20.10.2025

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Vastinekuuleminen 21.10.2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi virvoitusjuomaverosta annetun lain ja alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta sekä virvoitusjuomaverosta annetun lain muuttamisesta annetun lain kumoamisesta (HE 123/2025 vp)

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastinetta seuraavilta tahoilta saamistaan hallituksen esitystä HE 123/2025 vp koskevista lausunnoista: sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Verohallinto, Tulli, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Elintarviketeollisuusliitto, Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto, Kaupan liitto, Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry, Veronmaksajain Keskusliitto, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Eckes-Granini Finland Oy Ab sekä Oy Sinebrychoff Ab.

Veropohja

Elinkeinoelämän lausunnoissa nostetaan esiin, ettei terveysperusteista veroa tulisi kantaa esimerkiksi vedestä tai täysmehuista. Eckes-Graninin mukaan Suomi on ainoa EU:n jäsenvaltio, jossa täysmehuista kannetaan valmisteveroa. Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto toteaa, että sokerittomien juomien ja vesien verotus on terveysperusteiltaan kestämätöntä. SOSTEn mukaan verotuksessa tulisi olla nollaveroluokka ainakin makeuttamattomille ja maustamattomille vesille. EK:n ja Kaupan Liiton mukaan isojen, yli viiden litran vesipakkausten merkitys huoltovarmuudelle on tärkeä.

Virvoitusjuomaveroon ehdotettavista terveysohjausta vahvistavista muutoksista huolimatta virvoitusjuomavero olisi edelleenkin ensisijaisesti fiskaalinen vero, jonka veropohjan tulee olla valtiontaloudellisen tavoitteensa mukaisesti laaja. Veron ensisijainen tarkoitus olisi siten myös jatkossa kerätä verotuloja valtiolle. Terveysohjausta vahvistettaisiin fiskaalisen veron sisällä, ja vahvistuva vero-ohjaus kohdistuisi nimenomaan juomista saatavan sokerin vähentämiseen uudistukselle asetetun tavoitteen mukaisesti, ei muihin mahdollisiin terveysnäkökohtiin.

Vesien osuus veropohjasta on noin 11 prosenttia ja sokerittomien tuotteiden osuus yhteensä noin 50 prosenttia. Verotuotosta yhteensä noin 30 prosenttia tulee sokerittomista tuotteista, mikä tarkoittaisi huomattavaa verotuoton vähentymistä, jos näistä tuotteista ei kannettaisi veroa.

Yli viiden litran vähittäismyyntipakkaukseen pakattujen vesien sisällyttäminen veron piiriin liittyy komission valtiontukiarviointiin hallituksen esityksestä HE 280/2022 vp ilmenevällä tavalla. Vähittäismyyntipakkaukseen pakattujen vesien erilaiselle verokohtelulle pakkauksen tilavuuden perusteella ei ole valtiontukinäkökulmasta perusteita.

Eri jäsenvaltioissa käytössä olevien alkoholittomien juomien verojen vertailu on haastavaa monestakin syystä. Verolle asetetut tavoitteet voivat poiketa toisistaan. Jos veron tavoite on ensisijaisesti terveysperusteinen, veronalaisten juomien piiri on todennäköisesti hyvin erilainen kuin Suomen ensisijaisesti fiskaalisessa verossa. Lisäksi verolle on jäsenvaltioissa voitu asettaa muitakin terveystavoitteita kuin sokerinsaannin vähentäminen. Kaikkia eri jäsenvaltioissa käytössä olevia alkoholittomien juomien veroja ei välttämättä myöskään ole tarkasteltu valtiontukinäkökulmasta, joten kansalliset ratkaisut voivat siitäkin syystä poiketa toisistaan. Suomen uudistetun virvoitusjuomaveromallin lisäksi ainoastaan Irlannin verolla on komission virallinen valtiontukihyväksyntä.

Nimikkeistön käyttö veropohjan määrittelyssä

Muutaman elinkeinoelämän edustajan mukaan alkujaan kansainvälisen kaupan helpottamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi kehitetty tullitariffiluokittelu ei sovellu kansallisen veromallin perustaksi. Tullitariffiluokituksen epäkohdat verotuksen perustana johtavat erään lausunnon mukaan siihen, että verotuksesta tulee luonteeltaan sattumanvaraista ja valikoivaa. Toisen lausunnon mukaan viranomaisilla on suuri harkintavalta tuotteen kuulumisessa tiettyyn tullitariffinimikkeeseen ja siten verokohtelun piiriin, mikä aiheuttaa merkittävää haittaa yritystoiminnalle. Harkintavallasta seuraa lausunnon mukaan yrityksille riski mahdollisen valtiontuen perimisestä takaisin. Lisäksi tuodaan esiin, että verokohtelun epäselvyys haittaa yritysten tuotekehitystä.

Tullitariffinimikkeistöä käytetään yleisesti useisiin tarkoituksiin loogisuutensa, kattavuutensa ja monikäyttöisyytensä ansiosta, mikä edistää yhdenmukaista soveltamiskäytäntöä ja parantaa markkinoiden toimivuutta. Nimikkeistöä käytetään myös yhdenmukaistetussa valmisteverotuksessa, kuten alkoholi- ja energiaverotuksessa, sekä useiden muiden jäsenvaltioiden kansallisissa valmisteveroissa. Elintarvikkeiden osalta nimikkeistön luokitus perustuu tuotteen objektiivisiin ominaisuuksiin, kuten raaka-aineisiin ja valmistusmenetelmiin. Nimikkeistön käyttö mahdollistaa veropohjan määrittelyn verotuksen edellyttämällä tavalla selkeästi, neutraalisti ja objektiivisesti.

Nimikkeistöön luokittelu ei ole sattumanvaraista, vaan samankaltaiset tuotteet luokitellaan samaan nimikeryhmään tai nimikkeeseen. Luokittelu perustuu tuotteiden objektiivisiin ominaisuuksiin, kuten ainesosiin, valmistusmenetelmiin, käyttötarkoitukseen ja käyttötapaan. Tulli toimii Suomessa tavaraluokittelun asiantuntijaviranomaisena.

Jos juoman nimikkeestä ja sen myötä verokohtelusta on epäselvyyttä, yritykset voivat hakea Verohallinnolta ennakkoratkaisua tuotteesta suoritettavasta valmisteverosta. Verohallinto pyytää hakemuksen johdosta tarpeen mukaan Tullilta lausuntoa tuotteen nimikkeestä. Verohallinnon antamaan ennakkoratkaisua koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Kuusiportainen veromalli

Eräät elinkeinoelämän edustajat toteavat, että kuusiportainen veromalli aiheuttaa byrokratiaa ja kasvattaa yritysten hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Veromallia pidetään perusteettoman monimutkaisena. Veronmaksajain Keskusliitto näkee haittoihin kohdistuvan verotuksen yleisesti kannatettavana ja virvoitusjuomaveron muuttamisen terveysperusteisempaan suuntaan myönteisenä muutoksena. Esitetty verotasojen porrastus juoman sokeripitoisuuden mukaan on sen mielestä perusteltu, sillä muutoksen seurauksena virvoitusjuomavero kohdistuisi entistä voimakkaammin veronalaisten juomien terveyshaittaan, joka tässä tarkastelussa on juoman sisältämä sokerimäärä. Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa virvoitusjuomaverotuksen porrastamista kuuteen veroluokkaan tuotteen kokonaissokeripitoisuuden perusteella.

Sokeripitoisuuteen perustuva vero on mahdollista porrastaa joko väljemmällä tai tiheämmällä veroporrastuksella. Väljemmällä veroporrastuksella saatettaisiin tavoitella sitä, että juomien veroero olisi näkyvä tiettyjen sokeripitoisuuksien juomien välillä. Toisaalta sama veroero matalan ja korkean sokeripitoisuuden juomien välille saadaan aikaiseksi sekä väljemmällä että tiheämmällä porrastuksella. Väljän ja tiheän porrastuksen erona on, että väljempi porrastus lisää kannustimia tiettyjen sokeripitoisuuksien välille, mutta poistaa kannustimia jonkun toisen sokeripitoisuuden kohdalla. Väljä veroporrastus 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 eri sokeripitoisuuden juomien nykyinen jakauma. Jos portaat asetettaisiin ehdotettua väljemmäksi, yhden luokan sisälle saattaisi kasautua suuri määrä juomia, jolloin kannustimet jäisivät edellä kuvatusti ehdotettua tiheämpää porrastusta pienemmiksi. Juomatottumusten hitaan muutoksen takia voi myös olla perusteltua, että tiheä veroporrastus mahdollistaa juomien sokeripitoisuuden muokkaamisen vähitellen.

Veronkorotukset

Elinkeinoelämä toteaa, että ehdotetut veronkorotukset ja veropohjan laajentaminen heikentävät kotimaisten elintarvikeyritysten kilpailukykyä ja investointi- ja kasvumahdollisuuksia, lisäävät hallinnollista taakkaa sekä vaarantavat työpaikkoja erityisesti pk-yrityksissä. Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto vastustaa ehdotettuja veronkorotuksia erityisesti sokerittomien juomien ja vesien osalta. MaRa toteaa, että veronkorotus on tuntuva ja nostaa virvoitusjuomien verotason kansainvälisesti vertaillen korkealle tasolle. Näin tuntuva korotus voi sen mukaan vaikuttaa virvoitusjuomia valmistavien yritysten myynnin määrään tai kuluttajien tekemien valintojen muuttumiseen.

Veronmaksajain Keskusliitto puoltaa verojen korotuksia haitalliseen kulutukseen, kun samanaikaisesti kevennetään ansiotulojen verotusta. Se toteaa samalla, että ehdotettu korotus on sangen huomattava veron nykyiseen tuottoon nähden ja että ehdotetut muutokset kasvattaisivat veron tuottoa noin 50 prosentilla nykyisestä. Veronmaksajain Keskusliiton mukaan esityksessä arvioitujen hintamuutosten perusteella juomakohtaisia hinnankorotuksia ei kuitenkaan voitane luonnehtia suuren suuriksi ja että virvoitusjuomaveron piiriin kuuluvien juomien hintoja alentaa vuoden 2026 alussa voimaan tuleva 14 prosentin alennetun arvonlisäverokannan alentaminen 13,5 prosenttiin.

SOSTE kannattaa virvoitusjuomaveron korotusta ja katsoo, että se on askel oikeaan suuntaan terveysperusteisessa verotuksessa.

> Virvoitusjuomaveron uudistaminen hyväksyttiin eduskunnassa keväällä 2023 edellisen hallituskauden aikana, mutta uudistuksen voimaantulo jäi odottamaan komission valtiontukihyväksyntää. Saman vuoden kesäkuussa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa sovittiin virvoitusjuomaveron maltillisesta korottamisesta tuottotavoitteena 30 miljoonaa euroa. Tämän jälkeen hallitus on sopinut kahteen otteeseen virvoitusjuomaveron korottamisesta yhtenä verotoimena julkisen talouden vahvistamiseksi. Veronkorotusten toteuttaminen jäi odottamaan komission valtiontukihyväksynnän saamista uudistetulle veromallille. Vuosina 2023, 2024 ja 2025 päätetyt kolme veronkorotusta toteutettaisiin ehdotuksen mukaan vasta nyt ja kerralla, mikä kasvattaa kertakorotuksen suuremmaksi kuin yksittäinen veronkorotus yleensä on.

Vaikutusten arviointi

ETL toteaa lausunnossaan, että veron terveysvaikutusten arviointi on edelleen puutteellista. Vaikutusarviointi osoittaa sen mukaan, ettei virvoitusjuomaverolla voida osoittaa olevan selkeää terveysohjausvaikutusta, vaan kyseessä on fiskaalinen vero. Terveysvaikutusten arvioinnin on ETL:n mukaan perustuttava tutkittuun tietoon. Esityksen jäädessä kulutusvaikutuksiltaan täysin spekulatiiviseksi ei verotuottovaikutusta voida pitää luotettavana. ETL katsoo, että ehdotetuilla muutoksilla voi olla myös suuria vaikutuksia kulutukseen, koska veronkorotus on merkittävä.

Tuottovaikutus on lausunnon mukaan lähinnä teoreettinen skenaariolaskelma laskennallisista verotuotoista.

Virvoitusjuomaveron sokeriporrastuksen kulutusta ohjaavasta vaikutuksesta (terveellisimpiin tuotteisiin) on vahvaa näyttöä kotimaisella laadukkaalla aineistolla tehdyn tutkimuksen perusteella, kuten hallituksen esityksessä on tuotu esiin. Koska veroa porrastetaan kuuteen veroluokkaan, joiden vero muuttuu eri tavoin, kulutuksen siirtymiä eri luokkien välillä ei ole voitu luotettavasti numeerisesti arvioida. Voidaan kuitenkin arvioida edellä mainitun tutkimusnäytön pohjalta, että porrastuksen avulla tehtävä veroerojen kasvattaminen siirtää kulutusta vähemmän sokeria sisältäviin juomiin.

Näin ollen veroporrastuksen verotuottoarvio on staattisesti arvioitu, mutta esityksessä on tuotu esiin, minkä suuruisia verotuottovaikutuksia kulutuksen siirtymä vähemmän sokeripitoisiin juomiin merkitsisi.

Sen sijaan veron tasakorotuksen vaikutusarvio ei ole staattinen, vaan siinä on huomioitu edellä mainittu tutkimus, joka viittaa siihen, että samalla tavalla kaikkien juomien hintaa nostava veronkorotus ei vähennä juomien kulutusta. Arvioon sisältyy esityksessä kuvatulla tavalla kuitenkin epävarmuutta, koska korotus on suhteellisen suuri.

Suomalaisten toimijoiden kilpailukyky

Eräissä elinkeinoelämän lausunnoissa tuodaan esiin, että kansallinen vero heikentää suomalaisten toimijoiden suhteellista kilpailukykyä niin kansainvälisillä markkinoilla kuin kotimaassa ja vaikuttaa tuotannon sijoituspäätöksiin.

On kuitenkin syytä huomata, että virvoitusjuomaveroa kannetaan yhdenmukaisesti ja samansuuruisena sekä Suomessa valmistetuista että tänne tuoduista, muualla valmistetuista juomista. Virvoitusjuomien vienti Suomesta EU:n ulkopuolelle tai toiseen EU:n jäsenvaltioon on puolestaan verotonta, eli vientiin menevistä tuotteista ei makseta virvoitusjuomaveroa Suomeen.

Voimaantulo

Elinkeinoelämä katsoo, että uudistuksen toimeenpanolle jäävä aika ennen sen ehdotettua voimaantuloa 1.4.2026 on liian lyhyt. Lausunnoissa tuodaan esiin, että teollisuuden ja kaupan valikoimajaksot ovat 4–8 kuukautta pitkiä, ja että liian lyhyt voimaantuloaika aiheuttaa vakavia taloudellisia ja käytännön haittoja.

Lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksen luonnoksessa uudistuksen voimaantulon ajankohdaksi ehdotettiin 1.1.2026. Elinkeinoelämältä saadun selkeän lausuntopalautteen perusteella esitystä muutettiin jatkovalmistelussa siten, että muutokset tulisivat voimaan kolme kuukautta myöhemmin eli 1.4.2026.

Kuusiportaisen veromallin sisältävä lainmuutos hyväksyttiin ja vahvistettiin jo kertaalleen keväällä 2023. Veroporrastus ei siten ole tullut täysin yllätyksenä, kun samaisen porrastuksen sisältävä esitysluonnos on lähetetty lausuntokierrokselle kesäkuun 2025 alussa ja kun hallituksen esitys on annettu eduskunnalle syyskuussa 2025.

Komission valtiontukihyväksyntä

ETL:n ja Eckes-Graninin lausunnoissa tuodaan esiin pakkaamattomien juomien ja pakattujen juomien erilainen verokohtelu. Erilaiseen verokohteluun nähdään liittyvän yritysten välistä kilpailua vääristäviä piirteitä, samoin kuin piirteitä kielletystä valtiontuesta. ETL toteaa myös, että nykyistä virvoitusjuomaveroa ja sen edeltäjiä on pyritty saamaan toimivaksi ja valtiontukisääntöjen mukaiseksi useita vuosia.

Kuten esityksessä on tuotu esiin, Suomi on saanut komissiolta virallisen valtiontukihyväksynnän voimassa olevalle virvoitusjuomaverolaille hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen mukaisesti muutettuna. Komissio katsoi valtiontukitarkastelussaan, että pakkaamattomien juomien verottaminen alimmalla verolla juoman sokeripitoisuudesta riippumatta ei ole ongelmallista valtiontukisäännösten kannalta johtuen hallinnollisesta hankaluudesta, jota pakkaamattomien juomien sokeripitoisuuden määrittäminen verotusta varten aiheuttaisi toimijoille.

Kaiken kaikkiaan komission valtiontukihyväksyntä tarkoittaa, että jos esitykseen sisältyvät muutokset virvoitusjuomaverolakiin hyväksyttäisiin muuttumattomina, virvoitusjuomaverolakiin ei komission Suomelle antaman valtiontukipäätöksen mukaan sisälly kiellettyä valtiontukea. Veromalliin ei näin ollen sisälly myöskään riskiä kielletyn valtiontuen takaisinperinnästä. On juoma-alan toimijoiden, viranomaisten sekä verojärjestelmän selkeyden kannalta tavoiteltavaa ja hyvä, että veron valtiontukisäännösten mukaisuuteen ei liity epävarmuutta.

Lainsäädäntöneuvos Pia Kivimies