitenkin tulossa voimaan vasta 1.5.2026. Tällöin rahasto, joka ei ole itsenäinen oikeushenkilö 1.4.2026, eikä myöskään AVL 7 §:n nojalla erikseen verovelvolliseksi säädetty, on osa valtiota ja

osana valtiota verovelvollinen liiketoimistaan. Osana valtiota rahastolla ei ole oikeutta vähentää arvonlisäveroa tekemistään hankinnoista. Käytännössä ennen ehdotetun AVL:n muutoksen voimaantuloa rahasto ei ole AVL:n mukaan itsenäisesti verovelvollinen eikä siten oikeutettu saamaan vähennystä hyväkseen.

Arvonlisäverolain lähtökohtana on, että kaikki tavaroiden ja palveluiden luovutukset ovat arvonlisäveron piirissä, ellei laista muuta johdu. AVL 19 c §:n mukaan liikkeen luovutuksen yhteydessä tehty omaisuuden siirto on kuitenkin verosta vapaa. AVL 19 c §:n soveltaminen Huoltovarmuuskeskukselta rahastolle siirrettävään kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen edellyttää lain sanamuodon mukaan sitä, että liiketoiminnan jatkaja käyttää siirrossa saamiaan tavaroita ja palveluja arvonlisäveron vähennykseen oikeuttavaan tarkoitukseen.

Näin ollen syntyy riski siitä, että HVK:n on luovutettava omaisuuserät rahastolle arvonlisäverollisena, koska AVL:n nojalla rahasto ei ole oikeutettu siirtohetkellä vähentämään arvonlisäveroa, eikä rahasto tällöin lain sanamuodon mukaan ryhdy käyttämään luovutettuja tavaroita ja palveluja vähennykseen oikeuttavan tarkoitukseen. AVL 19 c §:ää ei siis lain sanamuodon mukaan voitaisi soveltaa varallisuuden siirtoon rahastolle. Siirrettävän omaisuuden arvo (hankintahinta vähennettynä arvonlisäverolla) on yli 1,6 miljardia euroa, joten rahastolle tehtävästä omaisuuden siirrosta aiheutuva veroaikutus olisi karkeasti arvioituna noin 400 miljoonaa euroa. Verovaikutus on laskettu varallisuuden siirrosta maksettavasta myynnin arvonlisäverosta (yleisellä verokannalla 25,5 % laskettuna). Täsmällisempi myynnistä tilitettävä arvonlisävero tulisi laskea hyödykekohtaisesti, jolloin voidaan huomioida eri tuotteisiin mahdollisesti sovellettavat eri arvonlisäverokannat, millä ei kuitenkaan ole merkittävää vaikutusta veroriskin suuruusluokkaan.

Mikäli AVL 19 c §:ä ei ole sovellettavissa varallisuuden siirtoon HVK:lta rahastolle, on erikseen huomioitava se, että varallisuusmassa sisältää lukuisia kiinteistöjä, joihin HVK on tehnyt kiinteistöinvestointeja. Kiinteän omaisuuden osalta on huomioitava se, että useiden siirrettävien kiinteistöjen osalta on siirtohetkellä voimassa AVL 121 a §:ssä määritelty kiinteistöinvestointien tarkistusvelvollisuutta koskeva kymmenen vuoden tarkistuskausi. Vaikka AVL 121 e §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla kiinteistöinvestointia koskeva tarkistusoikeus ja -velvollisuus siirtyy luovutuksensaajalle, kun luovutuksensaaja on valtio, on tilanne nyt jossain määrin epäselvä, kun luovutuksensaaja on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jolla on oma Y-tunnus. Tämä sisältää riskin siitä, että HVK voisi joutua palauttamaan avoimen tarkistuskauden osalta tehtyjä arvonlisäverovähennyksiä. Vaihtoehtoisesti, jos tarkistusvelvollisuus siirtyy, on epäselvää, käyttääkö rahasto luovutettuja kiinteistöjä vähennykseen oikeuttavaan tarkoitukseen. Tällöin on mahdollista, että rahastolle syntyisi velvollisuus palauttaa jo tehtyjä kiinteistöinvestointeihin liittyviä vähennettyjä arvonlisäveroja. Molempien riskien osalta verovaikutus on merkittävä.

Lisäksi HVK esittää huomion HVK:ta koskevan arvonlisäverosääntelyn sisäisestä ristiriidasta. Huoltovarmuuslain tullessa voimaan 1.4. Huoltovarmuuskeskus muuttuu valtion talousarvion piiriin kuuluvaksi virastoksi ja AVL:n näkökulmasta osaksi valtiota, joka on AVL 6 §:n mukaan verovelvollinen lain 1 §:n mukaisesta toiminnasta ja jonka on noudatettava arvonlisäverolain valtiota koskevia säännöksiä. AVL 7 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskus on kuitenkin ennen ehdotetun AVL:n muutoksen voimaantuloa harjoittamastaan 1 §:n mukaisesta toiminnasta erikseen verovelvollinen, eikä siihen sovelleta mitä jäljempänä AVL:ssa säädetään valtiosta. Näin ollen tilanne on juridisesti ristiriitainen. Verohallinto ja valtiovarainministeriö ovat esittäneet näkemyksensä keväällä 2026, että Huoltovarmuuskeskus voisi toimia välikautena nykyisten käytäntöjen ja linjausten mukaisesti, eli muun muassa vähentää liiketoimintaan liittyvien hankintojen arvonlisäverot. Huoltovarmuuskeskuksesta tulee kuitenkin jo 1.4.2026 osa valtiota, eli käytännössä

talousarviotalouteen kuuluva huoltovarmuuslaissa (107/2026) määritelty virasto. Huoltovarmuuskeskuksella ja rahastolla on 1.4.2026 alkaen erilliset kirjanpidot. Kun valtio ei voi AVL:n nojalla tehdä vähennystä tekemistään hankinnoista, ei liene käytännössä mahdollista, että Huoltovarmuuskeskus valtion virastona (mutta AVL 7§:n nojalla kuitenkin erikseen verovelvollisena) tekisi arvonlisäveron vähennyksiä. Käsityksemme mukaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen eli Palkeiden kirjanpitojärjestelmät eivät käytännössä mahdollista valtion viraston arvonlisäverovähennyksen tekemistä, vaikka vähennys tehtäisiin Verohallinnon suostumuksella rahaston puolesta ja lukuun.

Huoltovarmuuslaki tulee voimaan jo 1.4.2026. Arvonlisäverolain muutosta ei puolestaan ehdittäne enää saattamaan voimaan 1.4.2026 alkaen. Käytännössä toimivaksi vaihtoehdoksi jäisi tällöin uuden voimaan tulevan AVL 7§:n soveltaminen 1.4.2026 alkaen.

Verolainsäädännössä ja arvonlisäverolaissa säädöksiä soveltavuus taannehtivasti ei olisi millään tavoin ainutkertaista. Arvonlisäverolain osalta esimerkkinä tästä voidaan mainita Ukrainan pakolaisille suunnatun avun vapauttaminen takautuvasti verosta (HE 7/2022). Vastaavasti laki arvonlisäverolain muuttamisesta (840/2022) tuli voimaan 1 päivänä lokakuuta 2022, mutta lakia sovellettiin taannehtivasti 24.2.2022 alkaen.

HVK:lta rahastolle tehtävän varallisuuden siirron osalta hallituksen esitykseen olisi syytä lisätä erikseen maininta siitä, että varallisuuden siirtoa rahastolle pidetään arvonlisäverotuksessa AVL 19 c §:n tavoin arvonlisäverotuksen ulkopuolisena tapahtumana, eikä HVK:n ole siirron antajan suoritettava luovutuksesta arvonlisäveroa.

Vaihtoehtoisesti hallituksen esityksen on tehtävä kirjaus siitä, että rahastolle tehtävästä varallisuuden siirrosta ja tehtävien siirrosta aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien arvonlisävero on korvattava erikseen valtion budjetista. Tällöin on syytä mainita erikseen niin mahdollisen varallisuuden siirron aiheuttaman veronmaksuvelvoitteen kompensoimisesta välittömästi siirron yhteydessä, kuin myös erillisestä kompensatiosta rahastolle niistä huhtikuun 2026 aikana tehdyistä hankinnoista, joiden osalta rahasto ei tosiasiaa pysty vähentämään arvonlisäveroa.

Hallituksen esityksessä tulisi myös todeta selkeästi, miten rahastolle siirrettävien kiinteistöjen osalta tulisi toimia ja siirtykö kiinteistöinvestointien arvonlisäveron tarkistusosoikeus ja -velvollisuus rahastolle (tai valtiolle) siirtohetkellä, jos AVL 19 c §:ää ei voida soveltaa.

Puolakainen Katrin
Huoltovarmuuskeskus - Hallintojohtaja Rain Mutka