23.1.2023

Vero-osasto

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi virvoitusjuomaverosta annetun lain muuttamisesta HE 280/2022 vp

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa saamiensa asiantuntijalausuntojen johdosta. Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Muutoksen tavoite ja veropohja

Esityksessä on kyse hallituksen linjauksen mukaisesti terveysperusteisen veron valmistelun ensimmäisestä vaiheesta, jossa vahvistetaan virvoitusjuomaveroon sisältyvää terveysohjausta.

Esityksen tavoitteena on ohjata kulutusta ja tuotantoa korkean sokeripitoisuuden juomista vähemmän sokeria sisältäviin juomiin ja näin vähentää sokerinsaantia väestötasolla vahvistamalla nykyisen virvoitusjuomaveron terveysohjausta. Tämän lisäksi tarkoituksena on varmistaa virvoitusjuomaveron verotuotto myös jatkossa valtiontaloudellisista syistä. Terveysohjausta vahvistettaisiin fiskaalisen veron sisällä, ja vahvistuva vero-ohjaus kohdistuisi nimenomaan sokerinsaannin vähentämiseen muutoksen tavoitteen mukaisesti, ei muihin mahdollisiin terveysnäkökohtiin. Edellä mainituista syistä veropohjaan ei ehdoteta terveysperusteisia muutoksia, vaan veropohja pysyisi nykyisenä lukuun ottamatta kahta valtiontukikysymyksiin liittyvää muutosta. Kyse olisi jatkossakin fiskaalisesta verosta, jonka veropohjan tulee olla valtiontaloudellisen tavoitteensa mukaisesti laaja.

Osa lausunnonantajista vastusti ehdotusta poistaa kiinteät juoma-ainekset veron piiristä ja näki muutoksen aiheuttavan uusia ongelmia. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, ehdotettu muutos liittyy Euroopan komission vireillä olevassa valtiontukikanteluasiassa esittämiin voimassa olevan lain veropohjaa koskeviin alustaviin huomioihin, jotka on katsottu perustelluiksi huomioida muutosten valmistelussa. Tämänkin muutoksen valtiontukisäännösten mukaisuus tulee varmistettavaksi komissiolle tehtävällä oikeusvarmuusilmoituksella.

Eräissä lausunnoissa viitattiin muiden Euroopan maiden vastaavan tyyppisiin juomien veroihin ja erityisesti siihen, että joissain maissa hedelmä- ja kasvismehut on rajattu veron ulkopuolelle.

Useissa Euroopan maissa kannetaan kansallista valmisteveroa juomista, mutta käytössä olevat veromallit vaihtelevat. Eroja on sekä veron tavoitteessa että veropohjassa. Osassa maita verolle on asetettu ensisijaisesti terveystavoite, jonka mukaisesti veronalaiset tuotteet on määritelty. Näin on erityisesti viime vuosina käyttöön otettujen verojen kohdalla. On selvää, että veropohja voi olla hyvinkin erilainen silloin, jos verolla on terveystavoite kuin silloin, jos veron ensisijainen tarkoitus on kerryttää verotuloja. Tämä on syytä huomioida eri maiden veroja vertailtaessa. Suomen virvoitusjuomavero ei ole ensisijaisesti terveysperusteinen eikä sitä tässä esityksessä myöskään ehdoteta muutettavaksi sellaiseksi.

Virvoitusjuoman käsitteeseen liittyen on hyvä huomata, että virvoitusjuomaverosta annetussa laissa virvoitusjuomalla tarkoitetaan nimenomaan veron piiriin otettuja verotaulukosta ilmeneviä tuotteita, mikä poikkeaa siitä, mitä yleiskielessä virvoitusjuomalla ymmärretään.

Luontainen sokeri ja lisätty sokeri

Lausunnoissa kiiteltiin laajasti hallituksen esitykseen lausuntokierroksen jälkeen tehtyä muutosta, jolla lisättyä sokeria ja yksinomaan luontaista sokeria sisältävät juomat asetettiin verotuksellisesti yhdenvertaiseen asemaan. Muutosta vastustivat kuitenkin eräät marja- ja hedelmämehujen valmistajat sekä Päivittäistavarakauppa ry, joka viittasi lausunnossaan muun muassa kauppojen mehukoneisiin. Tuorepuristettujen mehujen ja smoothie-juomien osalta nostettiin esiin niiden sokeripitoisuuden määrittelyn vaikeus.

Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, lausuntokierroksen palaute lisätyn ja luontaisen sokerin osalta oli selkeä, ja sen perusteella esitystä muutettiin jatkovalmistelussa. Lisättyä ja vain luontaista sokeria sisältävien juomien erilaiselle verokohtelulle ei ollut perusteita ottaen huomioon muutokselle asetettu terveystavoite eli sokerinsaannin vähentäminen. Sokerinsaannin kannalta lisätyllä ja luontaisella sokerilla ei ole eroa, koska luontainen sokeri sisältää yhtä lailla energiaa kuin lisätty sokeri.

Pakatuissa tuotteissa on elintarvikelainsäädännön mukaisesti pääsääntöisesti ilmoitettava tuotteen sisältämä sokerimäärä. Elintarvikelainsäädännössä pakkaamattomiksi katsottavien elintarvikkeiden, kuten kaupan mehukoneella puristettujen mehujen ja smoothiebaarien smoothie-juomien osalta ei sitä vastoin ole säädetty velvollisuutta ilmoittaa loppukuluttajalle kirjallisesti tai suullisesti vähittäismyynti- tai tarjoilupaikassa tuotteen sokerimäärää, toisin kuin suolan ja rasvan määrä tietyissä elintarvikkeissa. Pakkaamattomien elintarvikkeiden ravintoarvotietoja koskevan ilmoittamisvelvollisuuden puutteet ovat verotuksen kannalta ongelma, joka tulisi ratkaista viimeistään ennen mahdollisen laajemman

elintarvikkeisiin kohdistuvan terveysperusteisen veron valmistelua. Mitä laajemmasta veropohjasta on kyse, sitä suurempaa joukkoa myös pakkaamattomia tuotteita ilmoitusvelvollisuuden puutteet koskevat.

Lähtökohtaisesti voidaan kuitenkin olettaa, että myös pakkaamattoman tuotteen valmistajalla on olemassa tieto valmistamansa tuotteen sokeripitoisuudesta, vaikkei sen ilmoittamista kuluttajalle vaaditakaan. Vastaavasti kuin pakattujen tuotteiden kohdalla myös pakkaamattomien tuotteiden kohdalla verovelvollinen vastaa siitä, että ilmoittaa tuotteidensa sokeripitoisuuden veroilmoituksessa oikein.

Yksittäisen tuotteen sokeripitoisuus voi kuitenkin vaihdella riippuen esimerkiksi raaka-aineen, kuten appelsiinin, kasvuolosuhteista. Tähän liittyen Euroopan komissio on julkaissut joulukuussa 2012 ohjeen viranomaisille elintarviketietoasetuksen valvontaa varten siltä osin kuin on kyse pakkausmerkinnöissä ilmoitettujen ravintoarvojen sallittujen poikkeamien asettamisesta (ns. toleranssiohje). Kyseessä ei ole virallinen oikeudellinen asiakirja, mutta Ruokavirastolta saadun tiedon mukaan ohjeistus nousee esiin yhtenä arviointitekijänä lähinnä elintarvikevalvonnassa, jos mitattu sokerin arvo poikkeaa ilmoitetusta. Toleranssiohje koskee pakattuja elintarvikkeita, mutta on perusteltua harkita, onko ohjeen sisältämiä periaatteita mahdollista huomioida yhtenä tekijänä myös pakkaamattomien tuotteiden verovalvonnassa.

Smoothie Heaven Oy toi lausunnossaan esille myös verovalvonnan ja sen kohdistumisen. Valtiovarainministeriö toteaa, että valmisteverotuksen verovalvontaa tulee kohdistaa eri valmisteveroihin ja eri toimijoihin, erilaisia verovalvonnan toimia hyödyntäen.

Veroluokkien määrä ja verotasot

Useat lausunnonantajat totesivat, että ehdotettu veroluokkien määrä on liian suuri. Terveysjärjestöjen lausunnoissa katsottiin, että jos veroluokkia olisi vähemmän ja veroluokkien veroerot suurempia, veroportaalta toiselle siirtymiselle olisi vahvempi kannustin. Elinkeinoelämän edustajien mukaan ehdotetut kuusi veroluokkaa nykyisen kahden sijaan lisäisivät hallinnollista taakkaa kohtuuttomasti. Eräissä lausunnoissa viitattiin tullitariffin tuoteryhmien määrän kasvuun ja yksittäisten tuotteiden verotason määrittämisen haastavuuteen.

Väljällä veroporrastuksella saatetaan tavoitella sitä, että juomien veroero olisi näkyvä tiettyjen sokeripitoisuuksien juomien välillä. Toisaalta sama veroero suuren ja matalan sokeripitoisuuden juomien välille aikaansaadaan sekä tiheämmällä että väljemmällä porrastuksella. Väljän ja tiheän porrastuksen erona onkin se, että väljempi porrastus lisää kannustimia tiettyjen sokeripitoisuuksien välille, mutta poistaa kannustimia jonkun toisen sokeripitoisuuden kohdalla. Väljä veroporrastus toki kannustaa vähentämään sokeripitoisuutta tietyn veroluokan rajan alle, mutta todellinen sokerinsaannin vähenemä voi jäädä pieneksi samoin kuin kannustimet vähentää sokeripitoisuutta edelleen. Tiheämmällä veroporrastuksella lievennetään

tätä ongelmaa, jolloin kannustinvaikutus (vähentää juoman sokeripitoisuutta) ulottuu tasaisemmin eri sokeripitoisuuden juomiin.

Ehdotetun veroporrastuksen luokkien rajojen valinnassa on huomioitu se, minkälainen eri sokeripitoisuuden juomien jakauma on nykyisin. Jos portaat asetettaisiin ehdotettua väljemmäksi, yhden luokan sisälle saattaisi kasautua suuri määrä juomia, jolloin kannustimet jäisivät edellä kuvatusti nyt ehdotettua tiheämpää porrastusta pienemmiksi. Juomatottumusten hitaan muutoksen takia voi myös olla perusteltua, että tiheä veroporrastus mahdollistaa juomien sokeripitoisuuden muokkaamisen vähitellen.

Ehdotetussa muutoksessa veronalaisten tullitariffinimikkeiden määrä ei lisääntyisi, eli veron piiriin kuuluisivat kiinteitä juoma-aineksia lukuun ottamatta samat tuoteryhmät kuin nykyisin. Muutos ei lisäisi nimike-epäselvyyksiä, sillä yksittäisen tuotteen tullitariffinimike on tiedettävä ja ilmoitettava verotusta varten jo nykyisin. Verotason määrittämiseen tarvittaisiin jatkossa tieto tuotteen sokeripitoisuudesta. Sokeripitoisuus on elintarvikelainsäädännön mukaan lähtökohtaisesti pakollinen ilmoitettava tieto pakatuissa elintarvikkeissa, joten se tulee valmistajilla olla tiedossa muutoinkin.

Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry:n lausunnossa todetaan, että ehdotetut veroluokkien rajat olisivat päällekkäisiä. Näin ei kuitenkaan ole, mikä ilmenee esitykseen sisältyvästä lakiehdotuksesta. Lakiehdotuksen liitteen verotaulukon mukaan veroluokkien ala- ja ylärajat olisivat seuraavat:

- sokeriton (*tällä tarkoitetaan virvoitusjuomaverosta annetun lain määritelmän mukaan juomaa, joka sisältää enintään 0,5 grammaa sokeria 100 millilitrassa*)

- sokeripitoisuus yli 0,5 mutta enintään 2,5 grammaa 100 millilitrassa

- sokeripitoisuus yli 2,5 mutta enintään 5 grammaa 100 millilitrassa

- sokeripitoisuus yli 5 mutta enintään 8 grammaa 100 millilitrassa

- sokeripitoisuus yli 8 mutta enintään 11 grammaa 100 millilitrassa

- sokeripitoisuus yli 11 grammaa 100 millilitrassa

Osassa lausuntoja on terveysperusteilla ehdotettu säädettäväksi nollaveroluokka vesille ja muille sokerittomille tuotteille. Kuten esityksestä ilmenee, virvoitusjuomaveroa ei valtiontaloudellisista syistä ehdoteta muutettavaksi ensisijaisesti terveysperusteiseksi veroksi, vaan tavoitteena olisi myös jatkossa kerätä virvoitusjuomaverolla verotuloja valtiolle. Vesien osuus veropohjasta on 12 % ja sokerittomien tuotteiden osuus yhteensä 45 %. Yhteensä runsas neljännes verotuotosta tulee sokerittomista tuotteista, mikä tarkoittaisi huomattavaa verotuoton vähentymistä, jos näistä tuotteista ei kannettaisi veroa.

Eräät lausunnonantajat nostivat lausunnoissaan esiin virvoitusjuomien rajat ylittävän kaupan ja matkustajatuonnin. Valmisteveronalaisten tuotteiden hintaero lähialueisiin nähden onkin yksi verotasojen määrittelyssä huomioitavista tekijöistä, sillä kotimaisten hintojen nousu voi luoda kannustimia verovapaalle matkustajatuonnille ja harmaan talouden lisääntymiselle pienimuotoisessa tuonnissa. Toistaiseksi ei ole havaintoja siitä, että virvoitusjuomaveron kiertäminen olisi laajaa verrattuna muihin valmisteveroihin, kuten tupakka- ja alkoholiveroon. Tilannetta kuitenkin seurataan osana verovalvontaa ja tarkastustoimintaa.

Muuta

Elintarviketeollisuusliitto ry totesi lausunnossaan, että ehdotus vaikuttaa negatiivisesti kotimaisten yritysten innovointiin, kilpailukykyyn ja vientimahdollisuuksiin. Valtiovarainministeriö toteaa, että virvoitusjuomaveroa kannetaan yhtäläisin perustein ja samansuuruisena Suomessa valmistetuista ja Suomeen tuoduista virvoitusjuomista. Virvoitusjuomien vienti Suomesta EU:n ulkopuolelle tai toiseen EU:n jäsenvaltioon on puolestaan verotonta, eli vientiin menevistä tuotteista ei makseta virvoitusjuomaveroa Suomeen.

Muutamassa lausunnossa katsottiin, että virvoitusjuomaverosta annettua lakia ei tulisi muuttaa ennen kuin Euroopan komissio on käsitellyt voimassa olevaa lakia koskevan valtiontukikantelun. Valtiovarainministeriö toteaa, että vireillä oleva valtiontukikantelu kohdistuu voimassa olevaan virvoitusjuomaverosta annettuun lakiin, eikä komission tarkastelu siten kohdistu nyt ehdotettuihin muutoksiin. Eduskunnan hyväksynnän jälkeen muutosten valtiontukioikeudellinen hyväksyttävyys varmistettaisiin komissiolle tehtävällä oikeusvarmuusilmoituksella. Muutokset saatettaisiin voimaan valtioneuvoston asetuksella vasta komission hyväksynnän jälkeen. Valtiovarainministeriö ei näe perusteita jäädä odottamaan kanteluasian ratkaisua ennen virvoitusjuomaverosta annetun lain muuttamista.

Elintarviketeollisuusliitto ry toi esiin teollisuuden ja kaupan sopimien valikoima- ja hinnoittelujaksojen pituudet. Pitkät hinnoittelujaksot pyritään huomioimaan yhtenä tekijänä muutosten voimaantulossa.

Pia Kivimies
neuvotteleva virkamies