Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Muistio

31.3.2026

VN/7028/2026
VN/7028/2026-TEM-22

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijalausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetun lain 14 ja 16 §:n sekä arvonlisäverolain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetun lain 14 ja 16 §:n sekä arvonlisäverolain 7 §:n muuttamisesta.

Työ- ja elinkeinoministeri esittää lausuntonaan seuraavaa:

Lainsäädäntöhankkeen tausta

Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen (HE 145/2025 vp) huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta (jäljempänä *huoltovarmuuslaki*) 16.12.2025. Laki vahvistettiin 30.1.2026 (107/2026) ja se tuli voimaan 1.4.2026.

1.4.2026 voimaantulleen huoltovarmuuslain tavoitteena oli perustaa virastomuotoinen Huoltovarmuuskeskus, mikä vastaa paremmin muuttuneen turvallisuus- ja toimintaympäristön vaatimuksiin sekä selkeyttää Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisasemaa. Valtion talousarvion ulkopuolinen huoltovarmuusrahasto (jäljempänä *rahasto*) säilytettiin, ja siihen tuloutetaan edelleen huoltovarmuusmaksu.

Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuustoimenpiteiden rahoitusmallia uudistettiin siten, että virastona toimivan Huoltovarmuuskeskuksen henkilöstö- ja toimintakulut sekä viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen sektori- ja poolitoiminnan kulut rahoitetaan valtion talousarviosta. Rahastosta maksetaan laissa erikseen määritellyt huoltovarmuustoimenpiteet. Ennen lakimuutosta sekä Huoltovarmuuskeskuksen menot että huoltovarmuustoimenpiteet maksettiin huoltovarmuusrahastosta. Muutoksella lisättiin avoimuutta huoltovarmuuden menojen suhteen, sekä turvattiin huoltovarmuusrahaston tason riittävyys.

Huoltovarmuuskeskuksella ja rahastolla on erilliset kirjanpidot 1.4.2026 lähtien, koska rahasto on perustuslain 87 §:n (731/1999) mukainen valtion talousarviotalouden ulkopuolinen rahasto ja Huoltovarmuuskeskus talousarviotalouteen kuuluva huoltovarmuuslaissa määritelty virasto.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö PL 32 00023 Valtioneuvosto	 Aleksanterinkatu 4 Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001	 	 kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

1.4.2026 voimaan tulleen huoltovarmuuslain 14 §:n mukaan huoltovarmuusrahasto on Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa. Huoltovarmuuslain 15 § mukaan Huoltovarmuuskeskus vastaa rahaston hallinnosta sekä talouden ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Rahastolla ei ole omia työntekijöitä, vaan Huoltovarmuuskeskuksen virkamiehet tekevät tarvittavat toimenpiteet rahaston lukuun, kuten esimerkiksi varastojen kierrätykseen liittyvät toimenpiteet, kauppatoimet ja tarvittavien sopimusten valmistelu.

1.4.2026 voimaan tulleen huoltovarmuuslain 14 §:ssä todetaan, että rahastosta katetaan materiaalisen varautumisen kustannukset ja investoinnit sekä muualla lainsäädännössä rahastosta katettavaksi säädetyt korvaukset. Säännöksessä todetaan myös, että rahaston pääoman muodostavat sekä materiaalisen varautumisen edellyttämä että muu huoltovarmuuden kannalta välttämätön kiinteä ja irtain omaisuus, varmuusvarastoissa olevat tavarat sekä sijoittamattomat varat. Materiaalisella varautumisella tarkoitetaan esimerkiksi huoltovarmuuden kannalta kriittisten tavaroiden varmuusvarastointia. Tällaisia tavaroita ovat muun muassa öljy, nestemäinen kaasu, erilaiset viljat sekä lääkkeet. Materiaalisen huoltovarmuuden turvaamiseksi hankittavat varmuusvarastoitavat tavarat edellyttävät aina kiertoa. Siinä vaiheessa, kun varmuusvarastoitujen tavaroiden säilyvyys- ja päiväysehdot ovat päättymässä, varastoitujen tavaroiden varmuustaso ylläpidetään liiketoimin. Lisäksi liiketoimia liittyy kiinteistöjen, maa-alueiden, rakennusten ja rakennelmien hankintaan, vuokraukseen ja ylläpitoon. Materiaalisen varautumisen varastot ja sekä materiaalisen varautumisen edellä mainitut omaisuuserät merkittiin huoltovarmuuslain 30 §:n perusteella 1.4.2026 lukien rahaston taseeseen.

Keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on täsmentää 1.4.2026 voimaantulleen huoltovarmuuslain 14 §:n 2 momenttia rahaston liiketoimintaperusteista liiketoimintaa sisältävien toimenpiteiden osalta. Huoltovarmuuslain 14 § n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä säännökseen materiaaliseen varautumiseen liittyvien liiketoimintaperusteisten osto- ja myyntitoimien sekä kiinteistöjen, maa-alueiden, rakennusten ja rakennelmien hankintaan, vuokraukseen ja ylläpitoon liittyvät liiketoimet. Koska rahastolla ei ole omia työntekijöitä, Huoltovarmuuskeskus tekee tarvittavat materiaalisen varautumisen liiketoimet rahaston lukuun ja ne kirjataan rahaston kirjanpitoon. Huoltovarmuusrahaston käyttötarkoitusta ei laajennettaisi nykyisestä. Rahastosta on tähänkin asti maksettu materiaalisen huoltovarmuuden liiketoimet.

Arvonlisäverolain (1501/1993) 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan arvonlisäveroa suoritetaan liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta tavaran ja palvelun myynnistä. Lain 6 §:n 1 momentin mukaan valtio on verovelvollinen 1 §:ssä tarkoitetusta toiminnasta. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan valtion liikelaitokset, Huoltovarmuuskeskus, maatalouden interventiorahasto, Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos ovat harjoittamastaan 1 §:ssä tarkoitetusta toiminnasta erikseen verovelvollisia. Pykälän 2 momentin mukaan, mitä jäljempänä säädetään valtiosta, ei sovelleta 1 momentissa tarkoitettuihin laitoksiin.

Valtio on hallinnollisista syistä verovelvollinen yhtenä yksikkönä, ja Huoltovarmuuskeskus on valtion virasto 1.4.2026 lukien. Tämän vuoksi arvonlisäverolain 7 § 1 momentista tulee poistaa Huoltovarmuuskeskus. Arvonlisäverolain 7 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että huoltovarmuusrahasto olisi erikseen verovelvollinen harjoittamastaan arvonlisäverolain 1 §:ssä tarkoitetusta liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta toiminnasta, eikä siihen sovellettaisi, mitä arvonlisäverolaissa säädetään valtiosta.

Jos huoltovarmuusrahastoa pidettäisiin erikseen verovelvollisena ja se merkittäisiin arvonlisäverovelvollisten rekisteriin, huoltovarmuusrahastolla olisi oikeus vähentää verollista liiketoimintaansa varten ostamistaan tavaroista tai palveluista suoritettavat arvonlisäverot. Jos arvonlisäverolain 7 §:n 1 momenttiin ei lisättäisi säännöstä siitä, että huoltovarmuusrahasto on erikseen verovelvollinen harjoittamastaan arvonlisäverolain 1 §:ssä tarkoitetusta liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta toiminnasta, tämä voisi johtaa tarpeeseen lisäpääomittaa huoltovarmuusrahastoa valtion talousarviosta rahaston toiminta- ja maksukyvyn ylläpitämiseksi.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan siirtymäsäännöstä siten, että ehdotettuja muutoksia voitaisiin soveltaa jo 1.4.2026 lukien, eli samasta päivämäärästä kuin milloin virastomuotoinen Huoltovarmuuskeskus aloittaa toimintansa ja keskuksen ja rahaston kirjanpidot eriytyvät. Siirtymäsäännöstä ehdotettiin laajasti lausuntopalautteessa.

Jos rahaston arvonlisäverovelvollisuus alkaisi esimerkiksi 1.5.2026, huoltovarmuuslain tultua voimaan jo 1.4.2026, aiheuttaisi se kuukauden mittaisen siirtymävaiheen. Siirtymäsäännöstä pidettiin välttämättömänä, jotta vältyttäisiin epäyhtenäiseltä ja hallinnollisesti hankalalta siirtymävaiheelta, mikä aiheuttaisi tulkinnanvaraisuutta sekä kirjanpidollisia ja verotuksellisia epäselvyyksiä. Muutoksen soveltamisella 1.4.2026 lähtien turvattaisiin yhtenäinen ja johdonmukainen kirjanpitokäytäntö, rahaston toiminnan selkeä toimintamalli, johdonmukainen taloudenpito ja huoltovarmuustoiminnan jatkuvuus ja sujuvuus.

Johtava asiantuntija Mirjami Tanner

Jakelu Eduskunnan talousvaliokunta

Tiedoksi