



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Sokeri- vero- työ- ryhmän loppu- raportti



03/2013

Verotus



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Sokeriverotyöryhmän loppuraportti



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anittta Heiskanen/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, tammikuu 2013	
Tekijät	Sokeriverotusta selvittänyt työryhmä	
Julkaisun nimi	Sokeriverotyöryhmän loppuraportti	
Asiasanat	valmistevero, verotus, verojärjestelmä	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2013	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
ISBN 978- 952-251-423-3(nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-424-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 128	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Sokeriverotyöryhmä on selvittänyt sokerin verottamista valtion verotulojen kartuttamiseksi ja terveellisen ravitsemuksen edistämiseksi sekä nykyisen makeisveron toimivuutta ja mahdollisuuksia veropohjan laajentamiselle vaihtoehtona sokeriverolle.

Työryhmä on tarkastellut sokerin verottamisen problematiikkaa, voimassa olevaa lainsäädäntöä ja tutkimustietoa terveystieteiden ja taloustieteen alalta. Sokerin yhteys lihavuuteen, kroonisiin sairauksiin ja hammas-terveyteen on tuotu esiin uusimmissa tutkimuksissa. Työryhmä korostaa, että terveysongelmia ei voida ratkaista pelkästään sokeria verottamalla. Terveiden edistämisen tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi verotuksen ohella muita tehokkaita toimia sekä sitä, että sokerin ohella tarkasteltaisiin muitakin ravintoaineita, kuten esimerkiksi tyydyttynyttä rasvaa ja suolaa.

Selvityksen perusteella todetaan, että verotuksen aiheuttamia kulutusmuutoksia on erittäin vaikea ennustaa. Erityisen ongelmallista on, jos sokeripitoiset tuotteet korvataan muilla epäterveellisinä pidettävillä tuotteilla, kuten suolaisilla naposteltavilla.

Työryhmä korostaa erityisesti lasten ja nuorten sokeristen tuotteiden kulutukseen vaikuttamista, koska lasten ja nuorten lihavuus on yleistynyt. Taustalla ovat muun muassa sokeroidut virvoitusjuomat sekä epäterveellisten välipalojen runsas nauttiminen. Työryhmä pitää nykyistä makeisveroa tästä näkökulmasta katsottuna tehokkaana ja toimivana ohjauskeinona.

Verotasolla on ratkaiseva merkitys veron vaikutuksiin. Alhaisella verotasolla veron vaikutus hintaan jää vähäiseksi, jolloin vero ei myöskään ohjaa kuluttajien valintoja. Jos verotaso taas asetetaan ohjausvaikutuksen näkökulmasta riittävän korkeaksi, kulutuksen muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kotimaiseen elintarviketeollisuuteen. Vaikutusten arvioinnin haasteellisuuden vuoksi verotuksen vaikutuksista on voitu esittää vain yleisellä tasolla suuntaa antavia arvioita.

Työryhmä vertaili kolmea veromallia sekä arvioi niiden soveltuvuutta ja vaikutuksia. Loppuraportissa esitellään kokonaissokeripitoisuuteen perustuva veromalli, nykyisen makeisveron kaltainen veromalli sekä näiden yhdistelmämalli. Yhdistelmämalli olisi terveyden edistämisen kannalta optimaalisin ja makeisveromalli taas käytännössä toteuttamiskelpoisin. Sekä sokerivero- että yhdistelmämalli aiheuttaisivat merkittävän hallinnollisen taakan veron piiriin tuleville verovelvollisille eivätkä ne käytännössä ole toteuttavissa ennen vuotta 2017 sokeripitoisuuden ilmoittamisvelvollisuuden vuoksi.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, januari 2013	
Författare	Arbetsgruppen som utrett sockerbeskattningen	
Publikationens titel	Sokeriverotyöryhmän loppuraportti	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 3/2013	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
ISBN 978- 952-251-423-3 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-424-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 128	Språk Finska

Sammandrag

Sockerskattearbetsgruppen har utrett beskattningen av socker i syfte att utöka statens skatteintäkter och att främja hälsosamma kostvanor, liksom även den nuvarande sötsaksskattens funktion och möjligheterna att utvidga dess underlag som ett alternativ till sockerskatten.

Arbetsgruppen har granskat problematiken med beskattningen av socker, den gällande lagstiftningen samt forskningsinformationen inom hälsovetenskaperna och ekonomin. Sockret har enligt flera undersökningar ett samband med fetma, kroniska sjukdomar och tandhälsan. Arbetsgruppen betonar att hälsoproblemen inte kan åtgärdas enbart genom beskattning av socker. Främjandet av hälsan kräver förutom beskattning även andra effektiva åtgärder, och dessutom borde man förutom socker granska även andra näringsämnen, såsom mättade fetter och salt.

Man kan konstatera att beskattningsberoende konsumtionsförändringar är mycket svåra att förutspå. Särskilt problematiskt vore om sockerhaltiga produkter skulle ersättas med andra ohälsosamma produkter, såsom salta tilltugg.

Arbetsgruppen betonar framför allt påverkandet av barns och ungas konsumtion av sockerhaltiga produkter, eftersom fetman ökat bland barn och unga bl.a. på grund av sockerhaltiga läskedrycker och ohälsosamma mellanmål. Arbetsgruppen anser att den nuvarande sötsaksskatten är ett effektivt och fungerande styrmedel ur detta perspektiv.

Skattenivån spelar en avgörande roll för skattekONSEKVENSerna. En låg skattenivå har en obetydlig betydelse både för prisnivån och för konsumenternas val. Om skattenivån däremot höjs tillräckligt för att den ska ha en styrande inverkan kan konsumtionsförändringarna ha betydande konsekvenser för den inhemska livsmedelsindustrin. Svårigheterna med att utvärdera konsekvenserna gör att man endast kunnat presentera allmänna riktlinjer för konsekvenserna av beskattningen.

Arbetsgruppen jämförde tre skattemodeller och utvärderade deras tillämplighet och effekter. I slutrapporten presenteras en skattemodell som baserar sig på den totala sockerhalten, en skattemodell som påminner om den gällande sötsaksskatten och en kombination av dessa. Den kombinerade modellen skulle vara optimal med tanke på främjandet av hälsan medan sötsaksskattemodellen vore lättast att genomföra i praktiken. Både sockerskatte- och kombinationsmodellen skulle leda till en betydande administrativ börda för de skattskyldiga som omfattas av skatten, och det går inte att förverkliga någondera av modellerna före 2017 på grund av förpliktelserna att ange sockerhalten.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, January 2013	
Author(s)	Sugar Tax Working Group	
Title of publication	Sokeriverotyöryhmän loppuraportti	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 3/2013	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
ISBN 978- 952-251-423-3(nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-424-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 128	Language Finnish

Abstract

The Sugar Tax Working Group has explored options for sugar taxation with the aim of increasing central government tax revenues and promoting healthy nutrition as well as the effectiveness of the current excise duty on sweets and opportunities to expand the tax base as an alternative to the sugar tax.

The working group has examined the problematics of sugar taxation, current legislation, and research data from the health sciences and economics. Sugar's connection with obesity, chronic diseases and dental health have been highlighted in the latest research. The working group emphasises that health problems cannot be resolved merely by taxing sugar. Achieving the health promotion objective would require other effective measures alongside taxation as well as the examination of other nutritive substances – saturated fat and salt, for example – alongside sugar.

Based on a review, the working group finds that changes in consumption arising from taxation are extremely difficult to forecast. Particularly problematic is if sugar-containing products are replaced with other products considered to be unhealthy, such as salty snacks.

The working group emphasises in particular the need to influence children's and young people's consumption of sugar-containing products, because obesity has increased among children and young people. Due consideration should also be given to sugar-sweetened soft drinks and heavy consumption of unhealthy snacks. Viewed from this perspective, the working group considers the current excise duty on sweets to be an efficient and effective means of control.

The tax level has a decisive significance on the impact of a tax. At a low level, the impact of a tax on price is modest, in which case the tax exerts no control over consumers' choices. If the tax level, on the other hand, is set sufficiently high from a control perspective, changes of consumption may have significant effects on the domestic food industry. Due to difficulties in assessing impacts, it has only been possible to present on a general level indicative estimates of the effects of taxation.

The working group compared three tax models, and assessed their suitability and impacts. The final report presents a tax model based on total sugar content, a tax model similar to the current excise duty on sweets, and a tax model combining the two. The combination model is the most optimal in terms of health promotion, while the excise duty model is the most suitable in terms of practical implementation. Both the sugar tax and the combination model would impose a significant administrative burden on taxpayers falling within the sphere of the tax, and they could not be implemented in practice before 2017 owing to the duty to declare sugar content.

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 21.12.2011 sokeriverotusta selvittävän työryhmän, jonka tehtävänä on ollut selvittää sokeriveron käyttöönoton edellytykset siten, että vero voisi tulla voimaan mahdollisimman pian. Työryhmän tuli myös kartoittaa nykyisen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron toimivuutta ja epäkohtia sekä selvittää mahdollisuudet veropohjan laajentamiselle vaihtoehtona sokeriverolle¹. Työryhmän toimikaudeksi määrättiin 1.1.–30.11.2012. Toimikautta pidennettiin 31.1.2013 asti 6.11.2012 annetulla päätöksellä. Työryhmä antoi 5.7.2012 väliraportin, jossa tarkasteltiin sokerin verottamisen problematiikkaa, esiteltiin asiaan liittyvää tutkimustietoa terveystieteiden ja taloustieteen alalta sekä vaihtoehtoja veromalleiksi. Työryhmä pyysi väliraportista lausuntoja eri tahojen kuulemiseksi ja vaikutusten selvittämiseksi. Väliraportista annettiin yli 30 lausuntoa, jotka työryhmä on ottanut huomioon jatkotyöskentelyssään. Tässä loppuraportissa työryhmä täydentää ja tarkentaa taustatietoja, tekee johtopäätöksiä ja selvittää vaikutuksia. Loppuraporttiin työryhmä on valinnut kolme veromallia, joiden vaikutuksia työryhmä on vertaillut.

Työryhmän puheenjohtajana toimi erityisasiantuntija Tanja Nurmi valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäseniä olivat finanssisihteeri Veli Auvinen, erityisasiantuntija Ossi Korkeamäki (8.3.2012 asti), ylitarkastaja Hanne-Riikka Nalli (10.12.2012 asti) ja erityisasiantuntija Laura Vartia (17.4.2012 alkaen) valtiovarainministeriöstä, yksikönjohtaja Arja Kaiponen Elintarviketurvallisuusvirastosta, neuvotteleva virkamies Heli Kuusipalo (4.7.2012 asti sosiaali- ja terveysministeriöstä), neuvotteleva virkamies Sirpa Sarlio-Lähteenkorva (5.9.2012 alkaen) sosiaali- ja terveysministeriöstä, elintarvikeylitarkastaja Anna Lemström maa- ja metsätalousministeriöstä, erikoissuunnittelija Heli Reinivuo ja sijainen Heli Kuusipalo (5.9.2012 alkaen) Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta sekä tullilylitarkastaja Markus Teräväinen Tullihallituksesta. Työryhmän sihteerinä on toiminut ylitarkastaja Hanne-Riikka Nalli valtiovarainministeriöstä.

¹ Työryhmän asettamispäätös. Liite 1

Työryhmä on väliraportista annettujen lausuntojen lisäksi kuullut sokeripitoisten tuotteiden verotusta selvittäneitä taloustieteen asiantuntijoita sekä hammasterveyden, maatalouspolitiikan ja arvonnäisäverotuksen asiantuntijoita. Lisäksi työryhmä on kuullut Sydänliittö ry:n ravitsemusasiantuntijaa Sydänmerkistä ja muista vastaavista tuotteiden profilointiin perustuvista järjestelmistä. Työryhmä teki myös keväällä 2012 kyselyn sokeripitoisten tuotteiden verotuksesta oikeusministeriön ylläpitämällä www.otakantaa.fi -sivustolla, jossa aihetta kommentoi yli 70 asiasta kiinnostunutta. Työryhmälle väliraportista toimitetut lausunnot on julkaistu valtioneuvoston hankerekisterissä (www.hare.fi). Työryhmä kiittää kaikkia työryhmän työskentelyä eri tavoin tukeneita.

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 2013



Tanja Nurmi



Veli Auvinen



Laura Vartia



Sirpa Sarlio-Lähteenkorva



Anna Lemström



Markus Teräväinen



Heli Reinivuo



Heli Kuusipalo



Arja Kaiponen

Sisältö

Valtiovarainministeriölle	9
1 Johdanto	13
2 Nykytila ja kansainvälinen vertailu	15
2.1 Makeisten ja virvoitusjuomien verotuksen historia.....	15
2.2 Laki makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta.....	16
2.3 Nykytilan arviointi	19
2.4 Elintarvikkeiden valmisteverot muissa maissa	21
2.4.1 Makeisten ja sokerin verot	21
2.4.2 Virvoitusjuomaverot	22
2.4.3 Muut elintarvikkeisiin kohdistuvat valmisteverot.....	23
3 Sokeri ja muut makeuttajat	25
3.1 Sokeri	25
3.2 Muut makeuttajat	26
3.3 Sokerin kulutus ja tuotanto	28
3.4 Sokeripitoisuuden määrittäminen.....	29
4 Sokeri ja terveys	31
4.1 Sokeri ravinnossa	31
4.2 Sokerinsaannin lähteet	32
4.3 Lihavuus ja sen aiheuttamat haitat	35
4.4 Sokerin vaikutus hammasterveyteen.....	38
4.5 Ravitsemussuosituksset.....	40
4.6 Johtopäätökset	41
5 Taloustieteellinen näkökulma	43
5.1 Syitä terveysperusteiselle verotukselle - taloustieteen näkökulma?	43
5.2 Terveysperusteisen verotuksen taloudelliset vaikutukset tutkimustiedon valossa	44
5.2.1 Taloustieteen asiantuntijoiden kuuleminen.....	47
5.3 Johtopäätökset	49
6 Lainsäädännön asettamat reunaehdot	51
6.1 Perustuslaki	51
6.2 Elintarvikelainsäädäntö	51
6.2.1 Yleistä	51
6.2.2 Kuluttajainformaatioasetus	52
6.2.3 Ravintosisältöprofiilit.....	53
6.2.4 Elintarvikevalvonta	53
6.3 Arvonlisäverotuksen mahdollisuudet	54
6.4 Valmisteverotusta koskeva lainsäädäntö ja menettelyt	55

6.5	Syrjimättömyysperiaate	58
6.6	Valtiontukisäännökset	60
6.7	Johtopäätökset	61
7	Sokeriverotuksen tavoitteet	65
8	Veropohja	67
8.1	Johdanto	67
8.2	Veropohjan laajentaminen	68
8.2.1	Kasvikset, hedelmät ja marjat	69
8.2.2	Maitotuotteet	69
8.2.3	Leipomotuotteet	70
8.2.4	Sokeri ja siirapit	71
8.2.5	Hunaja	71
8.2.6	Aamiaismurot ja myslit	72
8.2.7	Sokerilla säilötyt hedelmät ja hillot	72
8.2.8	Juomat	73
8.2.9	Erityisruokavaliovalmisteet ja ravintolisät	73
8.3	Veronalaisten tuotteiden määrittely	74
9	Veromallit	77
9.1	Sokerin verottamisen vaihtoehdot	77
9.2	Sokeriveromalli	79
9.3	Yhdistelmämalli	81
9.4	Makeisveromalli	83
9.5	Johtopäätökset	85
10	Veromallien vaikutusten arviointi	87
10.1	Elintarviketeollisuus toimialana	87
10.2	Vaihtoehtojen taloudelliset vaikutukset	88
10.2.1	Veromallien vaikutusten arvioinnin haasteet	88
10.2.2	Vaihtoehtojen hintavaikutukset	89
10.2.3	Vaihtoehtojen vaikutukset kotitalouksien asemaan	90
10.2.4	Vaihtoehtojen vaikutukset yrityksiin	92
10.2.5	Vaihtoehtojen vaikutukset julkiseen talouteen ja kokonaistaloudellinen vaikutus	93
10.2.6	Vaihtoehtojen vaikutukset hallinnolliseen taakkaan ja kustannuksiin	97
10.3	Vaihtoehtojen vaikutus ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin	100
10.4	Veron vaikutusten seuranta	101
11	Yhteenvedo	103
	Lähteet	105
	LIITE 1: Sokeriverotyöryhmän asettamispäätös	117
	LIITE 2 Lausuntoyhteenvedo väliraporttiin annetuista lausunnoista	121
	LIITE 3 Sokeriveroa koskeva keskustelu Ota kantaa -sivustolla	125

1 Johdanto

Vuoden 2011 alussa alettiin kantaa yhdentoista vuoden tauon jälkeen uudelleen makeisista valmisteveroa. Makeisvero oli aiemmin lakkautettu vuonna 1999 virvoitusjuomaveron jäädessä kuitenkin voimaan. Makeisveron käyttöönoton yhteydessä veropohjaa laajennettiin myös jäätelöön. Makeisveron käyttöönotto herätti keskustelua ja verotusta haluttiin kehittää edelleen. Sokeriveroa koskeva selvitys kirjattiin pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan kesäkuussa 2011. Hallitusohjelman mukaan makeisten ja jäätelön valmisteveron korvaaminen sokeriverolla selvitetään siten, että sokerivero voisi tulla voimaan vuoden 2013 alusta.

Valtiovarainministeriö asetti vuoden 2012 alussa työryhmän selvittämään sokeriveron käyttöönoton edellytyksiä. Asettamiskirjelmän mukaan työryhmän tulee lisäksi kartoittaa nykyisen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron toimivuutta ja epäkohtia sekä selvittää mahdollisuudet nykyisen makeisveron veropohjan laajentamiselle vaihtoehtona sokeriverolle. Työryhmän on selvitettävä, millaisella veromallilla voitaisiin parhaiten täyttää valtiontalouden fiskaaliset tavoitteet sekä edistää samalla terveellistä ravitsemusta. Tavoitteena on, että verotus kohdistuisi sokeria sisältäviin elintarvikkeisiin ja ottaisi huomioon tuotteiden terveysvaikutukset. Tavoitteena on myös, että vero ohjaisi tuotteiden valmistajia valmistamaan terveellisempiä tuotteita ja että vero olisi riittävän yksinkertainen veron kannon ja valvonnan näkökulmasta sekä toteuttamiskelpoinen veronkantojärjestelmässä. Lisäksi huomioon on otettava perustuslain ja EU-oikeuden vaatimukset.

Sokerin verottamisella tavoitellaan valtion tulojen kartuttamisen ohella terveellisen ravitsemuksen edistämistä. Asetetut tavoitteet muodostivat työryhmän työlle haasteen, koska sokeri on vain yksi ravintoaine ja ruokavalion terveellisyyteen vaikuttavat myös monet muut tekijät. Merkittävimmässä roolissa on ruokavalion koostumus, energia- ja ravintoainepitoisuus, ruuan määrä sekä ateriarytmi. Ratkaisevaa on kokonaisuus. Terveellisen ravinnon erottamiseksi epäterveellisestä ravinnosta on otettava huomioon useampia osatekijöitä ja ravintoaineita. EU:n komission valkoisessa kirjassa ravitsemukseen², ylilipainoon ja lihavuuteen liittyviä terveystekijöitä koskevasta eurooppalaisesta strategiasta korostetaan tiettyjä kansanterveyden kannalta tärkeitä ravitsemuksellisia osatekijöitä, joista liiallinen sokerinsaanti on yksi.

² KOM (2007)279 (http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/nutrition_wp_fi.pdf)

Yksilön mahdollisuuksiin huolehtia omasta terveydestään vaikuttavat sekä yksilön omat tiedot, taidot ja motiivit että fyysinen ja sosiaalinen ympäristö. Esimerkiksi onnistuneeseen laihdutukseen tarvitaan tietojen ja taitojen lisäksi tukea, kannustusta sekä liikumiseen kannustava ympäristö. Väestön terveyskäyttäytymisen muuttamiseksi tarvitaan toimenpiteitä useilla yhteiskunnan eri sektoreilla, koska yksittäiset toimenpiteet eivät yleensä riitä halutun muutoksen aikaansaamiseksi. Yhteiskunnallisesti yksilön terveyttä edistäviin valintoihin voidaan vaikuttaa esimerkiksi lainsäädännöllä, suosituksilla, ohjauksella ja koulutuksella, fiskaalisilla keinoilla, viestinnällä ja mainonnalla sekä terveys- ja sosiaalipalvelujärjestelmän ja ympäristösuunnittelun avulla (Mitchie ym. 2011).

Työryhmä julkaisi väliraportin 5.7.2012 toimikautensa puolivälissä ja järjesti siitä lausuntokierroksen. Väliraportin tarkoituksena oli jakaa tietoa työryhmän työstä, esittää sokeripitoisten tuotteiden verotukseen liittyvää taustatietoa sekä kerätä lausuntojen avulla tietoa vaikutuksista. Väliraportissa työryhmä tarkasteli sokerin verottamisen problematiikkaa, siihen liittyviä kysymyksiä, esitteli voimassa olevaa lainsäädäntöä ja tutkimustietoa sekä terveystieteiden että taloustieteen alalta. Taustaselvitysten lisäksi työryhmä esitti erilaisia vaihtoehtoisia veromalleja sokeripitoisten tuotteiden verottamiseen sekä arvioi niiden soveltuvuutta käytännössä Suomen verotusjärjestelmään. Väliraportissa esiteltiin kokonaissokeripitoisuuteen ja lisätyn sokerin määrään perustuvia veromalleja, nykyisen makeisveron kaltaista veromallia sekä makeisveron ja sokeriveron yhdistelmämallia. Väliraportissa työryhmä katsoi, että näistä malleista parhaiten toteutettavissa olisi nykyisen makeisveron laajentamiseen perustuva malli. Sokeripitoisuuteen perustuvista malleista työryhmä totesi, että niiden toteuttamiskelpoisuus on unionin oikeuden näkökulmasta vielä epäselvää. Lisäksi työryhmä selvitti arvonlisäverotuksen käyttämistä sokeripitoisten tuotteiden verottamisessa, mutta tätä ei pidetty todellisena vaihtoehtona unionin oikeuteen liittyvien kysymysten vuoksi.

Työryhmä on käsitellyt annetuissa lausunnoissa esitettyjä näkökohtia ja pyrkinyt otta-
maan ne huomioon tämän loppuraportin esityksiä laatiessaan. Työryhmälle toimitetut lausunnot on julkaistu valtioneuvoston hankerekisterissä (www.hare.fi) ja niitä koskeva yhteenveto on liitteessä 2.

Työryhmä on koonnut loppuraporttiin selvitystyönsä tärkeimmät asiat, joista tosin osa on jo esitelty väliraportissa. Aluksi käsitellään nykyisen makeisverolain nykytilaa ja epäkohtia. Luvussa 3 kerrotaan sokereista, makeuttajista ja niiden kulutuksesta. Luvussa 4 tarkastellaan monitahoista kysymystä sokerin yhteydestä terveyteen sekä luvussa 5 sokerin verottamisen taloustieteellistä näkökulmaa. Lainsäädännön reunaehdot, joita käsitellään luvussa 6, asettavat rajoituksia veromallin kehittämiseksi. Verotuksen tavoitteita pohditaan luvussa 7. Sokerin verottamisella tavoitellaan valtion tulojen kartuttamisen ohella terveyden edistämistä. Veropohjan laajuutta ja sisältöä käsitellään aluksi yleisesti luvussa 8 ja sitten yksityiskohtaisemmin tuoteriittimittäin. Lopuksi raportissa esitellään kolme eri veromallia ja vertaillaan niiden vaikutuksia sen selvittämiseksi, mikä malleista täyttäisi parhaiten asetetut tavoitteet ja edellytykset.

2 Nykytila ja kansainvälinen vertailu

2.1 Makeisten ja virvoitusjuomien verotuksen historia

Makeisveroa kannettiin Suomessa ensimmäisen kerran vuonna 1926. Veroa perusteltiin valtiontaloudellisilla syillä ja valtion lisääntyneellä varaintarpeella. Veronalaisia olivat ”ansiotarkoituksessa tehdyt karamellit, konfektit, pastillit, marmeladi kappaleiksi muodostettuna, marsipaani ja marsipaanivalmisteet, suklaa, ei kuitenkaan keittosuklaa, ynnä muut pääasiallisesti sokerista, suklaasta, kaakaosta, hedelmistä, manteleista, pähkinöistä tai hedelmänsyödämistä valmistetut makeiset”. Lakritsi, leivokset, kakut, keksit, vohvelit ja hedelmäsäilykkeet olivat verovapaita. Ulkomailta tuoduista makeisista maksettiin lisäksi tullia. Makeisvero pidettiin voimassa yksivuotisilla laeilla vuoteen 1954 asti.

Laki virvoitusjuomaverosta tuli voimaan vuonna 1940. Virvoitusjuomia pidettiin sopivana verokohteena niiden ylellisyysluonteen vuoksi ja ne rinnastettiin tässä suhteessa makeisiin. Säättämällä keinotekoiset virvoitusjuomat valmisteveron alaisiksi pyrittiin myös vähentämään näiden juomien kulutusta ja edistämään kotimaisten hedelmien ja marjojen käyttöä virvoitusjuomateollisuuden raaka-aineena. Verosta vapautettiin kotimaisista marjoista, hedelmistä ja kasviksista valmistetut tuotteet. Virvoitusjuomaverolaki oli muuttamattomana voimassa melkein kaksikymmentä vuotta vuoteen 1958.

Pysyvä laki makeisvalmisteverosta tuli voimaan vuonna 1954. Vuonna 1960 luovuttiin arvoverotuksesta ja siirryttiin yksikköperusteiseen (mk/kg) valmisteverotukseen. Samanlainen uudistus toteutettiin myös virvoitusjuomaverotuksessa. Veroa ei edelleenkään kannettu kotimaisista marjoista, hedelmistä tai kasviksista valmistetuista juomista. Vuonna 1965 makeisten ja virvoitusjuomien valmisteverotuksessa otettiin käyttöön vapaakauppasopimusten solmimisen myötä yhdistetty valmisteverojärjestelmä ja hinnanerojen tasausjärjestelmä. Maatalousperäisistä raaka-aineista jalostettujen tuotteiden osalta vastaavanlainen menettely oli toteutettu lailla eräiden leipomotuotteiden valmisteverosta³.

Viimeisin sokeriverosta annettu laki tuli voimaan vuonna 1980. Laki liittyi sokerin tuotannon tukemiseen. Kotimaisen juurikassokerituotannon tukijärjestelmällä alennettiin sokerijuurikkaasta saatavan raakasokerin hinta maailmanmarkkinahinnan tasolle. Juurikassokerituotantoa harjoittavalle maksettiin valtion varoista vuosittain hinnanalennuskorvausta kotimaisten sokerijuurikkaiden käytöstä aiheutuvan raaka-ainekustannuksen alentamiseksi maailmanmarkkinahintatasolle. Järjestelmän periaatteena oli, että kotimai-

³ Edellä oleva luvun alku perustuu Eeva Kukkolan pro gradu –työhön (Kukkola, 2012).

sen sokerituotannon tuki rahoitettiin sokerista kannettavalla verolla. Sokeriveroa kannettiin viime vaiheessa 1,17 markkaa kilolta. Sokerilla tarkoitettiin tullitariffin nimikkeisiin 1701 ja 1702 kuuluvia tuotteita ja nimikkeeseen 2106 kuuluvaa siirappia, ei kuitenkaan laktoosia ja sokeriväriä eikä kemiallisesti puhdasta maltoosia ja fruktoosia. Veron piiriin kuuluivat siten ruoko- ja juurikassokeri sekä kemiallisesti puhdas sakkaroosi, siirappi ja keinotekoinen hunaja. Verosta oli erikseen vapautettu tiettyjen erikoistuotteiden valmistukseen käytettävä sokeri.

Sokeri-, ravintorasva- ja lannoiteverot sekä rehujen rasva- ja valkuaisvero ja elintarvikkeiden valmistevero kumottiin, kun Suomi liittyi Euroopan unioniin. Makeisten ja virvoitusjuomien valmisteverotusta koskevat säännökset yhdistettiin makeis- ja virvoitusjuomaverosta annettuun lakiin. Vero oli sidottu tullitariffin nimikkeisiin. Veronalaisia tuotteita olivat nimikkeeseen 1704 kuuluvat lakritsi- ja arabikumivalmisteet, karamellit, rakeet, toffeet, pastillit, purukumit ja muut tähän nimikkeeseen kuuluvat valmisteet, ei kuitenkaan fondant, tahnat, tahtaat ja niiden kaltaiset välivalmisteet, sekä nimikkeestä 1806 suklaa ja kaakaota sisältävät makeiset. Lisäksi veronalaisia olivat nimikkeestä 2106 karamellit, toffeet, pastillit, purukumit ja niihin rinnastettavat makeiset sekä kuvioiksi, paloiksi tai tangoiksi muodostettu marmelaati ja arabikumivalmisteet.

Makeisvero oli vuoteen 1986 asti kolme markkaa kilogrammalta ja vuodesta 1987 alkaen 3,50 markkaa eli noin 59 senttiä kilogrammalta. Makeisveron määrä pysyi tämän jälkeen muuttumattomana sen lakkauttamiseen vuoteen 2000 asti. Makeisverosta oli vapautettu kansanterveydellisistä syistä ksylitolilla makeutetut makeiset, joiden oli todettu estävän hampaiden reikiintymistä.

Makeisvero poistettiin vuoden 2000 alusta Euroopan komission kiinnitettyä huomiota ksylitolilla makeutettujen tuotteiden verovapauteen. Komissio oli lähettänyt Suomelle virallisen huomautuksen, jonka mukaan Suomi oli rikkonut velvoitteitaan pitäessään voimassa ksylitolimakeisten verovapauden suhteessa muilla sokerialkoholeilla makeutettuihin ja muista jäsenvaltioista peräisin oleviin makeisiin. Komissio katsoi, että ksylitoli, sorbitoli ja mannitoli olivat samankaltaisia aineita, joten verottomuus suosi perusteettomasti kotimaista ksylitolia. Makeisveron lakkauttamisen yhteydessä virvoitusjuomien veroa koskevat säännökset jäivät voimaan ja lain nimi muutettiin laiksi virvoitusjuomaverosta.

2.2 Laki makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta

Matti Vanhasen II hallitus sopi elokuussa 2009 vuoden 2010 valtion talousarvioesityksen yhteydessä makeisveron käyttöönotosta ja virvoitusjuomaveron korottamisesta. Tavoitteeksi asetettiin noin sadan miljoonan euron lisäys vuosittaisiin verotuottoihin.

Laki makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta (1127/2010), jäljempänä makeisverolaki, tuli voimaan vuoden 2011 alusta. Lain tavoitteena oli ensisijaisesti lisätä valtion verotuloja. Veropohjaan kuuluvat makeiset, jäätelö ja virvoitusjuomat, kuten vedet, mehut ja limonadit.

Makeisverolakia valmisteltaessa harkittiin veropohjan laajentamista muihin sokeripitoisiin elintarvikkeisiin kuten kekseihin, kakkuihin, hilloihin ja muroihin. Makeiden

leipomotuotteiden, kuten kakkujen, leivosten, pullien ja keksien rajaaminen veropohjaan, on kuitenkin vaikeaa, koska erilaisia makeita leipomotuotteita ei ole luokiteltu tullinimikkeistössä omiksi alanimikkeiksi. Toiseksi veropohjan laajentamisen vaikutuksista ei ollut riittävästi tietoa. Näistä syistä ehdotettiin, että virvoitusjuomien lisäksi veroa kannettaisiin vain makeisista ja jäätelöstä.

Veronalaiset tuotteet määritellään makeisverolaissa yhdistetyn nimikkeistön, jäljempänä tullinimikkeistö, avulla⁴. Se on erityisesti tullauksessa käytetty kansainvälinen ja kattava tavaraluokittelu, jonka avulla veronalaisten tuotteiden piiri on mahdollista rajata täsmällisesti valitsemalla veron kohteeksi tuoteryhmiä eli nimikkeitä.

Lain tavoitteena oli, että veronkanto olisi yksinkertaista ja että se voitaisiin hoitaa olemassa olevilla järjestelmillä. Makeisveroon sovelletaan valmisteverotuslakia ja sen menettelyjä. Vero kannetaan veronalaisten tuotteiden valmistajilta ja maahantuojilta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, eli ennen tuotteiden luovuttamista vähittäismyyntiin. Makeisveron alaisia tuotteita voidaan valmistaa ja siirtää verottomasti väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä.

Makeisverolakiin liitettiin virvoitusjuomaveroa koskevat säännökset. Samassa yhteydessä virvoitusjuomien veroa korotettiin ja veropohjaa tarkennettiin. Valmisteveroa kannetaan alkoholittomista juomista kuten limonadeista, mehuista, pullovesistä ja tiivisteistä sekä kiinteistä juoma-aineksista. Vero määräytyy valmiin juomamäärän perusteella, joten laimennettavista juomista, kuten mehutiivisteistä, vero määrätään laimennussuhteen perusteella. Veronalaiset nimikkeet luetellaan lain liitteen verotaulukoissa.

Makeisverolain soveltamisalan ulkopuolella ovat nimikkeen 2201 vedet, jos ne on pakattu vähittäismyyntipakkaukseen, jonka tilavuus on yli viisi litraa. Verottomia ovat myös erikoisruokavaliovalmisteet eli kliiniset ravintovalmisteet, äidinmaidonkorvikkeet ja vieroitusvalmisteet, lastenruoat ja laihdutusvalmisteet, jotka täyttävät niitä koskevassa lainsäädännössä säädetty koostumusvaatimukset.

Verosta on vapautettu pienimuotoinen valmistus niin sanotun de minimis -asetuksen perusteella⁵. Verottomia ovat sellaiset makeiset ja jäätelö, jotka on valmistanut tai tuottanut oikeudellisesti ja taloudellisesti muista saman toimialan valmistajista riippumaton valmistaja, jonka kalenterivuoden aikana kulutukseen luovuttamien tuotteiden määrä on enintään 10 000 kilogrammaa makeisia tai 10 000 kilogrammaa jäätelöä. Jos valmistajan tuotanto ylittää kalenterivuoden aikana 10 000 kilogrammaa, vero kannetaan koko määrästä. Pienimuotoisen makeisten tai jäätelön tuotannon veroetu on tällä hetkellä enimmillään 9 500 euroa vuodessa. Virvoitusjuomissa pienimuotoisen valmistuksen raja on 50 000 litraa valmista juotavaa virvoitusjuomaa. Pienimuotoisen virvoitusjuomien tuotannon veroetu on juomapakkausvero mukaan lukien tällä hetkellä enimmillään 31 000 euroa.

Verottomia ovat lisäksi makeiset, jäätelö ja virvoitusjuomat, jotka käytetään raaka-aineena muiden elintarvikkeiden teollisessa tuotannossa. Näin esimerkiksi täysmehuja ja laimennettavia mehuja voidaan käyttää verottomasti muiden elintarvikkeiden, kuten

⁴ Komission asetus (EY) N:o 948/2009 tariffi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä tullitariffista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2658/87 liitteen I muuttamisesta

⁵ De minimis -asetuksesta tarkemmin jaksossa 6.6.

jogurttien tai marjavalmisteen, raaka-aineena. Veroa ei kanneta myöskään makeisista ja virvoitusjuomista, jotka käytetään lääkelaissa tarkoitettujen lääkkeiden valmistukseen tai alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetussa laissa tarkoitettujen alkoholijuomien valmistukseen. Verovapaita ovat lisäksi makeiset ja virvoitusjuomat, jotka käytetään erityisruokavaliovalmisteen valmistukseen tai jotka valtuutettu varastonpitäjä toimittaa muualla kuin Suomessa kulutettaviksi.

Vuonna 2011 makeisista ja jäätelöstä kannettiin veroa 75 senttiä kilogrammalta ja virvoitusjuomista 7,5 senttiä litralta. Veroa korotettiin vuoden 2012 alusta pääministeri Kataisen hallitusohjelman mukaisesti siten, että makeisten ja jäätelön valmistevero nostettiin 95 senttiin kilogrammalta ja virvoitusjuomien valmistevero 11 senttiin litralta valmista juomaa.

Virvoitusjuomaveron tuotto oli vuonna 2010 noin 37 miljoonaa euroa. Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron verotuotto oli sen ensimmäisenä vuotena 2011 noin 134 miljoonaa euroa, josta noin 71 miljoonaa euroa kertyi makeisista ja jäätelöstä sekä 63 miljoonaa euroa virvoitusjuomista. Vuoden 2012 veronkorotuksen johdosta makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron odotetaan tuottavan noin 200 miljoonaa euroa vuosittain. Suklaasta ja sokerimakeisista kertyy noin kaksi kolmasosaa makeisten ja jäätelön verokertymästä. Jäätelön ja mehujään osuus on noin kolmannes.

Taulukko 1: Makeisten ja jäätelön veropohja, %

Tuoteryhmä	Osuus
Suklaa (1806)	36
Sokerimakeiset (1704)	29
Jäätelö (1905)	29
Muut kuin sokeria sisältävät makeiset (2106)	4
Pehmytjäätelö (1901)	2

Yli puolet virvoitusjuomien verosta kertyy valmiista, sellaisenaan juotavista juomista, kuten limonadeista. Tiivisteistä ja juomajauheista kertyy noin viidennes ja loput hedelmä- ja kasvismehuista, vesistä sekä muista virvoitusjuomaveron alaisista tuotteista, kuten vain vähän alkoholia sisältävistä juomista.

Taulukko 2: Virvoitusjuomien veropohja, %

Tuoteryhmä	Osuus
Valmiit, sellaisenaan juotavat juomat (2202)	56
Tiivisteet ja juomajauheet (2106)	20
Hedelmä- ja kasvismehut (2009)	13
Vedet (2201)	10
Muut	1

Makeisten ja jäätelön valmisteveron kokonaisvaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että veronalaiset tuotteet poikkeavat monin tavoin toisistaan. Vero on kilohinnaltaan halvemmille tuotteille suhteellisesti korkeampi kuin kalliimmille tuotteille, joiden verorasitus voi jäädä hyvinkin pieneksi. Kysynnän arvioitiin laskevan enemmän niillä tuotteilla, joiden hinta nousee suhteellisesti enemmän. Koska vero vaikuttaa suhteellisesti enemmän kilohinnaltaan halvimpiin tuotteisiin, voitiin arvioida, että useimmiten vero laskee keskimäärin enemmän näiden tuotteiden kysyntää. Kulutuskäyttäytyminen vaikuttaa kysyntään merkittävästi. Tämän vuoksi myös samanhintaisten tuotteiden kysynnot voivat reagoida eri voimakkuuksilla ja jopa erisuuntaisesti.

Makeisten ja jäätelön valmisteveron käyttöönoton jälkeen esimerkiksi irtomakeisten hinnat nousivat kesään 2011 mennessä noin 15 % vuoden 2010 alun hintatasoon verrattuna (Kosonen ja Ropponen 2012). Toisaalta esimerkiksi ksylitolipurukumin hinnannousu oli vastaavana ajankohtana muutama prosentti. Jäätelöissä kilohinnaltaan halpojen jäätelöpakettien hinnat nousivat keskimäärin noin 30 % ja niitä kilohinnaltaan kalliimpien jäätelöpuikkojen hinnat hieman yli 10 %. Suklaatuotteissa hintamuutokset olivat yleisimmin noin 10–20 prosenttia. Vuoden 2012 alussa tehty veronkorotus oli makeisilla ja jäätelöllä suuruudeltaan noin neljännes veron käyttöönottoon verrattuna, joten sen vaikutukset hintoihin jäivät pienemmiksi.

Makeisveron käyttöönoton ja vuoden 2012 veronkorotuksen yhteydessä arvioitiin veronalaisten tuotteiden kulutuksen kokonaisuudessaan laskevan hinnannousun seurauksena. Vuoden 2010 lopulla ennen veron käyttöönottoa yritykset luovuttivat kulutukseen ja toimittivat myyntiin suuria määriä tuotteita uuden valmisteveron välttämiseksi, sillä veroa kannettiin vasta vuonna 2011 kulutukseen luovutetuista tuotteista. Tästä johtuen vuoden 2011 alun verokertymät sekä tuotantomäärät ja myyntiin toimitettujen tuotteiden määrät olivat normaalia alhaisempia. Näin ollen kalenterivuosien tuotantomäärät eivät ole vertailukelpoisia. Sama valmisteverotuksessa tyypillinen verosuunnittelu toteutui pienemmässä mittakaavassa vuoden 2012 veronkorotuksen yhteydessä. Verrattaessa tuotannon kokonaisvolyyymikehitystä vuosien 2010 ja 2011 toisen ja kolmannen neljänneksen aikana makeisten tuotannon volyyymi näyttäisi olevan yhtä suuri (Kosonen ja Ropponen 2012). Toistaiseksi ei ole pystytty kokoamaan riittävän tarkalle tasolle menevää kulutusaineistoa, jotta makeisveron vaikutuksia kulutukseen voitaisiin luotettavalla tasolla tarkastella. Tähän mennessä ei ole olemassa selkeää näyttöä siitä, että makeisvero olisi alentanut veronalaisen tuotteiden kulutusta.

2.3 Nykytilan arviointi

Makeisveroa kertyi vuonna 2011 yhteensä 134 miljoonaa euroa ja alustavien tietojen mukaan vuonna 2012 verokertymä tulee olemaan noin 200 miljoonaa euroa. Makeisvero on täyttänyt sille asetetut fiskaaliset tavoitteet. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen selvityksestä (Kosonen ja Ropponen 2012) ilmenee, että toistaiseksi ei ole pystytty kokoamaan riittävän tarkkaa kulutusaineistoa, jotta vaikutuksia kulutukseen olisi voitu luotettavasti tarkastella. Tällä hetkellä ei ole olemassa näyttöä siitä, miten makeisvero on vaikuttanut tuotteiden kulutukseen.

Makeisverotuksen toimittaminen ja valvonta kuuluvat Tullille, joka on seurannut lain voimaan tulosta lähtien vaikutuksia ja raportoinut niistä valtiovarainministeriölle. Kansallisten valmisteverojen vaikeutena on verovalvonta EU:n sisämarkkinoilla. EU:n sisärajoilla suoritetaan rajavalvontaa vain rajoitetusti ja matkustajat voivat tuoda verottomasti valmisteveron alaisia tuotteita omaan käyttöönsä omissa matkatavaroissaan. On huomattu, että tuotteita voidaan tuoda EU:n sisäisessä liikenteessä helposti esimerkiksi pakettiautolla ja kiinnijäämisen riski verojen laiminlyönnistä on suhteellisen pieni, koska toisesta EU-maasta saapuviin kuljetuksiin ei voida merkittävästi kohdistaa reaaliaikaisia fyysisiä tarkastuksia. Jälkikäteen tehtävät kirjanpitolaskut taas ovat melko raskas toimintamalli pienten toimijoiden kattavaan verovalvontaan. Matkustajatuonnin määrää ei ole tutkimuksella selvitetty, mutta toistaiseksi ei ole havaittu, että makeisveron kiertäminen sisämarkkinoilla olisi laajaa verrattuna esimerkiksi muihin valmisteveroihin, kuten tupakka- ja alkoholiveroon.

Makeisveron suuri veronalaisten tuotteiden määrä ja lukuisa pienten toimijoiden joukko on lisännyt verovalvonnan tarvetta. Laaja tuotekattavuus johtaa siihen, että tuotteiden veronalaisuuden selvittäminen on ainakin joissain tilanteissa työlästä ja edellyttää sitovan tariffitiedon hakemista laboratoriotutkimuksineen. Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveroa maksavat yritykset on otettu korostetusti huomioon Tullin tekemissä varasto- ja yritystarkastuksissa sekä rikostorjuntatyössä lain voimaan tulon jälkeen. Yritystarkastuksissa on havaittu ongelmia olleen tuotteiden nimikkeiden määrittämisessä ja valmisteverotuslain vaatimusten täyttämässä, kuten tuotteiden hävittämässä, inventoinneissa ja varastokirjanpidossa. Ongelmat ovat johtuneet erityisesti siitä, että lainsäädännön vaatimukset ovat olleet uusia verovelvollisille.

Makeisveron käyttöönotosta aiheutui viranomaisille hallinnollisia kustannuksia, mutta ne ovat olleet ennalta arvioidun mukaisia. Rekisteröityjen verovelvollisten määrä kasvoi noin sadalla yrityksellä. Verollisten tuotteiden määrittäminen on lisännyt tulliviranomaisen työmäärää. Tuotteiden nimike voidaan ratkaista sitovaa tariffitietoa koskevalla Tullin päätöksellä. Tullihallitus on tehnyt makeisveron käyttöönoton jälkeen noin 330 makeisveroa koskevaa tariffitietopäätöstä, kun normaalisti koko nimikkeistöä koskevia hakemuksia tulee vuoden aikana 250–350 kappaletta.

Makeisveron kantamisen arvioitiin kasvattavan yritysten hallinnollista taakkaa ja aiheuttavan kustannuksia sekä veronkantoon liittyvien järjestelyjen että tietojärjestelmien päivittämisen osalta. Lisäksi katsottiin, että tuotteiden mahdollisesti alentuva kotimaan kysyntä saattaa aiheuttaa painetta yrityksille laskea tuotantomääriä, siirtää tuotantoa veron ulkopuolella oleviin tuotteisiin tai kehittää tuotteita niin, että ne siirtyisivät veron ulkopuolelle. Makeisveron käyttöönoton jälkeen verovelvollisille tehdyn kyselyn mukaan veron käyttöönotosta aiheutui yrityksille välittömiä taloudellisia kustannuksia, kuten kertaluonteisia tai toistuvia tietojärjestelmä- ja henkilöstökustannuksia. Hallinnollisia kustannuksia aiheutui uusista veron myötä tulleista ilmoitus-, lupa- ja rekisteröintimenettelyistä. Veron käyttöönotto edellytti myös esimerkiksi tuote-, hinta- ja asiakastietojen päivittämistä sekä hinnoittelumuutoksia. Lisäksi verottoman varaston edellytyksenä oleva lupa ja varastokirjanpito aiheuttavat kustannuksia. Valtiovarainministeriön tekemän selvityksen mukaan yritykset ovat pitäneet verosta aiheutuneita kustannuksia merkittävinä samoin kuin sen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa.

Nykyistä makeisveroa on arvosteltu siitä, että vero on pelkästään fiskaalinen eikä sillä pyritä terveyden edistämiseen. Veron epäkohtana on pidetty sitä, että veron ulkopuolelle on jätetty verollisten tuotteiden kaltaisia, sokeria sisältäviä tuotteita, kuten keksit ja makeat leivonnaiset sekä jäätelöön verrattavat vanukkaat ja jogurtit. Tämän osalta on kuitenkin huomattava, että verotuksen laajentamista useampiin tuotteisiin ei pidetty veron käyttöönoton ajankohtana mahdollisena, koska annetussa aikataulussa ei voitu riittävästi selvittää veron vaikutuksia. Laajemmalla veropohjalla olisi ollut yrityksille ja veroviranomaiselle vaikutuksia, joiden suuruus ja laajuus oli epäselvää.

Valmisteverotus, kuten makeisvero, kohdistuu sen kohteeksi valittuihin tuotteisiin ja vaikuttaa näin tuotteen hintaan ja kilpailuasemaan suhteessa verottomiin tuotteisiin. Eri-tyisesti tulee ottaa huomioon mahdollisuus valmistaa tuotteita, jotka jäävät verotuksen ulkopuolelle. Nykyisessä makeisverossa on tehty rajanvetoa veronalaisten ja veron ulkopuolella olevien tuotteiden välillä esimerkiksi pakaste- ja jäätelökakkujen, suklaavanukoiden ja -jäätelön sekä suklaavohvelien ja -patukoiden välillä. Kokonaisuutena tarkastellen kuitenkin makeisveron rajatapausten määrä on ollut kohtuullinen, eikä siitä ole aiheutunut merkittäviä ongelmia.

Yhteenvetona voidaan todeta, että makeisvero on täyttänyt sille asetetut tavoitteet odotetusti eikä esille ole tullut ennalta arvaamattomia vaikutuksia. Valtion verotuotot ovat kasvaneet hieman odotettua enemmän. Veronkantokustannukset ovat olleet pienet ja merkittävät yritysvaikutukset kohdistuivat uusiin verovelvollisiin eli makeisia ja jäätelöä valmistaviin tai maahantuoviin yrityksiin. Makeisveroon ei siten voida katsoa liittyvän sellaisia muusta verotuksesta poikkeavia ongelmia, joiden vuoksi järjestelmän muuttaminen olennaisesti olisi välttämätöntä.

2.4 Elintarvikkeiden valmisteverot muissa maissa

2.4.1 Makeisten ja sokerin verot⁶

Tässä luvussa käsitellään elintarvikkeiden valmisteveroja eräissä maissa. Niiden lisäksi elintarvikkeista kannetaan arvonlisäveroa, josta kerrotaan luvussa 6.3.

Makeisista ja eräistä muista sokeripitoisista tuotteista kannetaan veroa Norjassa, Tanskassa ja Unkarissa. Verot määräytyvät Suomen makeisveron tavoin tuotteen painon tai tilavuuden perusteella ja verollisten tuotteiden määrittelyyn käytetään tullinimikkeitä.

Norjassa makeisista ja suklaasta kannettava valmistevero on pitkälti samantyyppinen kuin Suomessa. Verollisia ovat kuitenkin lisäksi suklaalla tai sokerimassalla päällystetyt keksit. Verolliset tuotteet on määritetty tullinimikkeiden avulla, mutta määrittelyssä käytetään tarkempia nimiketasoja kuin Suomessa. Makeisten ja keksien vero on 2,42 €/kg. Jäätelöstä ei kanneta Norjassa valmisteveroa. Makeisten ja keksien lisäksi veroa kannetaan myös kotitalouksille myytävästä taloussokerista ja siirapeista. Sokerin ja siirapin vero on 0,94 €/kg.

⁶ Luvussa esitetyt verotasot perustuvat tilanteeseen syksyllä 2012

Tanskassa valmisteveroa kannetaan suklaasta, suklaatuotteista, kaakaomassasta, kaa-kaopulverista, lakritsimehusta, lakritsista ja lakritsituotteista, manteli- ja pähkinämassasta, konvehdeista, makeisista, purukumista, sokeroiduista hedelmistä, vohveleista, kakuista ja kekseistä. Maahantuoduista manteleista, pähkinöistä ja kaakaopavuista kannetaan eräänlaista raaka-aineveroa. Veron määrä on porrastettu siten, että vero on alempi tuotteilla, jotka sisältävät vain vähän tai ei lainkaan lisättyä sokeria. Veron määrä on 3,19 €/kg tai 2,72 €/kg, jos tuote sisältää lisättyä sokeria alle 0,5g sadassa grammassa. Myös jäätelöt kuuluvat veron piiriin. Niiden vero on 0,86 €/l tai 0,69 €/l, jos tuote sisältää lisättyä sokeria alle 0,5g sadassa grammassa.

Unkarissa epäterveellisiin elintarvikkeisiin kohdistuva vero otettiin käyttöön syyskuussa 2011. Veron tarkoituksena on rajoittaa terveydelle haitallisen ravinnon kulutusta ja edistää terveellistä ravitsemusta. Lisäksi tavoitteena on rahoittaa terveyspalveluita ja erityisesti julkisia terveysohjelmia⁷. Verotettavat tuotteet on määriteltä tullinimikkeiden avulla, mutta niiden lisäksi määrittelyssä on käytetty myös muita rajoituksia, kuten makeilla tuotteilla sokeripitoisuutta. Valmisteveroa kannetaan makeisista, hilloista, kakuista, kekseistä ja muista leivonnaisista sekä jäätelöstä, jos tuotteen lisätyn sokerin pitoisuus on yli 25 prosenttia. Suklaa on verollista, jos lisätyn sokerin määrä on yli 40 prosenttia ja kaakaopitoisuus alle 40 prosenttia. Veroa kannetaan vain valmiiksi pakatuista tuotteista. Veroa kannetaan sokerilla makeutetusta kaakaojauheesta 0,24 €/kg, muista sokeripitoisista tuotteista 0,44 €/kg ja hilloista 1,7 €/kg.

2.4.2 Virvoitusjuomaverot

Virvoitusjuomista kannetaan veroa Belgiassa, Latviassa, Norjassa, Ranskassa, Tanskassa ja Unkarissa. Virvoitusjuomavero määräytyy näissä maissa tuotteen tilavuuden perusteella.

Belgiassa veroa kannetaan alkoholittomista juomista. Verosta on vapautettu kuitenkin vesi sekä hedelmä- ja kasvismehut. Veron määrä on noin 0,04 €/l. Myös kahvista kannetaan veroa. Vero on paahattomasta kahvista 0,2 €/kg ja paahdetusta kahvista 0,25 €/kg.

Myös Latviassa veroa kannetaan alkoholittomista juomista. Belgian tavoin verottomia ovat hedelmä- ja kasvismehut sekä makeuttamattomat ja maustamattomat vedet. Veron määrä on noin 0,07 €/l. Lisäksi verolla on kahvi (nimike 0901) ja tiivisteet (nimikkeet 210 111, 210 112), joista kannetaan veroa 1,44 €/kg.

Norjassa virvoitusjuomaveroa kannetaan juomista, jotka sisältävät lisättyä sokeria tai makeutusainetta. Maitotuotteet, verottomista tuotteista valmistetut juomasekoitukset sekä tuoremeihat on vapautettu verosta. Myöskään vesistä ei kanneta veroa. Veron määrä on valmiilla juomilla 0,38 €/l (2,85 NOK/l) ja tiivisteillä 2,31 €/l (17,40 NOK/l).

Ranskassa veronalaisia ovat kaikki nimikkeisiin 2009 ja 2202 kuuluvat juomat, joissa on lisättyä sokeria tai keinomakeutusaineita ja jotka on pakattu tölkkeihin. Veron määrä on 0,07 €/l. Verovapaita ovat lasten maitovalmisteet sekä eräät ravintoliuokset.

⁷ Kts. kohta 6.1 verotulojen korvamerkinnästä Suomessa

Tanskassa virvoitusjuomaveroa kannetaan mineraalivesistä, limonadeista, mehuista, nektareista ja tiivisteistä. Verottomia ovat hiilihapottomat luonnon vedet ja hiilihapottomat, makeuttamattomat mineraalivedet. Tanskan virvoitusjuomaveron taso on EU-maiden korkein, ja veron määrä on tällä hetkellä 0,21 €/l ja sokerittomilta juomilta 0,08 €/l. Korkea verotaso on johtanut Tanskassa verovapaiden juomien tuontiin naapurimaista, minkä vuoksi verotasoa on aikaisemmin laskettu.

Unkarissa veroa kannetaan virvoitusjuomista, jotka sisältävät lisättyä sokeria yli 8 g/100 ml. Verosta on kuitenkin vapautettu vähintään 25 % hedelmää sisältävät mehut. Vero on valmiilla juomilla 0,02 €/l ja tiivisteillä 0,68 €/l. Energiajuomista kannetaan muita virvoitusjuomia korkeampaa veroa, jonka määrä on 0,85 €/l.

2.4.3 Muut elintarvikkeisiin kohdistuvat valmisteverot

Tanskassa otettiin käyttöön lokakuussa 2011 tyydyttyneen rasvan vero, josta kuitenkin luovuttiin jo vuonna 2012. Luopumisen syynä olivat kasvaneet kuluttajahinnat, lisääntynyt rajakauppa ja hallinnolliset kustannukset yrityksille. Lisäksi veron katsottiin heikentävän tanskalaisten työllisyyttä. Lain tarkoituksena oli edistää parempaa ruokavaliota ja parantaa väestön terveyttä. Veron käyttöönottoa selvitti toimikunta, joka arvioi veron aiheuttavan merkittävää hallinnollista taakkaa, kustannuksia elinkeinoelämälle sekä olevan hyvin vaikea ja kallis toteuttaa.

Veroa maksettiin tuotteen sisältämän tyydyttyneen rasvan määrän mukaan 2,15 € kilolta. Veron piiriin kuuluivat kaikki tuotteet, jotka sisälsivät tyydyttynyttä rasvaa yli 2,3 %. Verolliset tuoteryhmät oli määritetty tullitariffinimikkeiden avulla. Verollisia tuoteryhmiä olivat maitotuotteet (0401–0406), eläinrasva (1501–1504, 1516), syötävät öljyt ja rasvat (1507–1516), voi, margariini ja levitteet (1517, 2106) sekä liha. Alun perin lihaa ei ollut tarkoitus ottaa veron piiriin, mutta se oli välttämätöntä EU:n valtiontukisäännösten noudattamiseksi.

Tuotteen sisältämän rasvan määrä oli selvitettävä verotusta varten. Lihaa lukuun ottamatta määrittelyssä voitiin käyttää apuna pakkausmerkintöjä. Määrittelyssä voitiin käyttää myös julkista ravintotietoa (food composition databank). Jos tyydyttyneen rasvan määrää ei voitu selvittää, vero maksettiin kokonaisrasvan tai tuotteen nettopainon mukaan. Valtiovarainministeriö määrittä tietyille tuotteille myös keskimääräiset tyydyttyneen rasvan tasot. Valmistajan oli annettava tarpeelliset tiedot jalosteiden sisältämän rasvan määrän laskemiseksi ja maahantuojan oli laskettava tuontijalosteiden sisältämän rasvan määrä.

Hallinnollisen taakan pienentämiseksi verovelvollisiksi oli säädetty valmistajat ja maahantuojat, koska niiden määrä on selvästi pienempi kuin vähittäismyyjien. Veroa ei maksettu, jos vuosimyynnistä maksettavat verot jäivät alle 6725 euron (50 000 DKK). Lisäksi yksityishenkilöiden ulkomailta mukanaan tuomat tuotteet olivat verottomia.

Tanskassa oli erikseen säädetty rasvaveroa vastaavasta tuontituotteista koskevasta maksusta, jonka tarkoituksena oli saattaa tuontituotteet samaan asemaan kuin kotimaiset tuotteet, joihin kohdistui rasvavero koko valmistusprosessissa. Tämä erityinen maksu oli samansuuruinen rasvaveron kanssa. Maksu koski prosessoituja tuotteita, kun taas veronalaisista tuotteista (rasvat, levitteet yms.) kannettiin normaali rasvavero. Jos valmistuksessa

käytettyjen tuotteiden rasvan määrää ei ilmoitettu, vero maksettiin tuotteen kokonaisrasvapitoisuuden tai viimekädessä tuotteen nettopainon mukaan.

Unkarin epäterveellisten elintarvikkeiden veroa kannetaan sokeripitoisten tuotteiden ja virvoitusjuomien lisäksi myös suolaisista napostelutuotteista sekä eräistä maustekastikkeista. Verolliset tuotteet on määritetty tullinimikkeiden avulla. Napostelutuotteista verollisia ovat elintarvikkeet, joiden suolapitoisuus on vähintään 1 g/100 g. Verollisten maustekastikkeiden suolapitoisuuden raja on 5 g/100 g, pois lukien sinappi ja ketsuppi, joiden suolapitoisuuden raja on 15 g/100 g. Suolaisten napostelutuotteiden ja maustekastikkeiden vero on 0,85 €/kg.

3 Sokeri ja muut makeuttajat

3.1 Sokeri

Hiilihydraatteja ovat polyhydroksialdehydit, -ketonit, -alkoholit, -hapot ja niiden yksinkertaiset johdannaiset. Hiilihydraatit voidaan luokitella polymerisoitumisasteen mukaan sokereihin, oligo- ja polysakkarideihin, joita ovat tärkkelykset, (FAO/WHO 1998 Carbohydrates in Human Nutrition). Hiilihydraattien energiapitoisuus on noin 4 kcal/g. Sokereilla tarkoitetaan lainsäädännössä elintarvikkeissa olevia mono- ja disakkarideja, ei kuitenkaan polyoleja⁸.

Sokeri käsittää kaiken luontaisesti elintarvikkeissa, kuten hedelmissä, kasviksissa ja hunajassa, esiintyvän sokerin. Sokeri voi olla kiteistä, siirappia tai liuosta. Tuotteen käyttötarkoitus määrää, millaista sokeria lisätään elintarvikkeisiin. Sokerin määrä ja muoto määrittävät sen makeusasteen ja teknologisen soveltuvuuden eri tuotteisiin.

Sokeri on kasvikunnan ensisijainen energiamuoto, jota syntyy hiilidioksidin ja aurin-
gonvalon vaikutuksesta kasvien yhteyttämisprosessissa. Sokerin merkitys ruokavaliossa liittyy enemmän sen makuun ja teknologiseen käyttökelpoisuuteen kuin sen merkitykseen energianlähteenä. Sokerilla on suuri vaikutus myös ruoan nautittavuuteen ja sitä kautta myös ruokakulttuuriin.

Elintarviketeknologiassa sokeria käytetään makeuttamisen lisäksi myös tuotteiden rakenteen ja säilyvyyden parantamiseksi. Muihin makeuttajiin verrattuna sokeri antaa ylivoimaisen maun ja suutuntuman elintarvikkeelle. Se muodostaa monesti myös merkittävän osan tuotteen rakenteesta. Esimerkiksi leivonnassa hiiva käyttää sokeria ja sokerilla muodostetaan vaahtoja. Perinteisessä hillossa sokeria on yli puolet painosta. Sokeri tuo kiiltoa ja reagoi paistaessa antamalla tuotteelle ruskean pinnan (esimerkiksi niin sanottu maillard-reaktio).

Jos sokeri halutaan korvata, oikean koostumuksen aikaansaamiseksi on käytettävä muita ainesosia. Usein lisäaineiden tarve kasvaa tuotteissa sokerin korvaamisen seurauksena. Sokeri suojaa hedelmä- ja marjavalmistusten C-vitamiinia ja vaikuttaa siten positiivisesti tuotteen C-vitamiinipitoisuuteen. Valmistuksiin käytettyjen marjojen ja hedelmien väri säilyy myös paremmin sokerin avulla. Koska sokeri sitoo tehokkaasti vettä, vähäsoke-
riset elintarvikkeet ovat herkempiä pilaantumiselle. Samasta syystä leivonnaiset säilyvät tuoreina kauemmin. Pilaantumisen ehkäisemiseksi tarvitaan säilöntäaineita. Leivonnaisten rakenteen muodostamisessa voidaan sokerin sijasta osittain käyttää modifioituja tärkke-

⁸ MMM asetus ravintoarvomerkinnöistä 588/2009; perustuu direktiiviin 90/496/ETY

lyksiä. Polyoleilla voidaan osittain korvata sokeria jäätelössä, jossa sokerilla on tärkeä tehtävä kidekoon säätelijänä. Sokerin makeuden korvaamiseksi on käytettävä muita makeutajia. Makeutusaineita ja niiden saantia käsitellään tarkemmin jäljempänä kappaleessa 3.2. Pieni määrä suolaa tehostaa makean makua tuotteessa ja päinvastoin: lisäämällä hieman sokeria suolan tarve vähenee.

Rasvaisessa elintarvikkeessa maut voimistuvat. Rasvalla voidaan vaikuttaa leivonnaisien koostumukseen ja pinnan rapeuteen. Koska tyydyttynyt rasva säilyy paremmin kuin tyydyttymättömät rasvat, niitä suositaan teollisuudessa. Aamiaismuroissa ja monissa leivonnaisissa on sokerin lisäksi paljon suolaa. Jos sokeria vähennetään, saatetaan suolan tai rasvan määrää lisätä. Jos elintarvikkeen rasva on luonnostaan tyydyttynyttä rasvaa, kuten maitotuotteissa ja monissa leivonnaisissa, on todennäköistä, että nimenomaan tämän rasvan pitoisuus kasvaa sokeripitoisuuden laskiessa. Näin ollen on otettava huomioon, että makeuden menetystä voidaan korvata rasvalla tai suolalla, jolloin tuotteen ravitsemuksellinen laatu ei parane.

Sakkaroosi eli glukoosista ja fruktoosista koostuva disakkaridi on käytetyistä sokereista tavallisin. Myös monosakkarideja kuten glukoosia ja fruktoosia voidaan käyttää elintarvikkeissa. Laktoosi on glukoosi- ja galaktoosimolekyylisestä koostuva disakkaridi. Tärkkelyssiirapit valmistetaan tärkkelyspitoisista raaka-aineista kuten viljoista tai juureksista. Tärkkelyssiirappien hydrolysoitumisaste määrittelee siirapin makeuden siten, että mitä hydrolysoituneempi tärkkelysketju on, sitä enemmän siinä on makeita mono- ja disakkarideja. Lisäksi sokereita käytetään myös liuoksina esimerkiksi juomateollisuudessa.

Hunaja on luonnosta peräisin olevaa makeaa ainetta, jonka hunajamehiläinen (*Apis mellifera*) tuottaa. Hunajan sokeripitoisuus on noin 80 %, josta suurin osa on fruktoosia ja glukoosia. Lisäksi hunajassa on pieni määrä muita sokereita, kuten mallassokeria ja sakkaroosia.

3.2 Muut makeuttajat

Makeutusaineet eivät pääsääntöisesti sisällä energiaa ja niitä käytetään korvaamaan sokeria elintarvikkeissa. Makeutusaineiden käyttö on hyväksytty elintarvikeryhmittäin teknologisen tarpeen ja turvallisen saannin arviointiin perustuen. Makeutusaineille ilmoitetaan turvallisen päivittäisen saannin viitearvo eli niin sanottu ADI-arvo (Acceptable Daily Intake). Elintarvikeryhmittäin tapahtuvassa hyväksynnässä otetaan huomioon toksikologisissa tutkimuksissa selvitetty aineen turvallisuus. Aineen todennäköinen kulutus arvioidaan käyttökohteista sekä arvioidusta kulutuksesta. Sekä tieteellisiin tutkimuksiin perustuviin arvoihin aineen haitallisuudesta (hyväksytty päivittäinen saanti mg/kg/bw/pv) että saanninarvioinneissa käytettyihin makeutusainepitoisuuksiin sovelletaan turvallisuusmarginaaleja.

Makeutusaineiden käytön on epäilty lisääntyvän, jos sokerin käyttö vähenee esimerkiksi vero-ohjauksen vuoksi tai korvattaessa sokeri makeutusaineilla muista syistä. Teoriassa makeutusaineiden kulutus voisi lisääntyä joko erilaisten makeutusaineiden käytön tai niiden käyttömäärien lisääntyessä. Uusia makeutusaineita hyväksytään markkinoille jatkuvasti ja kaikki aineet käyvät läpi saman turvallisuusarvion, minkä lisäksi niiden salli-

tut käyttökohteet määritellään hyväksynnän yhteydessä. Erilaisten makeutusaineiden käytön lisääntyessä riski yhden aineen kumulatiivisesta liikasaannista pienenee, kun kulutus jakautuu eri makeutusaineiden kesken. Makeutusaineiden turvallisuutta arvioitaessa oletetaan, että kaikki kulutetut juomat on makeutettu samalla makeutusaineella, joten riski on otettu huomioon enimmäismääriä asetettaessa. Tosiasiassa kulutus jakaantuu yleensä useiden makeutusaineiden kesken eikä vaaraa liikasaannista ole normaalikulutuksessa.

Makeutusaineiden käyttö voi lisääntyä, jos nykyisin sokerilla makeutetuista tuotteista siirrytään makeutusaineilla makeutettuihin tuotteisiin. Esimerkiksi juomissa on nykyisin tarjolla paljon niin sokerilla kuin makeutusaineillakin makeutettuja juomia. Makeutusaineiden saanti saattaa lisääntyä myös sitä kautta, että kuluttajien kulutustottumukset muuttuvat. Turvallisuusarvioinnissa on oletettu, että tuoteryhmiä kulutetaan kulutustietoihin perustuva määrä. Jos kulutus muuttuisi niin, että esimerkiksi juomien kulutus lisääntyisi merkittävästi, voisi myös makeutusaineiden saanti lisääntyä. Väestötasolla tällaista muutosta ei voida pitää todennäköisenä ainakaan lyhyellä aikavälillä, mutta yksilötasolla makeutusaineiden saanti saattaa lisääntyä kulutustottumuksista riippuen tai niiden muuttuessa. Yksilötason riskejä on mahdotonta ottaa huomioon elintarviketurvallisuuden riskinarvioinnissa. Niitä tuleekin pyrkiä vähentämään hallinnollisilla toimenpiteillä, kuten kuluttajainformaation tai riskiviestinnän keinoin.

Lapset ovat erityisen alttiita makeutusaineiden liikasaannille, koska he saavat niitä alhaisen painonsa takia suhteessa enemmän kuin aikuiset. Tämän vuoksi lasten makeutusaineiden saantiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Huomioon on lisäksi otettava niin sanottu tuotemerkkilojalaisuus eli se, että monet käyttävät vain yhtä tuotemerkkiä, jolloin makeutusaineiden saanti sitä kautta keskittyy. Makeutusaineita myydään myös kotikäyttöön niin sanottuina pöytämakeuttajina, jolloin niiden käyttöä on mahdotonta säännellä muulla tavalla kuin riittävällä kuluttajainformaatiolla.

Sokerialkoholeja eli polyoleja ovat esimerkiksi ksylitoli, sorbitoli, maltitoli ja mannitoli. Sokerialkoholeissa on noin puolet vähemmän energiaa kuin sokereissa eivätkä ne ole kariogeenisiä (hampaiden reikiintymistä aiheuttavia), kuten sokerit. Polyolien liikasaannista ei ole vaaraa, koska niiden laksatiivisuus (keräävät nestettä suoleen ja aiheuttavat löysän vatsan) estää liiallisen käytön. Sokerialkoholeja ei laksatiivisuutensa vuoksi saa käyttää juomien makeuttamiseen. Elintarvikkeeseen, joka sisältää yli 10 prosenttia polyoleja, on polyolien käyttötarkoituksesta riippumatta tehtävä elintarvikkeen nimeen tai sen yhteyteen merkintä ”liiallisella käytöllä voi olla laksatiivisia vaikutuksia”⁹.

⁹ Kauppa- ja teollisuusministeriön asetus elintarvikkeiden pakkausmerkinnöistä 1084/2004

Taulukko 3: Makeutusaineiden hyväksyttävä päivittäinen saanti (ADI), energiasisältö, suhteellinen makeus sokeriin verrattuna, laksatiivisuus ja kariogeenisyys

EU:ssa hyväksyttyjä makeutusaineita	E-numero	ADI-arvo (mg/kg/bw/pvä)	Kcal/g	Makeus	Kariogeenisyys /laksatiivisuus
Sakariini	E 954	5	0	500	Ei/ei
Syklamaatti	E 952	7	0	30	Ei/ei
Asesulfaami K	E 950	9	0	100–200	Ei/ei
Aspartaami	E 951	40	0	200	Ei/ei
Neohesperidiini DC	E 959	5	0	1500–1800	Ei/ei
Sukraloosi	E 955	15	0	500–600	Ei/ei
Taumatini	E 957	Ei määritelty	0	2000	Ei/ei
Neotaami	E 961	2	0	10 000	Ei/ei
Stevioliglykosidit	E 960	4	0	300	Ei/ei
Aspartaamiasulfaami suola	E 962	40	0	100–200	Ei/ei
Syklamaatti	E 952	7	0	30	Ei/ei
Sorbitoli	E 420	Ei määritelty	2,4	0,6	Ei/kyllä
Mannitoli	E 421	Ei määritelty	2,4	0,5	Ei/kyllä
Erytrioli	E 968	Ei määritelty	0	0,7	Ei/kyllä
Ksylitoli	E 967	Ei määritelty	2,4	1	Ei/kyllä
Maltitoli	E 965	Ei määritelty	2,4	0,8	Ei/kyllä
Isomalti	E 953	Ei määritelty	2,4	0,5	Ei/kyllä
Laktitoli	E 966	Ei määritelty	2,4	0,4	Ei/kyllä

3.3 Sokerin kulutus ja tuotanto

Ravintotaseen (2010) mukaan sokerin kulutus on vakiintunut noin 30 kilogrammaan vuodessa henkilöä kohden. Lukuun on laskettu mukaan Suomessa myyty sokeri ja elintarviketeollisuuden käyttämä sokeri sekä maahantuotu ja maasta viety sokeri ja makeiset. Kulutustieto on kuitenkin epätarkka, koska maahantuotuja ja maasta vietyjä muita elintarvikkeita ei ole ravintotaseen sokeritiedoissa otettu huomioon.

Suomessa kulutetaan sokeria vuosittain noin 200 000 tonnia. Kulutus on laskenut 2000-luvun alun lukemista noin 10 000 tonnia. Suomen kansallinen juurikassokerin vuosittainen tuotantokiintiö on hieman yli 80 000 tonnia, joten yli puolet Suomessa käytettävästä sokerista tuodaan ulkomailta.

Suomessa on yksi sokerijuurikasta jalostava tehdas ja yksi raakasokerin jalostamiseen tarkoitettu puhdistamo. Sokerijuurikkaan viljelyala oli vuonna 2011 noin 14 000 hehtaaria ja kesällä 2012 11 400 hehtaaria. Sokerijuurikkaan tuotantoa tuetaan useilla eri tukimuodoilla. Näitä tukia ovat tilatuki, ympäristötuki, LFA-tuki eli luonnonhaittakorvaus ja pohjoinen hehtaarituki. Sokerijuurikkaalla on oma kansallinen hehtaaripohjainen tuki, sokerijuurikkaan hinnan laskua korvaava EU:n tilatuen lisäosa sekä kuljetustuki. Nykyisin yli puolet sokerijuurikkaan viljelyn tuotoista on erilaisia tukia.

Sokeri on ollut Euroopan unionissa merkittävä maatalouspolitiikan kohde 1960-luvulta lähtien. Sokerin tuotantoa, tuontia ja vientiä on tuettu tuontitullien ja vientitukien avulla, minkä lisäksi sokerin tuotannolle on asetettu maakohtaisia kiintiöitä. Järjestelmän tarkoituksena on ollut taata viljelijöille riittävä tulotaso ja varmistaa omavaraisuus sokerintuotannossa. Noin 80 % sokerista käytetään elintarviketeollisuudessa. EU:n sokeripolitiikkaa uudistettiin vuonna 2006, minkä johdosta EU:n sokerintuotanto väheni ja EU muuttui sokerin nettoviejästä nettotuojaksi. Uudistuksessa sokerin ja sokerijuurikkaan viitehintoja laskettiin. Nelivuotisen rakenneuudistuskauden aikana sokeriyrityksille tarjottiin mahdollisuus vapaaehtoiseen kiintiön myymiseen. Sokerin tuotannon ja viennin tukeminen piti vuoteen 2006 asti sokerin sisämarkkinahinnan merkittävästi maailmanmarkkinahintaa korkeampana. Sokeripolitiikan uudistamisen jälkeen sokerin sisämarkkinahinta on laskenut ja maailmanmarkkinahinta noussut siten, että maailmanmarkkinahinta on ajoittain ollut jopa EU:n sisämarkkinahintaa korkeampi. Vientitukea ei ole maksettu sokerille eikä sokeria sisältäville jalosteille syksyn 2008 jälkeen.

EU:n sokerintuotantoon kohdistuu edelleen uudistuspaineita, ja Euroopan komissio on esittänyt muun muassa kiintiöjärjestelmästä luopumista. Kiintiöiden poistaminen vaikuttaisi sokerin hintaan unionin sisämarkkinoilla, mikä puolestaan vaikuttaisi sokerijuurikkaasta viljelijöille maksettavaan hintaan. Sokeriuudistuksen jälkeen maailmanmarkkinahinta nousi ennätyslukemiin ja tuonti EU-alueelle väheni. Omasta tuotannosta luopuneissa jäsenmaissa elintarviketeollisuudella on ollut suuria vaikeuksia hankkia sokeria ja sisämarkkinahinta nousi maailmanmarkkinahintaa korkeammaksi. Suomi vastustaa kiintiöjärjestelmästä luopumista, koska kiintiöt ovat kotimaisen tuotannon jatkumisen edellytys. Jo vuoden 2006 uudistus johti Suomessa toisen sokeritehtaan sulkemiseen. Myös sokerijuurikkaan viljelyn markkinatuotot laskivat huomattavasti. Sokerijuurikkaan hinnan laskusta aiheutuneet tulonmenetykset korvattiin osittain viljelijöille EU:n suoralla tuella ja kansallisella juurikkaan tuella. Suomessa katsotaan, että jos kiintiöt poistuisivat kokonaan, sokerin tuotanto Suomessa todennäköisesti loppuisi ja se siirtyisi EU:ssa suurempiin tuottajamaihin ja alueille, joissa tuotanto on Suomea tehokkaampaa (MTT 2011). Toisaalta sokerin saatavuus voisi heiketä ja hintavaihtelut kasvaisivat.

Sokerin kotimaisen tuotannon kannalta ratkaisevaa on EU:n sokeripolitiikan tuleva kehitys sekä EU:n kauppapoliittiset sitoumukset. Mahdollisella sokeriveron käyttöönotolla ei olisi merkittävää vaikutusta sokerin tuotantoon Suomessa.

3.4 Sokeripitoisuuden määrittäminen

Sokerit voidaan analysoida elintarvikkeista nestekromatografisella menetelmällä, joka on melko yksinkertainen ja halpa menetelmä. Menetelmällä analysoitavat monosakkaridit ovat fruktoosi ja glukoosi sekä disakkaridit sakkaroosi, laktoosi ja maltoosi. Karkeampi menetelmä on tuotteen brix-lukemaan perustuva menetelmä, jolla saadaan niin sanottu liukoinen kuiva-aine mitatuksi taitekertoimen avulla. Mehuissa, hilloissa ja vastaavissa tuotteissa liukoinen kuiva-aine kertoo suurin piirtein tuotteessa olevan sokerin määrän. Tullitariffissa on käytetty termiä lisätty sokeri, jolla tarkoitetaan tietyistä tuotteista mitat-

tua brix-lukemaa ja jonka perusteella päätellään, onko tuotteessa lisättyä sokeria. Tällä termillä ei kuitenkaan välttämättä ole tekemistä todellisen lisätyn sokerin määrän kanssa. Koska monissa elintarvikkeissa on luontaisesti sokeria, todellista lisätyn sokerin määrää ei pystytä analysoimaan kummallakaan edellä mainitulla menetelmällä. Todellisen lisätyn sokerin määrän selvittämiseksi tarvitaan tuotteen valmistajalta saatavia koostumustietoja.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ylläpitää kansallista elintarvikkeiden koostumustietokanta Fineliä (www.fineli.fi), johon on koottu Suomessa saatavilla olevien elintarvikkeiden ravintosisältötietoja. Koostumustietokannan tietoja hyödynnetään ravitsemustutkimuksessa, ravitsemusneuvonnassa ja -hoidossa, ravitsemuksellisten ja toksikologisten riskien arvioinnissa, elintarvikkeiden tuotekehityksessä, pakkausmerkinnöissä, ravitsemussuosituksen toteutumisen arvioinnissa sekä joukkoruokailun suunnittelussa ja seurannassa. Tietokantaan sisältyvistä ravintoarvoista osa on analysoitu ja osa on koottu muiden maiden koostumustietokannoista, kirjallisuudesta, tuoteselosteista tai tuotettu laskennallisesti esimerkiksi reseptien avulla. Tietokannassa ilmoitetaan hiilihydraattien, sokerien ja tärkkelyksen kokonaismäärä eriteltynä. Lisäksi tietokannassa on tietoa yksittäisistä mono- ja disakkarideista. Lisätyn sokerin määrää ei ilmoiteta tällä hetkellä tietokannassa.

4 Sokeri ja terveys

4.1 Sokeri ravinnossa

Hiilihydraattien tärkein tehtävä on toimia elimistön energialähteenä ja turvata elimistön sokeritasapaino. Hiilihydraatit varastoituvat lihaksiin ja maksaan. Jos varastot ovat täynnä eikä energiaa tarvita, ylimäärä hiilihydraattia muuttuu rasvaksi ja varastoituu rasvakudokseen. Hiilihydraatteja ovat sokerien lisäksi muun muassa tärkkelys sekä vain osittain ruuansulatuskanavassa hajoava ravintokuitu. Ihminen ei tarvitse lainkaan lisättyä sokeria, vaan saamme tarvitsemamme hiilihydraatit hedelmistä, kasviksista, täysjyväviljasta sekä maitotuotteista.

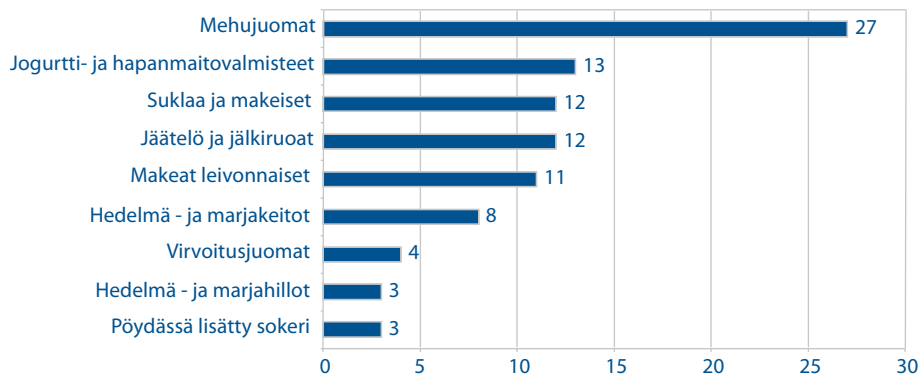
Puhdistettu sokeri sisältää energiaa, mutta ei lainkaan suojaravintoaineita, joten ruokavalion ravintosisältö laimenee, jos pelkkää energiaa sisältäviä ruokia ja juomia käytetään runsaasti. Kun sokeria käytetään runsaasti, jää vitamiinien, kivennäisaineiden ja kuidun saanti vähäisemmäksi kuin silloin, jos sama energiantarve tyydytetään hedelmillä, kasviksilla ja täysjyväviljalla. Puhdistettuihin sokereihin kuuluvat sakkaroosi, fruktoosi, tärkkelysperäiset makeuttajat (glukoosi-fruktoosisiirapit) ja muut niiden kaltaiset sokerivalmisteet, joita käytetään sellaisenaan tai lisätään elintarvikkeisiin valmistuksen yhteydessä. Näitä puhdistettuja sokereita suositellaan käytettäväksi enintään 10 % kokonaisenergiansaannista (Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2005), mikä vastaa aikuisella noin 50 grammaa sokeria vuorokaudessa. Määrä täyttyy helposti esimerkiksi puolesta litrasta sokeroitua virvoitusjuomaa.

Suomalaisilla miehillä ja eläkeikäisillä naisilla keskimääräinen sakkaroosin saanti on alle 10% kokonaisenergiasta (Paturi ym. 2007). Ikäryhmittäin tarkasteltuna sakkaroosin saanti on suurinta nuorten aikuisten keskuudessa. Saantisuositukset ylittyvät 25–34-vuotiailla miehillä sekä 25–54-vuotiailla naisilla ja lapsilla. Ravintotutkimusten ongelmana on kuitenkin, että lisättyä sokeria ei pystytä erottamaan, esimerkiksi hedelmien ja marjojen luontaisesti sisältämästä sokerista, josta osa on sakkaroosia.

4.2 Sokerinsaannin lähteet

Leikki-ikäisillä tärkein sakkaroosin lähde on mehujuomat. Lähes samanveroisia sakkaroosin lähteitä ovat jogurtit ja hapanmaitovalmisteet, suklaa ja makeiset sekä jäätelö ja maitojälkiruoat (kuva 1). Lapset, jotka noudattivat vähälaktoosista tai maidotonta ruokavaliota, saivat runsaammin lisättyä sakkaroosia muihin verrattuna. Päivähoitomuodolla oli selvä yhteys lasten ruoankäyttöön ja ravintoaineiden saantiin siten, että kodin ulkopuolella hoidettujen lasten ruokavalio oli arkisin lähempänä suosituksia kuin kotona hoidettujen. Puhdistetun sokerin sekä sitä sisältävien makeisten ja suklaan käyttö lisääntyy nopeasti suomalaisilla lapsilla ensimmäisen ikävuoden jälkeen, kun lapset siirtyvät syömään samaa ruokaa kuin muukin perhe. Yksivuotiailla sakkaroosin osuus kokonaisenergiasta on 5,5 % mutta kaksivuotiailla jo 12% ja 3-6 vuotiailla 13-14% (Kyttälä ym. 2010). Erkkola ym. (2009) raportoivat kolmivuotiaiden energiansaannista 11 % tulleen lisätystä sokerista. Lasten ruoankäyttöä ja ravintoaineiden saantia tutkittiin viikonpäivien mukaan 3-vuotiailla (Lehtisalo 2007). Energiansaanti ei poikennut viikonpäivien kesken, mutta lisätyn sokerin osuus viikonloppuisin oli suurempi, kun taas proteiinin, ravintokuidun, folaatin, riboflaviinin, tiamiinin, niasiinin, kalsiumin, raudan, kaliumin, magnesiumin ja sinkin saanti oli arkipäivisin viikonloppua suurempaa. Edelleen, Erkkolan tutkimuksessa 3-vuotiaiden lasten keskimääräinen sakkaroosin saanti oli 41 g, mikä vastasi noin 13 % päivittäisestä energiasta. Lisättyä sakkaroosia saatiin keskimäärin 35 g, mikä vastaa 85 % sakkaroosin päivittäisestä kokonaissaannista.

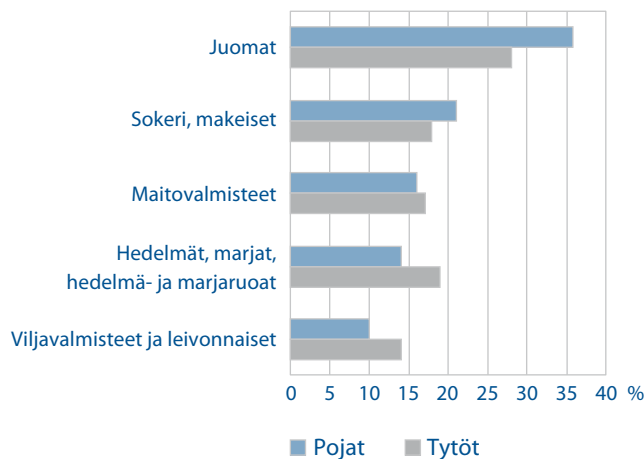
Kuva 1: Lisätyn sakkaroosin lähteet 3-vuotiailla (n=71), % päivän kokonaissaannista (Kyttälä ym. 2008)



Huomattavaa on, että lähes 80 % kolmivuotiaista ylittää suositeltavan sakkaroosin saannin enimmäissuosituksen päivittäin. Suomalaisilla lapsilla runsaan sokerin käytön on todettu liittyvän vähäisempään suositeltavien elintarvikkeiden käyttöön (Erkkola ym. 2009).

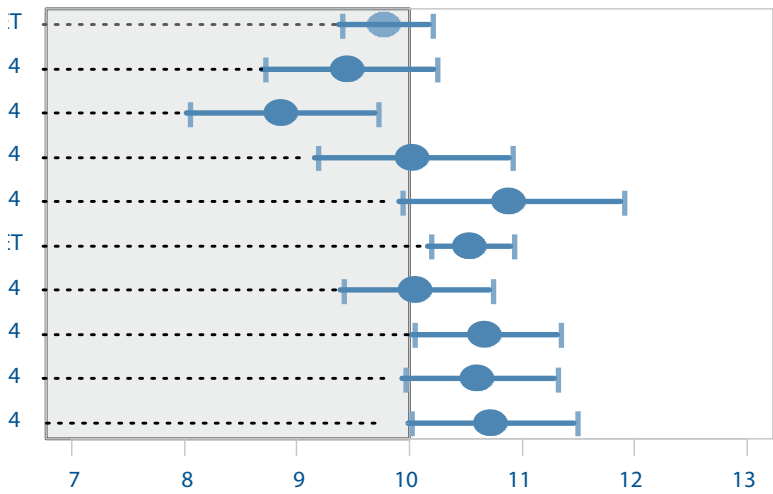
Yläkoululaisilla tehdyssä interventiotutkimuksessa (Hoppu ym. 2008) havaittiin sakkaroosin osuuden kokonaisenergiasta olevan suositeltua suurempi, 7-8-luokkalaisilla tytöillä 12 ja pojilla 13 prosenttia. Eniten sakkaroosia saatiin juomista (mehujuomat ja virvoitusjuomat). Muita lähteitä olivat muun muassa sokeri, makeiset, maitovalmisteet, hedelmä ja marjaruoat ja viljavalmisteet sekä leivonnaiset (kuva 2). Tässä tutkimuksessa pyrittiin vähentämään nuorten runsaasti nauttimien makeiden juomien ja makeisten kulutusta. On kuitenkin huomattava, että sokeria saatiin suhteellisen paljon myös aamiaisesta, jolloin lähteenä voivat olla mm. sokeroidut jogurtit sekä murot. Päivittäin 8-luokkalaisista vajaa viidennes söi jogurttia, ja muroja tai myslejä söi noin 12 % tutkituista.

Kuva 2: Sakkaroosin lähteiden prosentuaalinen osuus sakkaroosin kokonaissaannista seitsemäsluokkalaisilla (Hoppu ym. 2008)



Miehistä 25–64-vuotiailla tärkeimmät sakkaroosin lähteet ovat sokeroidut juomat, sokeri ja makeiset, ja 65–74-vuotiailla näiden lisäksi hedelmät ja marjat sekä niistä tehdyt ruoat. Naisista 25–74-vuotiailla korostuvat sokerin saantilähteinä suositeltavien hedelmien ja marjojen lisäksi makeat leivonnaiset sekä 25–64-vuotiailla sokeri ja makeiset.

Kuva 3: Sakkarooisin saanti suomalaisilla aikuisilla



Taulukko 3. Sakkarooisin saanti ja lähteet

Sakkarooisin saanti			
	E %	g/vrk	Tärkeimmät lähteet
Naiset			
25-64 -vuotiaat	10,5	43	Hedelmät, marjat ja -ruoat (26 %), sokeri ja makeiset (21 %), kahvileipä (17 %), maitovalmisteet (15 %) ja juomat (14)
65-74 -vuotiaat	9,3	22	Hedelmät, marjat ja -ruoat (36 %), kahvileipä (19 %), juomat (16 %), sokeri- ja makeiset (11 %) ja maitovalmisteet (10 %)
Miehet			
25-64 -vuotiaat	9,7	53	Juomat (25 %), sokeri ja makeiset (23 %), hedelmät, marjat ja -ruoat (21 %), kahvileipä (15 %) ja maitovalmisteet (11 %)
65-74 -vuotiaat	9,3	44	Hedelmät, marjat ja -ruoat (31 %), juomat (20 %), sokeri ja makeiset (20 %), kahvileipä (18 %) ja maitovalmisteet (6 %)
Lapset			
3-vuotiaat	13	41	Mehujuomat (27 %), sokeripitoiset maitovalmisteet (25 %), suklaa ja makeiset (12 %), makeat leivonnaiset (11 %), hedelmä- ja marjakeitot (8 %)
6-vuotiaat	13		

4.3 Lihavuus ja sen aiheuttamat haitat

Hiljattain ilmestyneen tieteellisen katsauksen mukaan runsaalla sokerinkäytöllä on osoitettu olevan yhteys lihavuuteen, sydän- ja verisuonisairauksiin ja tyyppin 2 diabetekseen (Te Morenga ym. 2013; Willett ja Ludwig (2013).

Lihavuus on yleistynyt Suomessa erityisesti lapsilla, nuorilla ja nuorilla aikuisilla (Kautiainen 2008, Peltonen ym. 2008). Lihavuudeksi määritellään aikuisilla pituus-painoindeksi eli BMI-arvon ylittäessä 30. Lihavuuden kehittyminen alkaa tyypillisesti varhain, jo 3–8 vuoden iässä, ja lihavuudella on vahva taipumus säilyä lapsuudesta aikuisikään (Lagström ym. 2008, Lihavuus (lapset): Käypä hoito –suositus 2012). Lasten terveysseurantatutkimuksen (Mäki ym. 2010) mukaan joka kymmenes kolmivuotias ja joka viides viisivuotias lapsi on ylipainoinen tai lihava. Kahdeksasluokkalaisista pojista joka kolmas ja tytöistä joka neljäs on ylipainoinen tai lihava. Ylipainoisten ja lihavien osuus suomalaisessa lapsiväestössä on kaksinkertaistunut viimeisen 30 vuoden aikana (Kautiainen ym. 2009).

Uudessa pohjoismaisessa vertailussa suomalaiset ovat islantilaisien jälkeen Pohjoismaiden toiseksi lihavin kansa (Rasmussen ym. 2012). Suomalaisten miesten painoindeksi on noussut 1970-luvulta ja naisten 1980-luvulta (Männistö ym. 2003). Suomalaisista aikuisista miehistä 66 % ja naisista 46 % on ylipainoisia, ja näistä lihavia on miehistä 20 % ja naisista 19 % (Männistö ym. 2012). FINRISKI 2012 – tutkimuksen mukaan painoindeksi nousu on kuitenkin hidastunut ja jopa tasaantunut viimeisen vuosikymmenen aikana (Männistö ym. 2012). Terveydelle erityisen haitallisen vyötärölihavuuden yleistymisen on tasaantunut verrattuna FINRISKI 2007 –tutkimukseen. Vyötärölihavia on silti 30 % sekä miehistä että naisista.

Länsimaissa lihavuudessa on havaittu olevan sosioekonomisia eroja esimerkiksi koulutuksen, ammattiryhmien ja tuloluokkien välillä. Lihavuus on yleisempää vähän koulutettuneiden aikuisten keskuudessa (McLaren 2007) ja myös vähemmän koulutettujen äitien lapset ovat lihavampia useammin kuin pidempään koulutettujen äitien lapset (Kaikkonen ym. 2012). Myös vähän koulutetut äidit ovat pidempään koulutettuja useammin lihavampia. Sosioekonominen asema on yhteydessä lihavuuteen monien mekanismien kautta. Esimerkiksi elintarvikkeiden hinta on pienituloisille ja vähän koulutetuille muita tärkeämpää ja yhteydessä ruokavalion laatuun (Konttinen ym. 2012).

Yleisen käsityksen mukaan väestön lihomisen taustalla on elinympäristön muuttuminen (Lihavuus (lapset) Käypä hoito -suositus, 2012). Työ- ja arkiliikunta ovat vähentyneet, elintarvikkeiden pakkauskoot suurentuneet sekä ravitsemussuosituksista poikkeavat ruokatottumukset yleistyneet. FINRISKI 2012 –tutkimuksen mukaan 20 prosenttia väestöstä on täysin liikkumattomia. Aikuisille suositellaan kestävyysliikuntaa vähintään 2 tuntia 30 minuuttia reippaasti tai vaihtoehtoisesti 1 tunti 15 minuuttia rasittavasti viikossa sekä lisäksi lihaskuntoharjoittelua kahdesti viikossa (Käypä hoito –suositus: Liikunta, 2012). Suomessa erityisesti sokeroitujen juomien ja makeisten kulutus on lisääntynyt. Kun vuonna 1980 suomalainen joi 30 litraa virvoitusjuomia, on vuosittainen keskimääräinen kulutus tällä hetkellä lähes 70 litraa (Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry, 2010). Vuonna 2000 suomalainen söi 12 kiloa makeisia, kun vuonna 2008 niitä syötiin lähes 14 kiloa henkeä kohti (Suomen Gallup Elintarviketieto Oy 2011). Jäätelöä suomalainen syö lähes 14 kiloa

vuodessa (Ravintotase 2010). Lisäksi suomalaisten lisääntynyt alkoholin kulutus on syynä lihomiseen ja erityisesti vyötärölihavuuden yleistymiseen (Suomen Gallup elintarviketieto Oy 2011, Männistö ym. 2012).

Lihavuus on yhteydessä sellaiseen yleistyneeseen elämäntyyliin, johon liittyvät pika-ruokien ja sokeroitujen virvoitusjuomien runsas kulutus, runsas välipalojen käyttö, aamiaisen väliin jättäminen, vähäinen uni sekä ruudun äärellä (nk. screen time tarkoittaen TV-, tietokone-, ja pelinäyttöjä) syödyt epäterveelliset välipalat (Nicklas ym. 2003, Pereira ym. 2005, Moreno ym. 2010, Kautiainen 2008, Zimberg ym. 2012, Dubois ym. 2008). Esimerkiksi Barr-Andersonin ym. (2009) tutkimuksessa havaittiin, että yli viisi tuntia päivässä televisiota katsovat yhdysvaltalaisnuoret söivät vähemmän kasviksia ja nauttivat enemmän sokeroituja virvoitusjuomia sekä suolaisia ja sokeroituja napostelutuotteita kuin ikätoverinsa.

Sokeroitujen virvoitusjuomien runsaan käytön yhteys ylipainoon on havaittu useissa tutkimuksissa sekä lapsilla että aikuisilla (Malik & Hu 2012). Yhdysvaltain maatalousministeriö USDA on arvioinut tutkimusnäytön asteen sokeroitujen virvoitusjuomien ja lihavuuden yhteydestä julkaistujen tutkimusten perusteella lasten osalta vahvaksi ja aikuisten osalta keskinkertaiseksi (USDA 2010). Myös Nissisen ym. (2009) tutkimuksessa sokeroitujen virvoitusjuomien käytön lisääntyminen lapsuudesta aikuisikään oli yhteydessä suurempaan painoindeksiin sekä lisääntyneeseen ylipainon riskiin suomalaisnaisilla. Nestemäiset elintarvikkeet todennäköisesti tuottavat kiinteitä ruokia huonommin kylläisyyden tunnetta, minkä vuoksi niiden käyttö voi johtaa suurempaan energian saantiin (DiMeglio and Mattes 2000; Ranawana and Henry 2011). Lisäksi sokeroitujen virvoitusjuomien käytön on todettu olevan yhteydessä tyypin 2 diabetekseen useissa laajoissa kohorttiaineistoissa (Schulze ym. 2004; Montonen ym. 2007; Odegaard ym. 2010; de Koning ym. 2011). Virvoitusjuomien yhteyttä sydän- ja verisuonisairauksiin on tutkittu vähemmän. Yksittäisistä laajoista kohorttiaineistoista on löydetty yhteydet sokeroitujen virvoitusjuomien ja sepelvaltimotaudin välille naisilla (Fung ym. 2009) sekä sokeroitujen ja sokeroimattomien virvoitusjuomien käytön ja aivohalvauksen välille naisilla ja miehillä (Bernstein ym. 2012). Muiden sokeroitujen tuotteiden käytön yhteydestä lihavuuteen ei ole yhdenmukaista tutkimusnäyttöä. Toisaalta paljon tärkkelystä sisältävän ruokavalion on muutamissa tutkimuksissa havaittu tukevan painon pudotusta paljon sokeria sisältävää ruokavaliota paremmin (Raben ym. 1997, Saris ym. 2000, Poppitt ym. 2002).

Lihavuus lisää merkittävästi riskiä sairastua moniin sairauksiin, kuten tyypin 2 diabetekseen, verenpainetautiin, sydän- ja verisuonisairauksiin, uniapneaan, kihtiin, polvien nivelrikkoon ja sappikivitautiin (Lihavuus (aikuiset): Käypä hoito -suositus 2011). Sairauksien riskiä suurentaa erityisesti nuorella iällä alkanut lihavuus (Bender ym. 1999).

Lihavuus ja suuri vyötärön ympärys ovat yhteydessä tyypin 2 diabeteksen sekä raskausdiabeteksen riskiin (Vazquez ym. 2007; Chu ym. 2007). Normaalipainoisiin verrattuna ylipainoisten riski sairastua tyypin 2 diabetekseen on 2–4-kertainen ja lihavien riski sairastua jo 7–20-kertainen (Guh ym. 2009). Diabetesta sairastaa jo yli 500 000 suomalaista ja taudin hoitoon kuluu 15 % terveydenhuollon menoista (Diabetes. Käypä hoito -suositus. 2011). On arvioitu, että sairastuneiden määrä kaksinkertaistuu seuraavien 10–15 vuoden aikana. Lindströmin ym. (Lindström ym. 2006) tutkimuksen mukaan tyypin 2 diabetessairastumisista 60 % voitaisiin ehkäistä elintapamuutoksilla, kuten laihtuoksella.

Lihavuus lisää riskiä sairastua sydän- ja verisuonisairauksiin. Normaalipainoisiin verrattuna riski sairastua verenpainetautiin on ylipainoisilla naisilla 1,6-kertainen ja lihavilla naisilla 2,5-kertainen (Poobalan ym. 2004). Miehillä vastaava ylipainoisen riski sairastua verenpainetautiin on 1,3-kertainen ja lihavan riski 1,8-kertainen. Lihavuus altistaa rasva-aineenvaihdunnan häiriöille ja laihtuminen puolestaan vaikuttaa niihin edullisesti (Yu-Poth ym. 1999, Metz ym. 2000, Poobalan ym. 2004). Lihavuus on itsenäinen riskitekijä sepelvaltimotaudille sekä aivoinfarktille ja se altistaa keuhkoveritulpalle sekä laskimotukoksille (Guh ym. 2009; Wanahita ym. 2008; Goldhaber ym. 1997; Nightingale ym. 2000).

Lihavuus on yhteydessä suurentuneeseen kuolemanvaaraan, mutta yhteys näyttää häviävän yli 75-vuotiailla (McGee 2005; Stevens ym. 1998; Troiano ym. 1996). Alle 75-vuotiailla painoindeksin ja kuolemanvaaran välillä on nähtävissä U:n muotoinen yhteys, eli kuolleisuus on suurinta ali- ja ylipainoisten keskuudessa (Troiano ym. 1996). Kuolleisuus lisääntyy aikuisiällä tapahtuvan lihomisen myötä (Mikkelsen ym. 1999). Suurentuneen vyötärön ympäryksen, joka kuvaa vyötärölle kertyneen rasvakudoksen määrää, on havaittu olevan yhteydessä suurentuneeseen kuolleisuuteen (Han ym. 1995; Lemieux ym. 1996; Tankó ym. 2005). Laihtuminen puolestaan vähentää kuolemanvaaraa 2 tyypin diabeetikoilla sekä niillä, joilla on muita lihavuuteen liittyviä sairauksia (Williamson ym. 2000). Jo viiden prosentin painonpudotuksella voidaan saada merkittäviä terveyshyötyjä (WHO 2000).

Koulutus, ammatti ja psykososiaaliset tekijät ovat yhteydessä lihavuuteen (McLaren 2007; Sobal and Stunkard 1989). Lihavat henkilöt voivat kokea enemmän työelämää, opiskelua ja sosiaalista elämää rajoittavia ennakkoluuloja sekä syrjintää (Sarlio-Lähteenkorva ym. 1995). Lihavuuden kokeminen vastenmieliseksi on myös lasten ja nuorten maailmassa voimakasta ja voimistumassa, ja ylipainoisten nuorten kokemaa kiusaaminen on tavallista (Lihavuus (lapset): Käypä hoito -suositus 2012). Lihavuus saattaa olla yhteydessä myös masennukseen (Sobal and Stunkard 1989; Herva ym. 2006; Vogelzangs ym. 2008) etenkin sairaalloisen lihavilla (Sullivan et al. 1993) sekä niillä, joilla on lihavuuden lisäksi myös muita sairauksia (Doll ym. 2000). Lihavuus heikentää elämänlaatua (Doll ym. Brown 2000; Kruger ym. 2007; Sach ym. 2007; Hopman ym. 2007; Kolotkin ym. 2006; Kaukua 2006) ja laihtuminen puolestaan parantaa sitä (Kaukua 2006).

Lihavien on todettu Suomessa ja Ruotsissa päätyvän muita todennäköisemmin sairaseläkkeelle (Rissanen ym. 1990; Mansson ym. 1996). Lihavuus aiheuttaa myös muita yhteiskunnallisia kustannuksia sekä heikentää tuottavuutta. Ylipainoisten ja lihavien terveydenhoitokustannusten on havaittu olevan suuremmat kuin normaalipainoisilla (Bungum ym. 2003, Sanz-de-Galdeano ym. 2007). Yhdysvalloissa ylipainoisilla ja lihavilla on todettu jopa kaksinkertainen määrä poissaoloja työstä normaalipainoisiin verrattuna (Burton ym. 1998; Bungum ym. 2003, Sanz-de-Galdeano ym. 2007). Lihavuuteen liittyy työtehon heikentymistä, mikä saattaa heikentää tehokkuutta ja tuottavuutta enemmän kuin sairaspöissaolot (Gates ym. 2008; Ricci and Chee 2005). Erittäin lihavilla (BMI $\geq$ 35) on todettu olevan eniten vaikeuksia työtehtävien loppuunsaattamisessa vaaditussa ajassa sekä fyysisistä työtehtävistä suoriutumisessa (Gates ym. 2008). Poissaoloista sekä heikommasta työtehosta johtuva yleinen tuottavuuden heikentyminen aiheutuu todennäköisesti lihavien muita huomattavasta terveydentilasta (Ricci and Chee 2005).

4.4 Sokerin vaikutus hammasterveyteen

Sokerin kulutuksella on epäedullisia vaikutuksia myös hammasterveyteen. Hampaan pinnan kovakudos voi vaurioitua hammasplakin bakteerien aiheuttaman karieksen, tai happamien ruokien ja juomien aiheuttaman eroosion seurauksena. Karies on maailman yleisimpiä tulehdussairauksia. Se on plakkivälitteinen hammassairaus. Aiemmin pidettiin niin sanottuja kariesbakteereita eli mutans streptokokkeja lähes ainoina kariesta aiheuttavina bakteereina. Nykyinen ekologinen plakkihypoteesi lähtee siitä, että plakissa vallitsevat non-mutans streptokokit ja jos sokeria käytetään tiheästi bakteeritasapaino muuttuu ja suosii happoa tuottavia ja happamassa viihtyviä bakteereja. Tällaisia ovat mutans streptokokkien lisäksi bifidobakteerit, laktobasillit ja *Actinomyces*-lajit (Takahashi ja Nyvad, 2008, 2011).

Karies on paitsi maailman yleisimpiä tulehdussairauksia, myös elintavoista johtuva krooninen sairaus, josta kärsii lähes koko Suomen aikuisikäinen väestö. Terveys 2011-tutkimuksessa (Koskinen, Lundqvist ja Ristiluoma 2012) hammaskariesta oli vähintään joka viidennellä pohjois- ja eteläsuomalaisesta, miehillä (28%) naisia yleisemmin (14%). Terveyskeskustilastojen perusteella lapsilla ja nuorilla on edelleen runsaasti korjaavan hoidon tarvetta. Viisivuotiaista lapsista noin 40 prosentilla oli paikkoja tai kariesta maitohampaissa ja 12 -vuotiailla oli keskimäärin lähes yksi paikattu tai karioitunut pysyvä hammas ja vain noin 40 prosentilla oli terveet hampaat.

Suomalaistutkimuksessa perheen alemman sosioekonomisen aseman todettiin olevan itsenäinen hammasterveyskäyttäytymisestä riippumaton selittäjä lasten suuremmalle kariesriskille (Milén 1987). Kahdessa ruotsalaistutkimuksessa maahanmuuttajataustan todettiin olevan vastaavanlainen itsenäinen riskitekijä hammaskariekselle (Grindeford et al. 1995, Grindeford et al. 1993). Kaikkonen ym. (2012) raportoivat alemman sosioekonomisen aseman olevan suomalaisilla lapsilla ja nuorilla yhteydessä pienempään todennäköisyyteen harjata hampaat kaksi kertaa päivässä sekä suurempaan hammaskarieksen todennäköisyyteen. Aikuisilla naissukupuoli ja kouluttautuneisuus vaikuttavat positiivisesti hampaiden kannalta olennaiseen terveyskäyttäytymiseen. Suomalaisen aikuisväestön terveyskäyttäytymistä kuvaavan raportin (THL 2010) mukaan 15–64-vuotiaista hampaansa useammin kuin kerran päivässä harjaavien osuus oli suurempi naisilla kuin miehillä sekä suurempi niillä, jotka olivat kouluttautuneet pidempään.

Harjauksen laiminlyöminen johtaa plakin kerääntymiseen hampaiden pinoille. Kahdessa suomalaistutkimuksessa selvitettiin kliinisesti näkyvän plakin yhteyttä hampaiden reikiintymiseen. Pikkulapsilla plakin löytyminen yläetuhampaiden labiaalipinnoilta 19 kuukauden ikäisenä ennusti reikiintymistä 3-vuoden iässä (Alaluusua ja Malmivirta, 1994). Toisen tutkimuksen mukaan näkyvän plakin löytyminen hammaspinnoilta 3-vuoden iässä ei merkitsevästi kasvattanut kariesriskiä 6-vuotiaana, mutta yhdessä lisääntyneen makeisten kulutuksen kanssa riski kasvoi 1,7-kertaiseksi (Karjalainen ym., 2001). Samansuuntaisia tuloksia saatiin Kleemola-Kujalan ja Räsänen tutkimuksessa. Siinä osoitettiin, että reikiintymisriski kokonaissokerinkulutuksen lisääntymisen myötä kasvoi vain, jos suuhygieniä oli huono (1982). Ruotsalaistutkimuksen mukaan, jos lapsella oli puhtaat hampaat, ruokailutottumukset eivät vaikuttaneet reikiintymiseen (Schröder ja Granath, 1983). Nämä tutki-

mukset viittaavat siihen, että hampaiden harjauksella fluorihammastahnalla kaksi kertaa päivässä saattaa olla voimakkaampi vaikutus reikiintymisriskiin kuin sokerin rajoittamisella Hampaiden harjausta fluorihammastahnalla kaksi kertaa päivässä pidetään tärkeimpänä menetelmänä hallita karieswta niin lapsilla kuin aikuisilla.

Sokerin sekä eräiden muiden käymiskelpoisten (fermentoituvien) hiilihydraattien runsas tai tiheä nauttiminen suosii happoa tuottavien ja happamassa viihtyvien suubakteerien kasvua (Burt and Pai 2001). Sokerin kulutuksen kariesta edistävä vaikutus on nähtävissä jo lapsilla (Karjalainen et al. 2001, Ruottinen et al. 2004) ja sokeripitoisten juomien ja makeisten nauttimisen on todettu edesauttavan kariesbakteerien pesiytymistä myös aivan pienten lasten suuhun (Mohan et al. 1998; Thorild, Lindau-Jonson, and Twetman 2002).

Sokeria ja happoja sisältävät juomat, kuten sokeroidut virvoitusjuomat ja hedelmämehut, ovat hampaille erityisen haitallisia, sillä ne voivat aiheuttaa sekä kariesta että eroosiota (Levine et al. 2007; Vartanian, Schwartz, and Brownell 2007; Borjian et al. 2010; Harding et al. 2003; Al-Majed, Maguire, and Murray 2002; Al-Malik, Holt, and Bedi 2001; Johansson et al. 2001; Lussi, Jaeggi, and Zero 2004). Virvoitusjuomia saatetaan käyttää ruokavaliossa nestemäisten maitotuotteiden korvaajina muun muassa Yhdysvalloissa ja Espanjassa (Vartanian, Schwartz, and Brownell 2007). Lisäksi Pohjois-Irlannissa, jossa maitotuotteiden käyttö on ainakin 2000-luvun alussa ollut Suomen kaltaista (Männistö ym. 2002, IUNA 2012), on raportoitu merkitsevästi vähäisempää nestemäisten maitotuotteiden kulutusta kohtuullisesti tai runsaasti hiilihapotettuja virvoitusjuomia käyttävien keskuudessa verrattuna niitä vähän käyttäviin (McGartland et al. 2003). Maidon kulutus mahdollisesti pienentää hammaskarieksen riskiä sen suun pH:ta neutraloivan vaikutuksen sekä sen sisältämien kalsiumin, fosforin ja kaseiinin ansiosta (WHO 2003). Virvoitusjuomien kulutuksen on todettu olevan käänteisesti yhteydessä myös vähäisempään kuidun saantiin (Vartanian, Schwartz, and Brownell 2007). Myös ruokavalion kuitupitoisuus saattaa suojata hammaskariekselta, sillä kuitupitoisen ruoan pureskelu lisää syljen eritystä (WHO 2003). Käypä hoito (Karieksen hallinta, 2009) -suositusten mukaan makeisia tai muita sokeroituja naposteluotteita tulisi käyttää vain yhdestä kahteen kertaan viikossa. Runsaasti sokeria sisältävät tuotteet kehoitetaan korvaamaan sokerittomilla tai vain vähän sokeria sisältävillä tuotteilla.

Tavallisen sokerin eli sakkaroosin tilalla tuotteissa voidaan käyttää esimerkiksi glukosia, joka on fermentoituva hiilihydraatti. Kaikki plakissa fermentoituvat hiilihydraatit ovat kuitenkin hammasterveydelle haitallisia.

Sokerialkoholit muuttuvat hammasplakissa hitaasti hapoiksi tai eivät fermentoidu plakissa lainkaan. Suomessa yleisimmin käytetyt sokerialkoholit ovat ksylitoli, sorbitoli ja maltitoli. Sokerialkoholit eivät sovellu laksatiivisyytensä vuoksi käytettäväksi esimerkiksi juomissa, mutta ne soveltuvat pienikokoisiin tuotteisiin kuten pastilleihin ja purukumeihin. Poikkeuksena on erytritoli, joka ei ole laksatiivinen, mutta sen käyttö Suomessa on toistaiseksi vähäistä. Edukseen sokerialkoholeista poikkeaa ksylitoli, jonka säännöllisestä käytöstä on selkeää hyötyä hammasterveydelle. Ksylitolin kariesta ehkäisevät vaikutukset eivät pelkästään perustu pureskelun aiheuttamaan syljenerityksen lisääntymiseen tai soke-
rin korvaamiseen ruokavaliossa. Ksylitolilla on spesifisiä vaikutuksia kariksen ehkäisyssä, jotka pitkälti perustuvat sen kemialliseen rakenteeseen. Ksylitolin vaikutuksesta hammas-
kariksen ehkäisyssä on paljon tutkimusnäyttöä (Milgrom, Zero, and Tanzer 2009, Mäki-

nen 2011). Vaikutus perustuu tehokkasiin annoksiin (vähintään 5 g/pv) ja päivittäiseen käyttöön (Milgrom et al., 2006, Söderling et al., 2009). Ksylitolin käyttö vähentää paitsi mutans streptokokkien määrää suussa, myös hammasplakin määrää (Milgrom et al., 2006, Söderling et al., 2009). Täysksylitolipurukumilla aikaansaatu plakin määrän väheneminen kliinisissä tutkimuksissa johti EFSA:n ksylitolisuositukseen 2009. Äidin päivittäinen ksylitolinkäyttö näyttää estävän mutans streptokokin tarttumista äidiltä lapselle tämän ensimmäisten elinvuosien aikana (Söderling et al. 2000, Thorild et al. 2004, Nakai et al., 2010), sekä karieksen ilmaantumista myöhemmällä iällä (Isokangas et al., 2000, Thorild et al. 2006).

Intensiivimakeuttajat, kuten stevioliglykosidit, aspartaami ja sukraloosi, ovat periaatteessa hammasystävällisiä, mutta niitä käytetään tuotteissa niin pieniä määriä, että tuotteen ns. bulkkiaine määrää varsinaisen tuotteen hammasvaikutukset. Periaatteessa intensiivimakeuttajilla makeutetut tuotteet ovat hammasystävällisempiä kuin vastaavat sokerilla makeutetut tuotteet. Niiden suositusten mukainen käyttö on nykytiedon mukaan täysin turvallista, jos niitä ei ole juomissa tai muissa tuotteissa, joissa on hammaseroosiota aiheuttavia happoja, kuten fosforihappoa.

4.5 Ravitsemussuositukset

Suomalaisten ravitsemussuositusten (Syöminen ja liikunta tasapainoon, 2005, Valtion ravitsemusneuvottelukunta) mukaisesti terveellinen ja hyvä ruoka on maukasta, monipuolista ja sen vitamiini- ja kivennäisainetiheys on suuri. Suositusten mukainen ruokavalio sisältää täysjyväviljavalmisteita, kasviksia, hedelmiä ja marjoja sekä perunaa. Siihen kuuluu myös maitovalmisteita, mieluiten rasvattomia tai vähärasvaisia, sekä kalaa, vähärasvaista lihaa ja kananmunia. Myös kasviöljyt ja niitä sisältävät levitteet kuuluvat suositeltavaan ruokavalioon.

Suomalaisten tulisi lisätä reilusti täysjyväviljavalmisteiden, kasvien, marjojen ja hedelmien käyttöä. Kalan ja kasviöljyjen käyttöä olisi myös varaa lisätä. Runsaasti kovaa rasvaa, suolaa ja sokeria sisältävien elintarvikkeiden päivittäistä käyttöä tulisi puolestaan vähentää. Puhdistettujen sokereiden osuus saisi olla enintään 10 % kokonaisenergiansaannista.

Suositusten mukaan syöminen rytmillä on väliä, sillä säännöllinen ateriarytmi ehkäisee epäterveellistä napostelua ja auttaa hallitsemaan näläntunnetta. Lautasmallissa on esitetty havainnollisesti hyvän ateriakokonaisuuden malli. Puolet lautasesta täytetään kasviksilla, esimerkiksi raasteilla, salaatilla tai lämpimällä kasvislisäkkeellä. Perunan osuus annoksesta on noin neljännes. Perunan sijaan voi syödä riisiä tai pastaa. Lautasesta noin neljännes jää kala-, liha- tai munaruualle. Se voidaan korvata palkokasveja, pähkinöitä tai siemeniä sisältävällä kasvisruoalla. Ruokajuomaksi suositellaan rasvatonta maitoa, piimää tai vettä. Lisäksi ateriaan kuuluu leipää, jonka päällä on sipaisu pehmeää kasvirasvavevitettä. Marjat tai hedelmät jälkiruokana täydentävät aterian. Maitovalmiste ja jälkiruoka voidaan jättää syötäväksi myös välipalana.

Valtion ravitsemusneuvottelukunnan juomasuosituksessa (2009) todetaan myös juomisrytmillä olevan merkitystä hammasterveyden kannalta. Jos juomat sisältävät happoja ja/tai sokeria, ne tulisi nauttia syömisestä yhteydessä, mikä vähentäisi happojen haitallisia

vaikutuksia. Lihavuuden ehkäisemiseksi energiaa sisältävien juomien nauttimisessa tulisi noudattaa kohtuutta. Janojuomana sekä aterioiden ja välipalojen välillä suositetaan juotavaksi vettä ja kahvia tai teetä ilman sokeria. Liikunta lisää nestehävikkiä noin 0,5–1 litraa tuntia kohden, mutta jos liikunta kestää korkeintaan noin tunnin, sen aikana ei tarvitse juoda vettä. Ravitsemusneuvottelukunnan juomasuosituksen mukaan vettä ja muita juomia pitäisi nauttia päivittäin yhteensä 1–1,5 litraa. Tätä suuremman nestemäärän nauttimisesta ei ole hyötyä terveydelle.

Juomasuosituksen mukaan juomien mahdollisesti sisältämät energia, sokerit, hapot, kofeiini sekä rasva ja alkoholi ovat kaikki ainesosia, joiden takia tiettyjen juomien käyttöä kannattaa säännöstellä. Sokerit lisäävät juomien energiapitoisuutta, altistavat lihomiselle ja aiheuttavat hampaiden reikiintymistä. Erityisen haitallisia hampaille ovat juomat, joissa on sokerin lisäksi myös happoja. Myös sokerittomat kevytjuomat voivat olla haitallisia, jos ne sisältävät happoja, joiden pH on alle 5,5. Happoja, erityisesti omenahappoa (E296), askorbiinihappoa (E300), sitruunahappoa (E330) ja fosforihappoa (E338) on juomissa joko lisättynä (esimerkiksi energiattomissa tai vähäenergisissä makuvesissä) tai luonnostaan. Toistuvasti päivittäin nautittuna ne altistavat hampaiden eroosiolle eli hammaskiilteen ohenemiselle, jolloin hampaiden kärjet alkavat lohkeilla ja murentua. Sitruunahappo on hapoista haitallisin. Sen sijaan juomien hiilihappo, kahvin ja teen parkkihapot sekä oluen ja hapanmaitotuotteiden hapot eivät aiheuta hammashaittoja (Juomat ravitsemuksessa, VRN:n raportti, 2008).

Kofeiini on kahvin ja teen sekä kola- ja energiajuomien piristävä aine. Kofeiiniherkille, raskaana oleville ja alle 15-vuotiaille lapsille se saattaa aiheuttaa jo pieninä annoksina mm. sydämentykytystä, vapinaa, uni- ja keskittymisvaikeuksia sekä riippuvuutta. Rasvaa on lähinnä nestemäisissä maitotuotteissa. Rasva lisää juomien energiapitoisuutta, altistaa lihomiselle ja tuo ruokavalioon kovaa tyydytynyttä rasvaa. Myös alkoholi lisää juomien energiapitoisuutta.

4.6 Johtopäätökset

Sokerin yhteys lihavuuteen, kroonisiin sairauksiin ja hammasterveyteen on tuotu esiin uusimmissa tutkimuksissa. Sokerin käytöllä on yhteys ylipainon syntymiseen sokeripitoisten tuotteiden energiapitoisuuden vuoksi. Toisaalta lihavuus on yleensä monen tekijän summa, eikä kasvavaa ylipaino-ongelmaa voida ratkaista pelkästään sokeria tai sokeripitoisia tuotteita verottamalla. Sokeripitoisten juomien ja makeisten nauttimisen tiedetään aiheuttavan hammaskariesta ja niiden on todettu edesauttavan kariesbakteerien pesiytymistä myös aivan pienten lasten suuhun. Happoja sisältävät juomat voivat aiheuttaa myös hampaiden eroosiota. Lisäksi sokeroitujen virvoitusjuomien käytöllä on havaittu olevan yhteyttä tyypin 2 diabeteksen syntymiseen.

Sokeri heikentää helposti ruokavalion laatua ja ravintoainetiheyttä, koska puhdistettu sokeri sisältää vain energiaa, mutta ei lainkaan suojaravintoaineita. Sokeripitoiset tuotteet vievät erityisesti lapsilta helposti ruokahalun ja vähentävät muun, täysipainoisemman ruoan osuutta ruokavaliossa. Pussillinen makeisia (100g) vastaa lapsen lounasateriaa ja

sadan gramman suklaalevy tyydyttää lähes puolet lapsen koko päivän energiantarpeesta.

Työryhmä on kiinnittänyt huomiota erityisesti lasten ja nuorten sokeripitoisten tuotteiden lisääntyneeseen kulutukseen. Lasten ja nuorten lihavuus on lisääntynyt, minkä taustalla ovat muun muassa sokeroidut virvoitusjuomat sekä epäterveellisten välipalojen runsas nauttiminen. Työryhmä katsoo, että sokeripitoisiin tuotteisiin liittyvän vero-ohjauksen painopisteen tulisi olla erityisesti lasten ja nuorten kulutuksen vähentämisessä.

Tässä jaksossa esitettyjen tutkimustulosten perusteella erityisesti makeisten, makeiden välipalatuotteiden sekä virvoitusjuomien verottamiselle on olemassa terveydelliset perusteet. Myös makeutusaineilla makeutettujen virvoitusjuomien verottamista voidaan pitää perusteltuna, koska niiden juomista tulisi rajoittaa muun muassa hammasterveyden vuoksi. Tästä näkökulmasta katsoen muulla kuin sokerilla makeutetuille virvoitusjuomille ei ole syytä antaa verottomuutta. Verotuksen tulisi kohdistua nykyiseen tapaan myös mehuihin sekä makeutettuihin ja maustettuihin vesiin, koska mehut sekä mehujuomat ovat erityisesti lapsilla merkittävä sakkaroosin lähde. Ravitsemussuositusten mukaan ihmisen tulisi käyttää juomanaan vettä. Näin verotuksella kannustettaisiin juomaan Suomessa hyvää vesijohtovettä.

Suomalaisten ravitsemussuositusten mukaan kasviksia, marjoja ja hedelmiä tulisi syödä runsaasti ja suomalaisten tulisi lisätä niiden kulutusta. Osa kasviksista tulisi syödä kypsennettöminä. Samoin marjat ja hedelmät olisi hyvä syödä sellaisenaan. Työryhmä katsoo, että erityisesti jalostamattomien kasvien, marjojen ja hedelmien verottaminen ei edistä terveellistä ravitsemusta ja siitä syystä niitä ei tulisi ottaa verotuksen piiriin.

5 Taloustieteellinen näkökulma

5.1 Syitä terveysperusteiselle verotukselle - taloustieteen näkökulma

Epäterveellisen ruokavalion, kuten myös tupakan ja alkoholin, kulutuksen yhteispiirteinä ovat niiden haitalliset vaikutukset terveyteen. Taloustieteen teoriassa on perusteltu julkisen vallan kulutuskäyttäytymistä ohjaavia toimia näiden tuotteiden kulutuksen ulkoisvaikutuksilla, jolloin kulutuksesta aiheutuu kustannuksia koko yhteiskunnalle eikä vain kuluttajalle itselleen¹⁰. Ehkä merkittävin epäterveellisestä ruokavaliosta aiheutuva haitta on ylipainoisuus, joka taas lisää monien sairauksien riskiä. Siten epäterveellisen ruokavalion ulkoisvaikutukset liittyvät erityisesti julkisten terveydenhuollon menojen kasvuun.

Ulkoisvaikutusten lisäksi julkisen vallan ohjaavia toimia perustellaan sillä, ettei kaikkien yksilöiden käyttäytyminen ole rationaalista. Yleisesti katsotaan, etteivät lapset osaa huomioida tarpeeksi epäterveellisen ruokavalion ja liikakulutuksen haittoja. Psykologiassa taloustieteessä korostetaan myös epärationaalista käyttäytymistä esimerkiksi tilanteissa, joissa yksilö haluaisi muuttaa kulutustottumuksiaan, mutta ei kuitenkaan pysty hallitsemaan epäterveellisen ruokavalion kulutustaan. Toisaalta perinteisessä talousteoriassa katsotaan usein, ettei julkisen vallan tulisi ohjata yksilöiden käyttäytymistä muuten kuin ulkoisvaikutusten osalta.

Ruokailutottumuksiin vaikuttaa myös perheen sosioekonominen tausta ja tulotaso. Jos julkisen vallan ohjaavat toimet vaikuttavat positiivisesti ruokailutottumuksiin, voi niillä myös siis olla tuloryhmien välisiä terveyseroja pienentävä vaikutus.

Julkisella vallalla on erilaisia ohjauskeinoja, joilla pyritään vaikuttamaan epäterveellisiin ruokailutottumuksiin. Keskeisenä ohjauskeinona pidetään ennaltaehkäiseviä toimia, joihin kuuluvat muun muassa terveellisen ja epäterveellisen ruokavalion saatavuuteen vaikuttaminen, terveyspalveluiden ohjaus, ravitsemussuositusten antaminen, yleinen ravitsemusvalistus, ruokapalvelun ohjeistukset sekä elintarviketuotannon ohjaus lainsäädännöllisin keinoin. Verotus ja suorat tuet ovat keskeisimpiä julkisen vallan taloudellisia ohjauskeinoja. Verotuksen osalta arvonlisäverotuksen korotetut verokannat ja erilliset valmisteverot sekä alennetut verokannat erityisen terveellisille ruuille ovat käytössä olevista ohjauskeinoista yleisin tapa ohjata kulutuskäyttäytymistä.

¹⁰ Cornesin ja Sandlerin (1996) kirja käsittelee ulkoisvaikutusten teemaa ja tapoja korjata ulkoisvaikutuksia.

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimustuloksia erityisesti makeisten ja sokerin verotuksen ohjausvaikutuksista. Lisäksi keskitytään verojen taloudellisiin vaikutuksiin eli makeisten ja sokerin verotuksen hinta- ja kysyntävaikutuksiin, mutta myös verojen terveysvaikutuksia on pyritty raportoimaan.

5.2 Terveysperusteisen verotuksen taloudelliset vaikutukset tutkimustiedon valossa

Verotuksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa keskitytään usein selvittämään verotettavan tuotteen kysynnän hintajoustoa, joka kertoo, kuinka paljon veronkorotus vähentää tuotteen kysyntää. Nämä hintajoustot ovat yleisesti negatiivisia eli tuotteen oman hinnan nousu laskee sen kysyntää. Hintajousto mittaa hinnan ja kysynnän suhteellisten muutosten suhdetta. Jos esimerkiksi 10 % hinnannousu laskee myös kysyntää 10 %, saa jousto arvon -1 ja kysynnän sanotaan olevan yksikköjoustavaa. Jos kysyntä taas laskee vain 5 %, on hintajousto vain -0,5. Kysyntä on tällöin joustamatonta, koska hinnan muutos ei laske kysyntää yhtä paljon. Vastaavasti jos tuotteen kysyntä laskeekin 15 %, saadaan joustoksi -1,5, jolloin kysyntä on joustavaa, koska kysynnän suhteellinen muutos on suurempi kuin hinnan suhteellinen muutos.

Kirjallisuudessa saatujen tulosten ymmärtämisen kannalta olennainen on myös ristijouston käsite. Kysynnän ristijoustolla tarkoitetaan sitä, miten esimerkiksi keksien kysyntä reagoi makeisten hinnan nousuun. Jos makeisten hinnan noustessa 10 % keksien kysyntä kasvaa 5 %, on ristijousto positiivinen ja se saa arvon 0,5. Makeisten kallistuessa niiden kysyntä siis laskee, mutta koska keksien hinta ei nouse, tulevat ne suhteellisesti halvemmiksi ja kuluttajat siirtyvät ostamaan niitä hieman enemmän makeisten sijaan. Keksien sanotaan tällöin olevan substituutteja makeisille eli kuluttajien kannalta ne ovat osittain vaihtoehtoisia tuotteita keskenään.

Terveysperusteisen elintarvikeverotuksen tutkimus ei ole ollut yhtä laajaa kuin esimerkiksi tupakka- ja alkoholiverotuksen tarkastelu, mutta aihetta käsittelevien tutkimusten määrä on kasvanut viime vuosien aikana. Laajinta tutkimus on ollut Yhdysvalloissa, mutta erilaisista kulutustottumuksista johtuen tulosten soveltamiseen Suomen olosuhteisiin on syytä suhtautua varauksella. Yhdysvalloissa saatuja tuloksia ovat käyneet läpi esimerkiksi Andreyeva ym. (2010), joiden tutkimus tiivistää 160 tutkimuksen tulokset eri elintarvike-ryhmien hintajoustoista. Perustuen 14 tutkimuksen keskiarvoon virvoitusjuomien jouston arvioidaan olevan -0,8. Joustoestimaateissa on kuitenkin huomattavia eroja eri tutkimusten välillä, sillä 95 % todennäköisyydellä jouston arvo on -0,3 ja -1,2 välillä. Lisäksi suurin löydetty jousto virvoitusjuomille on -3,2. Sokerin ja makeisten keskimääräinen jousto on tarkastelluissa tutkimuksissa vain -0,3 luottamusvälin ylärajan ollessa -0,5. Suurin estimaatti sokerin ja makeisten hintajoustoa arvioivien 13 tutkimuksen joukossa on 1,0. Virvoitusjuomien kysyntäjouston arvo on yksi korkeimmista kaikkien tutkimuksessa tarkastelluiden elintarvikeryhmien joustoarvioista, kun taas sokerin ja makeisten hintajouston arvo oli matalimmasta päästä.

Virvoitusjuomien osalta on myös monia yhdysvaltalaisia tutkimuksia verotuksen terveysvaikutuksista. Muiden muassa Andreyeva ym. (2011), Dharmasena ym. (2011), Lin ym. (2011), Finkelstein ym. (2010), arvioivat Yhdysvaltojen kongressin budjettiviraston (CBO) ehdottaman makeutettujen juomien veron terveysvaikutuksia sekä kulutettuun kalorimäärään että ylipainoon. Tutkimuksissa CBO:n ehdottama vero on toteutettu joko valmisteverona tai arvonlisäverona, joka nostaisi hintoja 20 %. Vaikka tutkimustulokset veron vaikutuksista vaihtelevat, vähentäisi vero tutkimusten mukaan päivittäistä energian saantia ja laskisi keskimääräistä painoa. Suuri osa näistä tutkimuksista korostaa, että veron terveys-hyötyjä yliarvioidaan, jos ei huomioida veron vaikutusta muiden tuotteiden kulutukseen.

Powellin ja Chaloupkan (2009) tutkimus on toinen viimeaikainen kirjallisuuskatsaus terveysperusteisen verotuksen vaikuttavuudesta Yhdysvalloissa. Tutkimuksessa todetaan, että makeisten, virvoitusjuomien, naposteltavien ja pikaruuan pienillä veronkorotuksilla ei ole merkittäviä vaikutuksia ravinnon laatuun ja painoindeksiin. Jos hinnankorotukset kuitenkin ovat tarpeeksi suuria, ovat positiiviset muutoksetkin havaittavia¹¹. Lisäksi veronkorotusten vaikutus painoindeksiin on huomattavinta pienituloisilla, nuorilla ja niillä joilla on suurin riski lihavuuteen. Hedelmien ja vihannesten hintojen tukeminen samanaikaisesti veronkorotusten kanssa lisää terveyshyötyjä. Kirjoittajat kuitenkin toteavat, että yksilötasolle menevää tutkimusta tarvittaisiin, jotta terveyshyötyjä voitaisiin paremmin arvioida.

Myttonin ym. (2007) mukaan alkoholin ja tupakan verottaminen on ruoka-aineisiin verrattuna yksinkertaisempaa, sillä ruoka-aineiden verotuksella voi olla ennustamattomia vaikutuksia, jos niiden välisiä ristijoustoja ei oteta huomioon. Oikein kohdistettu verotus voi kuitenkin saada aikaan maltillisia, mutta silti merkittäviä muutoksia ruokavalioon ja sitä kautta terveyteen. Tutkijat arvioivat Ison-Britannian aineistolla veromallia, joka perustuu elintarvikkeiden terveellisyysluokitukseen. Terveellisyysluokitus rankaisee energiatiheydestä, sokeri-, rasva- ja suolapitoisuudesta ja vastaavasti hyvittää hedelmä-, kasvis-, ja hivenainepitoisuudesta. Kirjoittajien mukaan tällainen laaja verotus vähentäisi ennenaikaisia kuolemia sydän- ja verisuonitauteihin 1,7 %.

Iso-Britannian aineistolla verotuksen terveysvaikutuksia on tutkinut myös Marshall (2000). Tutkimuksessa mallinnetaan arvonlisäverokannan laajentamista tyydyttyneitä rasvoja sisältäviin tuotteisiin, jolloin käytännössä niille asetettu vero nousee nolasta 17,5 %:iin. Tämän veronkorotuksen arvioitiin vähentävän iskeemisen sydänsairauden ilmaantuvuutta 1,6–2,8 %. Tulonjaollisista vaikutuksista tutkimuksessa todetaan, että esitetty arvonlisäverokannan korotus tyydytetyjä rasvoja sisältäville tuotteille koskee suhteellisesti enemmän pienituloisia, sillä he kuluttavat suuremman osuuden tuloistaan näihin tuotteisiin kuin suurituloiset. Toisaalta kirjoittajat arvioivat, että hintojen muutokset vaikuttavat pienituloisten kulutustottumuksiin voimakkaammin kuin suurituloisten, jolloin verotuksen hyvinvointivaikutukset olisivat pienituloisille suhteellisesti suuremmat.

Ranskan aineistolla tutkimusta ovat tehneet esimerkiksi Allais ym. (2010), jotka arvioivat terveysperusteisen verotuksen vaikutuksia käyttäen ruuan kulutustutkimusta. Aineistossa samoja kotitalouksia on seurattu jopa neljän vuoden ajan, ja se sisältää myös tietoja

¹¹ Tästä esimerkkinä kirjallisuuskatsauksessa esitellään kahta kokeellista tutkimusta, joissa välipala-automaateissa tarjolla olevien vähärasvaisten vaihtoehtojen hintoja alennettiin 50 %. Tällöin niiden myynti kasvoi ensimmäisessä tutkimuksessa 127 % ja toisessa 93 %. Sen sijaan kymmenen prosentin hinnan alennus lisäsi myyntiä vain 9 %.

kulutetun ruuan fyysisestä määrästä. Tutkijat saavat virvoitusjuomien hintajoustoksi -1,0 ja niiden hinnan nousu laskee myös suolaisten naposteltavien kysyntää. Tuotteita siis kulutetaan usein yhtä aikaa, joten niiden välinen ristijousto on -0,3. Makeisten kysyntään virvoitusjuomien hinnalla ei ole kuitenkaan vaikutusta. Makeiden tuotteiden kysyntä on puolestaan melko joustamatonta, sillä se on pienituloisille -0,5 ja hyvätuloisille -0,2. Lisäksi ristijousto suolaisten naposteltavien kanssa on 0,4 eli makeista tuotteista siirrytään niiden hinnan noustessa suolaisiin naposteltaviin. Muista ryhmistä poiketen einesten jousto on -1,4 eli niiden kysyntä on melko joustavaa. Lisäksi einesten kulutuksen vähentyessä myös virvoitusjuomien kulutus pienenee, sillä ristijousto on -0,4.

Allaisin ym. tutkimuksessa arvioidaan kerman, voihin ja juustoihin, makeisiin tuotteisiin sekä eineksiin kohdistuvan veron vaikutuksia. Kirjoittajat tulevat siihen johtopäätökseen, että vero on regressiivinen, mutta kerää tehokkaasti tuloja, sillä verotettavien tuotteiden kysyntä on joustamatonta. Tutkijat ovat myös sitä mieltä, että terveyshyödyt jäävät pieniksi, sillä teollisuus siirtyisi luultavasti korvaamaan verotettujen tuotteiden ainesosia halvemmilla raaka-aineilla minimoidakseen vaikutukset kysyntään. Sen sijaan Etile (2008) käyttää samaa aineistoa ja päätyy toisenlaisiin tuloksiin. Hän ehdottaa veroa, joka nostaisi virvoitusjuomien ja mehujen, leipomotuotteiden ja jälkiruokien, leivitettyjen liha- ja kala- tuotteiden ja muiden valmisruokien, sekä suolaisten ja makeiden naposteltavien hintoja 10 %. Samalla kasvien ja hedelmien hintoja laskettaisiin 10 %. Tutkijan laskelmien mukaan tämä vähentäisi ylipainoisten ja lihaviiden määrää noin neljänneksellä ja vähentäisi julkisia terveysmenoja vuositasolla noin 1,4 %. Johtopäätöksissään hän toteaa, että liian kapea veropohja on tehoton, mutta liian leveän pohjan toteuttaminen taas on haasteellista erilaisten intressiryhmien vastustuksesta johtuen.

Tanskassa epäterveellisten ruokien verotus on ollut pitkään esillä. Tanskan aineistolla tutkimusta ovat tehneet muiden muassa Jensen ja Smed (2007), joiden mukaan suora sokerivero laskee sokerin kulutusta selvästi, sillä tutkimuksessa estimoitu hintajousto saa arvon -0,9. Saavutettu terveyshyöty kuitenkin pienenee, sillä tuoteryhmien välisen ristijouston estimoidaan olevan hieman yli 0,2. Tällöin siis sokerin hinnan noustessa sen kulutusta korvataan maidon, voin ja juuston kulutuksella. Tutkimuksessa rasvoihin kohdistuva vero vastaavasti lisäsi sokerin kulutusta. Sen sijaan sokeri- ja rasvaveron yhtäaikainen käyttöön- otto yhdistettynä joko hedelmien ja kasvien tai kuitupitoisten ruokien tukemiseen vähentäisi tutkijoiden mukaan sekä sokerin että rasvan saantia. Kirjoittajat korostavatkin kapea- alaisen makeis- tai sokeriveron vaikutusta myös muiden tuotteiden kysyntään ja toteavat, että terveysvaikutuksia tarkasteltaessa tulisi arvioida veron kokonaisvaikutuksia. Tulokset tukevat siis Powellin ja Chaloupkan (2009) näkemystä, jonka mukaan terveysvaikutusten kannalta paras vaihtoehto olisi eri politiikkatoimien yhdistäminen.

Suomessa terveysperusteisen verotuksen vaikutuksia kulutukseen ovat viime vuosina tarkastelleet mm. Kotakorpi ym. (2011) sekä Irz (2010). Irz (2010) keskittyy ravinnossa saadun sokerin ja rasvan fyysisen määrän muutoksen laskemiseen eli puhdistamaan laadulliset muutokset pois kysynnän muutoksista. Tällöin hän saa ravinnosta saadun sokerin oman hinnan kysyntäjoustoksi vain -0,2 ja laadun muutos mukaan lukienkin sokerituotteiden jousto on vain noin -0,5 luokkaa. Irz arvioi myös sokeri- ja rasvapitoisille elintarvikkeille asetettavan kymmenen prosentin veron vaikutuksia ja toteaa, että se vähentäisi kokonais- energian saantia 0,1 %, rasvojen saantia 0,5 % ja sokerin saantia 1,1 %.

Kotakorpi ym. (2011) hyödyntävät kuluttajatutkimuksen poikkileikkausaineistoja eri vuosilta ja estimoivat eri elintarvikeryhmille hintajoustoja. Sokeripitoisten tuotteiden jous-toksi he arvioivat 2,5. Irz ja Niemi (2011) pitävät tässä tutkimuksessa estimoitua kysyntäjous-toa kansainvälisiin tutkimustuloksiin verrattuna korkeana ja pitävät epätodennäköisenä, että sokerituotteiden 10 % hinnannousu laskisi niiden kulutusta 25 %. Tätä väitettä tukevat Irzin (2010) tutkimuksen lisäksi Sopin (2006) kansantalouden tilinpidon perusteella tehdyt laskelmat, joiden mukaan sokerituotteiden kysyntäjousto olisi Suomessa vain -0,8. Lisäksi Kososen ja Ropposen (2012) tutkimuksen perusteella vaikuttaisi siltä, ettei ole selvää näyt-töä Suomessa vuoden 2011 alussa käyttöön otetun makeisveron vaikutuksista veronalaisten tuotteiden tuotantoon, sillä se on Elintarviketeollisuusliiton tilastojen perusteella pysynyt edeltävän vuoden tasolla. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan voida arvioida verotuksen vaikutuksia kokonaiskulutukseen, kulutuksen laadullisia muutoksia eikä huomioida mui-den tekijöiden samanaikaista vaikutusta tuotantoon.

Irz ja Niemi (2011) huomauttavat myös, että vaikka sokerituotteiden kysynnän arvo väheneekin, ei se välttämättä tarkoita, että kulutetun sokerin määrä vähenisi yhtä paljon. Kuluttajat nimittäin saattavat siirtyä halvempiin tuotteisiin saman elintarvikeryhmän sisällä. Tämän huomion puolesta puhuu Reedin ym. (2003) tutkimus, jonka mukaan laa-dulliset muutokset ovat hyvin suuria. Heidän estimointitulostensa mukaan naudanlihan hinnannousu 10 prosentilla laskee kysyntää 11 prosentilla, mutta kysytyn fyysisen mää-rän osuus tästä on vain noin prosenttiyksikön verran lopun 10 prosenttiyksikön tullessa laadullisista muutoksista. Lihankulutuksessa tapahtuvat muutokset saattavat kuitenkin olla erilaisia sokerituotteisiin verrattuna, mutta laadullisten muutosten mahdollisuutta ei sokerituotteiden kohdalla voitane kuitenkaan jättää huomiotta.

5.2.1 Taloustieteen asiantuntijoiden kuuleminen

Sokeriverotyöryhmä on kuullut työskentelynsä aikana asiantuntijoita ja pyytänyt heiltä näkemyksiä sokeripitoisten tuotteiden verottamisen malleista. Taloustieteen alalta työryh-män kuultavana on ollut asiantuntijoita, jotka ovat omissa tutkimuksissaan perehtyneet sokeripitoisten tuotteiden verotukseen. Kuultavana olivat:

- Professori Jukka Pirttilä (Tampereen yliopisto), joka on ollut tekemässä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimusta Terveysperusteisen elintarvikeverotuksen vaiku-tukset kansalaisten terveydentilaan ja terveyseroihin.
- Professori Xavier Irz (Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT), joka on laa-tinut artikkelin Modeling physical quantities of food and nutrients consumed from ag-gregate data – with an application to Finland. Irz on lisäksi ollut tekemässä MTT:n ra-porttia The effectiveness of differentiated food taxes in promoting dietary quality and nutritional health: A review of the international and Finnish evidence.
- Erikoistutkija Tuomas Kosonen (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT), jo-ka on ollut laatimassa makeisveron käyttöönoton vaikutuksia koskenutta selvitystä Makeisvero – tehokasta kulutusverotusta vai kulutuskäyttäytymisen ohjausta.

Asiantuntijat olivat yhtä mieltä siitä, että ylipaino ja lihavuus ovat ongelmia suomalaisessa yhteiskunnassa. Sokeri ei ole kuitenkaan yksin ongelman syynä, vaan taustalla ovat laajemmat ruokailutottumuksiin ja elintapoihin liittyvät tekijät. Epäselvänä pidettiin, voidaanko yksinomaan elintarvikkeisiin kohdistuvilla valmisteveroilla vaikuttaa ratkaisevasti ihmisten kulutukseen, ruokailutottumuksiin ja terveyteen.

Asiantuntijoiden arviot sokeripitoisiin tuotteisiin kohdistuvan veron vaikuttavuudesta vaihtelivat. Kaikki kuitenkin katsoivat, että etukäteen ei voida olla varmoja, ohjaisiko verotus kuluttajia valitsemaan terveellisempiä vaihtoehtoja. Mahdollisena pidettiin, että ihmiset mukautuvat muuttuneeseen tilanteeseen muuttamatta olennaisesti omia tottumuksiaan. Ihmiset eivät välttämättä reagoi hintojen muutoksiin, koska he eivät huomaa niitä lainkaan tai eivät kiinnitä niihin huomiota. Näin voi käydä erityisesti sen vuoksi, että verotettavat tuotteet ovat verrattain halpoja eikä vero vaikuttaisi niiden hintoihin kovin paljoa. Tämän vuoksi verotason tulisi olla riittävän korkea, jotta se kannustaisi kuluttajia vähentämään sokerin kulutusta. Vaikuttavan verotason määrittäminen edellyttää sen hintatason löytämistä, jolla kuluttajat alkavat reagoida kulutustaan muuttamalla.

Verolla voi olla myös odottamattomia vaikutuksia, jos ihmiset siirtyvät verollisia tuotteita korvaaviin verottomiin tuotteisiin, koska joidenkin elintarvikkeiden kulutuksen vähenyessä kulutus lisääntyy toisissa elintarvikkeissa. On myös mahdollista, että sokerin verottaminen lisäisi terveellisten ruoka-aineiden käyttöä, mutta veron kokonaisvaikutukset jäisivät kuitenkin vähäisiksi, jos epäterveellisten ruoka-aineiden käyttö ei vähenisi. Lisäksi tulee huomata, että siirtyminen tuoteryhmän sisällä toisenlaiseen tuotteeseen on todennäköisempää kuin tuoteryhmään kuuluvan tuotteen käytön lopettaminen kokonaan. Tällöin veron vaikutusten kannalta ratkaisevaa on, onko tuoteryhmän sisällä tarjolla terveellisempiä vaihtoehtoja, joihin kuluttajat voivat siirtyä.

Veron vaikutusten ennustamista vaikeuttaa asiantuntijoiden mielestä se, että veron piiriin tulevien tuotteiden hintajouaston määrittäminen on vaikeaa. Esimerkiksi THL:n tutkimuksessa sokeripitoisille tuotteille määritetty hintajousto oli kansainvälisiin lukuihin verrattuna poikkeuksellisen korkea ja tutkimuksen tekijöiden mukaan siihen tulee suhtautua varauksella. Koska hintajouaston tarkka määrittäminen on vaikeaa, työryhmälle ehdotettiin hintajouaston vaihteluvälin käyttämistä vaikutustarkasteluissa yhden yksittäisen luvun sijasta.

Yhteen ainesosaan kohdistuvalla verolla ei katsottu voitavan parantaa ihmisten terveyttä näkyvästi. Veron terveysvaikutuksia ja hyväksyttävyyttä lisäisi kuitenkin asiantuntijoiden mielestä verotuottojen käyttäminen terveellisten elämäntapojen edistämiseen, kuten neuvontaan. Lisäksi tuotiin esiin, että verotuksen sijasta tai sen ohella tulisi käyttää myös muita keinoja, kuten valistusta ja rajoituksia. Esimerkiksi sokeriveron mahdollisen käytönoton yhteydessä tulisi järjestää laaja valistuskampanja terveellisestä ravitsemuksesta. Muutoin sokerin epäterveellisyyden korostaminen saattaisi johtaa siihen, että kuluttajat siirtyvät käyttämään veron ulkopuolelle jääviä tuotteita, kuten perunalastuja ja muita suosilaisia napostelutuotteita. Näitä tuotteita saatettaisiin myös alkaa pitää sokeroituja tuotteita terveellisempinä, koska niihin ei kohdistu veroa.

Veron tavoitteesta ja tarkoituksesta esitettiin erilaisia näkemyksiä. Asiantuntijoiden mukaan työryhmän tulisi arvioida muun muassa sitä, onko verotus tehokas keino tavoit-

teiden saavuttamiseksi. Jos veron ensisijainen tavoite on fiskaalinen, verotuottojen keräämisessä on käytettävissä valmisteveroja paljon tehokkaampia keinoja, kuten arvonlisäveron korottaminen. Tästä näkökulmasta voidaan katsoa, että veromallilla tulisi tavoitella ensisijaisesti terveysvaikutuksia. Toisaalta terveysvaikutusten toteutumista pidettiin epävarmana, kuten edellä on todettu. Myöskään tulonjakoon liittyviä ongelmia ei pääsääntöisesti voida korjata kulutusverotuksella, vaan siihen paremmaksi keinoksi nähtiin esimerkiksi tuloverotuksen kiristäminen.

Kaikki asiantuntijat korostivat sitä, että jos uudenlainen vero otetaan käyttöön, sen vaikutuksia tulisi seurata tiiviisti käyttöönoton jälkeen. Seurannan kannalta olennaista olisi, että veron tavoitteet määritellään lakia valmisteltaessa selkeästi. Lisäksi seurantaan tulisi varautua jo valmisteluvaiheessa määrittelemällä muun muassa seurannan mittarit, aineisto, toteuttaja sekä seurannasta aiheutuvien kustannusten kattaminen.

5.3 Johtopäätökset

Vaikka tutkimustiedon määrä terveysperusteisen verotuksen vaikutuksista on lisääntynyt, eivät tutkimustulokset ole yksiselitteisiä. Tutkimusten perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että makeis- ja sokerivero laskevat sokerituotteiden kulutusta, mutta arviot muutoksen suuruudesta vaihtelevat. Ongelmana näissä arvoissa on se, että ne eivät ota huomioon kulutuksen laadullisia muutoksia, eli siirtymistä ravintosisällöltään samanlaisiin, mutta halvempiin tuotteisiin. Lisäksi on otettava huomioon, että koko vero ei välttämättä mene kokonaisuudessaan tuotteiden loppuhintaan, jos tarjontapuolella katteet pienenevät. Vuoden 2011 alussa Suomessa käyttöönotettu makeisvero näyttää Kososen ja Ropposen (2012) estimointitulosten perusteella kuitenkin menneen 93-prosenttisesti eli liki kokonaan tuotteiden loppuhintoihin.

Sokeriveron etuna voidaan siis pitää sitä, että se kannustaisi siirtymään saman tuoteryhmän sisällä vähemmän sokeria sisältävien tuotteiden kuluttamiseen. Tämän mahdollisen muutoksen suuruutta ei tutkimuksissa ole kuitenkaan sokerituotteiden osalta analysoitu johtuen ainakin osittain sopivien aineistojen harvinaisuudesta. Pelkästään sokeriin tai hyvin rajattuun tuoteryhmään kohdistuvan veron ongelmana voidaan kuitenkin nähdä se, että sokerin vähentynyttä käyttöä saatetaan korvata muilla epäterveellisinä pidetyillä tuotteilla kuten suolaisilla naposteltavilla ja vähän sokeria sisältävillä, rasvaisilla leipomotuotteilla. Siten laaja ja huolellisesti suunniteltu terveysperusteinen verotus todennäköisesti toteuttaisi toivotut tavoitteet paremmin kuin pelkkä sokerivero tai kapea-alainen makeisten valmistevero. Lopuksi eri veromuotojen paremmuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös niiden keräämisestä verottajalle ja verotettaville aiheutuvat hallinnolliset kustannukset. Näitä kustannuksia ei kuitenkaan ole yleensä huomioitu terveysperusteista verotusta arvioivissa tutkimuksissa.

6 Lainsäädännön asettamat reunaehdot

6.1 Perustuslaki

Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan verolaista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrittäessä on sidottua (esimerkiksi PeVL 17/2007 ja 46/2004).

Verolainsäädäntöön vaikuttaa lisäksi muun muassa yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain 6 §. Yhdenvertaisuusperiaatetta tulkittaessa on kuitenkin otettava huomioon, että valmisteveron luonteeseen kuuluu jo lähtökohtaisesti veron kohdistuminen erikseen määritettyihin tuotteisiin ja että tällainen verotuksen tuotekohtainen kohdentaminen kuuluu lainsäätäjän harkintavaltaan. Yhdenvertaisuusperiaatetta ei tule tulkita sillä tavoin ahtaasti, että se estäisi lainsäätäjältä normaalin veropoliittisen harkinnan. Päinvastainen kanta kavenntaisi olennaisesti verolainsäädännön käyttämistä erilaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja valtion fiskaalisten intressien saavuttamiseksi. (Viljanen 2010). Verot ovat luonteeltaan yleiskatteellisia, eli niiden tuotot ohjataan valtion talousarvion kautta eri käyttötarkoituksiin. Verotuottojen korvamerkintä ei ole valtion budjettiperiaatteiden mukaista. Verotuottoja rahastoidaan vain eräissä poikkeustapauksissa. Rahastoinnin edellytyksistä ja sääätämisjärjestyksestä säädetään perustuslain 87 §:ssä.

6.2 Elintarvikelainsäädäntö

6.2.1 Yleistä

Elintarvikelainsäädäntö on pitkälle harmonoitu EU:ssa. Elintarvikelainsäädännön tavoitteena on turvata ihmisten terveys ja kuluttajien etujen korkeatasoinen suojelu. Lainsäädännön tarkoituksena on varmistaa, että elintarvikkeet ovat turvallisia ja ihmisravinnoksi sopivia ja että niistä annetaan kuluttajille oikeat ja riittävät tiedot elintarvikevalintojen tekemiseksi.

Elintarvikelainsäädäntöä on kahdenlaista: horisontaalista lainsäädäntöä, joka koskee kaikkia tuoteryhmiä, ja vertikaalista, vain tiettyä tuoteryhmää koskevaa lainsäädäntöä. Horisontaalisesta lainsäädännöstä ovat esimerkkeinä pakkausmerkintä- ja lisäainelainsäädäntö. Vertikaalista lainsäädäntöä on annettu muun muassa sokerista (KTMa 446/2003),

hedelmätäysmehuista ja vastaavista valmisteista (MMMa 1054/2010) sekä hedelmähilloista, hyytelöistä, marmeladeista ja vastaavista valmisteista (KTMa 474/2003). Vertikaaliset säädökset sisältävät kyseessä olevan tuoteryhmän koostumusta ja pakkauksiin tehtäviä erityismerkintöjä koskevia vaatimuksia. Esimerkiksi hedelmätäysmehuja ja vastaavia valmisteita koskeva maa- ja metsätalousministeriön asetus 1054/2010 edellyttää, että hedelmätäysmehujen pakkauksiin on tehtävä merkintä ”makeutettu” tai ”lisätty sokeria”, jos mehu on makeutettu lisäämällä asetuksen liitteessä mainittuja sokereita. Lisäksi pakkauksessa on ilmoitettava lisätyn sokerin enimmäismäärä kuiva-aineena ja g/l.

6.2.2 Kuluttajainformaatioasetus

Joulukuussa 2011 voimaan tullessa kuluttajainformaatioasetuksessa¹² säädetään elintarvikkeiden merkinnöissä ja esillepanossa käytettävistä pakollisista ja vapaaehtoisesti annettavista tiedoista. Kuluttajainformaatioasetus yhdistää EU:n pakkausmerkintädirektiivin ja ravintoarvomerkintädirektiivin. Uuden asetuksen myötä ravintoarvomerkintä tulee elintarvikkeissa pääsääntöisesti pakolliseksi. Myös sokerin määrä on ilmoitettava, eli kaikki luontaisten ja lisättyjen mono- ja disakkaridien yhteismäärät merkitään. Sokerin lisäksi merkittäväksi tulevat myös energia, rasvat, tyydyttyneet rasvahapot, hiilihydraatit, proteiini ja suola. Ravintoaineiden määrät on ilmoitettava grammoina sataa grammaa tai millilitraa kohden. Ravintoaineiden ilmoittamisvelvollisuuden taustalla on paitsi kuluttajien tiedonhalu ja pyrkimys terveellisimpiin valintoihin, myös kansallinen ja unionintasoinen kamppailu elintasosairauksia vastaan.

Asetuksen mukaan ravintoarvomerkintää ei edellytetä pienissä pakkauksissa, joiden pinta-ala on alle 25 cm². Tällaisia voisivat olla esimerkiksi pienet makeisrasiat, patukat ja purukumit. Ravintoarvomerkintää ei myöskään vaadita elintarvikkeissa, joiden tuotanto on pienimuotoista. Lisäksi yli 1,2 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävät alkoholijuomat ovat vaatimuksen ulkopuolella. Ravintoarvomerkintää ei edellytetä pakkaamattomilta elintarvikkeilta, joten esimerkiksi irtomyyntissä olevasta konditoriatuotteesta ei tarvitse ilmoittaa ravintoarvotietoja, vaikka tiedot on ilmoitettava kaupan hyllyllä olevasta vastaavasta pakatusta tuotteesta. Kuluttajainformaatioasetuksen mukaan pakkaamattomien tuotteiden merkinnöistä voidaan säätää jäsenvaltioissa kansallisesti. Ravintoarvomerkintävelvollisuus tulee voimaan siirtymäajan jälkeen vuoden 2016 lopulla.

Tuotteista ilmoitettavien ravintoarvotietojen tulee olla keskiarvoja, jotka voivat perustua valmistajan elintarvikkeesta tekemään analyysiin tai yleisesti tunnettuun ja hyväksyttyyn tietoon, kuten elintarvikkeiden koostumustietopankista saataviin ravintosisältötietoihin. Ravintoarvot voidaan määrittää myös tuotteen valmistuksessa käytettyjen ainesosien pitoisuuksiin ja määriin perustuvien laskelmien avulla. Euroopan komissio voi antaa tarkempia säädöksiä keskiarvoihin liittyvistä vaihteluväleistä.

Ainesosaluettelo on merkittävä nykyiseen tapaan edelleen pakkaukseen. Ainesosat ilmoitetaan valmistusmäärän mukaisesti alenevassa järjestyksessä, mutta ravintoarvo-

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1169/2011 elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011.

merkinnästä poiketen ainesosien määriä ei tarvitse ilmoittaa. Näin ollen sokerin käytöstä tuotteen valmistuksessa on kerrottava, mutta sen määrää ei toistaiseksi tarvitse ilmoittaa. Myös sokerialkoholien ja makeutusaineiden käytöstä on ilmoitettava pakkausmerkinnöissä.

6.2.3 Ravintosisältöprofiilit

Ravintosisältöprofiloinnilla tarkoitetaan elintarvikkeiden luokittelua elintarvikeryhmittäin valitun ravitsemuksellisen koostumuksen mukaisesti. Valitun koostumuksen edellytykset täyttävälle tuotteelle voidaan myöntää esimerkiksi oikeus ravitsemus- tai terveystieteen taikka tietyn merkin käyttämiseen. Suomessa Sydänmerkki perustuu ravintosisältöprofileihin. Myös Euroopan komissio on esittänyt ravintosisältöprofiilien käyttöönottoa vuonna 2008 antamassaan työasiakirjassa Working document on the setting of nutrient profiles, 2009¹³. EU:ssa ryhmittely perustuu sokerin, tyydyttyneen rasvan ja suolan määriin. Sydänmerkin kriteerit sokerille, tyydyttyneelle rasvalle ja suolalle ovat luonnosvaiheessa olevia EU-profileja tiukempia. Lisäksi Sydänmerkin kriteereihin kuuluu kuitu.

Ravintosisältöprofiliajattelussa ravintoaineiden pitoisuuksien vertailu tehdään elintarvikeryhmittäin, koska vertaaminen on mielekästä ainoastaan elintarvikeryhmien sisällä. Esimerkiksi jogurtin sokeripitoisuutta verrataan siten muiden nestemäisten maitotuotteiden sokeripitoisuuksiin ja lihaleikkeleen suolapitoisuutta muiden lihatuotteiden suolapitoisuuksiin. Lihaleikkeleen ja jogurtin sokerin tai suolan määriä ei ole mielekästä verrata keskenään, koska tuotteissa on luonteenomaisesti eri määrä näitä ravintoaineita. Tuotteet eivät ole myöskään kuluttajien näkökulmasta toisiaan korvaavia.

6.2.4 Elintarvikevalvonta

Ensisijainen vastuu elintarvikkeiden määräystenmukaisuudesta on elintarvikealan toimijalla, eli esimerkiksi valmistajalla, maahantuojalla ja markkinoijalla. Elintarvikealan toimijan on kaikissa tuotannon, jalostuksen ja jakelun vaiheissa vastuullaan olevissa toiminnoissa huolehdittava siitä, että elintarvikkeet täyttävät toiminnan kannalta asiaan kuuluvat elintarvikelainsäädännön vaatimukset ja varmistettava, että kyseiset vaatimukset täyttyvät. Tätä varten elintarvikealan toimijan on laadittava kirjallinen omavalvontasuunnitelma, noudatettava sitä ja pidettävä sen toteuttamisesta kirjaa.

Elintarvikevalvontaviranomaisten tehtävänä on varmistaa, että omavalvonta toimii. Elintarvikevalvontaa johtaa ja kehittää Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Käytännön valvonnasta vastaavat kunnalliset valvontaviranomaiset, Tulli, Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto (Valvira), puolustusvoimat ja Evira. Elintarvikevalvonta tulee järjestää EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004). Viranomaisvalvonta on suunnitelmallista ja sitä kohdistetaan riskien mukaan. Tarkastukset tehdään pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta.

¹³ Profiilien taustana on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1924/2006 elintarvikkeita koskevista ravitsemus- ja terveystieteilä.

Valvontaviranomaisella on oikeus saada salassapitosäädösten estämättä valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot elintarvikealan toimijoilta. Tiedonsaantioikeus koskee myös sellaisia valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja, jotka muutoin olisivat salassa pidettäviä. Elintarvikealan toimijan on myös kustannuksellaan annettava valvontaviranomaiselle valvontaa, tarkastusta ja näytteenottoa varten tarpeellinen apu.

6.3 Arvonlisäverotuksen mahdollisuudet

Arvonlisävero on yleinen kulutusvero, joka on yhdenmukaistettu Euroopan unionissa Euroopan yhteisöjen neuvoston arvonlisäverodirektiivillä (2006/112). Direktiivin mukaan jäsenvaltioilla voi olla yleinen verokanta ja enintään kaksi alennettua verokantaa. Yleisen verokannan vähimmäismääräksi on säädetty 15 % ja alennetuissa verokannoissa veron on oltava vähintään viisi prosenttia. Joillakin EU:n jäsenvaltioilla on käytössään myös nollaverokantoja tai direktiivissä säädettyjä vähimmäismääriä alempia verokantoja, jotka ne ovat saaneet säilyttää direktiivin siirtymäsäännösten perusteella. Nollaverokantoja ei voida kuitenkaan ottaa enää käyttöön. Alennettuja verokantoja voidaan soveltaa direktiivin liitteissä lueteltuihin tuotteisiin, kuten elintarvikkeisiin ja lääkkeisiin. Alennettujen verokantojen päätarkoituksena on pienentää veron regressiivisiä vaikutuksia.

Suomessa arvonlisäveron yleinen verokanta on 24 %. Suomessa on käytössä lisäksi kaksi alennettua verokantaa. Elintarvikkeiden, ravintolaruuan ja rehun verokanta on 14 %. Lääkkeiden, kirjojen, henkilökuljetuksien, majoituksen, kulttuuri- ja viihdetilaisuuksien, liikuntapalveluiden, televisiolupamaksutulojen, tiettyjen taide-esineiden ja tekijänoikeuskorvausten sekä tilattujen sanoma- ja aikakauslehtien arvonlisäverokanta on 10 %. Suomessa kaikkiin elintarvikkeisiin sovelletaan samaa 14 prosentin alennettua verokantaa, eikä elintarvikkeita ole eroteltu ryhmän sisällä. Eräillä jäsenvaltioilla on käytössään joillain elintarvikkeilla eriytetty verokanta, jonka soveltamisesta on sovittu liittymissopimuksessa.

Terveellisten elintarvikkeiden kulutusta on ehdotettu edistettävän niiden arvonlisäveroa alentamalla. Koska arvonlisäverojärjestelmä on EU:ssa pitkälle yhtenäistetty, muista elintarvikkeista poikkeavan verokannan soveltamiseen terveysvaikutteisiin hyödykkeisiin liittyy riski siitä, että verokohtelu ei olisi unionin oikeuden mukaista. EU:n lainsäädäntö edellyttää, että toisiaan korvaaviin kilpaileviin tuotteisiin sovelletaan samoja verokantoja ja terveellisten elintarvikkeiden objektiivista määrittelyä tavalla, joka ei syrjisi korvaavia kilpailevia tuotteita, on pidetty vaikeana. Yhtenä teoreettisena vaihtoehtona nykyiselle makeisverolle on esitetty mallia, jossa valittujen elintarviketuoteryhmien arvonlisäveroa korotettaisiin nykyiseltä alennetulta verokannalta yleiselle verokannalle. Tässä mallissa yleisen verokannan elintarvikkeet tulisi määrittää tullitariffinimikkeiden avulla. Riskinä olisi kuitenkin, että malli ei olisi arvonlisäverotusta koskevan, EU-oikeuden tulkinnassa korostuneen neutraalisuusvaatimuksen mukainen. Neutraalisuusvaatimuksen vuoksi korkeammalla verokannalla verotettavaksi voidaan valita vain sellaisia tuoteryhmiä, jotka ovat objektiivisesti arvioiden muita kuin elintarvikkeita. Arvonlisäverolain 85 §:n määritelmän mukaan elintarvikkeella tarkoitetaan ruokatavaraa, juomaa tai muuta sellaisenaan ihmisen nautittavaksi tarkoitettua ainetta sekä niiden raaka-aineita, mausteita, säilöntäaineita

ja lisäaineita. Yleisessä elintarvikeasetuksessa (178/2002) elintarvikkeella tarkoitetaan mitä tahansa ainetta tai tuotetta, myös jalostettua, osittain jalostettua tai jalostamatonta tuotetta, joka on tarkoitettu tai jonka voidaan kohtuudella olettaa tulevan ihmisten nautittavaksi. Nykyisen makeisveron alaisia tuotteita pidetään arvonlisäverotuksessa elintarvikkeina, joten niiden verottamiseen korkeammalla verokannalla liittyy edellä kuvattu EU-oikeudellinen ongelma.

Sokeriverosta puhuttaessa on usein esitetty, että epäterveellisten tuotteiden veronkorotuksen yhteydessä tulisi samalla alentaa esimerkiksi hedelmien ja kasvien arvonlisäverotusta terveysvaikutusten tehostamiseksi. Hedelmien ja kasvien verokannan alentaminen alimmalle arvonlisäverokannalle voisi olla teknisesti mahdollista, jos tuoteryhmät määriteltäisiin tullitariffinimikkeiden avulla. Rajanveto-ongelmia syntyisi kuitenkin jo kasvis- ja hedelmäjalosteiden (esimerkiksi pakastetut ja säilötyt) verotuksessa. Malliin liittyy edellä kuvattu yleinen EU-oikeudellinen ongelma suhteessa muihin elintarvikkeisiin. Lisäksi on huomattava, että veroa voitaisiin alentaa vain neljä prosenttiyksikköä alimman arvonlisäverokannan tasolle, millä olisi vain vähäinen vaikutus tuotteiden loppuhintoihin tai kysyntään. Verolajia valittaessa on otettava huomioon myös sille asetetut yleiset tavoitteet. Arvonlisäverotuksessa lähtökohtana on pyrkimys olla vääristämättä kysyntää tai kilpailua, minkä vuoksi neutraalisuusperiaate on tässä verolajissa keskeinen. Pistemäiset valmisteverot puolestaan vaikuttavat ja niillä pyritäänkin vaikuttamaan kysyntään.

6.4 Valmisteverotusta koskeva lainsäädäntö ja menettelyt

Suomessa kannetaan direktiivin perusteella yhdenmukaistettuja valmisteveroja alkoholi- ja tupakkatuotteista, nestemäisistä polttoaineista sekä sähköstä ja eräistä energiatuotteista. Tämän lisäksi makeiset, jäätelö ja virvoitusjuomat sekä eräät juomapakkauskaukset ovat Suomessa kansallisten valmisteverojen alaisia tuotteita. Valmisteveron luonteista maksua tai veroa kannetaan jätteistä, voiteluöljyistä ja öljytuotteiden kuljetuksista. Tuotteiden veronalaisuudesta, verotasoista ja verottomuudesta säädetään aineellisissa verolaeissa.

Osana EU:n sisämarkkinoita alkoholi- ja tupakkatuotteille sekä sähkölle ja energiatuotteille on säädetty neuvoston direktiiveillä yhtenäinen veropohja, veron rakenne ja verotusojen vähimmäismäärät. Sisämarkkinoiden yhtenä lähtökohtana on tavaroiden vapaa liikkuvuus unionin alueella, minkä vuoksi tavariin ei voida kohdistaa verotustoimenpiteitä jäsenvaltioiden välisillä rajoilla. Tämän vuoksi EU-lainsäädännöllä on määritelty, missä jäsenvaltiossa ja minkä ajankohdan perusteella tuotteista kannetaan valmistevero ja miten rajamuodollisuuksien puuttuessa valvotaan tuotteiden siirtoja EU:n alueella verotuksen toteuttamiseksi. Näitä seikkoja koskevat jäsenvaltioita velvoittavat säännökset sisältyvät niin sanottuun valmisteverotusdirektiiviin¹⁴.

¹⁴ Neuvoston direktiivi 2008/118/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta.

Valmisteverotusdirektiivin periaatteena on, että EU:n valmisteveroalueella valmistetut tai sinne veroalueen ulkopuolelta tuodut valmisteveron alaiset tuotteet verotetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa ne luovutetaan lopulliseen kulutukseen. Lähtökohtana on myös, että muista EU:n jäsenvaltioista siirrettyjen tuotteiden verotus toteutetaan tasapuolisesti kotimaista alkuperää olevien tuotteiden kanssa ja niiden verotuksen yhteydessä. Valmisteverotusdirektiivi sisältää keskeiset aineelliset ja menettelytapaa koskevat periaatteet verotuksen tavoitteiden toteuttamiseksi yhteisön sisämarkkinakaupassa, mutta jättää laajalti jäsenvaltioiden toimivaltaan päättää verotuksen kansallisesta toteuttamisesta. Direktiiviä sovelletaan ainoastaan yhdenmukaistettuun valmisteverotukseen kuuluviin tuotteisiin. Jäsenvaltioilla on kuitenkin direktiivin mukaan oikeus kantaa valmisteveroja myös muista tuotteista edellyttäen, ettei se aiheuta rajamuodollisuuksia jäsenvaltioiden välisessä kaupassa.

Valmisteverotusdirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat erityistarkoituksissa kantaa myös muita välillisiä veroja valmisteveron alaisista tavaroista, jos nämä verot ovat valmisteveron tai arvonlisäveron perusteen määrittämistä, veron määrän laskentaa sekä verosaatavan syntymistä ja valvontaa koskevan unionin lainsäädännön mukaisia. EU:n lainsäädännössä säädetään jäsenmaissa sovellettavien alkoholijuomaverojen rakenteesta¹⁵ ja alkoholin valmisteverojen vähimmäismääristä¹⁶. Jäsenvaltioiden on kannettava direktiiveissä säädetyillä perusteilla vähintään määrättyjen vähimmäisverojen suuruisia valmisteveroja. Alkoholi-juomia tulee verottaa etyylialkoholipitoisuuteen tai tilavuuteen perustuen.

Valmisteverotuslaki (182/2010) sisältää yleiset, kaikkia valmisteveroja koskevat menettely- ja muut verotussäännökset. Valmisteverotuslaissa säädetään valmisteverotusdirektiivin mukaisesti väliaikaisen verottomuuden järjestelmästä, jossa voidaan valmistaa, jalostaa, pitää hallussa tai siirtää tuotteita verottomasti. Tuotteista suoritetaan vero, kun tuotteet poistuvat väliaikaisen verottomuuden järjestelmästä. Tuotteita voidaan siirtää verottomuuden järjestelmässä ainoastaan luvan saaneiden toimijoiden välillä. Veron suorittamisvelvollisuus syntyy silloin, kun valmisteveron alainen tuote luovutetaan kulutukseen Suomessa. Kulutukseen luovutus tapahtuu, kun tuotteet poistuvat verottomuuden järjestelmästä. Väliaikaisen verottomuuden järjestelmää sovelletaan Suomen alueella myös kansallisen valmisteveron alaisiin tuotteisiin. Kansallisten valmisteverojen alaisten tuotteiden siirtoihin Suomen ja toisen jäsenvaltioiden välillä ei kuitenkaan voida soveltaa yhdenmukaistettuihin veroihin käytettäviä EU:n valvontatietojärjestelmiä eikä valvonta- tai virka-apumenettelyjä. Valmisteverojen kantaminen ja yleinen valvonta kuuluu Tullille.

Keskeisimpiä luvanvaraisia toimijoita väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmässä ovat valtuutetut varastonpitäjät. Valtuutetulla varastonpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka tulliviranomainen on valtuuttanut ansiotoiminnassaan verottomassa varastossa valmistamaan, jalostamaan, pitämään hallussaan, vastaanottamaan ja lähettämään valmisteveron alaisia tuotteita väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä. Verottomalla varastolla tarkoitetaan paikkaa, jossa valtuutettu varastonpitäjä harjoittaa valmisteveron alaista toimintaa. Valmistevero suoritetaan vasta luovutettaessa tuotteet varastosta kulutukseen. Valtuutetut varastonpitäjät ovat pääsääntöisesti valmis-

¹⁵ Neuvoston direktiivi 92/83/ETY, annettu 19 päivänä lokakuuta 1992, alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta.

¹⁶ Neuvoston direktiivi 92/84/ETY, annettu 19 päivänä lokakuuta 1992, alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen määrien lähentämisestä

teveronalaisia tuotteita valmistavia tai tukkukauppaa harjoittavia yrityksiä. Valtuutettuna varastonpitäjänä toimivia yrityksiä on yhteensä vähän yli 400. Näistä noin 130 on makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valtuutettuja varastonpitäjiä, joilla on noin 200 verotonta varastoa. Vähittäismyyntivarastoille tai -tiloille ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta myönnetä verottaman varaston lupaa. Valtuutetun varastonpitäjän tulee turvata valmisteverojen suorittaminen antamalla tulliviranomaiselle vakuus lupapäätöksen yhteydessä.

Rekisteröidyllä vastaanottajalla on oikeus ainoastaan vastaanottaa valmisteveron alaisia tuotteita väliaikaisesti verottomina toisesta jäsenvaltiosta tai Suomessa sijaitsevasta tuontipaikasta. Rekisteröity vastaanottaja ei siis saa varastoida eikä lähettää tuotteita edelleen väliaikaisesti verottomina, vaan tällainen maahantuojia suorittaa verot aina kootusti kukin kuukauden aikana vastaanottamistaan tuotteista. Myös rekisteröidyltä vastaanottajalta vaaditaan lupapäätöksessä valmisteverovakuus. Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverossa rekisteröitynä vastaanottajana toimii noin 50 yritystä.

Tuotteita ansiotoiminnassaan satunnaisesti vastaanottavat voivat toimia väliaikaisesti rekisteröitynä vastaanottajana, jolla on oikeus vastaanottaa toisesta jäsenvaltiosta tai Suomessa sijaitsevasta tuontipaikasta yksilöity tuote-erä verottomuuden järjestelmässä. Tällaisen verovelvollisen on suoritettava vero erikseen jokaisesta vastaanottamastaan tuote-erästä. Väliaikainen rekisteröinti tapahtuu ilmoittamalla tulliviranomaiselle ennakoon tuotteiden hankkimisesta sekä asettamalla eräkohtainen vakuus ennen tuotteiden lähettämistä. Myös kansallisten verojen alaisia tuotteita voi hankkia satunnaisesti toisesta jäsenvaltiosta vastaavan tapaisella menettelyllä, mutta näiden verojen osalta vastaanottajan ei tarvitse asettaa valmisteverovakuutta, eikä antaa muutakaan ennakkoilmoitusta Tullille.

EU:n ulkopuolelta maahantuotuja tuotteita voidaan siirtää väliaikaisen verottomuuden järjestelmään. Rekisteröity lähettäjä voi lähettää yhdenmukaistetun valmisteveron alaisia tuotteita tuontipaikalta Suomessa tai toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan verottomaan varastoon tai rekisteröidylle vastaanottajalle. Rekisteröityä lähettäjää ei tarvita, kun siirretään kansallisten valmisteverojen alaisia tuotteita tuontipaikasta verottomaan varastoon tai rekisteröidylle vastaanottajalle.

Luvanvaraisten toimijoiden, kuten valtuutettujen varastonpitäjien ja rekisteröityjen vastaanottajien, verotus tapahtuu verokausittain. Verokautena on kalenterikuukausi. Nämä verovelvolliset antavat valmisteveroilmoituksen verokautta seuraavan kuun 18. päivään mennessä ja maksavat veron 27. päivään mennessä. Muiden kuin luvanvaraisten verovelvollisten tulee antaa valmisteveroilmoitus neljän arkipäivän kuluessa tuotteiden vastaanottamisesta ja maksaa vero kymmenen arkipäivän kuluessa. Sähköinen asiointi ei vielä ole teknisesti mahdollista valmisteverotuksessa, vaan veroilmoitukset annetaan nykyisin paperilomakkeella, jonka pohjalta tulliviranomainen tekee verotuspäätöksen. Valmisteveroilmoituksia annettiin vuonna 2011 vähän alle 29 000. Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveroa koskevia ilmoituksia oli 4 400, joista noin puolet tuli ilman valmisteverolupaa toimivilta satunnaisilta maahantuojilta.

Valmisteverotuslaki sisältää myös säännökset yksityishenkilöiden toisesta jäsenvaltiosta tai EU:n ulkopuolelta tuomien tai hankkimien tuotteiden verotuksesta. Sisämarkkinaperiaatteen mukaisesti toisesta jäsenvaltiosta Suomeen saapuva yksityishenkilö saa tuoda tuotteet verotta mukanaan edellyttäen, että ne tulevat hänen omaan käyttöönsä ja hän kuljettaa

ne itse. Laki sisältää säännökset niistä kriteereistä, jotka tulee ottaa huomioon arvioitaessa sitä, onko tuotteet tuotu omaan käyttöön vai kaupallisessa tarkoituksessa. Jos tuotteet on tuotu kaupallisessa tarkoituksessa, tuotteista on maksettava valmistevero. Valmisteverotuslaissa säädetään rajoituksia yksityishenkilön EU:n ulkopuolelta verottomasti tuomille alkoholi- ja tupakkatuotteille sekä polttoaineelle. Muiden tuotteiden satunnaista matkustajatuontia omaan käyttöön on rajoitettu ainoastaan tuonnin arvoa koskevilla enimmäismäärillä. Yksityishenkilö voi myös ostaa tuotteita etämyynnillä toisesta jäsenvaltiosta, jolloin myyjä tai joku hänen puolestaan vastaa tuotteiden kuljetuksesta Suomeen. Myyjällä on mahdollisuus asettaa tulliviranomaisen hyväksymä veroedustaja hoitamaan valmisteverojen maksaminen Suomessa myyjän puolesta. Niin sanotusta etäostosta on kysymys silloin, kun yksityishenkilö ostaa muuten kuin etämyynnillä toisesta jäsenvaltiosta tuotteita, jotka toinen yksityishenkilö tai ammattimainen elinkeinonharjoittaja kuljettaa hänen puolestaan Suomeen. Tällöin verovelvollinen on yksityishenkilö sekä se, joka osallistuu tuotteiden kuljettamiseen, ja se, joka pitää tuotteita hallussa Suomessa.

6.5 Syrjimättömyysperiaate

Jäsenvaltioita velvoittavasta verojen ja maksujen syrjintäkiellosta säädetään Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 110 artiklassa. Sen mukaan jäsenvaltiot eivät saa määrätä muiden jäsenvaltioiden tuotteille minkäänlaisia korkeampia välittömiä tai välillisiä maksuja kuin ne välittömästi tai välillisesti määräävät samanlaisille kotimaisille tuotteille. Jäsenvaltiot eivät saa myöskään määrätä muiden jäsenvaltioiden tuotteille sellaisia sisäisiä maksuja, joilla välillisesti suojellaan muuta tuotantoa. Syrjintäkiellon tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltio ei käytä sisäisiä veroja ja maksuja kotimaisten taloudellisten toimijoiden suosimiseen verrattuna muissa jäsenvaltioissa oleviin kilpailijoihin, jotka saattavat kyseisen jäsenvaltion markkinoille samanlaisia tuotteita. Syrjintäkielto edellyttää, että kotimaisia tuotteita ja tuontituotteita kohdellaan verotuksessa yhdenmukaisesti, jollei erilaiselle käsittelylle ole objektiivisia perusteita.

Vero tai maksu on syrjintäkiellon vastainen, jos toisesta jäsenvaltiosta tuodulle tuotteelle määrätään vero, joka lasketaan eri tavalla tai erilaisten yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti kuin samanlaiseen kotimaiseen tuotteeseen kohdistettu vero. Edellytyksenä on lisäksi, että tuontituotteeseen kohdistuva vero on, vaikka vain tietyissä tapauksissa, korkeampi kuin kotimaisen tuotteen vero. Vaikka jäsenvaltioille jätetään oikeuskäytännön mukaan mahdollisuus soveltaa tuontitavaraan ja samanlaiseen kotimaiseen tuotteeseen erilaista verotusjärjestelmää, se on mahdollista vain, jos maahantuotuun tuotteeseen kohdistuva vero on kaikissa tapauksissa yhtä suuri tai pienempi kuin samanlaisesta kotimaisesta tuotteesta kannettava vero.

EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan verotusjärjestelmän syrjivyyttä arvioitaessa on otettava huomioon verokantojen lisäksi verojen määräytymisperusteet ja veronkantomenettelyt (C-221/06, Stadtgemeinde Frohnleiten, kohta 51). Ratkaisevaa on se, miten vero tosiasiallisesti vaikuttaa kotimaisiin tuotteisiin ja tuontituotteisiin (C-55/79, Komissio vastaan Irlanti). Vero voi siten olla tuontituotteita syrjivä, vaikka veron määrä olisi sama

kuin kotimaisilla tuotteilla. Syrjintä voi ilmetä esimerkiksi tuontituotteisiin kohdistuvina hallinnollisina muodollisuuksina, jotka eivät koske kotimaassa valmistettuja tuotteita. Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan syrjintäkiellon rikkomista ei voida perustella hallinnollisilla tai muilla käytännön ongelmilla.

Syrjintäkiellon soveltamisessa voidaan erottaa kaksi keskeistä kysymystä: kotimaisen ja muiden jäsenvaltioiden tuotteiden samanlaisuuden tai korvaavuuden arvioiminen sekä toisaalta näiden tuotteiden verorasituksen vertaaminen ja kotimaisen tuotannon suojelevaikutuksen arvioiminen. Euroopan tuomioistuimien on korostanut tuotteiden samanlaisuuden riittävän joustavaa ja laajaa tulkintaa. Veromallin syrjimättömyyttä tarkasteltaessa on vertailtava keskenään kotimaisten tuotteiden ja niiden kanssa samanlaisiksi luokiteltavien maahan tuotujen tuotteiden verorasitusta. Samanlaisten tuotteiden käsitettä on tulkittava riittävän joustavasti. EU-tuomioistuimen mukaan samanlaisina on pidettävä tuotteita, joilla on kuluttajan kannalta vastaavat ominaisuudet ja jotka täyttävät samat tarpeet. Tuotteilta ei siis edellytetä ehdotonta samanlaisuutta, vaan huomioon otetaan käytön vastaavuus ja vertailukelpoisuus. (C-168/78 ja C-45/75) Verotuksen tavoitteet eivät ole pelkästään fiskaalisia. Nämä muut tavoitteet ilmenevät eriyttynä verokohteluna. EU:n oikeuskäytännössä on todettu, että samanlaistenkin tuotteiden erilainen verorasitus on kuitenkin mahdollista, jos se on seurausta tuotteen alkuperästä riippumattomista objektiivisista perusteista. Ratkaisukäytännön mukaan EU-oikeus ei rajoita jäsenvaltioiden vapautta säätää tuotteille porrastettua verojärjestelmää objektiivisten perusteiden mukaisesti, vaikka tuotteet olisivat samanlaisia. Objektiivisia perusteita ovat EU-tuomioistuimen mukaan esimerkiksi käytettyjen raaka-aineiden laatu ja käytetyt valmistusmenetelmät. Tällainen porrastaminen on kuitenkin unionin oikeuden mukaista vain, jos sillä tavoitellaan perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden vaatimusten mukaisia päämääriä. Lisäksi porrastus on toteutettava siten, että sillä voidaan välttää kaikenlainen muista jäsenvaltioista tapahtuvan tuonnin suora tai välillinen syrjintä tai kilpailevan kotimaisen tuotteen suojeleminen (C-213/96, Outokumpu Oy, kohta 30). Kielletystä verosyrjinnästä on kysymys, jos veroedun edellytykset ovat sellaiset, että ainoastaan kotimaiset tuotteet voivat ne täyttää.

Syrjintäkiellon vuoksi verovapauksia ei ole mahdollista toteuttaa, jos se johtaisi tuontituotteen erilaiseen verokohteluun samanlaisiin kotimaisiin tuotteisiin verrattuna. Syrjimättömyysperiaate ei estä tiettyjen tuoteryhmien vapauttamista verosta, mutta rajoittaa alemman verorasituksen tai verovapauksien käyttöä samankaltaisten tuotteiden kesken. Euroopan komissio on esimerkiksi todennut, että ksylitoli, sorbitoli ja mannitoli ovat samankaltaisia aineita, joten Suomessa vuoteen 1999 voimassa ollut ksylitolin verovapaus oli syrjintäkiellon vastaista.

6.6 Valtiontukisäännökset

Valtion tukitoimenpiteitä koskevan sääntelyn tavoitteena on sisämarkkinoiden peruspauksien turvaaminen jäsenvaltioiden kansallisilta toimenpiteiltä, joilla kansallisia yrityksiä tai toimialaa suositaan. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Milloin tukea pidetään valtiontukena, on määritelty SEUT 107 artiklan 1 kohdassa. Tuen katsominen valtiontueksi edellyttää seuraavien neljän kriteerin täyttymistä:

1. Julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin.
2. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa.
3. Etu on valikoiva, eli se kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin.
4. Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Valtiontuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Jäsenvaltiot eivät itse voi tehdä lopullista arvioita tukien hyväksyttävyydestä, vaan valtiontukiin sovelletaan komissiolle tehtävää ilmoitusmenettelyä. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien sopivuus yhteismarkkinoille. Ennen komission hyväksyntää tukea ei saa ottaa käyttöön. Ilman komission hyväksyntää yritykselle myönnetty valtiontuki on laitton ja jäsenvaltio voi joutua perimään tuen takaisin yritykseltä. Komission rooli on keskenen valtiontukisääntelyssä ja valtiontukien valvonnassa.

Viime kädessä EU:n tuomioistuim ratkaisee, kuuluuko jokin toimenpide artiklan 107 soveltamisalaan. Toimenpidettä arvioidaan sen vaikutusten perusteella. EU:n tuomioistuim on jo varhaisessa vaiheessa korostanut valtiontukikäsitteen laajaa tulkintaa. Tuen on suosittava jotakin yritystä tai toimialaa. Jäsenvaltioiden toimet, jotka vaikuttavat yleisesti kaikkiin yrityksiin tai koko elinkeinoelämään, jäävät valtiontukikäsitteen ulkopuolelle. Myös verotukseen voi sisältyä tukielementtejä, joita pidetään valtiontukena, jos toimet eivät ole yleisen verojärjestelmän mukaisia ja täyttävät muut valtiotuelle tarkoitetut ehdot. Eri-laiset veronalennukset ja –porrastukset sekä verovapaudet tai veron soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen ovat toimenpiteitä, joiden osalta on suoritettava valtiontukitarkastelu. Jos kyseessä on valtiotuki, on selvitettävä, löytykö toimenpiteelle peruste, jolla se voidaan katsoa hyväksyttäväksi yhteismarkkinoille.

Tyypillinen peruste valtiontukea koskevien säännösten soveltamiselle verotustoimenpiteeseen on, että toimenpiteellä poiketaan yleisen verojärjestelmän soveltamisesta tiettyjen yritysten eduksi. Siten verovapaus muodostaa lähtökohtaisesti edellä tarkoitetun edun valtiontukinäkökulmasta. Komission tiedonannon (1998 valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen) mukaan tukea arvioitaessa on ensin määriteltävä yleinen verojärjestelmä, minkä jälkeen tutkitaan, voidaanko poikkeusta perustella verojärjestelmän luonteella tai taloudellisella rakenteella. On siis tutkittava, perustuvatko tai ovatko poikkeukset johdettavissa objektiivisesti ja loogisesti verojärjestelmän pääperiaatteista ja tavoitteista. Jos näin ei ole, kyse on SEUT 107 artiklan mukaisesta valtiontuesta.

Tuen valikoivuuden käsite on laajentunut EU-tuomioistuimen viimeaikaisten ratkaisujen myötä (C-487/06 P, C-279/08 P). Uusia veroja suunniteltaessa on jatkossa entistä tarkemmin kiinnitettävä huomiota veron tavoitteiden määrittelymiseen ja toimenpiteen todellisiin vaikutuksiin. Käytännössä viimeaikainen oikeuskäytäntö vaikeuttaa merkittävästi verotustoimenpiteen suunnittelua tiettyä alaa tai tiettyjä tuotteita koskevassa verotuksessa. Verotuksen tavoitteilla on suuri merkitys myös vaikutusten arvioinnissa. Verojärjestelmän tulee olla veron tavoitteiden kannalta objektiivisesti ja loogisesti toteutettu eikä sen tule rajoittaa tai heikentää määriteltyjen tavoitteiden toteutumista¹⁷.

Jos tuen määrä on vähämerkityksinen, tulee sovellettavaksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annettu komission asetus (EY) N:o 1998/2006, jäljempänä de minimis -asetus. De minimis -asetuksen mukaan yritykselle on mahdollista maksaa tukea enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Summassa tulee huomioida kaikkien eri viranomaisten yhteensä de minimis -tukena kyseisenä ajanjaksona myöntämä rahoitus. Tuki voi olla lähtökohtaisesti tarkoitettu mihin tahansa yrityksen kustannuksiin, kunhan yrityksen eri lähteistä kolmen verovuoden aikana saama de minimis -tuki ei ylitä 200 000 euron rajaa. Suomessa tätä periaatetta on sovellettu, kun pientuotanto on jätetty makeisveron ulkopuolelle. Kaikista muista tukimuodoista poiketen de minimis -tuesta ei tarvitse tehdä minkäänlaisia ilmoituksia tai raportointia komissiolle.

6.7 Johtopäätökset

Kansallinen ja EU:n lainsäädäntö asettavat pakottavia reunaehtoja verotukselle. Perustuslaki edellyttää laissa säädettävän verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista. Kansallisten valmisteverojen osalta on myös aina otettava huomioon EU:n perustamissopimuksen määräykset. Erityisesti on huolehdittava sisämarkkinoiden toimivuudesta, syrjimättömyydestä ja valtiontukimääräysten noudattamisesta. Vero ei saa myöskään estää normaalia kilpailua. EU:n oikeus voi rajoittaa myös mahdollisuuksia valikoida veronalaiset ja veron ulkopuolelle jäävät tuoteryhmät vapaasti. Käytännössä kansallisten valmisteverojen EU-oikeuden mukainen valmistelu on haastavaa.

Arvonlisäverotuksessa käytetään tietyn ehdoin alennettuja verokantoja, mitä on esitetty valmisteverotuksen vaihtoehdoksi terveellisen ravitsemuksen edistämiseksi. Arvonlisäverotuksen osalta työryhmä katsoo, että EU-oikeus ei mahdollista eriyttää elintarvikkeiden verokantoja siten, että voitaisiin tarkalla tasolla huomioida tuotteiden erilaiset terveysvaikutukset. EU-oikeuteen liittyvien riskien vuoksi työryhmä ei pidä arvonlisäverotuksen käyttämisestä sokeripitoisten tuotteiden verottamisessa todellisenä vaihtoehtona.

Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että verotus toteutettaisiin valmisteverotuslain mukaisessa verotusmenettelyssä. Käytössä jo oleva toimiva verotusmenettely helpottaa veron käyttöönottoa, kun siinä voidaan tukeutua olemassa oleviin menettelysääntöihin. Lisäksi veron kantamiseen tulisi ensisijaisesti käyttää samaa kantojärjestelmää kuin

¹⁷ Kappale perustuu Nicolaidesin ja Rusun artikkeliin, The Concept of Selectivity: An ever wider scope. European State Aid quarterly 2/2012.

muillakin valmisteveroilla. Valmisteverotuksessa nykyisin käytettävä tietojärjestelmä on kuitenkin teknisesti niin vanhentunut, ettei siihen ole mahdollista tehdä merkittäviä muutoksia. Valmisteverotuksen uuden tietojärjestelmän uudistaminen on jo aloitettu, mutta siihen voidaan liittää uusia veroja aikaisintaan vuoden 2015 alusta. Uusi järjestelmä mahdollistaa veroilmoitusten antamisen ja käsittelemisen sähköisesti. Uuden veron käyttöön-otto on mahdollista vasta sitten, kun uusi veronkantojärjestelmä on valmis.

Elintarvikkeita koskeva lainsäädäntö ei rajoita verolainsäädännön ratkaisuvaihtoehtoja, mutta sitä voidaan hyödyntää veromalleja luotaessa. Esimerkiksi kuluttajainformaatioasetuksen perusteella tuotteiden kokonaissokeripitoisuuden ilmoittaminen tulee pakolliseksi siirtymäajan jälkeen ja verotuksessa voitaisiin käyttää hyväksi ilmoitusvelvollisuutta sitomalla vero tuotteen kokonaissokeripitoisuuteen. Myös ravintosisältöprofileihin liittyvää ajattelumallia voidaan käyttää hyväksi esimerkiksi päätettäessä, mitkä tuoteryhmät kuuluvat veron piiriin.

Työryhmä katsoo, että alkoholi ja alkoholijuomat tulisi rajata kansallisen verotuksen ulkopuolelle EU-oikeuden vuoksi. Työryhmän selvittävänä oleva valmistevero ei perustuisi juomien alkoholipitoisuuteen, joten se ei täyttäisi alkoholijuomien osalta unionin lainsäädännön asettamia edellytyksiä.

Merkittävimmät rajoitukset veromallille asettavat EU-oikeuden syrjimättömyysperiaate ja valtioneuvoston määräykset. Syrjintäkielto vaikuttaa merkittävästi siihen, millainen sokerivero kansallisesti voidaan ottaa käyttöön. Kotimaisilta tuotteilta ja tuontituotteilta kannettavan veron on oltava samansuuruinen ja veron määräytymisperusteiden tulee olla yhdenmukaiset. Syrjimättömyysperiaate on otettava huomioon määritettäessä veropohjaa ja verovapauksia. Se estää esimerkiksi pelkän ksylitolin vapauttamisen verosta, koska se syrjisi muita sokerialkoholeja, kuten sorbitolia ja maltitolia.

Verotuksesta aiheutuvien hallinnollisten velvoitteiden on oltava yhdenmukaiset, tai ei ainakaan raskaammat tuontituotteille. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tuotteen sokeripitoisuudesta vaadittavien selvitysten on oltava samat riippumatta siitä, onko kyseessä tuontituote vai kotimassa valmistettu tuote. Myös veroilmoituksen tekemiseen ja veron maksuun liittyvät menettelyt eivät voi olla tuontituotteille raskaampia. Veroa ei voida myöskään kantaa eri vaiheissa kotimaisilta ja tuontituotteilta, vaikka se olisi hallinnollisesti helpompaa. Tämän vuoksi on hylättävä väliraportissa esitelty lisätyn sokerin veromalli, jossa sokeri verotettaisiin kotimaassa raaka-aineena, mutta tuontituotteilta edellytettäisiin valmistukseen käytetyn sokerin ilmoittamista.

Vero voidaan porrastaa siten, että vero määräytyisi tuotteen sokeripitoisuuden mukaan joko grammakohtaisesti (senttiä per gramma) tai muulla tavoin objektiivisesti määrätyn veroasteikon mukaan. Porrastusta on kuitenkin sovellettava samalla tavoin kotimaisiin tuotteisiin ja tuontituotteisiin.

Syrjimättömyysperiaate ei estäne tiettyjen tuoteryhmien, kuten hedelmien, marjojen ja kasvien, vapauttamista verosta, jos se ei johda kotimaisten tuotteiden suosimiseen. Veron soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden määrittelyä tullinimikkeistön avulla voidaan pitää lähtökohtaisesti neutraalina valintaperusteena, vaikka samankaltaisten tuotteiden kuuluminen eri nimikeryhmiin voi johtaa siihen, että toistensa kanssa vaihtoehtoiset tuotteet voivat saada eri verokohtelun sen perusteella, mihin tullinimikkeeseen ne kuuluvat. Nimikkeistä ei kuitenkaan saa tarkoituksellisesti poimia tuontituotteita.

Veroon voitaneen määrittää sokeripitoisuuden alaraja, jonka alittuessa tuote ei ole veron piirissä. Alarajaa on kuitenkin sovellettava yhdenmukaisesti sekä kotimaisiin että tuonti-tuotteisiin. Esimerkiksi Tanskan rasvaverossa verollisille tuotteille asetettiin tyydyttyneen rasvan vähimmäismäärä, jonka alittuessa tuotteesta ei kannettu valmisteveroa.

Kansallisten verojen on oltava yhteensopivia myös EU:n valtiontukia koskevan sääntelyn kanssa. Toimenpide katsotaan valtiontueksi, jos se täyttää kaikki tukikriteerit. Erityisesti tulee ottaa huomioon kilpailun vääristyminen ja tuen valikoivuus. Verojärjestelmän tulee olla sellainen, ettei kenenkään voida katsoa saavan perusteetonta kilpailuetua esimerkiksi verovapautuksen vuoksi.

Valtiontukiarviointin kannalta verotuksen tavoitteilla ja tosiasiallisilla vaikutuksilla on suuri merkitys. Veron ulkopuolelle voidaan rajata tuotteita vain, jos se on objektiivisesti oikeutettua eikä vapautus rajoita tai heikennä määriteltyjen tavoitteiden toteutumista.

Valtiontuki edellyttää komission lupaa. Tukitoimenpiteet voidaan toteuttaa vasta luvan myöntämisen jälkeen. Ennen uuden valmisteverotuksen voimaan saattamista tulee selvittää komissiosta edellyttääkö se valtiontukilupaa

7 Sokeriverotuksen tavoitteet

Hyvään verojärjestelmään liittyy tiettyjä tunnusmerkkejä. Hyvän verojärjestelmän tulee olla oikeudenmukainen, millä tarkoitetaan erityisesti sitä, että samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla. Muita hyviä ominaisuuksia ovat selkeys, yksinkertaisuus, neutraalisuus ja hallinnollinen tehokkuus.

Hyvän veron tulisi toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti sille asetetut tavoitteet. Silloin kun veron pääasiallinen tehtävä on fiskaalinen, tulee arvioitavaksi veron fiskaalinen tehokkuus. Jos on kyse ohjauksen välineenä käytävästä verosta, tulee arvioida ohjausvaihtelun tehokkuutta eli sitä, miten hyvin vero täyttää sille asetetut tavoitteet. Jäljempänä tarkastellaan sokerin verottamisen tavoitteita sekä arvioidaan veron tehokkuutta.

Yleinen verotuksen tavoite on fiskaalinen eli verotuksen avulla kerätään varoja julkiselle sektorille. Koska verotusta käytetään myös yhteiskunnallisen ohjauksen muotona, verotuksen fiskaalisen tavoitteen rinnalla voi olla esimerkiksi sosiaali-, ympäristö- tai terveystaloudellisia tavoitteita. Verotukselle on usein luonteenomaista monitavoitteisuus, sillä veron kantaamisella voidaan pääasiallisen tavoitteen lisäksi pyrkiä toteuttamaan toissijaisia tavoitteita.

Valmisteverot ovat olleet tavoitteiltaan pääasiallisesti fiskaalisia, mutta niillä on samanaikaisesti toteutettu toissijaisia tavoitteita. Tällaisia veroja ovat esimerkiksi alkoholi- ja tupakkaverot, joilla on niiden pääasiallisen fiskaalisen tavoitteen lisäksi perinteisesti pyritty rajoittamaan alkoholin ja tupakan kulutusta. Makeisveron säätämisen syyt ovat olleet sekä 1920 – luvulla että 2010-luvulla valtiontaloudellisia.

Nykyistä makeisveroa on kritisoitu siitä, että se ei ole tehokas keino valtion tulojen kasvattamiseen. Fiskaalisen tavoitteen saavuttamiseksi on nykyisen makeisveron sijaan suositeltu arvonlisäveron korottamista tehokkaampana keinona. Lisäksi on tuotu esiin, että nykyisellä makeisverotuksella tulisi pikemminkin pyrkiä terveystaloudellisiin tavoitteisiin.

Varojen hankkiminen valtiolle ja terveyden edistäminen ovat kiistatta hyväksytyjä veropolitiittisia tavoitteita. Hyvän veron tulisi täyttää sille asetetut tavoitteet tehokkaasti. Jos verolla tavoitellaan pääasiallisesti terveyden edistämistä, tulisi voida osoittaa, että veron avulla tavoite saavutetaan. Terveyden edistämisen tavoitteen osalta on huomattava, että sokeri on vain yksi ravintoaine ja ruokavalion terveellisyyteen vaikuttavat monet muut tekijät, kuten ruokavalion koostumus, energia- ja ravintoainepitoisuus, ruuan määrä sekä ateriarvot. Ratkaisevaa on ravitsemuksen kokonaisuus. Näin ollen yksin sokerin verottamisella ei ole mahdollista saavuttaa terveyden edistämisen tavoitetta, eikä sitä tulisi asettaa mahdollisen sokeriveron ensisijaiseksi tavoitteeksi.

Työryhmä katsoo, että terveyden edistämisen tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi sokerin lisäksi kaikkien elintarvikkeiden ainesosien, kuten esimerkiksi tyydyttyneen rasvan ja suolan, tarkastelua. Työryhmän mandaattiin sisältyi kuitenkin vain sokerin verotuksen tar-

kastelu. Toisaalta tiedetään, että yksilön mahdollisuuksiin tehdä terveyttä tukevia valintoja vaikuttavat yksilön omat tiedot, taidot ja motiivit sekä fyysinen ja sosiaalinen ympäristö. Terveysvaikutusten aikaansaamiseksi tulisi tehokkaasti käyttää verotuksen ohella myös muuta lainsäädäntöä, ohjausta ja tiedottamista.

Tavoitteita asetettaessa tulee ottaa huomioon, että vaikka taloustieteellisen tutkimustiedon määrä terveystieteellisen verotuksen vaikutuksista on lisääntynyt, eivät tutkimustulokset ole yksiselitteisiä. Tutkimusten perusteella voidaan arvioida, että verotus laskisi sokerituotteiden kulutusta, mutta arviot muutoksen suuruudesta vaihtelevat. Ongelmana näissä arvioissa on se, että ne eivät ota huomioon kulutuksen laadullisia muutoksia, eli siirtymistä ravintosisällöltään samanlaisiin, mutta halvempiin tuotteisiin. Pelkästään sokeriin kohdistuva vero saattaisi myös johtaa siihen, että sokerin vähentynyttä käyttöä korvataan muilla epäterveellisillä pidetyillä tuotteilla, kuten suolaisilla naposteltavilla ja vähän sokeria sisältävillä, rasvaisilla leipomotuotteilla. Siten laaja ja huolellisesti suunniteltu terveystieteellinen verotus todennäköisesti toteuttaisi tavoitteita paremmin kuin pelkkä sokerin verottaminen.

Työryhmä katsoo, että nyt selvityksen alla olevan veron ensisijaisena tavoitteena tulee edelleen olla verotulojen kerääminen valtiolle. Työryhmän tehtävänä on ollut kuitenkin rakentaa veromallia, joka edistäisi terveellistä ravitsemusta, kohdistuisi sokeria sisältäviin elintarvikkeisiin ja ottaisi huomioon tuotteiden erilaiset terveysvaikutukset, minkä vuoksi verotuksen toissijaisena tavoitteena tulisi olla terveellisen ravitsemuksen edistäminen. Sokeria verotettaessa veron tulisi näin ollen kohdistua suurimpiin sakkaroosin lähteisiin, joita on käsitelty kohdassa 4.2. Erityisen huolestuttavaa on ollut lasten ja nuorten sokerin kulutuksen suuri määrä. Siten veron kolmanneksi tavoitteeksi työryhmä asettaisi lasten ja nuorten sokerin kulutuksen ja saannin vähentämisen.

Valtiontukia koskeva oikeuskäytäntö edellyttää, että vero toteuttaa sille asetettua tavoitetta. Voidaan kysyä, millaisten sokeria sisältävien tuotteiden verottaminen edistäisi terveellistä ravitsemusta? Vastaus ei ole yksinkertainen, koska tuotteita on monenlaisia. Vastauksen antamiseksi tulee tarkastella tuotteita yksityiskohtaisemmin, kuten tehdään jäljempänä luvussa 8.

Fiskaalista tavoitetta voidaan perustella sillä, että yleisesti veroista puhuttaessa niiden tarkoituksena on tulojen kerääminen valtiolle yhteiskunnan toimintojen rahoittamiseksi. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että terveyttä ja ravitsemusta koskeviin tavoitteisiin tulisi pyrkiä tehokkailla keinoilla. Tässä työssä verotusta tehokkaampia keinoja saattavat olla valistus tai erilaiset rajoitukset ja neuvonta. Näiden keinojen vaikutukset pystyttäisiin todennäköisesti kohdentamaan myös tarkemmin ja niistä aiheutuva hallinnollinen rasite olisi pienempi.

Fiskaalisen tavoitteen ensisijaisuutta puoltavat myös verolainsäädäntöä koskevat yleiset periaatteet lainsäädännön selkeydestä, oikeusvarmuudesta sekä veronkannon kustannusten kohtuullisuudesta. Verolainsäädäntöä valmisteltaessa on otettava huomioon monia sellaisia tekijöitä, jotka voivat olla ristiriidassa ravitsemuksellisen tavoitteen kanssa. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi veron vaikutukset elinkeinoelämään, työllisyyteen, kansalaisten asemaan ja tulonjakoon sekä verosta aiheutuva hallinnollinen rasite.

Veron fiskaalinen tavoite ei kuitenkaan sulje pois sitä, että ensisijaisen tavoitteen lisäksi verolla on myös muita tavoitteita. Muilla tavoitteilla voidaan myös perustella sitä, miksi käytetään valmisteveroa muiden veronkannon näkökulmasta tehokkaampina pidettyjen veromuotojen sijasta.

8 Veropohja

8.1 Johdanto

Veropohjan määrittäminen ja rajaaminen on työryhmän keskeisimpiä tehtäviä. Tehtävä on haastava, koska sokeria sisältävien elintarvikkeiden määrä ja kirjo on laaja. Toiseksi veron vaikutukset riippuvat suuresti veropohjan laadusta ja laajuudesta. Veropohjalla tarkoitetaan tässä yhteydessä niiden tuotteiden kokonaisuutta, joista veroa kannetaan. Tässä luvussa käsitellään veropohjan määrittämisen reunaehdoja sekä työryhmän käsityksiä siitä, miten veropohja tulisi rajata ja määritellä. Aluksi pohditaan veropohjaa yleisellä tasolla ja lopuksi eräiden tuoteryhmien osalta erikseen.

Työryhmän asettamispäätöksessä määriteltiin edellytyksiä veropohjalle. Sen mukaan verotuksen tulee kohdistua sokeria sisältäviin elintarvikkeisiin ja ottaa huomioon tuotteiden terveysvaikutukset. Veron tulisi myös ohjata valmistajia valmistamaan entistä terveellisempiä tuotteita.

Kuten edellä luvussa 7 todettiin, työryhmän mukaan sokerin verottamisen ensisijaisena tavoitteena tulisi olla varojen hankkiminen valtiolle, toisena terveellisen ravitsemuksen edistäminen ja kolmantena lasten ja nuorten sokerin kulutuksen ja saannin vähentäminen. Veropohjaan kuuluvien tuotteiden verotuksen tulisi edistää näitä tavoitteita. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että vero kohdistettaisiin tuotteisiin, jotka eivät edistä terveellistä ravitsemusta ja erityisesti lasten ja nuorten suurimpiin sakkaroosin lähteisiin.

Terveellisen ravitsemuksen edistämiseksi verorasituksen tulisi vaihdella sokeripitoisuuden mukaan ainakin jossain määrin. Sokeripitoisuus olisi eräs objektiivinen peruste elintarvikkeiden erilaiselle verokohtelulle.

Veropohjan ulkopuolelle voidaan jättää ainoastaan tuotteet, joiden vapauttaminen on objektiivisesti perusteltua verojärjestelmän tavoitteiden vuoksi. Tämä tarkoittaa myös sitä, että veropohjan ulkopuolelle jätettyjen tuotteiden verottomuuden tulee perustua verojärjestelmälle asetettuun tavoitteeseen. Verotuksen tavoite tulee määritellä huolellisesti, jotta veropohjassa olevien tuotteiden verottamisen ja verovapauksien voidaan katsoa edistävän tavoitteita.

Veropohjan tulee olla sellainen, että veron piiriin kuuluvat veron tavoitteen ja EU-oikeuden asettamien rajoitusten kannalta samankaltaiset tuotteet. Tuotteiden samanlaisuutta tai samankaltaisuutta tulee arvioida objektiivisin perustein. Esimerkiksi tulee ottaa huomioon, että sokeri ei ole ainoa makeuttaja. Tuotteita voidaan pitää käyttötarkoitukseltaan samanlaisina, vaikka ne olisi makeutettu erilaisilla makeuttajilla kuten sokerilla, sokerialkoholilla tai makeutusaineella, kuten esimerkiksi erilaiset purukumit.

Verotuksen ulkopuolelle olisi tarkoituksenmukaista rajata myös vähäsokeriset tuotteet. Verossa olisi tarkoituksenmukaista soveltaa yleistä sokeripitoisuuden alarajaa, jonka alittuessa veroa ei kannettaisi. Samalla vähennettäisiin verotuksesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Alarajan määrittämisessä tukea voidaan hakea esimerkiksi EU:n väiteasetuksesta¹⁸, jossa määritellään, milloin tuotteen voidaan ilmoittaa olevan vähäsokerinen tai sokeriton. Asetuksen mukaan vähäsokerinen tuote sisältää sokeria enintään 5 g/100 g kiinteillä ja 2,5 g/100 ml nestemäisillä elintarvikkeilla. Sokeriton tuote voi sisältää sokeria enintään 0,5 g/100 g/ml.

Makeutusaineita käytetään korvaamaan sokeria. Eniten niitä on virvoitusjuomissa mutta myös jonkin verran makeisissa ja jogurteissa. Leivonnaisissa makeutusaineilla ei yleensä voida korvata sokeria, koska sokerilla on makeutuksen lisäksi huomattava vaikutus myös leivonnaisten rakenteeseen toisin kuin makeutusaineilla. Makeutusaineet eivät sisällä energiaa ja kohtuullisesti käytettynä niiden ei ole havaittu olevan terveydelle haitallisia. Makeutusaineiden käyttöä kuitenkin rajoitetaan, jotta se pysyy turvallisella tasolla. Pääosin makeutusaineita sisältävien tuotteiden ei kuitenkaan voida katsoa edistävän terveellistä ravitsemusta, koska niitä käytetään tuotteissa, jotka eivät ole välttämättömiä, kuten makeisissa ja virvoitusjuomissa.

Sokerialkoholit ovat erityinen makeuttajaryhmä, koska niiden käytöllä on havaittu olevan positiivisia vaikutuksia hammasterveyteen. Työryhmä suosittelee sokerialkoholeilla makeutettujen tuotteiden rajaamista verotuksen ulkopuolelle tai verotason asettamista alemmalle tasolle sokeria sisältäviin nähden.

Veropohjaa on mahdollista rajata myös verollisia tuotteita valmistavien toimijoiden toiminnan laajuuden perusteella. Nykyisin tällainen pientuotanto on vapautettu verosta. De minimis -asetuksen perusteella verovapauden piiriin voivat päästä vain ne yritykset, joiden saaman tuen määrä on alle 200 000 euroa kolmen vuoden aikana. Pientuotannon verovapaus perustuu tuotannon pieneen volyymiin, eikä se huomioi sitä, millaisia verotettavat tuotteet ovat. Näin ollen pientuotannon verovapautus ei nykymuodossaan ohjaa valmistajia valmistamaan terveellisempiä tuotteita, mutta on hallinnollisen taakan vähentämisen takia perusteltu.

8.2 Veropohjan laajentaminen

Nykyisen makeisveron veropohjaan kuuluvat sokerimakeiset, makeisten kaltaiset tuotteet, suklaa, kaakaotuotteet, jäätelö, mehujää ja alkoholittomat juomat, kuten virvoitusjuomat, mehut, vedet ja kahvijuomat. Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää sokeriveron ohella mahdollisuudet nykyisen veropohjan laajentamiselle.

Veropohjaa laajennettaessa tulee ottaa huomioon, että veronalaisten tuotteiden verotuksen tulisi tukea tavoitteita. Aiemmin verotuksen tavoitetta käsiteltäessä esitettiin kysymys, millaisten sokeria sisältävien tuotteiden verottaminen edistäisi terveellistä ravitsemusta? Koska kysymykseen on vaikea vastata yleisellä tasolla, tarkastellaan jäljempänä yksityiskohtaisemmin elintarvikeryhmiä.

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1924/20065 elintarvikkeita koskevista ravitsemus- ja terveysväitteistä.

Ravintosisältöprofiloinnilla voidaan luokitella elintarvikkeita ravitsemuksellisen koostumuksen mukaisesti ja sen avulla vertailla elintarvikeryhmittäin tuotteita sokerin määrän sekä rasvan määrän ja laadun osalta. Ravintosisältöprofilointiin perustuva sydänmerkki on käytössä Suomessa. Sydänmerkin saanut elintarvike on tuoteryhmässään parempi valinta suolan ja sokerin määrän sekä rasvan laadun ja määrän suhteen.

Työryhmä selvitti ravintoprofiloinnin käyttökelpoisuutta veropohjan määrittelyssä. Pelkästään sokeriin tai rajattuun tuoteryhmään kohdistuvan veron ongelmana on se, että kulutus ja tuotteiden valmistus saattaa siirtyä sellaisiin tuotteisiin, jotka eivät ole veron piirissä. Valmistajat pyrkivät korvaamaan verotettua sokeria muilla aineilla, kuten makeutusaineilla tai rasvalla. Kuluttajat puolestaan voivat siirtyä sokeripitoisista elintarvikkeista suolaisiin naposteltaviin tai vähemmän sokerisiin leipomotuotteisiin. Tällaisella siirtymällä on negatiivisia vaikutuksia terveyteen, jos esimerkiksi tyydyttyneen rasvan saanti kasvaa. Tämän vuoksi joidenkin elintarvikeryhmien terveellisyttä ei voida arvioida pelkästään sokerin määrällä.

8.2.1 Kasvikset, hedelmät ja marjat

Kasvikset, hedelmät ja marjat sisältävät luonnostaan sokereita, joten niiden verokohteluun tulee kiinnittää huomiota. Suomalaisten tulisi ravitsemussuositusten mukaan lisätä reilusti kasvisten, marjojen ja hedelmien käyttöä. Verotuksen tulisi edistää terveellistä ravitsemusta, joten sen piiriin ei tulisi asettaa tuoreita kasviksia, hedelmiä ja vihanneksia, vaikka ne sisältävät sokeria.

Tullinimikkeistön ryhmään 7 kuuluvat kasvikset sekä tietyt syötävät kasvit, juuret ja mukulat¹⁹. Ryhmään 8 kuuluvat puolestaan syötävät hedelmät ja pähkinät, jotka yleensä on tarkoitettu ihmisravinnoksi²⁰. Työryhmän käsityksen mukaan terveellisen ravitsemuksen edistäminen edellyttää, että veropohjan ulkopuolelle rajattaisiin tullinimikkeistön ryhmien 7 ja 8 tuotteet.

8.2.2 Maitotuotteet

Ravitsemussuosituksen (VRN 2005) mukaan vähärasvaisia ja/tai rasvattomia maitotuotteita tulisi nauttia päivittäin muun muassa riittävän kalsiumin ja D-vitamiinin saannin turvaamiseksi. Jos käytetään korvaavia maidottomia tuotteita, niidenkin rasvapitoisuuden tulisi olla vastaava esimerkiksi sydänterveyden edistämiseksi ja aineenvaihduntasairauksien ehkäisemiseksi. Maitotuotteet sisältävät monia hyödyllisiä ravintoaineita, kuten kalsiumia, jodia ja riboflaviinia. Kuitupitoisen ruoan ja maitotuotteiden on todettu ehkäisevän painonnousua.

¹⁹ Ryhmään kuuluvat tuotteet voivat olla tuoreita, jäähdtytettyjä, jäädytettyjä (kypsentämättömät tai höyryssä tai vedessä keitetyt) sekä väliaikaisesti säilöttyjä tai kuivattuja (myös dehydratoitu, haihdutettu tai pakastekuivattu).

²⁰ Ryhmään kuuluvat tuotteet voivat olla tuoreita (myös jäähdtytettyjä), jäädytettyjä (myös ennen jäädytystä vedessä tai höyryssä keitetyt tai lisättyä makeutusainetta sisältävät) tai kuivattuja (myös dehydratoitu, haihdutettu tai pakastekuivattu).

Joidenkin maitotuotteiden kuten jogurttien tiedetään sisältävän paljon sokeria. On mahdollista, että sokeripitoisuuden mukaan verottaminen johtaisi siihen, että valmistajat lisääisivät rasvan määrää jogurteissa maittavuuden parantamiseksi. Jogurttien verotuksessa tulisi sokerin lisäksi ottaa huomioon rasvan määrä ja laatu, jotta voidaan varmistua verotuksen positiivista vaikutuksista terveydelle. Rasvan huomioiminen vain yhden tuoteryhmän eli jogurttien osalta ei kuitenkaan ole mahdollista.

Sydänmerkin myöntämisperusteissa sokerin määrää käytetään kriteerinä maidon- ja maitovalmisteiden tuoteryhmässä. Maidon, piimän ja niiden kaltaisten makeuttamattomien juomien ryhmässä ei myöskään sallita lisättyjä sokereita. Jogurteissa ja sen kaltaisissa valmisteissa sekä viilissä sallitaan sokereita olevan enintään 12 grammaa 100 grammassa. Jogurtille määritellään myös sallitun rasvan laatu ja määrä. Jogurtti on tuote, jonka maittavuutta voidaan parantaa joko rasvan tai sokerin määrää lisäämällä. Sydänmerkissä on edellytetty molempien ravintoaineiden rajojen täyttämistä, jotta voidaan varmistua jogurtin terveellisyydestä suhteessa muihin jogurtteihin. Maitotuotteet sisältävät luonnostaan maitosokeria eli laktoosia. Maitotuotteisiin voidaan myös lisätä sakkaroosia. Maitotuotteisiin kohdistuvassa verossa olisi otettava huomioon se, että maito sisältää maitosokeria eli laktoosia keskimäärin 4,8 g/100 ml. Laktoosi lasketaan mukaan tuotteen kokonaissokeripitoisuuteen, minkä vuoksi kokonaissokeripitoisuuteen perustuvassa mallissa veronalaisten tuotteiden sokeripitoisuudelle olisi asetettava alaraja, jotta vero ei kohdistuisi maustamattomiin maitotuotteisiin. Maitotuotteiden laktoosipitoisuuden perusteella rajaksi voitaisiin siten asettaa esimerkiksi 5 g/100 ml.

Jogurtit, hapanmaitovalmisteet ja maitojälkiruuat ovat merkittäviä sakkaroosin lähteitä leikki-ikäisillä lapsilla tutkimusten mukaan. Jogurteista voidaan saada lähes 13 prosenttia sakkaroosin päivittäisestä saannista. Ravintoaineita alle kouluikäiset lapset saavat vastavasti suhteessa vähemmän. Pienten lasten kalsiumin ja D-vitamiinin saanti jogurteista on keskimäärin 5-8 % päivän tarpeesta 3-vuotiailla lapsilla tehdyn ruoankäyttöselvityksen mukaan. Koska jogurtit muodostavat ravintoaineisiin nähden merkittävän osuuden sakkaroosista lapsilla, sokeria sisältävät jogurtit voitaisiin lukea veropohjaan.

Työryhmä suosittelee maitotuotteiden verottamista vain, jos on mahdollista rajata veron ulkopuolelle lisättyä sokeria sisältämättömät tuotteet.

8.2.3 Leipomotuotteet

Leipomotuotteisiin luetaan sekä makeat että suolaiset tuotteet. Leipomotuotteiden tavallisimmat raaka-aineet ovat viljajauhot, nostatusaineet ja suola, mutta ne voivat sisältää myös muita aineita, kuten gluteenia, tärkkelystä, mallasuutetta, maitoa, siemeniä, sokeria, hunajaa, munia, rasvaa, juustoa, hedelmiä, kaakaota tai lihaa ja kalaa. Ryhmästä tulisi verottaa vain runsaasti sokeria sisältävät tuotteet, joita ovat esimerkiksi kakut, leivokset ja keksit. Kekseissä on myös paljon rasvaa, jota ei kuitenkaan voida huomioida sokeriverotuksessa. Tällöin riskinä on, että sokerin verottamisen seurauksena valmistajat vähentävät sokerin määrää, mutta samalla lisäävät rasvan ja suolan määrää kekseissä.

Makeat leipomotuotteet muodostavat useissa ikäryhmissä merkittävän sakkaroosin lähteen, mutta niillä ei ole suurta merkitystä muiden ravintoaineiden lähteenä. Tämän vuoksi makeat leipomotuotteet tulisi lukea veropohjaan.

8.2.4 Sokeri ja siirapit

Kuluttajille on tarjolla erilaisia sokereita ja siirappeja. Taloussokeria voidaan käyttää joko sellaisenaan, ruuanlaitossa, leivonnassa tai säilönnässä. Taloussokerin käyttö lisää terveellisten hedelmien ja marjojen käyttöä, kun sillä voidaan lisätä maittavuutta.

Taloussokeri on sataprosenttista sakkaroosia. Sokeripitoisuuteen perustuvassa verossa taloussokerista kannettaisiin eniten veroa verrattuna muihin sokeria sisältäviin tuotteisiin, jotka sisältävät vaihdellen noin 10-60 prosenttia sokeria. Toisaalta taloussokerin kilohinta on matala muihin sokerivalmisteisiin verrattuna, minkä vuoksi sekä pelkästään painoon että sokeripitoisuuteen perustuva vero nostaisi taloussokerin hintaa merkittävästi verrattuna muihin tuotteisiin. Norjassa esimerkiksi kannetaan taloussokerista veroa eri tasolla kuin muista tuotteista.

Taloussokerin ja sen kaltaisten tuotteiden asema verotuksessa tulee ratkaista asetettuun tavoitteeseen ja vaikutuksiin perustuen. Taloussokeri ei ole merkittävä sakkaroosin lähde missään väestöryhmässä. Toisaalta taloussokerista voidaan helposti kotitalouksissakin valmistaa leivonnaisia, hilloja ja muita mahdollisesti veron piiriin tulevia tuotteita. Jos taloussokerin verovapaus houkuttelisi lisäämään esimerkiksi kotona valmistettujen makeiden leivonnaisten kulutusta, ei verovapaus edistäisi terveellistä ravitsemusta. Lisäksi taloussokerin ja siirappien verotusta voitaisiin harkita, jos niiden verovapaus aiheuttaisi ongelmia markkinoilla. Vähittäismyynnissä verovapaa taloussokeri saattaisi lisätä harmaata taloutta, kun siitä voitaisiin helposti valmistaa veronalaisia tuotteita.

8.2.5 Hunaja

Hunaja on mehiläisten valmistama tuote, joka koostuu erilaisista sokereista, ennen kaikkea hedelmäsokerista ja rypälesokerista sekä muista aineista, kuten orgaanisista hapoista, entsyymeistä ja kiinteistä hiukkasista. Hunaja sisältää 80 prosenttia sokeria.

Hunajasta annetun direktiivin 2001/110/EY nojalla hunajan koostumukselle asetetuista edellytyksistä säädetään kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksessa 447/2003. Tullinimikkeistössä luonnonhunaja luokitellaan eläintuotteisiin, johon kuuluvat myös esimerkiksi liha, kala ja maitotuotteet.

Hunajan kulutus on sokerin kulutukseen verrattuna vähäistä. Hunajaa kulutetaan noin 600 g vuodessa henkeä kohti Suomessa. Hunajan merkitys sokerin lähteenä on pieni ja lasten ja nuorten kannalta lähes merkityksetön. Hunajan käyttötapa, joka muistuttaa pöytämakeuttajien tai mausteiden käyttöä, poikkeaa muiden sokeripitoisten tuotteiden käytöstä, minkä vuoksi hunaja ei ole merkittävä sokerinsaannin lähde. Sokeria korkeampi hinta myös rajoittaa hunajan käyttöä.

Mehiläistarhauksella on suuri vaikutus monien hyötykasvien (rypsi, puutarhamarjat, omena) sadon määrään. On laskettu, että mehiläispölytys lisää satoja 10-50 prosenttia riippuen pölytettävästä kasvista. Pölytyshyödyn arvoksi on laskettu Suomessa 51,5 miljoonaa euroa vuodessa. Luontaisten pölyttäjien väheneminen kasvattaa mehiläistarhauksen merkitystä.

Hunajan kokonaiskulutus on viime vuosina ollut noin kolme miljoonaa kilogrammaa vuodessa. Noin 60 prosenttia kulutetusta hunajasta on kotimaista. Harrastelija- tai sivutoimituottajia on merkittävästi enemmän kuin päätoimisia mehiläistarhaajia. Tällaista pienimuotoista tarhausta harjoittavia on 2 280. Hunajapakkaamoita on Suomessa myös viisi. Pakkaamot pakkaavat kotimaisen hunajan lisäksi myös ulkomaista hunajaa.

Mehiläistarhausta tuetaan maassamme kolmen eri tukimuodon kautta. Tukea voidaan myöntää mehiläistaloudessa tarpeellisen pesäkaluston, käsittelytilojen ja varastojen uudisrakentamiseen, laajentamiseen ja peruskorjaamiseen sekä hunajalinkojen hankintaan. Lisäksi voidaan myöntää kansallista pesäkohtaista tukea yli 15 pesän tarhaajille. EU:n mehiläisohjelman kautta mehiläistuotantoa myös tuetaan eri tukitoimenpiteiden kautta. Tätä tukea ei anneta suoraan tuottajalle.

Mehiläiskasvatuksen merkitys maataloudelle ja kasvien sadolle pölytyksen kautta on merkittävä. Hunajan verottaminen laskisi todennäköisesti tuotannon kannattavuutta ja siten mehiläispesien määrää, jolloin pölytystyö supistuisi. Pölyttäjien väheneminen heikentäisi hyönteispölytteisten viljely-, puutarha- ja luonnonkasvien satoa, mikä aiheuttaisi taloudellisia menetyksiä maataloudessa. Kun otetaan huomioon mehiläispölytyksen merkitys sekä hunajan erittäin vähäinen merkitys koko väestön sekä lasten ja nuorten sakkaroosin lähteenä, työryhmä katsoo, että hunajan verottaminen ei ole fiskaalisen eikä terveellisen ravitsemuksen edistämisen tavoitteen kannalta merkityksellistä.

8.2.6 Aamiaismurot ja myslit

Aamiaismurojen ja myslien koostumus ja sokerin määrä niissä vaihtelee suuresti. Yläkoululaisilla tehdyssä interventiotutkimuksessa (Hoppu ym. 2008) havaittiin, että soke-ria saatiin suhteellisen paljon myös aamiaisesta, jolloin lähteenä voivat olla esimerkiksi murot ja jogurtit.

Koska tähän ryhmään kuuluu sokeripitoisuudeltaan hyvin erilaisia tuotteita, työryhmä suosittelee, että aamiaismurot ja myslit luettaisiin veropohjaan ainoastaan, jos verotuksen perusteena voidaan huomioida tuotteiden sokeripitoisuus. Verotus tällöin kannustaisi vähentämään tuotteissa sokeria.

8.2.7 Sokerilla säilötyt hedelmät ja hillot

Eri tavoin säilötyt kasvikset, hedelmät ja vihannekset kuuluvat pääasiassa tullinimikkeistön ryhmään 20. Tällaisia tuotteita ovat esimerkiksi sokerilla säilötyt kasvikset, hedelmät ja pähkinät (nimike 2006 ja 2008) sekä keittämällä valmistetut hillot (nimike 2007).

Sokerilla säilöttyjen hedelmien verottamiseen liittyy kysymys tuotteiden samankaltaisuudesta syrjimättömyysperiaatteen ja valtion tuen kannalta. Jos tuoreet hedelmät ovat verottomia, tulee ratkaista, voidaanko säilöttyjä hedelmiä pitää tuoreita hedelmiä korvaavina, samankaltaisina tuotteina. Koska ainakin joidenkin hedelmien, kuten ananaksen, osalta voidaan sanoa, että säilötyt hedelmät voivat olla tuoreiden substituuotteja, erilaiselle verokohtelulle olisi oltava objektiiviset perusteet. Valtiontuen valikoivuuden kannalta erilainen verokohtelu on mahdollista vain, jos vapautus on perusteltavissa verojärjestelmän

tavoitteilla. Sokerilla säilötyt hedelmät voitaisiin jättää veropohjan ulkopuolelle tuoreiden hedelmien tavoin. Tätä ratkaisua tukee myös seikka, että hedelmäsäilykkeet eivät ole merkittävä sakkaroosin lähde lapsilla ja nuorilla.

Hillot sisältävät keskimäärin noin 40 prosenttia sokeria. Hillojen merkityksestä sakkaroosin lähteenä ei ole saatavilla tarkempaa tietoa. Hillojen sisältämän suuren sokerin määrän vuoksi olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista lukea veropohjaan myös hillot.

8.2.8. Juomat

Juomien verottamista pohdittaessa on otettava huomioon veron fiskaalinen ja terveellistä ravitsemusta edistävä tavoite. Ravitsemussuositukset lähtevät siitä, että pääasiallisena juomana nautittaisiin vettä. Lapsilla ja nuorilla erilaiset mehut ja mehujuomat ovat merkittävä sakkaroosin lähde. Lisäksi ne ovat hammasterveyden kannalta haitallisia. Tämän vuoksi juomien verotuksen tulisi kohdistua kaikkiin sekä luontaista että lisättyä sokeria sisältäviin juomiin. Koska juomasuosituksessa suositellaan Suomessa juomaksi hana-vettä, siitä seuraa, että veropohjasta tulisi rajata pois maustamattomat ja makeuttamattomat vedet.

Veropohjan rajausta on vaikea tehdä erityisesti juomissa, koska pullotettuja juomia voidaan pitää usein toisiaan korvaavina tuotteina. Kuluttajien ja valmistajien kannustamiseksi vähentämään sokerin määrää veron tulisi perustua sokeripitoisuuteen ja vero voitaisiin lisäksi porrastaa sokerittomien juomien verorasituksen alentamiseksi.

Makeutusaineilla makeutettuja virvotusjuomia verotetaan nykyisessä makeisverossa muiden juomien ohella. Vaikka nämä juomat eivät sisällä sokeria, kulutetaan niitä osana napostelukulttuuria varsinkin lasten ja nuorten keskuudessa. Lisäksi ne sisältävät happoja, jotka altistavat hammaseroosiolle. Työryhmä katsoo, että myös sokerittomien virvoitusjuomien verottaminen vettä lukuun ottamatta tukee terveellisen ravitsemuksen tavoitetta.

Pullotetuista alkoholittomista juomista kannetaan juomapakkausveroa niiden ympäristöhaittojen vähentämiseksi, mikä tulisi säilyttämään muista veromuutoksista huolimatta.

Valmisteverotusdirektiivi ja alkoholiverotusta koskevat direktiivit rajoittavat sokeriverotuksen kohdistamista alkoholipitoisiin juomiin. Tästä syystä unionin alkoholiverotuksen piiriin kuuluva alkoholi ja alkoholijuomat rajattaisiin kansallisen sokeriverotuksen ulkopuolelle.

8.2.9 Erityisruokavaliovalmisteet ja ravintolisät

Nykyisin verotuksen ulkopuolella ovat sellaiset erityisruokavaliovalmisteet, jotka täyttävät lainsäädännössä säädetty koostumusta koskevat vaatimukset. Erityisruokavaliovalmisteista on säädetty EU-tasolla erityisissä direktiiveissä. Verottomia ovat kliiniset ravintovalmisteet, äidinmaidonkorvikkeet ja vieroitusvalmisteet, lastenruoat ja laihdutusvalmisteet. Nämä valmisteet ovat ruokia sellaisille ryhmille, jotka tarvitsevat tai hyötyvät niiden tarpeisiin muokatuista elintarvikkeista.

Urheiluvalmisteita ei ole lainsäädännössä määritelty tarkemmin. Sellaisiksi on luettu hyvin erilaisia tuotteita. Urheilujuomista ja valmisteista kannetaan nykyisin valmisteveroa, jos ne kuuluvat veronalaisiin tullinimikkeisiin ja ne soveltuvat virvoitusjuomien valmistukseen. Urheilujuomat muistuttavat virvoitusjuomia, ja niiden erottaminen muista virvoitusjuomista olisi verotuksessa vaikeaa. Työryhmän mukaan urheilujuomista tulisi kantaa veroa yhtä lailla kuin samankaltaisista virvoitusjuomista tulevaisuudessakin.

Ravintolisät ovat elintarvikkeita, joita myydään annosmuodossa, kuten puristeet, pillerit kapselit tai nesteet. Niitä nautitaan pieninä annoksina ja niistä saatavalla energiamäärällä ei ole merkitystä ruokavalion kannalta. Ravintolisän tarkoitus on sille ominaisten ravintoaineiden tai muiden aineiden vuoksi täydentää ruokavaliota tai muulla tavalla vaikuttaa ihmisen ravitsemuksellisiin tai fysiologisiin toimintoihin.

Ravintolisiä säädellään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 46/2002/EY. Direktiivillä annetaan tarkempia vaatimuksia ainoastaan vitamiineille ja kivennäisaineille sekä niiden yhdisteille. Direktiivi 2002/46/EY on kansallisesti pantu täytäntöön maa- ja metsätalousministeriön asetuksella 78/2010. Kansallisessa asetuksessa säädetään ilmoitusmenettelystä, jonka mukaan elinkeinonharjoittajan tulee tehdä ilmoitus Eviralle ravintolisän saattamisesta markkinoille. Ravintolisistä kannetaan nykyisin valmisteveroa, jos ne kuuluvat veronalaisiin tullinimikkeisiin ja ne soveltuvat juomien valmistukseen. Työryhmä katsoo, että rajanveto ravintolisien ja juomien välillä on ongelmallinen ja ravintolisien verotusta tulisi selkeyttää.

8.3 Veronalaisten tuotteiden määrittely

Valmisteverotuksessa on yleensä veropohjaan rajattu vain tietyt veronalaiset tuotteet, jotka on määriteltävä tarkoin, koska valmistevero erityisenä kulutusverona kohdistuu vain sen kohteeksi valittuihin tuotteisiin. Veron kohteet on perinteisesti valmisteverotuksessa määritelty tullinimikkeistön avulla. Nimikkeistöä käytetään esimerkiksi alkoholin ja energiatuotteiden verotuksessa. Tullinimikkeistö on kansainvälinen, kattava ja looginen tavaraluokittelu, joka on luotu tullausta varten. Nimikkeistö perustuu EU:n asetukseen²¹ ja se koostuu luokittelun lisäksi sen soveltamisessa käytettävistä säännöistä.

Elintarvikkeita luokitellaan tullinimikkeistön lisäksi myös muihin tarpeisiin. Elintarvikkeiden sisältämien eri aineiden saannin arviointia varten on olemassa EU:n laajuisesti kerätty elintarvikkeiden luokittelutietokanta FoodEx2. Kansallisia arviointeja varten on käytetty lähinnä THL:n ylläpitämää Fineli-tietokantaa, jossa elintarvikkeita on luokiteltu eurooppalaisen tietokannan tavoin ylä- ja alaryhmiin. Fineli ei kuitenkaan kattavasti ja tarkalla tasolla määrittele kaikkia elintarvikkeita, joten sitä ei ole mahdollista käyttää veropohjan määrittelyssä. Myös teollisuudella ja kaupalla on käytössään elintarvikkeiden luokittelusysteemejä muun muassa EAN-koodeja varten.

²¹ Komission asetus (EY) N:o 948/2009 tariffi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä tullitariffista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2658/87 liitteen I muuttamisesta

Jo olemassa olevien luokittelujen lisäksi verolliset tuotteet olisi mahdollista määritellä sanallisesti lainsäädännössä. Määritelmien kirjoittaminen riittävän kattaviksi on kuitenkin vaikeaa ja määritelmiä jouduttaisiin muuttamaan tuotekehityksen perässä, jotta veropohja säilyisi alkuperäisessä laajuudessaan.

Työryhmän tehtävänä on selvittää sokeriveroa ja tutkia vaihtoehtoja veropohjan laajentamiseksi. Veromallista riippuu, koskeeko se kaikkia elintarvikkeita. Työryhmä katsoo, että jos veropohjaa tulee rajata, edellä esitellyistä määrittelyvaihtoehdoista ainoastaan tullinimikkeistö täyttää verolainsäädännölle asetetut edellytykset verollisten tuotteiden määrittelyn tarkkuudesta. Tullinimikkeistön avulla veronalaiset tuotteet voidaan määrittää tarkasti ja ilman viranomaisen harkintaa. Koska nimikkeistö on luotu tuotteiden maahantuontia ja tullausta varten, tuotteiden jaottelu nimikkeistössä ryhmiin ja nimikkeisiin ei aina vastaa täysin valmisteverotuksen tarpeita. Tästä huolimatta nimikkeistö on paras käytettävissä oleva verotukseen soveltuva tavaroiden luokitteluperuste. Nimikkeistön määritelmiä on myös mahdollista tarvittaessa tarkentaa laissa. Lisäksi etuna on, että Tullilla on asiantuntemusta nimikkeiden soveltamisesta. Jos tuotteen nimikkeestä on epäselvyyttä, se voidaan ratkaista hakemuksesta Tullin päätöksellä eli niin sanotulla sitovalla tariffitiedolla.

9 Veromallit

9.1 Sokerin verottamisen vaihtoehdot

Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää, millaisella veromallilla voitaisiin parhaiten täyttää valtiontalouden fiskaaliset tavoitteet sekä edistää samalla terveellistä ravitsemusta. Tavoitteeksi on asetettu, että verotus kohdistuisi sokeria sisältäviin elintarvikkeisiin ja ottaisi huomioon tuotteiden terveysvaikutukset. Lisäksi veron tulisi ohjata tuotteiden valmistajia valmistamaan terveellisempiä tuotteita ja veron olisi oltava riittävän yksinkertainen veron kannon ja valvonnan näkökulmasta sekä toteuttamiskelpoinen veronkantojärjestelmässä.

Kuten tutkimusten perusteella luvussa 5 esitettiin, on monelta osin epävarmaa, voidaanko sokerin verottamisella saavuttaa terveellisen ravitsemuksen edistämistä veromallista riippumatta. Tästä huolimatta työryhmä on selvitystehtävänsä täyttämiseksi esitellyt erilaisia veromalleja, työstänyt parhaita mahdollista vaihtoehtoa ja selvittänyt vaihtoehtojen mallien vaikutuksia. Veromallien keskinäistä paremmuutta on pyritty selvittämään vertailemalla malleja.

Työryhmä esitteli väliraportissaan veromalleja, jotka perustuivat kokonaissokerin, lisätyn sokeriin ja lopputuotteiden verottamiseen. Näitä vaihtoehtoja voidaan myös yhdistellä, kuten väliraportissa esitelty makeisveron ja sokeriveron yhdistelmämalli. Esillä ovat olleet myös arvonlisäverotuksen käyttämisen mahdollisuudet. Väliraporttiin annetuissa lausunnoissa kannatettiin erityisesti kokonaissokeripitoisuuteen perustuvaa sokeriveromallia, makeisveromallia ja näiden yhdistelmämallia.

Työryhmä on pitänyt tarkoituksenmukaisena valita tarkemman selvityksen kohteeksi lausunnoissa kannatetut mallit. Tässä loppuraportissa selvityksen kohteena ovat kokonaissokeripitoisuuteen perustuva sokeriveromalli, makeisveromalli ja näiden kahden yhdistelmämalli. Etuna on, että nämä kolme mallia eroavat toisistaan rakenteeltaan, joten mallien rakenteen vaikutuksia on mahdollista vertailla. Seuraavaksi esitetään perusteet lisätyn sokerin veromallin hylkäämiselle.

Lisätyn sokerin veromalli oli ongelmallinen tasapuolisen verotusmenettelyn kannalta. Lisätyn sokerin verottaminen raaka-aineena olisi hallinnollisesti kevyttä kotimaisten tuotteiden osalta, mutta tuontituotteiden verotusmenettely olisi väistämättä syrjivä kotimaisiin tuotteisiin verrattuna. Verotusta varten tuontituotteilta olisi vaadittava selvitys tuotteen valmistukseen käytetyn lisätyn sokerin määrästä. Kotimaassa valmistetuilta tuotteilta selvitystä ei tarvittaisi, koska ne olisi valmistettu verotetusta sokerista. Vaihtoehtoisesti lisättyä sokeria voitaisiin verottaa vasta lopputuotteissa. Tällöin tulisi voida erottaa tuotteen lisätty

ja luontainen sokeri. Lisätyn sokerin erottaminen luontaisesta sokerista edellyttää kuitenkin aina tietoa reseptistä, eikä tietoa voida edes varmistaa laboratoriotutkimuksin. Lisätyn sokerin verottaminen olisi näin ollen paljon monimutkaisempaa ja hallinnollisesti työläämpää kuin kokonaissokerin verottaminen. Kun otetaan huomioon, että kokonaissokeripitoisuus tulee ilmoittaa pakkauksessa vuodesta 2017 alkaen, työryhmä katsoo, että jatkoselvitykseen on valittavissa vain lopputuotteiden kokonaissokeripitoisuuteen perustuvia malleja.

Kokonaissokeripitoisuus on hyvä ja objektiivinen peruste sokerin verottamiseksi. Tällöin kuitenkin väistämättä tulee verotetuksi myös elintarvikkeiden luontainen sokeri, mikä ei kaikissa tilanteissa edistä terveellistä ravitsemusta esimerkiksi kasvien ja hedelmien verotuksen osalta. Nykyisessä makeisverossa vero määräytyy puolestaan yksinomaan tuotteen painon tai tilavuuden mukaan, mikä ei huomioi tuotteiden erilaista sokerin määrää. Koska ainoastaan kokonaissokeripitoisuuteen tai tuotteen painoon perustuva verotus ei selkeästi täyttänyt kaikkia asetettuja tavoitteita, työryhmä on kehittänyt näiden kahden mallin yhdistelmää, joka nimettiin yhdistelmämalliksi. Tässä mallissa vero voisi määräytyä painon tai tilavuuden mukaan, mutta verotasot määriteltäisiin sokeripitoisuuden mukaan luokittain.

Kokonaissokeripitoisuuteen perustuva vero voisi määräytyä joko grammakohtaisesti tai luokittain. Grammakohtaisessa verossa veromalli voisi olla joko lineaarinen eli soke-
rigramman hinta on sama pitoisuudesta riippumatta tai sokerigramman hinta voisi kasvaa korkeammissa sokeripitoisuuksissa. Grammakohtaisessa verossa olisi aina kannuste vähentää sokeripitoisuutta, koska se vaikuttaisi välittömästi veron määrään. Vero voitaisiin määrätä myös luokittain sokeripitoisuuden perusteella. Tällöin kannuste tai mahdollisuus siirtyä alempaan luokkaan ei yleensä ole yhtä suuri kuin grammakohtaisessa verossa.

Mallissa, jossa vero määräytyy luokittain, vero tulisi kantaa samoilla perusteilla kaikissa keskenään kilpailevissa tuoteryhmissä. Verotuksessa ei voitane soveltaa tuoteryhmäkohtaisia sokeripitoisuusrajoja, koska tuotteiden jakautuminen tuoteryhmiin voi olla satunnaista ja erot rajoissa tuoteryhmien välillä suuria. Tuoteryhmäkohtaisten sokerirajojen määrittäminen olisi käytännössä mahdotonta toteuttaa siten, että ne eivät johtaisi missään tilanteessa syrjivään verotukseen. Jakoa voitaisiin tehdä kiinteiden ja nestemäisten tuotteiden välillä, koska esimerkiksi EU:n väiteasetuksessa on kiinteille ja nestemäisille tuotteille asetettu erilaiset raja-arvot. Erot perustuvat siihen, että nestemäisiä tuotteita kulutetaan enemmän. Työryhmä pitää parhaimpana vaihtoehtona, että veromallissa määriteltäisiin erikseen nestemäisille tuotteille ja erikseen kiinteille tuotteille sokeripitoisuuden mukaan kiristyvät veroluokat.

Työryhmä on erityisesti pohtinut sokeripitoisuuteen perustuvan alarajan asettamista. Soveltamiselle asetetun alarajan avulla voitaisiin objektiivisella tavalla jättää verottamatta vähäsokeriset tuotteet. Veromallin loogisuuden vuoksi alarajoja voisi olla todennäköisesti vain yksi, eivätkä tuoteryhmäkohtaiset rajat ole mahdollisia keskenään kilpailevien tuotteiden välillä. Jos veron piiriin tulisivat vain tuotteet, jotka sisältävät vähintään viisi prosenttia sokeria, veron ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi ruokaleipä ja maitotuotteet, joissa on vain luontaista sokeria eli laktoosia. Hedelmien rajaaminen veron ulkopuolelle minimirajaa käyttäen edellyttäisi rajan asettamista varsin korkeaksi. Esimerkiksi omena ja appelsiini sisältävät sokeria noin kahdeksan prosenttia ja banaani 13 prosenttia. Alarajan nostaminen korkealle johtaisi monien muidenkin tuotteiden jäämiseen veron ulkopuolelle, mikä heikentäisi veron logiikkaa.

Seuraavassa esitellään kolme sokeripitoisten tuotteiden veromallia, joiden vaikutuksia sekä hyviä ja huonoja puolia arvioidaan jäljempänä luvussa 10. Malleissa on pyritty siihen, että ne täyttävät EU-oikeuden verotuksen syrjimättömyyttä, sisämarkkinoiden toimivuutta, valtiontutkia ja kilpailua koskevat vaatimukset sekä ovat riittävän yksinkertaisia veronkanon ja verovalvonnan näkökulmasta. Täyttä varmuutta mallien EU-oikeuden mukaisuudesta ei voida antaa, koska viime kädessä EU-oikeuden mukaisuuden kuitenkin ratkaisee komissio tai EU-tuomioistuin. Mallit ovat erilaisia verolle asetetun valtiontaloudellisen ja terveellisen ravitsemuksen edistämisen tavoitteen kannalta.

9.2 Sokeriveromalli

Sokeriveromallin tavoitteena olisi verottaa sokeria objektiivisesti. Sokeri on eräs hiilihydraatti ja sillä tarkoitetaan yleensä mono- ja disakkarideja. Sokereita voidaan jaotella myös molekyylitasolla (esimerkiksi glukoosi, fruktoosi). Käytännössä ei ole kuitenkaan mahdollista luoda veromallia, joka perustuisi verottamiseen erilaisten sokerimolekyylien perusteella. Elintarvikkeet sisältävät useita erilaisia sokerimolekyyliä eikä verotus tällä perusteella olisi tarkoituksenmukaista.

Kokonaissokeripitoisuus on ainoa tarpeeksi yksinkertainen sokerin verottamisen peruste. Jos verotuksen perusteena on kokonaissokeripitoisuus, ei logiikkaan kuulu rajata veropohjaa enää tuotteittain tai huomioida tuotteiden muuta koostumusta. Tässä veromallissa, joka perustuu vain sokerin huomioon ottamiseen, ei voida loogisesti huomioida tuotteiden muita ominaisuuksia, kuten kasvisten ja hedelmien terveellisyyttä, eikä sen avulla voida verottaa samankaltaisia sokerittomia tuotteita kuten light-juomia.

Sokeriveromallin tavoitteena olisi valtion tulojen kasvattaminen. Toiseksi tavoitteeksi olisi mahdollista asettaa sokerin kulutuksen vähentäminen. Mallin logiikkana olisi verottaa sokeria, minkä vuoksi siinä verotettaisiin kilpailuneutraalisti kaikkien elintarvikkeiden sisältämä kokonaissokeri jaottelematta sokeria luontaiseen tai lisätyyn sokeriin. Veron ulkopuolelle jäisivät vain sokerittomat sekä muilla makeuttajilla makeutetut tuotteet. Tässä mallissa tulisi veromallin tavoitteiden mukaisesti ottaa veron piiriin myös terveelliset tuotteet, kuten hedelmät, marjat, kasvikset ja maitotuotteet. Sokeriveromalli ei myöskään ota huomioon elintarvikkeiden muuta ravintosisältöä kuin sokeria. Näistä syistä veromalli ei toteuta terveellistä ravitsemusta. Vaikutusten arvioimiseksi ja vertaamiseksi muihin malleihin työryhmä on kuitenkin ottanut sen mukaan selvitykseen.

Mallin etuna on, että se kannustaisi kuluttajia siirtymään saman tuoteryhmän sisällä vähemmän sokeria sisältäviin tuotteisiin sekä valmistajia vähentämään sokeria tuotteissa.

Koska veropohjaan kuuluisivat kaikki elintarvikkeet, ei olisi tarvetta määritellä veronalaisia tuotteita tullinimikkeiden avulla. Veropohjaan kuuluvat elintarvikkeet voitaisiin määritellä arvonnäkökulman tapaan. Arvonnäkökulman 85 §:n määritelmän mukaan elintarvikkeella tarkoitetaan ruokatavaraa, juomaa tai muuta sellaisenaan ihmisen nautittavaksi tarkoitettua ainetta sekä niiden raaka-aineita, mausteita, säilöntäaineita ja lisäaineita. Alkoholijuomat eivät olisi veron piirissä.

Sokeriveroa kannettaisiin kokonaissokerin määrän mukaan. Veron määrääminen edellyttäisi tuotteiden kokonaissokeripitoisuuden selvittämistä ja ilmoittamista. EU:n kuluttajainformaatioasetuksessa säädetty velvollisuus tuotteiden kokonaissokeripitoisuuden ilmoittamisesta helpottaa sokeripitoisuustietojen hankkimista verottajalle. Asetus tuli voimaan joulukuussa 2011, mutta asetukseen sisältyy viiden vuoden siirtymäaika, joten sokeripitoisuuden ilmoittaminen tulee pakolliseksi vasta vuoden 2016 lopulla. Käytännössä kokonaissokeripitoisuuden ilmoittamista edellyttävä verotus olisi tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön vasta ilmoitusvelvollisuuden tultua voimaan loppuvuodesta 2016. Kuluttajainformaatioasetukseen sisältyy kuitenkin ilmoittamisvelvollisuutta koskevia poikkeuksia, eikä tietoja tarvitse ilmoittaa muun muassa pakkaamattomista elintarvikkeista ellei siitä kansallisesti säädetä. Tämä aiheuttaa lisähaasteen veron hallinnoinnille ja valvonnalle.

Veron soveltamiselle tulisi asettaa sokeripitoisuuden alaraja hallinnollisen taakan vähentämiseksi. EU:n väiteasetuksen (1924/2006) mukaan sokerittomiksi katsotaan tuotteet, joissa on enintään 0,5 grammaa sokeria 100 grammassa. Tämä raja soveltuisi myös verotuksen alarajaksi. Veron piiriin eivät kuuluisi myöskään makeutusaineella tai sokerialkoholeilla makeutetut tuotteet, jos ne eivät sisällä sokeria.

Veromallin ohjausvaikutus olisi tehokkain, jos vero määräytyisi grammakohtaisesti niin, että jokainen sokerigramma vaikuttaisi veron määrään. Vaihtoehtoisesti vero voitaisiin porrastaa veroluokkiin. Veroluokan sisällä veron määrä olisi sama sokeripitoisuudesta huolimatta. Veroluokittain porrastetussa mallissa ohjausvaikutus olisi kuitenkin vähäisempi ja porrastus houkuttelisi todennäköisesti valmistajia valmistamaan tuotteita, jotka juuri ja juuri alittavat tietyn portaan ylärajan.

Verovelvollisia olisivat kaikki sokeria sisältäviä elintarvikkeita valmistavat tai maahan-tuovat toimijat. Verovelvollisten määrä nousisi huomattavasti nykyisestä ja toisi verovelvollisten piiriin paljon erityisesti pieniä toimijoita. Veronalaiset tuotteet olisi lisäksi valmistettava verottomassa varastossa, ellei sokeriverotusta varten säädettäisi uusia menettelyjä. Koska vero kertautuisi tuotantoketjussa, tulisi erikseen suunnitella järjestelmä, jossa muiden tuotteiden valmistuksessa käytettävä sokeri ja sokeria sisältävät raaka-aineet vapautettaisiin verosta. Vaihtoehtoisesti tuotteiden valmistamiseen käytettyjen raaka-aineiden sisältämä vero voitaisiin palauttaa. Tällainen järjestelmä olisi käytännössä hallinnollisesti raskas sekä verovelvollisille että viranomaisille. Lisäksi verovapaus- tai palautusmenettely monimutkaistaisi verotusjärjestelmää ja vaikeuttaisi verovalvontaa.

Valvonnan kannalta kokonaissokeripitoisuuteen perustuvan veromallin etuna olisi, että kokonaissokeripitoisuus voidaan selvittää laboratoriotutkimuksella, jolloin verotustietojen oikeellisuutta voitaisiin tarvittaessa valvoa tehokkaasti. Lisäksi ilmoitetun kokonaissokeripitoisuuden arvioinnissa voitaisiin käyttää apuna tuotteiden keskimääräisiä sokeripitoisuuksia, jotka saadaan esimerkiksi FINELI-tietokannasta. Käytännössä verotettavien tuotteiden valvonta olisi niiden suuren määrän vuoksi kuitenkin vaikeaa ilman merkittäviä resurssilisäyksiä veroviranomaisissa. On todennäköistä, että sokeriveron välttämiseksi valmistajat korvaisivat sokeria muilla aineilla, kuten makeutusaineilla tai rasvalla, jos mahdollista.

Veropohjaan kuuluisivat esimerkiksi seuraavat sokeria sisältävät elintarvikkeet

- maitotuotteet
- kasvikset sekä syötävät kasvit, juuret ja mukulat
- hedelmät ja pähkinät
- sokeri ja siirapit, hunaja
- sokerivalmisteet, makeiset
- suklaa ja suklaatuotteet
- murot, myslit
- ruokaleipä, kakut, makeat keksit ja leivonnaiset
- sokerilla säilötyt hedelmät ja kasvikset
- keitetty hillot, marmelaatit, hedelmäsoseet
- jäätelö
- sokeria sisältävät kastikkeet kuten ketsuppi
- hedelmä- ja kasvimehut
- virvoitusjuomat, sokeria sisältävät vedet, mehukeitot

9.3 Yhdistelmämalli

Yhdistelmämallin tavoitteena olisi valtion verotulojen kasvattaminen ja terveellisen ravitsemuksen edistäminen. Mallissa veropohja rajataan näiden tavoitteiden mukaisesti. Yhdistelmämalli perustuu elintarvikkeiden eikä vain sokerin verottamiseen. Yhdistelmämallin veropohjaan voidaan rajata tuotteet sen perusteella, edistääkö niiden verottaminen terveellistä ravitsemusta. Verotus kohdistettaisiin suurimpiin sakkaroosiin lähteisiin. Yhdistelmämallin tavoitteeksi tulisi myös asettaa lasten ja nuorten sokerin saannin vähentäminen. Tällöin verotus kohdistuisi erityisesti suurimpiin lasten ja nuorten sokerin saannin lähteisiin.

Veroa kannettaisiin tuotteen painon tai tilavuuden mukaan (€/kg), mutta verorasitus kuitenkin kasvaisi sokeripitoisuuden lisääntyessä. Veroa kannettaisiin veroluokkien mukaisesti. Veroluokat asetettaisiin siten, että ne kannustavat valmistajia vähentämään sokeria ja siirtymään alemmalle verotasolle. Kiinteille elintarvikkeille ja juomille olisi omat verotaulukot, joissa olisi sokeripitoisuuden mukaan määräytyviä veroluokkia. Työryhmä esittää seuraavassa, miten veroluokat olisi tarkoituksenmukaista rajata.

Vero rajattaisiin kiinteisiin elintarvikkeisiin, joissa olisi sokeria enemmän kuin 5 grammaa 100 grammassa. Tämä olisi välttämätöntä, jotta veron ulkopuolelle voitaisiin rajata vain vähän sokeria sisältävät tuotteet, kuten ruokaleipä ja makeuttamattomat maitotuotteet. Makeutusaineilla tai sokerialkoholeilla makeutetut kiinteät elintarvikkeet eivät kuuluisi veropohjaan, eikä myöskään kasvikset, hedelmät, marjat tai hunaja.

Virvoitusjuomien verotuksen osalta olisi kiinnitettävä huomiota luontaista sokeria sisältävien tuotteiden sekä keinotekoisesti makeutettujen tuotteiden kohteluun. Vaikka sokerittomat virvoitusjuomat eivät sisällä sokeria, kulutetaan niitä osana napostelukulttuuria varsinkin lasten ja nuorten keskuudessa. Lisäksi ne sisältävät happoja, jotka altistavat hammaseroosiolle. Työryhmä katsoo, että kaikkien virvoitusjuomien verottaminen tukee terveellisen ravitsemuksen tavoitetta. Ravitsemussuositusten mukaan pääasiallisena juomana tulisi nauttia vettä, minkä vuoksi veropohjaan ei kuuluisi tässä mallissa makeutamattomat ja maustamattomat vedet.

Yhdistelmämallissa olisi mahdollista rajata veropohjasta sellaiset tuotteet, joiden verottamisen ei katsota edistävän terveellistä ravitsemusta. Verosta voitaisiin vapauttaa erityisruokavaliovalmisteet, maito ja sitä korvaavat tuotteet, kuten soijajuoma, riisijuoma ja kaurajuoma, joissa olisi alle 5 % sokeria.

Yhdistelmämalliin liittyisi samoja hallinnollista taakkaa aiheuttavia elementtejä kuin sokeriveromalliin. Lisäksi veroluokat monimutkaistavat veronkantoa. Yhdistelmämallissa porrastus houkuttelisi todennäköisesti valmistajia valmistamaan tuotteita, jotka juuri ja juuri alittavat tietyn portaan ylärajan, jos se olisi käytännössä mahdollista. Verovelvollisten määrä kasvaisi myös yhdistelmämallissa huomattavasti nykyisestä ja toisi verovelvollisten piiriin paljon pieniä toimijoita. Verovelvollisen olisi ilmoitettava tuotteen kokonaissokeripitoisuus verotuksen toimittamista varten, vaikka käytettäisiin veroluokkia. Veromalliin liittyisi veron kertaantumisen aiheuttamia ongelmia. Verollisia tuotteita tulisi valmistaa verottomassa varastossa, ellei säädettäisi uusista menettelyistä. Käytännössä kokonaissokeripitoisuuden ilmoittamista edellyttävä yhdistelmämalli voitaisiin ottaa käyttöön vasta ilmoitusvelvollisuuden tultua voimaan loppuvuodesta 2016.

Työryhmän hahmottelemassa mallissa veropohjaan kuuluisivat seuraavat elintarvikkeet:

Taulukko 4

Kiinteät elintarvikkeet:	Juomat:
lisätyä sokeria sisältävät maitotuotteet, kuten jogurtit (0402, 0403)	hedelmä- ja kasvimehut (2009)
sokeri ja siirapit (1701, 1702),	makeutetut ja/-tai maustetut vedet, virvoitusjuomat, mehukeitot (2202)
sokerivalmisteet, makeiset (1704),	alle 1,2 % alkoholia sisältävät juomat (2204, 2205, 2206, 2208)
suklaa ja suklaatuotteet (1806),	juoma-aineet (2106)
sokeria sisältävät murot, myslit yms. (1904),	
kakut, makeat keksit ja leivonnaiset (1905),	
keitetyt hillot, marmelaatit, hedelmäsoseet (2007),	
jäätelö (2105),	

Seuraavassa taulukossa esitetään esimerkinomaisesti, miten veroluokat voitaisiin asettaa sokeripitoisuuden perusteella, jotta verotus kannustaisi vähentämään sokeria elintarvikkeissa.

Taulukko 5

Sokeripitoisuus, %	Esimerkkejä tuotteista
Juomat	
0-4	makuvedet, light-juomat
4-8	eräät mehut
8-	mehut, limonadit, marjakeitot
Kiinteät elintarvikkeet	
5-15	jogurtti
15-30	leivonnaiset, kakut, murot, jäätelö
30-45	salmiakki, lakritsi, hillot, useat keksit, suklaamurot, hedelmämysli, kääretorttu, täytekakku, jäätelöpuikot
45-60	suklaalevy, makeispussi, kaakaojauhe, kurkkupastillit, sokeripurukumi
60-	taloussokeri, siirapit

9.4 Makeisveromalli

Nykyinen makeisvero on tavoitteiltaan fiskaalinen, mutta kohdistuu pääasiassa ravintoarvoltaan ja ravitsemuksen kannalta tarpeettomiin tuotteisiin, kuten makeisiin ja virvoitusjuomiin. Tästä näkökulmasta katsottuna nykyinen makeisvero toteuttaa terveellisen ravitsemuksen edistämisen tavoitetta. Työryhmä valitsi vertailuun kolmanneksi malliksi nykyisen makeisveron kaltaisen, yksinkertaisen, lopputuotteen painoon tai tilavuuteen perustuvan makeisveromallin.

Makeisveromallin tavoitteena olisi verottaa nykyiseen tapaan tiettyjä tuoteryhmiä eli makeisia, jäätelöä ja virvoitusjuomia valtion tulojen kartuttamiseksi. Koska nämä tuotteet ovat selkeästi merkittävimpiä sokerin lähteitä useissa ikäryhmissä, edistäisi niiden verotus myös terveellistä ravitsemusta. Työryhmä on korostanut lasten ja nuorten kulutukseen vaikuttamista, mihin voitaisiin vaikuttaa makeisveromallin mukaisella verolla. Makeisveromallissa vero rajattaisiin vähän suojaravintoaineita sisältäviin ja ravitsemusprofiililtaan heikkoihin tuotteisiin, jotka eivät ole välttämättömyyshyödykkeitä.

Makeisveromallissa vero määräytyisi tuotteen kokonaispainon tai -tilavuuden perusteella eikä verotuksessa otettaisi huomioon tuotteen sokeripitoisuutta. Tässä mallissa verotus kohdistuu raskaimmin kilohinnaltaan halpoihin tuotteisiin. Jos veropohjaan kuuluisivat nykyisten tuotteiden lisäksi makeat leivonnaiset tai jogurtit, kannettaisiin veroa yhtä paljon sadan gramman painoisesta makeispussista, pullasta ja jogurtista. Makeisveromallissa vaikutukset eivät siis kohdennu terveellisen ravitsemuksen edistämisen kannalta optimaalisesti, jos veronalaiset tuotteet ovat koostumukseltaan hyvin erilaisia. Tästä syystä makeisveromallissa veropohja on syytä säilyttää kapeana ja tarkkarajaisena, eikä veropohjaa ole tarkoituksenmukaista ainakaan merkittävästi laajentaa.

Nykyisen makeisveron epäkohtien korjaamiseksi nykyistä veropohjaa voitaisiin kuitenkin tarkentaa ja hieman laajentaa. Veropohjaa voitaisiin laajentaa suklaa ja sokeripäällysteisiin kekseihin, kuten Norjassa on tehty, ja toisaalta veron piiristä on mahdollista rajata pois makeuttamattomat ja maustamattomat vedet. Lisäksi verotaso on mahdollista asettaa alhaisemmaksi esimerkiksi sokerittomille tuotteille porrastamalla vero kahteen luokkaan käyttäen raja-arvona EU:n väiteasetuksessa määriteltyä sokeripitoisuutta.

Koska veron määräytymisperustetta ei muutettaisi, veromallissa säilyisi osa kritiikkiä aiheuttaneista ominaisuuksista tarkennuksista huolimatta. Kun vero määräytyy tuotteen kokonaispainon tai -tilavuuden perusteella eikä sokeripitoisuutta oteta huomioon, rajanvetoa veronalaisten ja verottomien tuotteiden välillä joudutaan tekemään, vaikka rajaa siirrettäisiin uuteen kohtaan.

Makeisveron etuna on, että verovelvollisten määrä säilyisi lähes nykyisellään, eikä se lisäisi yritysten hallinnollista taakkaa merkittävästi nykyisestä. Kahteen muuhun malliin verrattuna makeisveromallin aiheuttamat kustannukset elinkeinoelämälle ja myös veronkantoviranomaiselle olisivat merkittävästi pienempiä. Makeisveromalli on myös malleista yksinkertaisin. Veron määrittäminen painon tai tilavuuden mukaan on yksinkertaisempaa, kun ei tarvita tietoa sokeripitoisuudesta mahdollista sokerittomien tuotteiden rajausta lukuun ottamatta.

Makeisverokin kertaantuu tuotantoketjussa, mutta erikseen asiasta säätämällä voidaan välttää kaksinkertainen verotus muita malleja helpommin, koska veropohja on kapea. Kertaantumisen on myös vähäisempää, kun vero kohdistuu vain valmiisiin tuotteisiin eikä raaka-aineisiin.

Veropohjaan voisivat kuulua seuraavat tuotteet:

Taulukko 6

Kiinteät elintarvikkeet:	Juomat
sokerivalmisteet, makeiset (1704),	hedelmä- ja kasvimehut (2009)
suklaa ja suklaatuotteet (1806),	makeutetut ja/tai maustetut vedet, virvoitusjuomat, mehukeitot (2202)
Makeiset, jotka on makeutettu muulla kuin sokerilla (2106)	alle 1,2 % alkoholia sisältävät juomat (2204, 2205, 2206, 2208)
suklaalla tai sokerimassalla kokonaan päällystetyt keksit ja vohvelit sekä osittain päällystetyt keksit tai keksit, joissa on suklaasta tai sokerimassasta tehty keskiosa/täyte, jos suklaa/sokerimassa muodostaa vähintään 50 % kokonaispainosta (1905 31 ja 1905 32),	juoma-aineet (2106)
jäätelö, jäätelön valmistukseen käytetty seos (2105, 1901),	

9.5 Johtopäätökset

Työryhmän on tullut selvittää, millaisella mallilla voidaan parhaiten täyttää valtiontalouden fiskaaliset tavoitteet ja edistää samalla terveellistä ravitsemusta. Sokerin verottamisen keinoin terveellistä ravitsemusta voidaan parhaiten edistää kohdistamalla verotus suurimpiin sakkaroosin lähteisiin. Erityisesti veron piiriin tulisi ottaa lasten ja nuorten kuluttamat, suurimmat sakkaroosin lähteet.

Työryhmä on edellä selvittänyt sokeripitoisten tuotteiden veromallivaihtoehtoja. Sokeriveromallissa verotetaan kaikki elintarvikkeiden sisältämä sokeri objektiivisesti ja ilman poikkeuksia, mikä lieenee mallin EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden edellytys. Sokeriveromallissa verotuksen piiriin on otettava ravintokoostumukseltaan terveellisiä tuotteita kuten kasviksia, marjoja ja hedelmiä, joiden verottamista työryhmä ei pidä perusteltuna. Tämän vuoksi sokeriveromalli ei täytä asetettuja tavoitteita.

Yhdistelmämalli on veropohjaltaan sokeriveroa suppeampi, mutta makeisveroa laajempi ja ottaa huomioon tuotteiden erilaisen sokeripitoisuuden. Koska yhdistelmämallin veropohjaa voidaan rajata tuotetasolla ja se ottaa huomioon tuotteiden erilaisen sokeripitoisuuden, täyttää yhdistelmämalli parhaiten terveellisen ravitsemuksen edistämiseen tähtäävät pyrkimykset. Mallin EU-kelpoisuus on kuitenkin tämän hetkisen tiedon valossa epävarmaa.

Kun otetaan huomioon epävarmuudet verotuksen terveyttä edistävissä vaikutuksissa, sokeriveromallin ja yhdistelmämallin aiheuttaman merkittävän hallinnollisen taakan yrityksille sekä myöhäisen käyttöönottoaikataulun, on todettava, että malleista käyttökelpoisin on makeisveromalli. Koska makeisveromalli kohdistuu ravitsemuksen kannalta tarpeettomiin tuotteisiin, voidaan mallin katsoa myös edistävän terveellistä ravitsemusta.

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan veromallin tulee olla riittävän yksinkertainen veron kannon ja valvonnan kannalta sekä toteutettavissa veronkantojärjestelmässä. Veromallit voidaan toteuttaa valmisteverotuslain mukaisessa verotusmenettelyssä, joka kuitenkin asettaa useita velvoitteita kuten valmistuksen luvanvaraisuus ja valvonta. Nykyinen teknisesti vanhentunut valmisteverojen kantojärjestelmä asettaa rajoituksia uusien verojen käyttöön ottamiselle nopeassa aikataulussa. Uudenlaisia veroja voidaan ottaa käyttöön tietojärjestelmän uusimisen jälkeen aikaisintaan vuonna 2015 tai vasta sokeripitoisuuden ilmoittamisvelvollisuuden voimaan tulon jälkeen vuonna 2017. Veron kertaantumisen estämiseksi olisi sokeriveromallissa ja yhdistelmämallissa luotava verovapauteen tai veronpalauteeseen perustuva järjestelmä, joka monimutkaistaa verotusmenettelyä ja vaikeuttaa verovalvontaa. Makeisveromallissa kertaantumisongelma on huomattavasti pienempi ja se kohdistuu lähinnä tuotteisiin, joita käytetään toisten verollisten tuotteiden valmistukseen (esimerkiksi suklaa).

10 Veromallien vaikutusten arviointi

10.1 Elintarviketeollisuus toimialana²²

Elintarviketeollisuus on tuotannon arvolla mitattuna neljänneksi suurin teollisuusala Suomessa. Koko elintarvikesektori työllistää lähes 300 000 henkeä, joka on 12 prosenttia työllisestä työvoimasta. Elintarviketeollisuudessa työskentelee yli 32 000 henkilöä. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan tuotannon bruttoarvo vuonna 2011 oli 11,3 miljardia euroa ja jalostusarvo 2,5 miljardia euroa.

Elintarviketeollisuus on Suomessa suurin kulutustavaroiden valmistaja. Ala kehittää ja valmistaa kotimaisista maataloustuotteista sekä tuontiraaka-aineista ruokaa kuluttajille. Elintarviketeollisuuden käyttämistä raaka-aineista noin 80 % on kotimaisia. Yritysten asiakkaina ovat vähittäiskauppa, hotelli- ja ravintolasektori, muut elintarvikeyritykset ja kuluttajat. Ala huolehtii osaltaan maamme elintarvikeomavaraisuudesta.

Vielä 1990-luvun alussa pääosin kotimarkkinoilla toiminut elintarviketeollisuus on kansainvälistynyt EU-jäsenyyden aikana. Suomi on kytköksissä globaaleihin muutoksiin. Ruuan kysynnän kasvaminen maailmalla, raaka-ainemarkkinoilla tapahtuvat muutokset sekä luonnonkatastrofit nostavat raaka-aineiden hintoja. Kansainvälistymisen lisäksi elintarviketeollisuuden toimintaympäristöön vaikuttavat muun muassa ympäristö-, ilmasto- ja energiakysymykset, keskittynyt kaupan rakenne, kilpailutilanteen kiristyminen, talousennustamisen vaikeutuminen, kustannusten nouseminen, kulutuskysynnän muutokset, teknologian kehittyminen sekä arvojen muutokset. Kaupan vapautumisen seurauksena myös kotimarkkinoilla toimivien yritysten on sopeuduttava kansainvälistyvään kilpailuun.

Huomisen ruoka -kansallisen ruokastrategian tavoitteena on tehdä ruoka-alasta kilpailukykyinen kasvuala. Pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa ruoka-ala kuvataan tulevaisuuden kasvualana, jonka kilpailukykyä ja yhteistyötä kehitetään kansallisessa ruokastrategiassa ja ruokapoliittisessa selonteossa asetettujen suuntaviivojen mukaisesti. Hallituksen tavoitteena on suomalaisten elintarvikkeiden, luomu- ja erikoistuotteiden jalostuksen, markkinoinnin ja viennin tehostaminen.

Elintarvikealan toimipaikkoja on kaikkialla Suomessa. Yritysten määrät vaihtelevat tilastoittain. Tilastokeskuksen vuoden 2010 yritystilaston mukaan maassamme oli 1703 yritystä. Toimipaikkoja oli 1966, joista juomia valmistettiin 135 toimipaikassa. Eniten

²² Luvun 10.1 tiedot ja teksti perustuvat työ- ja elinkeinoministeriön ja ELY-keskusten toimialaraportteihin; Elintarviketeollisuus 3/2012 ja Leipomoteollisuus 5/2011.

toimipaikkoja on tuoreiden leipomotuotteiden valmistuksessa. Alalla on paljon pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan yli 250 henkilöä työllistäviä toimipaikkoja oli 22 vuonna 2010. Alle 10 henkilöä työllistäviä toimipaikkoja oli 1459. Alle 5 henkilöä työllistäviä toimipaikkoja on noin 63 %.

Leipomoteollisuus on elintarviketeollisuuden suurin alatoimiala toimipaikkojen ja työpaikkojen määrällä mitattuna. Leipomoteollisuuden toimiala on noin 10 % elintarviketeollisuuden bruttoarvosta ja noin 16 % jalostusarvosta. Leipomoteollisuus on pitkälti kotimarkkinateollisuutta tuotteiden tuoreusvaatimusten ja kuluttajien makumieltymysten vuoksi. Tuonnin määrä on noin viisi prosenttia.

Noin kolmannes maamme elintarvikealan yrityksistä on leipomoita. Leipomoalan yrittäjäkenttä on perheyrittäjävaltainen. Yritysmäärä vaihtelee tilastoittain; 737 yrityksestä (Tilastokeskus)- 958 yritykseen (Ruoka Suomi –tilastot). Leipomoala on elintarviketeollisuuden työllistävin toimiala. Ala työllistä noin 8300 henkilöä. Alalle on ominaista valtakunnallisesti toimivat teolliset leipomot, alueelliset leipomot ja paikallisesti toimivat pienleipomot. Leipomoteollisuudessa on eniten 1–4 henkilöä työllistäviä leipomoita.

Leipomoteollisuuden pääosan muodostaa pehmeän leivän ja tuoreiden leivonnaisten valmistus (TOL 1071). Tämän sektorin tuotteita ovat tuoreet leivät, sämpylät, tuoreet leivonnaiset, kuten pullat, kakut, leivokset ja tortut sekä kaupan yhteydessä toimivassa leipomossa tapahtuva leipomotuotteiden paistaminen. Pehmeän leivän osuus koko leipomoteollisuuden bruttoarvosta on noin 93 %. Elintarviketeollisuusliiton ja Suomen Leipuriliiton kokoamien laskelmien mukaan pehmeän ruokaleivän vuosituotanto vuonna 2010 oli 211 milj. kg ja kahvileivän 31,7 milj. kg. Pehmeän ja rapean leivän kulutus/asukas/vuosi on noin 42 kg (ml. näkkileivät).

10.2 Vaihtoehtojen taloudelliset vaikutukset

10.2.1. Veromallien vaikutusten arvioinnin haasteet

Veromallien vaikutusten arvioimiseksi tarvitaan riittävän tarkkaa tietoa elintarvikkeiden kulutuksesta. Veromallien taloudellisten vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, ettei verolle kaavailtujen elintarvikkeiden kulutuksesta, ravintoloiden tai leipomojen myynnistä tai myytävien tuotteiden koostumuksesta ole tällä hetkellä saatavilla riittävän yksityiskohdataista ja laadukasta aineistoa. Erityisen ongelmallista tietojen hankinta on sokeripitoisuuteen perustuvan veron osalta, koska kulutusmäärien lisäksi arvioita elintarvikkeiden sokeripitoisuuksista joudutaan tekemään hyvin karkealla tasolla. Toiseksi verotettavien tuotteiden määrä ja kirjo on sokeriveromallissa hyvin laaja. Parhaiten voidaan arvioida nykyisen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron piirissä olevien tuotteiden kulutuksesta. Arvioitavaksi jää veropohjan jakaminen yksityiskohtaisesti sokeripitoisuuden mukaan, josta on tehtävä parhaimman mukaan arvioita. Mm. Irz (2010) totesi ongelmaksi sen, että ruuan kulutusta mitataan usein kuluttajan ostamien lopputuotteiden sijaan raaka-aine- tai välituotetasolla.

Vaikutusten arviointi on myös haastavaa, koska terveystieteiden verojen vaikutuksista kulutukseen tehtyjen tutkimusten tulokset eivät ole yksiselitteisiä. Vaihtoehtoisten veromallien vaikutusten eroavaisuuksia on vaikea arvioida, sillä tutkimukset eivät tarkastele suoraan ehdotettuja veromalleja vastaavia veroja. Tutkimuksissa tarkastellaan verojen vaikutuksia lähinnä kuluttajien käyttäytymisen näkökulmasta, joten varsinaista tutkimustietoa veromallien suorista vaikutuksista yritystoimintaan ei ole saatavilla.

Terveystieteiden verotuksen vaikuttavuuden arvioinnin kannalta riittävän yksityiskohtaisten kulutus- ja tuotantotietojen tilastointi on erityisen tärkeää. Jotta vaikuttavuutta voitaisiin luotettavasti arvioida, tulisi tietojen kerääminen ja tilastointi aloittaa jo ennen mahdollista veron käyttöönottoa.

10.2.2 Vaihtoehtojen hintavaikutukset

Suomalaisen tutkimuksen (Kosonen ja Ropponen, 2012) mukaan yritykset pystyivät siirtämään nykyisen makeisveron lähes täysimääräisesti hintoihin²³. Vero näkyi monien tuotteiden hinnoissa muutamien kuukausien viiveellä, mikä selittyy suurimmaksi osaksi tuotteiden myynnillä vanhoista varastoista. Tutkimuksesta käy ilmi, että osassa tuotteista hinnat nousivat enemmän kuin mitä pelkän valmisteveron seurauksena voisi olettaa. Hintojen nousua ei voida selittää tuotteiden yleisellä hinnan nousulla, sillä samankaltaisten, mutta veron ulkopuolelle jäävien tuotteiden hintakehitys vastaavana ajankohtana oli hyvin maltillista.

Eri veromallien mahdollisia hintavaikutuksia vertailtaessa voidaankin olettaa, että makeisveron tyyppiset veromallit (makeisvero- ja yhdistelmämalli) nostavat verotettavien tuotteiden hintoja samaan tapaan kuin nykyinen makeisvero. Sen sijaan sokeriveromallin vaikutukset hintoihin voivat poiketa nykyveron hintavaikutuksista. Sokeriveromallissa verotettavien tuotteiden joukko on huomattavasti laajempi ja siksi hintavaikutukset voivat vaihdella paljon eri tuotteiden välillä. Yritysten mahdollisuudet siirtää vero hintoihin riippuu siitä, kuinka kuluttajat ovat valmiita siirtymään vähemmän sokeria sisältäviin tuotteisiin ja minkälainen on eri tuotteita valmistavien yritysten markkinakilpailutilanne.

Arvioitaessa valmisteverojen vaikutuksia yleiseen kuluttajahintojen kehitykseen eli inflaatioon oletetaan yleensä, että yritykset pystyvät siirtämään veron täysimääräisesti hintoihin. Tällöin inflaatiovaikutusten arviointi perustuu veron aiheuttamaan hinnan muutokseen ja siihen, kuinka suuri on verotettavien tuotteiden osuus kotitalouksien keskimääräisessä kulutuskorissa. Mitä enemmän kotitaloudet keskimäärin kuluttavat valmisteveron alaisia tuotteita, sitä voimakkaampi on veron vaikutus yleiseen inflaatioon. Esimerkiksi makeisten osuus kulutuskorista on huomattavasti suurempi kuin hillojen tai taloussokerin. Makeisten ja jäätelön osuus kulutuskorista on yhteensä noin yhden prosentin. Näin ollen 10 prosentin keskimääräinen makeisten ja jäätelön hinnanmuutos nostaa kokonaisinflaatiota 0,1 prosenttiyksiköllä.

²³ Koska valmisteverot määrätään painon perusteella, on inflaatiovaikutusta arvioitaessa huomioitava myös se, että veron aiheuttama suhteellinen muutos tuotteiden hinnoissa vaihtelee painon mukaan.

Eri veromallin inflaatiovaikutuksia vertaillessa on huomioitava, että sokeriveromallin piiriin kuuluvia tuotteiden joukko on laaja, joten niiden osuus kotitalouksien kulutuskorista on suurempi kuin esimerkiksi makeisveromallin piiriin kuuluvien tuotteiden osuus. Toisaalta monien tuotteiden osalta sokeriveromallin tapauksessa veron muutos jäisi huomattavasti matalammaksi kuin nykymakeisveron taso. Mikäli uudessa veromallissa nykyisen veron piiriin kuuluvien tuotteiden keskimääräistä verotusta ei kevennetä, nostaisi sokeriveromalli todennäköisesti inflaatiota enemmän kuin nykyinen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmistevero.

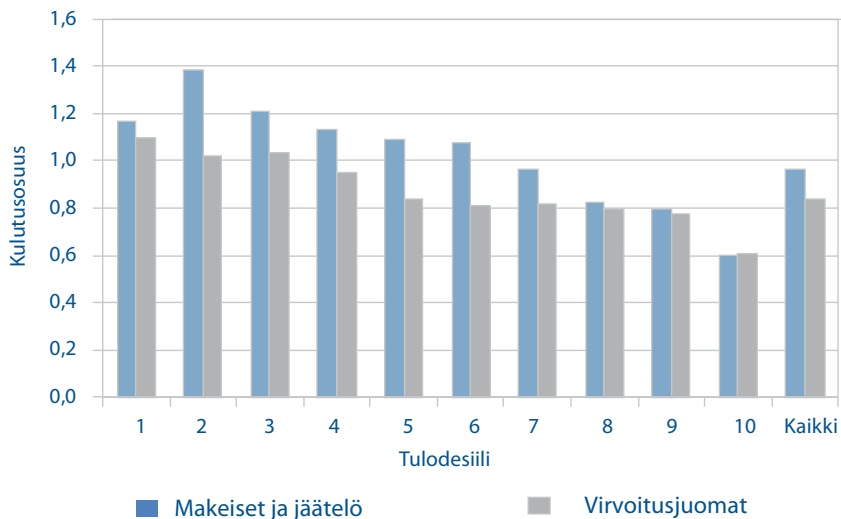
Tarkasteltaessa toteutunutta inflaatiota on huomioitava, että eri tuotteiden inflaatiovaikutuksiin vaikuttaa monet muutkin seikat kuin veronkorotus. Nykyveron käyttöönotto-vuonna (2011) makeisten ja jäätelön hintojen muutokset nostivat inflaatiota 0,15 prosenttiyksikköä. Kuten aiemmin tekstissä todetaan, tällöin vastaavien veron ulkopuolelle jääneiden tuotteiden hinnat eivät nousseet merkittävästi, joten veron käyttöönotto (75 senttiä/kg) selittää merkittävän osan tästä inflaatiovaikutuksesta. Vuonna 2012 veroa korotettiin noin neljänneksen vuoden 2011 tasosta, mikä on selvästi edellisvuotta pienempi veromuutos. Makeisten ja jäätelön hinnan muutosten vaikutus inflaatioon oli tällöin kuitenkin 0,1 prosenttiyksikköä, mikä on suhteessa enemmän kuin odotettu veron korotuksen vaikutus. Onkin oletettavaa, että muut tekijät, kuten raaka-aineiden hinnannousu, osaltaan selittävät ennakoitua nopeampaa veronalaisten tuotteiden kuluttajahintojen kehitystä vuonna 2012.

10.2.3 Vaihtoehtojen vaikutukset kotitalouksien asemaan

Kulutukseen kohdistuvien verojen korotusten vaikutukset kotitalouksiin vaihtelevat tulotason mukaan. Yleensä ottaen pienituloiset kuluttavat tuloistaan enemmän, joten kaikki kulutuksen hintaa nostavat verot kohdistuvat näihin kotitalouksiin suhteellisesti enemmän kuin suurituloisiin. Valmisteverotuksen osalta nämä erot voimistuvat, sillä veron taso määräytyy tuotteen painon eikä arvon perusteella, kuten esimerkiksi arvonlisäverotuksessa. Suurituloisemmat kotitaloudet kuluttavat yleensä kalliimpia tuotteita. Arvonlisäverotuksen piirissä näiden tuotteiden vero on euromääräisesti suurempi kuin vastaavien edullisimpien tuotteiden. Toisaalta valmisteverotuksessa kalliimpien ja edullisten tuotteiden vero on samansuuruinen, mikäli ne painavat yhtä paljon.

Myös erot kotitalouksien kulutusrakenteessa voivat lisätä terveysperusteisen verotuksen vaikutuksen eroja, sillä pienituloiset käyttävät näihin tuotteisiin suuremman osan tuloistaan kuin suurituloiset. Pääsääntöisesti makeisten ja jäätelön sekä virvoitusjuomien kulusosuudet ovat sitä pienemmät mitä korkeampi tulotaso on. Esimerkiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien osuus matalimpien tuloiluokkien kokonaiskulutuksesta on noin 50 prosenttia suurempi kuin korkean tulotason kotitalouksien (Kuvio 4).

Kuvio 4: Makeisten ja jäätelön sekä virvoitusjuomien osuudet kokonaiskulutuksesta



Nykyiset makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverot alentavat kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen ostovoimaa keskimäärin 0,17 prosenttia. Ostovoima pienenee suhteellisesti enemmän alemmissa kuin ylemmissä tuloluokissa (Taulukko 7). Alimmassa desiilissä vaikutus käytettävissä olevien tulojen ostovoimaan on yli kolminkertainen ylimpään desiiliin verrattuna.

Taulukko 7 Makeisten ja jäätelön sekä virvoitusjuomien valmisteveron tulonjakovaikutukset, prosenttia

Desiilien tulomuutos, %	Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmistevero
1	-0,32
2	-0,31
3	-0,25
4	-0,23
5	-0,20
6	-0,19
7	-0,17
8	-0,15
9	-0,14
10	-0,09
Kaikki	-0,17

Aineisto: Kulutustutkimus 2006, Tilastokeskus

Kun arvioidaan verotuksen vaikutuksia eri tuloryhmien hyvinvointiin, tuloerojen lisäksi voidaan ottaa huomioon väestön terveyserot ja sitä kautta myös verotuksen terveysvaikutukset. Joidenkin selvitysten²⁴ mukaan pienituloisten kysyntä reagoi veromuutoksiin eniten, jolloin on mahdollista, että verotuksen myönteiset terveysvaikutukset painottuisivat enemmän pienituloisiin. Terveyden kannalta haitallisen ruokavalion suhteellisen ankaralla verotuksella voi siis olla terveyseroja kaventava vaikutus.

10.2.4 Vaihtoehtojen vaikutukset yrityksiin

Valmisteverotus voi vaikuttaa yritysten tulokseen tuotteiden myynnin muutosten välityksellä. Myynnin muutoksilla voi olla vaikutuksia yrityksen kilpailukykyyn ja sen mahdollisuuksiin työllistää. Toisaalta valmisteverojen maksu aiheuttaa hallinnollisia kustannuksia, jotka voivat heikentää yritysten tulosta. Tässä alaluvussa tarkastellaan eri veromallien vaikutuksia tuotteiden myyntiin hintamuutosten ja kysynnän muutosten kautta sekä yritysten kilpailuasemaan. Jäljempänä tarkastellaan veromalleista yrityksille koituvia hallinnollisia kustannuksia.

Suomalaisen tutkimuksen (Kosonen ja Ropponen, 2012) mukaan yritykset pystyvät siirtämään nykyisen makeisveron lähes täysimääräisesti hintoihin, joten veron vaikutukset heijastuvat yritysten tulokseen pääasiassa kysynnän muutosten kautta eikä niinkään pienempinä hintamarginaaleina. Myynti laskee, jos kotitaloudet 1) vähentävät kulutustaan ja/tai 2) siirtyvät kuluttamaan tuotteita, jotka eivät ole veronalaisia. Kuten luvussa 5 todetaan, tutkimustuloksissa epäterveellisten elintarvikkeiden vaikutuksista niiden kulutukseen on huomattavia eroja. Makeisten kysyntä näyttää olevan melko joustamatonta eli hinnan muutokset eivät johda suuriin kysynnän muutoksiin. Tätä tulosta tukee Kososen ja Ropposen arviot siitä, ettei tuotantotilastojen valossa nykyinen makeisvero ole vaikuttanut merkittävästi makeisten kysyntään. Toisaalta kansainvälisten tutkimustulosten mukaan virvoitusjuomien hintajousto on selvästi korkeampi kuin makeisten, jolloin niiden verotus voi johtaa voimakkaampaan kysynnän laskuun ja näin ollen myynnin supistumiseen kuin makeisten verotus. Myös sokerin kysyntä näyttäisi tutkimuksen mukaan (Jensen ja Smed, 2007) olevan melko joustavaa, sillä hinnan noustessa sokerin kulutusta vähennetään korvaamalla sen kulutus muilla tuotteilla.

Kilpailun kannalta laajaan veropohjaan perustuvat veromallit, kuten sokeriveromalli ja yhdistelmämalli, kohtelevat neutraalisti sokeripitoisuudeltaan samantyyppisiä tuotteita, mikä vähentää näin ollen kotitalouksien mahdollisuuksia siirtyä kuluttamaan verottomia tuotteita. Tällöin verotus heikentää mahdollisimman vähän yritysten välistä kilpailua. Verotuksella voi olla vaikutusta myös yritysten tuotekehitykseen. Esimerkiksi sokeripitoisuuden perustuva vero voi siirtää kotitalouksien kysyntää muilla makeutusaineilla makeutettujen tuotteiden suuntaan, mikä voi kannustaa yrityksiä kehittämään näitä tuotteita.

²⁴ Ks. Smed ym. (2007). teemasta on kirjoittanut myös Kotakorpi (2010) muistiossaan verotuksen kehittämistyöryhmälle.

Kaikki veromallit asettavat veronalaisten tuotteiden kotimaisille valmistajille velvollisuuksia. Maahantuotujen tuotteiden osalta hallinnolliset velvoitteet kohdentuvat näitä tuotteita maahantuoville yrityksille, eikä tuotteiden ulkomaalaisille valmistajille. Koska elintarvikkeiden valmistus on suurelta osin kotimarkkinateollisuutta, verovelvoitteet kohdentuvat erityisesti kotimaisiin valmistajiin, mikä saattaa heikentää kilpailukykyä verrattuna ulkomaisiin valmistajiin. Kilpailukyvyn heikkeneminen puolestaan kaventaa yrityksen mahdollisuuksia työllistää. Kun otetaan huomioon pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman valmisteveroja koskeva kirjaus, jonka mukaan veromuutokset toteutetaan yritystoiminnan edellytykset ja suomalaisyritysten kilpailukykytekijät huomioiden, on todettava, että yhdistelmämalli, jota työryhmä pitää parhaimpana asetettujen tavoitteiden kannalta, heikentää kotimaisen elintarviketeollisuuden edellytyksiä ja kilpailukykyä enemmän kuin makeisveromalli. Makeisveromallin vaikutukset rajoittuvat kapeammalle yrityssektorille.

10.2.5 Vaihtoehtojen vaikutukset julkiseen talouteen ja kokonaistaloudellinen vaikutus

Nykyisen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron verotuotto on noin 200 miljoonaa euroa vuodessa, mikä vuonna 2013 on noin 3 prosenttia valmisteverotuloista ja noin 0,5 prosenttia kaikista valtion verotuloista. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman kirjauksessa sokeriverolle ei vielä asetettu selkeää valtiontaloudellista tavoitetta. Kirjauksen mukaan selvitetään voimassa olevan makeisveron korvaamista sokeriverolla, josta voidaan olettaa, että mahdollisen uuden veron tulisi tuottaa valtiolle verotuloina vähintään saman verran kuin nykyinen makeisvero eli noin 200 miljoonaa euroa. Toisaalta hallitusohjelman mukaan myös nykyistä veroa korotetaan ja veropohjaa laajennetaan siten, että verokertymä kasvaa 100 milj. eurolla. Tästä noin puolet on toteutettu vuoden 2012 alusta voimaan tulleella veronkorotuksella.

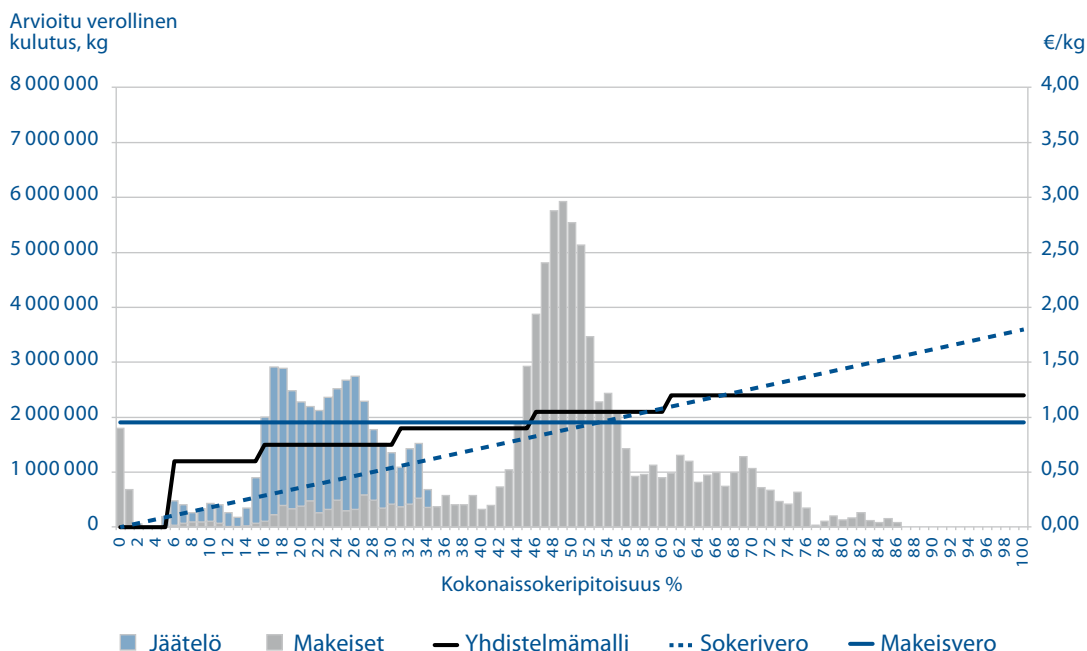
Fiskaalisen tavoitteen saavuttamiseksi tulee määrittää veropohjan laajuus ja verotaso. Esimerkiksi elinkeinoelämän karkean arvion mukaan laajan kokonaissokeripitoisuuden perustuvan mallin veropohjan suuruus olisi vähintään 360 miljoonaa kiloa sokeria. Tästä saataisiin nykyisen makeisveron verotuotolla verotasoksi noin 0,55 euroa kilogrammalta sokeria. Tämä tarkoittaisi, että esimerkiksi makeisen, jonka painosta 50 % on sokeria, valmistevero putoaisi alle kolmannekseen nykyisestä. Toisaalta veron piiriin tulisi monia uusia nykyisen veron ulkopuolella olevia tuotteita, joiden vero jäisi kuitenkin varsin alhaiseksi. Nykyisen makeisveron verotuottotavoitteella vero vaikuttaisi siten tuotteiden hintaan vain vähän, jolloin verolle mahdollisesti asetetut ohjaus- ja terveysvaikutukset jäisivät heikoiksi.

Veromallien taloudellisten vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, ettei veropohjan rakenteesta, kuten eri elintarvikkeiden kulutuksesta tai ravintoloiden ja leipomoiden tuotannosta, ole tällä hetkellä saatavilla riittävän yksityiskohtaista ja laadukasta aineistoa. Nykyisen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron verokertymätietojen lisäksi teollisuuden tuotantotilastoja ja muita yleisesti saatavilla olevia tilastoja hyväksi käyttäen voidaan veropohjasta kunkin mallin kohdalla tehdä arvioita, mutta erityisesti tuoteryhmittäisen sokeripitoisuuden suhteen joudutaan tyytymään karkeaan tasoon. Parhaiten voidaan arvioida nykyisen makeisveron piirissä olevia tuotteita, jolloin arvioitavaksi jää enää veropohjan jakautuminen sokeripitoisuuden mukaan, josta on tehtävä parhaimman mukaan arvioita.

Eri veromallien vertailussa haastetta tuo myös se, että veropohjan kasvaessa merkittävästi on oletettavaa, että verotuoton halutaan myös kasvavan. Tätä voidaan perustella sillä, että hallinnolliset kustannukset huomioiden veroa ei ole tarkoituksenmukaista kantaa verotason jäädessä kovin alhaiseksi. Toisaalta myös mahdollisesti toivotut ohjausvaikutukset jäävät hyvin pieniksi, jos verotaso asetetaan alhaiseksi. Jotta veromallit saadaan tarkastelussa mahdollisimman yhteismitallisiksi, on tehtävä joitain oletuksia. Seuraavassa tarkastelussa oletetaan, ettei verotuotto nykyisin veron piirissä olevien tuotteiden osalta kokonaisuudessa muutu, jolloin veropohjan laajentuessa kokonaisverotuotot kasvavat. Koska nykyisen veropohjan rakenteesta sokeripitoisuuden mukaan voidaan tehdä karkeita arvioita, makeisista, jäätelöstä ja virvoitusjuomista nykyinen verotuotto kerättäisiin asettamalla verotaso noin 1,6–1,9 euroon sokerikilolta.

Seuraavassa kuvassa on esitetty pylväinä nykyisin veron piirissä olevien makeisten ja jäätelöiden veropohjan arvioitu jakautuminen sokeripitoisuuden mukaan. Kappaleessa 9.3 oli yhdistelmämallille esimerkinomaisesti asetettu veroluokat, joissa verotaso kasvaa portaitaan sokeripitoisuuden mukaan. Kuvaan on lisätty nykyisen makeisveromallin lisäksi esimerkkimallit sokerivero- ja yhdistelmämallille osoittamaan, kuinka eri veromallit kohdistuisivat eri tuotteille sokeripitoisuuden mukaan.

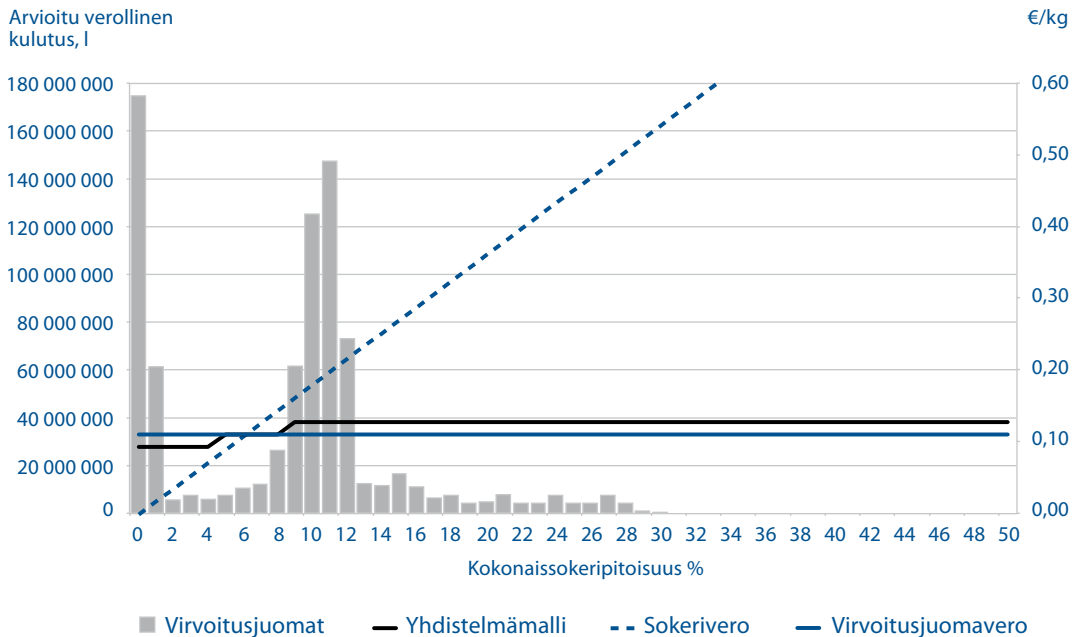
Kuvio 5. Nykyisen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron piirissä olevien kiinteiden tuotteiden veropohjan jakautuminen kokonaissokeripitoisuuden mukaan sekä eri veromallien kohdistuminen eri kokonaissokeripitoisuuksille



Yleisesti voidaan sanoa, että sokeriveromallissa verorasitus kohdistuu raskaimmin paljon sokeria sisältäviin tuotteisiin. Kokonaismäärältään valtaosa sokerimakeisista ja suklaatuotteista sisältää 40-60 prosenttia sokeria, kun jäätelön kohdalla suurin osa veropohjasta sisältää 15-25 prosenttia sokeria. Ilman sokeripitoisuuden alarajaa toteutettava makeisveromalli on malleista raskain sokerittomille tai vähän sokeria sisältäville tuotteille, kuten sokerittomille pastilleille ja purukumeille.

Seuraavassa kuvassa 6 edellä kuvattu tilanne on esitetty nestemäisten tuotteiden osalta:

Kuvio 6. Nykyisten makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron piirissä olevien nestemäisten tuotteiden veropohjan jakautuminen kokonaissokeripitoisuuden mukaan sekä eri veromallien kohdistuminen eri kokonaissokeripitoisuuksille



Kolmesta mallista ainoastaan sokeriveromallissa nestemäisiä tuotteita verotetaan samalla rakenteella kuin kiinteitä elintarvikkeita. Vaikka sokerivero ei kohdistuisi soke-rittomiin juomiin, olisi nykyisin virvoitusjuomaveron alaisten tuotteiden kokonaisverorasitus sokeriveromallissa selkeästi kahta muuta mallia suurempi.

Nykyisen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron piirissä olevat tuotteet, samoin kuin kaikki mahdollisessa veropohjan laajennuksessa mukaan otettavat tuotteet, ovat elintarvikkeina alennetun arvonlisäverokannan piirissä, joka Suomessa vuonna 2013 on 14 %. Seuraavaan taulukkoon on kerätty eräiden tuotteiden esimerkkihintoja päivittäistavarakaupassa alkuvuonna 2013. Mikäli olemassa olevaan tutkimustietoon perustuen edelleen oletetaan, että valmistevero siirtyisi suoraan hintoihin, eri veromallit kohdistuisivat edellä esitetyillä esimerkkiverotasoilla yksittäisiin tuotteisiin seuraavasti:

Taulukko 8

				Makeisveromalli		Sokeriveromalli		Yhdistelmämalli	
	Paino/ tila- vuus	Sokeria %	Valmiste- veroton hintaa	Hinta	Valmiste- veron aiheut- tama hinnan- nousu, %	Hinta	Valmiste- veron aiheut- tama hinnan- nousu, %	Hinta	Valmiste- veron aiheut- tama hinnan- nousu, %
Jäätelöpuikko	56 g	26	1,23	1,29	5	1,26	2	1,28	4
Jäätelölitra	1 l	20	1,84	2,39	30	2,05	11	2,28	24
Suklaalevy	200 g	48	1,87	2,09	12	2,07	11	2,11	13
Suklaapatukka	47 g	64	0,53	0,58	10	0,59	12	0,59	12
Lakritsimakeispussi	250 g	51	1,62	1,89	17	1,88	16	1,92	18
Makeispussi	300 g	66	2,23	2,55	15	2,64	18	2,64	18
Ksylitolipurukumipussi	100 g	0	2,64	2,75	4	2,64	0	2,64	0
Appelsiinitäysmehu	1 l	10	1,06	1,19	12	1,27	20	1,21	14
Sokerilimonadi	1,5 l	11	2,5	2,69	8	2,84	14	2,72	9
Light-limonadi	1,5 l	0	2,5	2,69	8	2,5	0	2,65	6
Kivennäisvesi	1,5 l	0	2,1	2,29	9	2,1	0	2,25	7
Täytekeksipaketti	200 g	37	2,99	3,21	7	3,14	5	3,2	7

				Sokeriveromalli		Yhdistelmämalli	
	Paino	Sokeria %	Valmiste- veroton hintaa	Hinta	Valmiste- veron aiheut- tama hinnan- nousu, %	Hinta	Valmiste- veron aiheut- tama hinnan- nousu, %
Mansikkahillo	500 g	44	2,67	3,12	17	3,18	19
Muropaketti	325 g	31	3,09	3,3	7	3,42	11
Myslipaketti	625 g	23	3,95	4,24	7	4,48	14
Keksipaketti	200g	18	0,99	1,06	7	1,16	17
Pullapitko	430 g	12	3,5	3,61	3	3,79	8
Jogurttipurkki	200 g	12	0,47	0,52	10	0,61	29
Taloussokeri	1 000 g	100	1,9	3,95	108	3,27	72

Taulukossa 8 nykyinen kuluttajahinta on lihavoitu. Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron piirissä olevien tuotteiden kohdalla makeisverollinen hinta kuvaa nykyhetken hintaa. Muiden, nykyisen veron ulkopuolella olevien tuotteiden, nykyinen hinta on yhtä kuin taulukon valmisteveroton hinta. Jäätelöiden verorasitus on makeisveromallissa tarkasteltavana olevista malleista kaikkein suurin ja sekä sokeriveromallissa että yhdistelmämallissa verorasitus laskisi nykytilanteeseen nähden. Suklaatuotteiden sekä makeisten verorasitus pysyisi kaikissa malleissa likimain samana lukuun ottamatta esimerkiksi sokerittomia ksylitolipurukumeja, joille ei kohdistuisi verorasitusta ollenkaan sokerivero- tai yhdistelmämallissa ja joiden verorasitus siten laskisi nykytilanteeseen nähden. Virvoitusjuomien kohdalla yhdistelmämallissa vähäsokeristen tai sokerittomien juomien verorasitus laskisi ja muiden kasvaisi hieman nykytilanteeseen nähden. Sokeriveromallissa sokeria sisältävien virvoitusjuomien verotaso likimain kaksinkertaistuisi, kun taas sokerittomat kivennäisvedet ja light-limonadit jäisivät verotta. Nykyisen veron ulkopuolella oleville tuotteille veron käyttöönoton vaikutukset hintaan olisivat hieman mallista riippuen merkittäviä. Esimerkiksi taloussokerin hinta yli kaksinkertaistuisi taulukon esimerkissä sokeriveromallin kohdalla.

Yhdistelmämallin avulla saatava verotuotto kasvaisi veropohjan laajentuessa kekseihin ja pehmeään kahvileipään, maustettuun jogurttiin, muroihin ja myslisiin, hilloihin sekä taloussokeriin arviolta noin 160-190 miljoonalla eurolla, eli yhteensä noin 360-390 miljoonaan euroon. Kokonaissokeriin perustuvan sokeriveron verotuotto kasvaisi laajan veropohjan ansiosta todennäköisesti vielä enemmän.

10.2.6 Vaihtoehtojen vaikutukset hallinnolliseen taakkaan ja kustannuksiin

Työryhmä on selvittänyt hallinnollista taakkaa erityisesti huomioon ottaen pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman kirjauksen, jonka mukaan yritysten hallinnollista taakkaa kevennetään ja veroihin ja maksuihin liittyviä prosesseja tehostetaan.

Selvitetystä malleista makeisveromalli olisi yksinkertaisin ja sen hallinnolliset kustannukset jäisivät melko pieniksi, koska muutokset nykytilaan verrattuna olisivat vähäisiä. Tässä mallissa veronalaisia tuoteryhmiä olisi suhteellisen vähän ja ne pohjautuisivat suoraan tullitariffin nimikkeisiin. Tuotteiden sokeripitoisuutta ei tarvitsisi selvittää. Tämän veromallin merkittävänä etuna olisi se, että se vastaisi pitkälti nykyistä makeisveroa, joka on jo vakiintunut osaksi alan yritysten ja Tullin toimintaa. Suurimmalle osalle nykyisistä makeisverovelvollisista makeisveromalli ei siten aiheuttaisi mitään muutoksia. Makeisveromallissa verovelvollisten määrä kasvaisi hieman nykyisestä.

Yhdistelmämallissa veronalaisten tuotteiden määrä olisi suurempi kuin makeisveromallissa. Tämän lisäksi tuotteilla olisi yhdistelmämallissa useita sokeripitoisuuden mukaan porrastettuja verotasoja, mikä monimutkaistaisi veron ilmoittamista ja käsittelyä sekä yritysten kirjanpitovalvointeita. Makeisveromallia laajempi veropohja aiheuttaisi myös enemmän selvittelytarvetta tuotteiden veronalaisuudesta yrityksille ja tulliviranomaisille. Oikean veron määrittämiseksi yrityksillä tulisi olla tiedossa tullitariffinimikkeen lisäksi tuotteen sokeripitoisuus. Niille tuotteille, joita sokeripitoisuuden ilmoittamisvelvollisuus ei EU:n

kuluttajainformaatioasetuksessa koske, olisi luotava järjestely sokeripitoisuuden erillisestä ilmoittamisesta ja verotuksen valvonnasta. Samoin tulliviranomaiset joutuisivat turvautumaan useammin laboratoriotutkimuksiin verotuksen valvomiseksi. Uusien verovelvollisten määrä lisääntyisi yhdistelmämallissa selvästi. Yhdistelmämallissa on rajattu veropohjan ulkopuolelle alle viisi prosenttia sokeria sisältävät tuotteet kuten ruokaleipä, lisätyä sokeria sisältämättömät maitotuotteet sekä myös kasvikset, marjat ja hedelmät. Tämä rajaus vähentää verovelvollisten määrää sokeriveromalliin verrattuna. Yhdistelmämallissa uusia verovelvollisia saattaisi tulla lisää noin 600-800, joista suurin osa olisi leipomotuotteiden valmistajia.

Taloussokerin tuleminen veronalaiseksi monimutkaistaisi verojärjestelmää, koska veron kertaantuminen pitäisi estää järjestämällä elintarvikkeiden raaka-aineena käytettävän sokerin hankinta valmisteverottomasti tai palauttamalla raaka-ainesokerista suoritettu vero jälkikäteen veronalaisten elintarvikkeiden valmistajille.

Sokeriveromallissa veropohja olisi selvästi laajempi kuin makeisvero- tai yhdistelmämallissa. Tuotteen tullitariffinimikkeellä ei olisi ratkaisevaa merkitystä, koska pääsääntöisesti kaikki sokeria sisältävät elintarvikkeet olisivat veronalaisia. Sen sijaan tuotteen kokonais-sokeripitoisuus tulisi olla selvillä veron määrittämiseksi. Elintarvikkeiden valmistukseen käytettävien raaka-aineiden hankkiminen verottomana tai veron palauttaminen verollisista raaka-aineista aiheuttaisivat tässä mallissa eniten hallinnollisia kustannuksia, johtuen laajemmasta veropohjasta. Myös verovelvollisten määrä kasvaisi sokeriveromallissa selvästi eniten. Sokeriveromallissa verovelvollisten määrä kasvaisi veromallivaihtoehtoista eniten, koska mallissa on laajin veropohja. Verovelvollisten määrää on vaikea arvioida tarkasti, mutta karkeasti arvioiden verovelvollisten määrä lisääntyisi noin 800-1000 verovelvollisella. Sokeriveromallissa ja yhdistelmämallissa verotetaan makeita leipomatuotteita, joiden valmistajat muodostaisivat merkittävän osan uusista verovelvollisista. Näistä malleista aiheutuisi hallinnollista taakkaa erityisesti pienyritysvaltaiselle leipomoteollisuudelle.

Elintarvikkeiden valmistajien lisäksi verovelvollisina olisi suuri joukko elintarvikkeiden maahantuojia. Tämä kasvattaisi esimerkiksi veron valvomiseen tarvittavia henkilöresursseja. Sokeriveromallissa toisin kuin makeisvero- tai yhdistelmämallissa, ei myöskään voitaisi hyödyntää nykyisin makeisverolle myönnettyjä valmisteverolupia. Johtuen uusien lupien tarpeesta sekä siitä, että sokeriveron sisältö muutenkin poikkeaisi merkittävästi nykyisestä makeisten, virvoitusjuomien ja jäätelön valmisteverosta, tämän veromallin käyttöönotto olisi varsin työläs sekä yrityksille että tulliviranomaisille. Ennen sokeriveron käyttöönottoa tulisi varata riittävästi valmistautumisaikaa lupahakemusten käsittelyyn, tarvittavan koulutuksen ja ohjeistuksen antamiseen sekä yritysten kirjanpitojärjestelmien ja muiden tietojärjestelmien muuttamiseen.

10.2.6.1 Pienten verovelvollisten asema

Hallinnollisten rasitteiden merkitys olisi suuri erityisesti pienimuotoisen valmistustoiminnan kannalta. Pientuottajien valmisteverovelvollisuudesta johtuvat kustannukset ja velvoitteet kuten säännösten tunteminen sekä veron ilmoittamiseen, verokirjanpitoon ja lupiin liittyvät kustannukset saattaisivat muodostua kohtuuttoman suuriksi elinkeinotoi-

minnan pienimuotoisuuteen nähden ja siten haitata tällaisen toiminnan käynnistymistä ja ylläpitämistä. Pienimuotoisen toiminnan osuus on erityisen suuri leipomosektorilla, mihin kohdistuisi suuri hallinnollinen rasite. Samalla myös viranomaisille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset pientuottajien verotuksesta ja valvonnasta olisivat suhteettoman suuria näiltä yrityksiltä kertyvään vähäiseen verotuottoon verrattuna. Hallinnollisen taakan ja kustannusten vähentämiseksi olisi siis jatkossakin tarpeen vapauttaa pienvalmistus verosta, valittavasta veromallista riippumatta. Vapautuksen tulisi tällöin kuitenkin koskea EU -lainsäädännön mukaisesti samoilla perusteilla sekä kotimaisten että ulkomaisten pienvalmistajien tuotteita.

Nykyinen makeisten ja jäätelön 10 000 kilon tai virvoitusjuomien 50 000 litran enimmäismäärä on riittävä rajaamaan veron ulkopuolelle lähinnä sivuelinkeinona tai kausiluonteisesti tapahtuvaa valmistustoimintaa. Vähämerkityksellistä valtiontukea säätelevä De minimis -asetus mahdollistaisi huomattavasti korkeammankin alarajan asettamisen veron ulkopuolelle jäävälle toiminnalle. Pientuottajien veroetu ei kuitenkaan saisi kasvaa niin suureksi, että se alkaisi vaikuttaa tasapuolisen kilpailun edellytyksiin verrattuna muihin alan pienekköihin ja keskisuuriin yrityksiin.

Niille yrityksille, joiden veronalainen toiminta on melko pienimuotoista, mutta ylittää silti verolle säädettävän alarajan, olisi tarpeellista säätää muita helpotuksia verotusmenetelyyn. Tällaiset valmistustoimintaa harjoittavat yritykset voitaisiin esimerkiksi vapauttaa velvollisuudesta hakea valtuutetun varastonpitäjän ja verottoman varaston lupaa toiminnalle. Kustannuksia aiheuttavien lupa- ja vakuusmenettelyjen sijaista näiden yritysten verovalvonta voisi perustua yksinkertaiseen verovelvolliseksi rekisteröintiin. Myös veron ilmoittamis- ja maksamisajanjaksoja voitaisiin harkita pidenneltäväksi nykyisestä kalenterikuukauden mittaisesta verokaudesta. Tällainen yksinkertaistettu rekisteröimis- ja verotusmenettely sopisi lähinnä niille yrityksille, joilla ei ole tarvetta varastoida tai siirtää edelleen veronalaisia tuotteita väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmässä.

10.2.6.2. Veron valvonta ja matkustajatuonti

Veropohjan laajeneminen ja verovelvollisten määrän kasvu tulisivat todennäköisesti lisäämään harmaata taloutta erityisesti elintarvikkeiden pienimuotoisessa tuonnissa toisista jäsenmaista. Tältä osin vaikutusten voi olettaa olevan suurimpia sokeriveromallissa. Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta saatujen kokemusten perusteella harmaan talouden vaikutukset kuitenkin jäänevät verokertymän kannalta melko vähäisiksi ja vaikutukset alan yritysten väliseen kilpailuun jäänevät lähinnä paikallisiksi. Näitä vaikutuksia voidaan myös pienentää tehokkaan verovalvonnan ja rikostorjunnan avulla, vaikkakin tämä on nykyisten kokemusten perustella osoittautunut vaikeaksi ja paljon resursseja vaativaksi. Kaikkien tarkasteltujen veromallien valvontaan liittyy samoja ongelmia kuin kansallisten valmisteverojen valvontaan yleensäkin, koska tuotteiden kuljetuksissa EU -maiden välillä ei voida käyttää vastaavia valvontamenettelyjä ja järjestelmiä kuin alkoholi- tupakka- ja energiatuotteiden kuljetusten valvonnassa. Nykyisen

makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverolain valvonnan ongelmia on selostettu tarkemmin edellä kohdassa 2.2.

Yksityiset ihmiset voivat tuoda makeisia ja virvoitusjuomia tai muita sokeripitoisia elintarvikkeita matkustajatuomisina omaan käyttöönsä verotta. Makeisten tai virvoitusjuomien matkustajatuonnin määrästä ei ole saatavissa tilasto- tai muita seurantatietoja, minkä vuoksi matkustajatuonnin tulevaa kehitystä on hyvin vaikea arvioida luotettavasti. Tähän keskeisesti vaikuttava seikka on se, kuinka suuria hintaeroja Suomen ja lähialueen maiden välille muodostuu eri tuoteryhmissä.

10.3 Vaihtoehtojen vaikutus ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin

Terveysvaikutusten osalta työryhmä on korostanut lasten ja nuorten kulutukseen vaikuttamista sekä suositellut verotuksen kohdentamista niihin elintarvikkeisiin, jotka ovat suurimpia sakkaroosin lähteitä. Lisäksi työryhmä on painottanut, että tuotteiden verotusta harkittaessa tulisi ottaa huomioon elintarvikkeiden muutkin ravintoaineet kuin sokeri terveyden edistämisen tavoitteen saavuttamiseksi. Sokeriveromallissa ei ole voitu ottaa huomioon tarvetta kohdentaa verotusta vain tiettyihin elintarvikkeisiin, jotka olisivat vielä erityisesti lasten ja nuorten suosimia, koska se on rakennettu siten, että loogisesti verotetaan vain sokeria täyttäen EU-oikeuden vaatimukset. Tämän vuoksi malli on sokeria objektiivisesti verottava eikä sitä voida kohdentaa siten, että se kohtelisi sokeria sisältäviä tuotteita eri tavoin. Koska sokeriveromallin piirissä on myös terveyden kannalta hyviä tuotteita, kuten kasviksia ja hedelmiä, ei voida varmuudella sanoa, että sen kokonaisvaikutukset terveyteen olisivat oikeasuuntaisia.

Yhdistelmämallia on pyritty rakentamaan sellaiseksi, että se edistäisi paremmin terveellistä ravitsemusta kuin sokeriveromalli. Korkean verotuksen tulisi terveellisen ravitsemuksen näkökulmasta kohdistua erityisesti lasten ja nuorten kuluttamiin tuotteisiin kuten makeisiin ja virvoitusjuomiin. Veron vaikutuksia lasten ja nuorten elintarvikkeiden kulutukseen sekä terveyteen on mahdollista selvittää perusteellisesti vain jälkikäteen, koska tutkimustietoa aiheesta on niukalti. Mikäli verotaso on riittävän korkea, on oletettavaa, että verollisten tuotteiden kulutus laskee. Koska yhdistelmämallin veronalaiset tuotteet eivät ole merkittäviä keskeisten ravintoaineiden lähteitä lukuun ottamatta jogurtteja, joista etenkin pienet lapset saavat jonkin verran kalsiumia ja D-vitamiinia, niin on todennäköistä, että ruokavalion laatu paranee ja esimerkiksi sokerin saanti laskee. Pienten lasten kalsiumin ja D-vitamiinin saanti jogurteista on keskimäärin 5-8 % päivän tarpeesta 3-vuotiailla lapsilla tehdyn ruoankäytöselvityksen mukaan. Mikäli verotus vähentäisi makeiden välipalojen napostelua, niin myös lasten ja nuorten hammasterveys paranisi. Mikäli kulutus ei siirry muihin energiapitoisiin tuotteisiin, niin pitkällä aikavälillä verotus voi vähentää lasten ja nuorten lihavuutta sekä siihen liittyviä terveysriskejä. Keskeistä terveyden edistämisen kannalta on, että korvaavat tuotteet ovat ravitsemuksellisilta ominaisuuksistaan parempia kuin nykyisin käytetyt tuotteet.

Sokeripitoisuuden mukaan porrastetun veron tarkoituksena on myös kannustaa yrityksiä tekemään vähäsokerisempia tuotteita. Tällaisella muutoksella olisi myös positiivisia vai-

kutuksia. Tärkeintä on kuitenkin huolehtia siitä, ettei sokeri korvautuisi muilla terveyden kannalta haitallisilla aineilla kuten tyydyttyneellä rasvalla tai suolalla. Terveysvaikutusten toteutumiseksi olisi syytä harkita myös terveellistä ravintoa koskevia muita tukitoimia kuten päiväkotij- ja kouluruokailun laatuun panostamista, virvoitus- ja makeisautomaattien poistamista kouluissa, perheiden neuvontaa ja tukea ravitsemusasioissa sekä epäterveellisten elintarvikkeiden mainonnan rajoittamista.

Lasten ja nuorten lihavuuden taustalla ovat muun muassa sokeroitunut virvoitusjuomat sekä epäterveellisten välipalojen runsas nauttiminen. Työryhmä pitää nykyistä makeisve-roa tästä terveystietokulmasta katsottuna tehokkaana ja toimivana ohjauskeinona, koska se kohdistuu ravitsemuksen kannalta tarpeettomiin tuotteisiin, joita erityisesti lapset ja nuoret kuluttavat. Terveellisen ravitsemuksen edistämisen kannalta nykyistä makeisveron veropohjaa ja verotasoja on mahdollista tarkentaa esitellyn makeisveromallin mukaisesti.

10.4 Veron vaikutusten seuranta

Uudesta verosta johtuvat mahdolliset muutokset terveyteen eivät ole havaittavissa tai mitattavissa lyhyellä aikavälillä Veronalaisten tuotteiden kulutuksessa tai myynissä tapahtuvia muutoksia, joilla on välillisesti vaikutus terveyteen, voidaan kuitenkin havaita ja mitata nopeammin. Useimmissa tutkimuksissa, joissa on pyritty ennustamaan terveysvaikutuksia, on tyydytty siihen, että yksittäisen elintarvikkeen kulutuksessa havaitaan hinnanmuutoksesta johtuva muutos. Tulevaisuuden veropoliittisten päätösten tueksi olisi tärkeää, että nämä tiedot vastaisivat mahdollisimman hyvin todellisuutta. Nykyisen kulutustutkimuksen tiedot ovat arvoperusteisia, mutta tärkeämpää olisi saada kulutusmäärien kehityksestä sekä ajallisesti että tuotteittain yksityiskohtaista tietoa. Esimerkiksi vähittäismyyntitietojen avulla voitaisiin havaita muutoksia eri tuotteiden kulutuksessa, mikä olisi tärkeää tuotteiden kysynnän hintajouaston lisäksi myös tuotteiden välisen ristijouaston selvittämiseksi. Korvaavan tuotteen ravintosisältö voi olla joko parempi tai huonompi terveyden kannalta. Jos veron tavoitteeksi asetetaan terveyden edistäminen, olisi näitä muutoksia seurattava erityisen tarkasti.

Työryhmällä on ollut erityinen kiinnostus lasten ja nuorten kulutuskäyttäytymiseen, koska terveysindikaattorit tässä ikäryhmässä ovat viime aikoina huonontuneet, mm. lihavuus on lisääntynyt ja hammasterveys huonontunut. Vuonna 2008 julkaistussa Lapsen ruokavalio ennen kouluikää -raportissa, jossa tutkittiin pirkanmaalaisten ja pohjois-pohjalaisten 2-6-vuotiaiden ruoankäyttöä, huomattiin, että 80% tutkittavista käytti kolmen tutkimuspäivän aikana runsaasti sokeria sisältäviä tuotteita. Tiedot lasten ruokavaliosta ovat tällä hetkellä puutteellisia, koska mitään kattavia valtakunnallisia tutkimuksia ei ole. Jatkossa tulisi toteuttaa valtakunnallisesti edustava seurantajärjestelmä alle kouluikäisten sekä vanhempien lasten ja nuorten ruoankäytöstä (vrt. aikuisten Finravinto-tutkimukset).

Porrastetun yhdistelmämallin ja sokeriveromallin yhtenä ajatuksena on kannustaa valmistajia vähentämään sokeripitoisuutta. Tällöin on aiheellista odottaa, että tuotteiden sokeripitoisuuden laskun mukana menetetty makeus, maku, ulkonäkö tai suutuntuma pyritään korvaamaan. Puhutaan elintarvikkeiden uudelleenmuokkaamisesta (reformulaa-

tiosta). Tässä tapauksessa on todennäköistä, että tuotteiden makeus korvataan makeutusaineilla joko osittain tai kokonaan. Makeutusaineita hyväksyttäessä ja niiden määrärajoja asetettaessa oletetaan, että tuote on maksimi-rajaan makeutettu ja että sitä lisätään kaikkiin ruoka-aineisiin, joihin se sallitaan. Lisäaineiden hyväksymismenettelyssä arvioidaan systemaattisesti saanti korkeammaksi, kuin mitä se todellisuudessa on. Silti esimerkiksi juomien kohdalla voitaisiin olettaa, että niiden kuluttajien osuus, joiden saanti on lähellä hyväksyttävän saannin ylärajaa, kasvaisi väestössä. Sokerin säilöntäominaisuuksien ja rakennetta parantavien ominaisuuksien vuoksi myös säilöntäaineiden ja stabilointiaineiden tarve saattaisi kasvaa. On todennäköistä, että reformulaatiosta ei seuraa makeutusaineiden liikasaantia, mutta makeutus- ja lisäaineiden käyttö saattaa kasvaa hieman. Ravitsemuksen ja terveyden kannalta huonompi vaihtoehto olisi esimerkiksi korvata sokeri lisäämällä tuotteessa tyydyttyneen rasvan määrää.

Makeutusaineita sallitaan EU-lainsäädännössä yleisesti joko tuotteisiin joissa on energiaa vähennetty (kevyttuotteisiin) tai täysin sokerittomiin tuotteisiin. Käytännössä vähennetty energia tarkoittaa, että tuote sisältää tavanomaiseen verrattuna ainakin 30%:ia vähemmän energiaa. Virvoitusjuomien, joiden ainoa energiaravintoaine on sokeri, osalta se tarkoittaa käytännössä 30 prosenttia vähemmän sokeria. Vähentämällä sokeria 30 prosenttia juomassa, päästään lisäksi (yhdistelmämallin mukaan) alemmalle verotasolle, mikä todennäköisesti houkuttelee tuotemuokkaukseen. Työryhmä pitää tärkeänä, että ennen veromuutoksia tehtäisiin seurantasuunnitelma, jonka avulla pyrittäisiin seuraamaan tuotteiden koostumusta ja kulutusta yleensä sekä erityisesti lapsilla ja nuorilla. Työryhmä lisäksi katsoo, että ilman veromuutoksiakin elintarvikkeiden kulutuksen seurantaa tulisi kehittää.

11 Yhteenveto

Työryhmän selvityksen perusteella nykyinen makeisvero on täyttänyt sille asetetut fiskaaliset tavoitteet ja toiminut ilman suuria ongelmia. Valtion verotuotot ovat kasvaneet hie-
man odotettua enemmän. Veronkantokustannukset ovat pienet ja merkittävät yritys-
vai-
kutukset kohdistuivat uusiin verovelvollisiin eli makeisia ja jäätelöä valmistaviin tai maa-
hantuoviin yrityksiin. Nykyisessä makeisverossa on tehty rajanvetoa veronalaisten ja veron
ulkopuolella olevien tuotteiden välillä esimerkiksi pakaste- ja jäätelökakkujen sekä suk-
laavohvelien ja -patukoiden välillä. Kokonaisuutena tarkastellen kuitenkin makeisveron
rajatapausten määrä on ollut kohtuullinen, eikä siitä ole aiheutunut merkittäviä ongelmia.

Työryhmä on selvittänyt sokerin verottamista valtion verotulojen kartuttamiseksi ja
terveellisen ravitsemuksen edistämiseksi. Veron fiskaalisten ja terveydellisten tavoittei-
den välisestä suhteesta työryhmä on todennut, että veron ensisijaisena tarkoituksena tulee
edelleen olla verotulojen kerääminen valtiolle. Verotuksella voidaan vaikuttaa tuotteiden
hintaan ja ainoastaan välillisesti terveyteen. Verotuksen toissijaisena tavoitteena tulisi olla
terveellisen ravitsemuksen edistäminen. Tästä seuraa, että, jos verotus halutaan kohdis-
taa sokeriin, sen olisi tarkoituksenmukaista kohdistua suurimpiin sakkaroosiin lähteisiin.

Sokerin yhteys lihavuuteen, kroonisiin sairauksiin ja hammasterveyteen on tuotu esiin
uusimmissa tutkimuksissa. Sokerin käytöllä on yhteys lihavuuden syntymiseen soke-
ria sisältävien elintarvikkeiden energiapitoisuuden vuoksi. Toisaalta lihavuus on yleensä
monen tekijän summa ja siihen vaikuttavat ruokailutottumukset, ravinnon laatu yleisesti
sekä elinympäristön muuttuminen ja liikunnan vähentyminen eikä terveysongelmia voida
ratkaista pelkästään sokeria tai sokeripitoisia tuotteita verottamalla. Työryhmä katsoo, että
terveyden edistämisen tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi sokerin lisäksi muiden elintar-
vikkeiden ravintoaineiden, kuten esimerkiksi tyydyttyneen rasvan ja suolan, tarkastelua.

Verotuksesta puhuttaessa on otettava myös huomioon se, että vero ei välttämättä siirry
kokonaisuudessaan tuotteiden hintoihin. On myös mahdollista, että sokeria verotettaessa
kulutus siirtyy halvempiin tuotteisiin tai että sokeripitoiset tuotteet korvataan muilla epä-
terveellisinä pidettävillä tuotteilla, kuten suolaisilla naposteltavilla. Terveysvaikutusten
aikaansaamiseksi tulisikin verotuksen lisäksi hyödyntää myös muita työkaluja, kuten lain-
säädäntöä, suosituksia, ohjausta, tiedottamista, terveys- ja sosiaalipalvelujärjestelmää sekä
ympäristösuunnittelua. Tulisi varmistaa, että näihin toimiin on riittävät resurssit kaikilla
tahoilla, myös valtion kehysmenettelyn puitteissa.

Työryhmä korostaa erityisesti lasten ja nuorten kulutukseen vaikuttamista. Lasten ja
nuorten lihavuus on yleistynyt, minkä taustalla ovat liikkumattomuus ja liiallinen energian
saanti, jota lisäävät muun muassa sokeroidut virvoitusjuomat sekä epäterveellisten välipa-
lojen nauttiminen. Työryhmä pitää nykyistä makeisveroa tästä näkökulmasta katsottuna
varsin tehokkaana ja toimivana, koska se kohdistuu pääosin ravitsemuksen kannalta tar-

peettomiin tuotteisiin, joita erityisesti lapset ja nuoret kuluttavat. Nykyisen makeisveron veropohjan ja verotason tarkistaminen terveellisen ravitsemuksen edistämisen kannalta on myös mahdollista. Selvitysten perusteella ei ole varmuutta siitä, että elintarvikkeiden sokeripitoisuuteen perustuvalla verolla saavutettaisiin terveyden kannalta parempi ohjausvaikutus kuin nykyisellä makeisverolla.

Työryhmä on selvittänyt erilaisia sokeripitoisten tuotteiden veromallivaihtoehtoja. Sokeriverotuksen mallin rakentaminen on osoittautunut erittäin vaikeaksi EU-oikeuden reunaehtojen vuoksi. Työryhmä on tarkemmin vertaillut kokonaissokeripitoisuuteen perustuvaa veromallia, nykyisen veron kaltaista makeisveromallia sekä näiden yhdistelmämallia. Yhdistelmämallissa veroa kannetaan tietyistä tuotteista sokeripitoisuuden mukaan portaittain, mikä kannustaisi valmistajia vähentämään elintarvikkeiden sokeripitoisuutta. Yhdistelmämalli olisi terveyden edistämisen kannalta optimaalisin, mutta sen EU:n valtioneuvoston päätösten mukaisuudesta ei ole varmuutta. Käytännössä malleista toteuttamiskelpoisin on makeisveromalli. Arvonlisäverotuksen käyttäminen sokeripitoisten tuotteiden verotamisessa ei pidetä todellisenä vaihtoehtona EU-oikeuteen liittyvien kysymysten vuoksi.

Työryhmä on tarkastellut veromallien vaikutuksia. Erityisesti verotasolla on ratkaiseva merkitys veron vaikutuksiin. Alhaisella verotasolla veron vaikutus hintaan jää vähäiseksi, jolloin vero ei myöskään ohjaa kuluttajien valintoja. Jos verotaso taas asetetaan ohjausvaikutuksen näkökulmasta riittävän korkeaksi, kulutuksen pienentymisellä on vaikutuksia verollisia tuotteita valmistavaan kotimaiseen elintarviketeollisuuteen. Lisäksi on epävarmaa, miten verotus muuttaisi kuluttajien kulutustottumuksia eli mihin tuotteisiin kulutus siirtyisi verotuksen vuoksi. Tarpeeksi tarkkoja tietoja kulutuksesta ei ole saatavana. Vaikutusten arvioinnin haasteellisuuden vuoksi verotuksen vaikutuksista on voitu esittää vain yleisellä tasolla suuntaa antavia arvioita.

Verotukselle asetettavat tavoitteet edellyttävät, että elintarvikkeiden kulutusta seurattaisiin sekä määrällisesti että laadullisesti. Jotta kulutuksen muutoksia voitaisiin seurata riittävän tarkasti, tulisi kerätä myyntitietoja elintarvikekohtaisesti. Käyttökelpoisen tiedon kerääminen tulisi aloittaa jo ennen veron käyttöönottoa mahdollisten trendien havaitsemiseksi.

Epäkohtana on tullut esille veronalaisia tuotteita valmistaville yrityksille aiheutuneet merkittävät hallinnolliset kustannukset, kuten varastokirjanpito ja tuotannon valvonta. Siirtyminen sokeripitoisuuteen perustuvaan veroon sokeriveromallissa ja yhdistelmämallissa lisäisi merkittävästi yrityksille aiheutuvaa hallinnollista rasitetta. Makeisveromallin aiheuttama hallinnollinen rasite olisi sitä vastoin selkeästi vähäisempää. Kun otetaan huomioon pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman valmisteveroja koskeva kirjaus, jonka mukaan veromuutokset toteutetaan yritystoiminnan edellytykset ja suomalaisyritysten kilpailukykytekijät huomioiden, on todettava, että sokeriveromalli samoin kuin yhdistelmämalli, jota työryhmä pitää parhaimpana asetettujen terveystavoitteiden kannalta, heikentävät kotimaisen elintarviketeollisuuden edellytyksiä ja kilpailukykyä enemmän kuin makeisveromalli. Ne kohdistuisivat makeisveroa enemmän pieniin työvoimavaltaisiin yrityksiin.

Uudenlaisia veroja voidaan ottaa käyttöön valmisteverotuksen tietojärjestelmän uudistamisen jälkeen aikaisintaan vuonna 2015. Sokeripitoisuuteen perustuva veromalli voitaisiin lisäksi käytännössä ottaa käyttöön vasta sokeripitoisuuden ilmoittamisvelvollisuuden voimaan tulon jälkeen vuonna 2017.

Lähteet

- Al-Majed, Ibrahim, Anne Maguire, and John J Murray. 2002. 'Risk Factors for Dental Erosion in 5-6 Year Old and 12-14 Year Old Boys in Saudi Arabia'. *Community Dentistry and Oral Epidemiology* 30 (1) (February): 38–46.
- Al-Malik, M I, R D Holt, and R Bedi. 2001. 'The Relationship Between Erosion, Caries and Rampant Caries and Dietary Habits in Preschool Children in Saudi Arabia'. *International Journal of Paediatric Dentistry / the British Paedodontic Society [and] the International Association of Dentistry for Children* 11 (6) (November): 430–439.
- Allais, O., Bertail, P. and Nichèle (2010): The effects of a fat tax on French households' purchases: A nutritional approach. *American Journal of Agricultural Economics*, 92, 228-245.
- Andrayeva T., Chaloupka F., ja Brownell K. (2011): Estimating potential of taxes on sugar sweetened beverages to reduce consumption and generate revenue. *Preventive Medicine*, 52, 413-416.
- Andreyeva, T., Long, M. ja Brownell, K. (2010): The impact of food prices on consumption: a systematic review of research on price elasticity of demand for food. *American Journal of Public Health*, 100, 216–222.
- Barr-Anderson, Daheia J, Nicole I Larson, Melissa C Nelson, Dianne Neumark-Sztainer, and Mary Story. 2009. 'Does Television Viewing Predict Dietary Intake Five Years Later in High School Students and Young Adults?' *The International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 6: 7. doi:10.1186/1479-5868-6-7.
- Bernstein, Adam M, Lawrence de Koning, Alan J Flint, Kathryn M Rexrode, and Walter C Willett. 2012. 'Soda Consumption and the Risk of Stroke in Men and Women'. *The American Journal of Clinical Nutrition* 95 (5) (May): 1190–1199. doi:10.3945/ajcn.111.030205.
- Borjian, Amirfirooz, Claudia C F Ferrari, Antoni Anouf, and Louis Z G Touyz. 2010. 'Pop-cola Acids and Tooth Erosion: An in Vitro, in Vivo, Electron-microscopic, and Clinical Report'. *International Journal of Dentistry* 2010: 957842. doi:10.1155/2010/957842.
- Bungum, T, M Satterwhite, AW Jackson, and JR Morrow. 2003. 'The relationship of body mass index, medical costs, and job absenteeism RID A-8165-2009'. *American Journal of Health Behavior* 27 (4) (August): 456–462.

- Burt, B A, and S Pai. 2001. 'Sugar Consumption and Caries Risk: a Systematic Review'. *Journal of Dental Education* 65 (10) (October): 1017–1023.
- Burton, WN, CY Chen, AB Schultz, and DW Edington. 1998. 'The economic costs associated with body mass index in a workplace'. *Journal of Occupational and Environmental Medicine* 40 (9) (September): 786–792. doi:10.1097/00043764-199809000-00007.
- Chu, Susan Y, William M Callaghan, Shin Y Kim, Christopher H Schmid, Joseph Lau, Lucinda J England, and Patricia M Dietz. 2007. 'Maternal Obesity and Risk of Gestational Diabetes Mellitus'. *Diabetes Care* 30 (8) (August): 2070–2076. doi:10.2337/dc06-2559a.
- Cornes, R. ja T. Sandler (1996): *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge University Press.
- Dharmasena S. ja Capps O. (2012): Intended and unintended consequences of a proposed national tax on sugar-sweetened beverages to combat the US obesity problem. *Health Economics*, 21, 669–694.
- Diabetes (online). Käypä hoito -suositus. Suomalaisen Lääkäriseuran Duodecimin, Suomen Sisätautilääkäreiden yhdistyksen ja Diabetesliiton Lääkärineuvoston asettama työryhmä, Päivitetty 30.11.2011.
- DiMeglio, D P, and R D Mattes. 2000. 'Liquid Versus Solid Carbohydrate: Effects on Food Intake and Body Weight'. *International Journal of Obesity and Related Metabolic Disorders: Journal of the International Association for the Study of Obesity* 24 (6) (June): 794–800.
- Doll, H A, S E Petersen, and S L Stewart-Brown. 2000. 'Obesity and Physical and Emotional Well-being: Associations Between Body Mass Index, Chronic Illness, and the Physical and Mental Components of the SF-36 Questionnaire'. *Obesity Research* 8 (2) (March): 160–170. doi:10.1038/oby.2000.17.
- Dubois, Ilse, Anna Farmer, Marion Girard, and Kelly Peterson. 2008. Social factors and television use during meals and snacks is associated with higher BMI among pre-school children. *Public Health Nutrition* 11 (12) (December): 1267–1279. doi:10.1017/S1368980008002887.
- EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (NDA) 2, 3. 2011. Scientific Opinion on the substantiation of health claims related to the sugar replacers xylitol, sorbitol, mannitol, maltitol, lactitol, isomalt, erythritol, D-tagatose, isomaltulose, sucralose and polydextrose and maintenance of tooth mineralisation by decreasing tooth demineralisation (ID 463, 464, 563, 618, 647, 1182, 1591, 2907, 2921, 4300), and reduction of post-prandial glycaemic responses (ID 617, 619, 669, 1590, 1762, 2903, 2908, 2920) pursuant to Article 13(1) of Regulation (EC) No 1924/2006. *EFSA Journal*. 9 (4) 2076.

Erkkola, Maijaliisa, Carina Kronberg-Kippilä, Pipsa Kyttälä, Jenni Lehtisalo, Heli Reinivuo, Heli Tapanainen, Riitta Veijola, Mikael Knip, Marja-Leena Ovaskainen, and Suvi M Virtanen. 2009. 'Sucrose in the Diet of 3-year-old Finnish Children: Sources, Determinants and Impact on Food and Nutrient Intake'. *The British Journal of Nutrition* 101 (8) (April): 1209–1217. doi:10.1017/S0007114508057619.

Etilé, F. (2008): Food price policies and the distribution of body mass index: The French case. Mimeo, Paris School of Economics N2008-28.

Finkelstein E., Zhen C., Nonnemaker J. ja Todd J. (2010): Impact of targeted beverages taxes on higher- and lower-income households. *Arch Intern Med*, 170, 2028–2034.

Gates, Donna M., Paul Succop, Bonnie J. Brehm, Gordon L. Gillespie, and Benjamin D. Sommers. 2008. 'Obesity and presenteeism: The impact of body mass index on workplace productivity RID D-2871-2011'. *Journal of Occupational and Environmental Medicine* 50 (1) (January): 39–45. doi:10.1097/JOM.0b013e31815d8db2.

Goldhaber, S Z, F Grodstein, M J Stampfer, J E Manson, G A Colditz, F E Speizer, W C Willett, and C H Hennekens. 1997. 'A Prospective Study of Risk Factors for Pulmonary Embolism in Women'. *JAMA: The Journal of the American Medical Association* 277 (8) (February 26): 642–645.

Griffith, R., Nesheim, L. ja O'Connell, M. (2009): Empirical estimates of a fat tax. Institute for Fiscal Studies, mimeo.

Grindeford, M, G Dahllöf, G Ekström, B Höjer, and T Modéer. 1993. 'Caries Prevalence in 2.5-year-old Children'. *Caries Research* 27 (6): 505–510.

Grindeford, M, G Dahllöf, B Nilsson, and T Modéer. 1995. 'Prediction of Dental Caries Development in 1-year-old Children'. *Caries Research* 29 (5): 343–348.

Guh, Daphne P, Wei Zhang, Nick Bansback, Zubin Amarsi, C Laird Birmingham, and Aslam H Anis. 2009. 'The Incidence of Co-morbidities Related to Obesity and Overweight: a Systematic Review and Meta-analysis'. *BMC Public Health* 9: 88. doi:10.1186/1471-2458-9-88.

Gustavsen, G. (2005): Public Policies and the Demand for Carbonated Soft Drinks: A Censored Quantile Regression Approach. Paper prepared for presentation at the XIth Congress of the EAAE (European Association of Agricultural Economists), Copenhagen, Denmark, August 24-27, 2005.

Gustavsen, G., Jolliffe, D. ja Rickertsen, K. (2008): Censored Quantile Regression and Purchases of Ice Cream. Selected Paper prepared for presentation at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Orlando, Florida, July 27-29, 2008.

Han, T S, E M van Leer, J C Seidell, and M E Lean. 1995. 'Waist Circumference Action Levels in the Identification of Cardiovascular Risk Factors: Prevalence Study in a Random Sample'. *BMJ (Clinical Research Ed.)* 311 (7017) (November 25): 1401–1405.

- Harding, M A, H Whelton, D M O'Mullane, and M Cronin. 2003. 'Dental Erosion in 5-year-old Irish School Children and Associated Factors: a Pilot Study'. *Community Dental Health* 20 (3) (September): 165–170.
- Herva, A, J Laitinen, J Miettunen, J Veijola, J T Karvonen, K Läksy, and M Joukamaa. 2006. 'Obesity and Depression: Results from the Longitudinal Northern Finland 1966 Birth Cohort Study'. *International Journal of Obesity* (2005) 30 (3) (March): 520–527. doi:10.1038/sj.ijo.0803174.
- Hopman, Wilma M, Claudie Berger, Lawrence Joseph, Susan I Barr, Yongjun Gao, Jerilynn C Prior, Suzette Poliquin, Tanveer Towheed, and Tassos Anastassiades. 2007. 'The Association Between Body Mass Index and Health-related Quality of Life: Data from CaMos, a Stratified Population Study'. *Quality of Life Research: An International Journal of Quality of Life Aspects of Treatment, Care and Rehabilitation* 16 (10) (December): 1595–1603. doi:10.1007/s11136-007-9273-6.
- Hoppu, U., Kujala, J., Lehtisalo, J., Tapanainen, H., Pietinen, P. (toim.). Yläkoululaisten ravitsemus ja hyvinvointi. Lähtötilanne ja lukuvuonna 2007–2008 toteutetun interventiotutkimuksen tulokset. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja, B30/2008. http://www.ktl.fi/attachments/suomi/julkaisut/julkaisusarja_b/2008/2008b30.pdf (23.4.2012)
- Irz, X. (2010): Modelling physical quantities of food and nutrients consumed from aggregate data – with an application to Finland. *Agricultural Economics*, 41, 293–304.
- Irz, X. ja Niemi, J. (2011): The effectiveness of differentiated food taxes in promoting dietary quality and nutritional health: A review of the international and Finnish evidence. MTT raportti 32.
- Isokangas, P, E Söderling, K Pienihäkkinen, and P Alanen. 2000. 'Occurrence of Dental Decay in Children After Maternal Consumption of Xylitol Chewing Gum, a Follow-up from 0 to 5 Years of Age'. *Journal of Dental Research* 79 (11) (November): 1885–1889.
- IUNA. North/South Ireland Food Consumption Survey. <http://www.iuna.net/?p=25> [accessed 6.6.2012]
- Jensen, J. D. ja Smed, S. (2007): Cost-effective design of economic instruments in nutrition policy. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 4(10).
- Johansson, A K, R Sorvari, D Birkhed, and J H Meurman. 2001. 'Dental Erosion in Deciduous Teeth--an in Vivo and in Vitro Study'. *Journal of Dentistry* 29 (5) (July): 333–340.
- Karjalainen, S, E Söderling, L Sewón, H Lapinleimu, and O Simell. 2001. 'A Prospective Study on Sucrose Consumption, Visible Plaque and Caries in Children from 3 to 6 Years of Age'. *Community Dentistry and Oral Epidemiology* 29 (2) (April): 136–142.
- Kaikkonen R ym. Lasten ja lapsiperheiden terveys- ja hyvinvointierot. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 16/2012.

Kaukua, Jarmo. 2006. '[Not Available]'. *Duodecim; Lääketieteellinen Aikakauskirja* 122 (10): 1215–1224.

Kautiainen S. Food consumption and nutrient intake in Finnish 1–6-year-old children. Academic dissertation. University of Tampere, School of Public Health. 2008.

Kautiainen, S., Koivisto, A-M., Koivusilta, L., Lintonen, T., Virtanen, S M. and Rimpelä, A. 2009. Sociodemographic Factors and a Secular Trend of Adolescent Overweight in Finland. *International Journal of Pediatric Obesity: IJPO: An Official Journal of the International Association for the Study of Obesity* 4 (4): 360–370. doi:10.3109/17477160902811173.

Kolotkin, Ronette L, Martin Binks, Ross D Crosby, Truls Østbye, Richard E Gress, and Ted D Adams. 2006. 'Obesity and Sexual Quality of Life'. *Obesity* (Silver Spring, Md.) 14 (3) (March): 472–479. doi:10.1038/oby.2006.62.

Konttinen H, Sarlio-Lähteenkorva S, Silventoinen K, Männistö S, Haukkala A. Socio-economic disparities in the consumption of vegetables, fruit and energy-dense foods: the role of motive priorities. *Public Health Nutrition* 2012

Kosonen, T. ja Ropponen, O. (2012): Makeisvero –Tehokasta kulutusverotusta vai kulutuskäyttämisen ohjausta? Vielä julkistamaton VATT:n muistio.

Kotakorpi, K. (2010): Näkökohtia alkoholin, tupakan ja epäterveellisten elintarvikkeiden verotuksesta. Muistio verotuksen kehittämistyöryhmälle.

Kotakorpi, K., Härkänen, T., Pietinen, P., Reinivuo, H., Suoniemi, L. ja Pirttilä, J. (2011): Terveysperusteiden elintarvikkeeverotuksen vaikutukset kansalaisten terveydentilaan ja terveyseroihin. Terveiden ja Hyvinvoinnin Laitos (THL), Raportti 7/2011.

Kruger, J, H R Bowles, D A Jones, B E Ainsworth, and H W Kohl 3rd. 2007. 'Health-related Quality of Life, BMI and Physical Activity Among US Adults (>=18 Years): National Physical Activity and Weight Loss Survey, 2002'. *International Journal of Obesity* (2005) 31 (2) (February): 321–327. doi:10.1038/sj.ijo.0803386.

Kukkola, Eeva. Epäterveellisten elintarvikkeiden valmisteverotuksen oikeudelliset ongelmat – erityiskysymyksenä makeisverotus. Pro gradu –tutkielma Helsingin yliopisto. 2012.

Kyttälä P. Lapsen ruokavalio ennen kouluikää. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B32/2008.

Kyttälä P, Erkkola M, Kronberg-Kippilä, Tapanainen H, Veijola R, Simell O, Knip M, Virtanen SM. Food consumption and nutrient intake in Finnish 1-6-year old children. *Public health nutrition* 13 (6A), 947-956.

Käypä hoito -suositus: Kariuksen hallinta. 2009.

Käypä hoito -suositus: Liikunta. 2012.

Lagström, Hanna, Maarit Hakanen, Harri Niinikoski, Jorma Viikari, Tapani Rönnemaa, Maiju Saarinen, Katja Pakkala, and Olli Simell. 2008. 'Growth Patterns and Obesity Development in Overweight or Normal-weight 13-year-old Adolescents: The STRIP Study'. *Pediatrics* 122 (4) (October): e876–883. doi:10.1542/peds.2007-2354.

Lihavuus (aikuiset): Käypä hoito -suositus 2011. Suomen Lääkäriseuran Duodecimin asettama työryhmä.

Lihavuus (lapset). Käypä hoito –suositus 2012. Suomen Lääkäriseuran Duodecimin ja Suomen Lastenlääkäriyhdistys ry:n asettama työryhmä. <http://www.kaypahoito.fi/web/kh/suosituksset/naytaartikkeli/tunnus/hoi50034>

Lin B-H., Smith T. A. ja Lee J-Y, Hall KD.2011.' Measuring weight outcomes for obesity intervention strategies: the case of a sugar-sweetened beverage tax. *Economics and human biology*, 9, 329-341.

Lemieux, S, D Prud'homme, C Bouchard, A Tremblay, and J P Després. 1996. 'A Single Threshold Value of Waist Girth Identifies Normal-weight and Overweight Subjects with Excess Visceral Adipose Tissue'. *The American Journal of Clinical Nutrition* 64 (5) (November): 685–693.

Levine, R S, Z J Nugent, M C J Rudolf, and P Sahota. 2007. 'Dietary Patterns, Toothbrushing Habits and Caries Experience of Schoolchildren in West Yorkshire, England'. *Community Dental Health* 24 (2) (June): 82–87.

Liesivaara, P., Huan-Niemi, E., Tauriainen, J. ja Buysse, J.(2011): Suomen sokerituotannon tulevaisuus EU:n sokeripolitiikassa. MTT raportti 26.

Lihavuus (aikuiset) (online). Käypä hoito -suositus. Suomalaisen Lääkäriseuran Duodecimin ja Suomen Lihavuustutkijat ry:n asettama työryhmä. Päivitetty 1.12.2011.

Lindström, Jaana, Pirjo Ilanne-Parikka, Markku Peltonen, Sirkka Aunola, Johan G Eriksson, Katri Hemiö Helena Hämäläinen, et al. 2006. 'Sustained Reduction in the Incidence of Type 2 Diabetes by Lifestyle Intervention: Follow-up of the Finnish Diabetes Prevention Study'. *Lancet* 368 (9548) (November 11): 1673–1679. doi:10.1016/S0140-6736(06)69701-8.

Lussi, A, T Jaeggi, and D Zero. 2004. 'The Role of Diet in the Aetiology of Dental Erosion'. *Caries Research* 38 Suppl 1: 34–44. doi:10.1159/000074360.

Maataloustilastot. Ravintotase 2010 ennakko ja 2009 lopulliset tiedot. <http://www.maataloustilastot.fi/tilasto/14> (sivulla käyty 14.5.2012).

Malik, Vasanti S, and Frank B Hu. 2012. 'Sweeteners and Risk of Obesity and Type 2 Diabetes: The Role of Sugar-Sweetened Beverages'. *Current Diabetes Reports* (January 31). doi:10.1007/s11892-012-0259-6. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22289979>.

Mansson, NO, KF Eriksson, B Israelsson, J Ranstam, A Melander, and L Rastam. 1996. 'Body mass index and disability pension in middle-aged men - Non-linear relations RID A-4386-2009'. *International Journal of Epidemiology* 25 (1) (February): 80–85. doi:10.1093/ije/25.1.80.

- Marshall T. (2000): Exploring a fiscal policy: the case of diet and ischaemic heart disease, *BMJ* 320, 301-305.
- Matsukubo, Takashi, and Ichiro Takazoe. 2006. 'Sucrose Substitutes and Their Role in Caries Prevention'. *International Dental Journal* 56 (3) (June): 119-130.
- McGartland, C, P J Robson, L Murray, G Cran, M J Savage, D Watkins, M Rooney, and C Boreham. 2003. 'Carbonated Soft Drink Consumption and Bone Mineral Density in Adolescence: The Northern Ireland Young Hearts Project'. *Journal of Bone and Mineral Research: The Official Journal of the American Society for Bone and Mineral Research* 18 (9) (September): 1563-1569. doi:10.1359/jbmr.2003.18.9.1563.
- McGee, Daniel L. 2005. 'Body Mass Index and Mortality: a Meta-analysis Based on Person-level Data from Twenty-six Observational Studies'. *Annals of Epidemiology* 15 (2) (February): 87-97. doi:10.1016/j.annepidem.2004.05.012.
- McLaren, Lindsay. 2007. 'Socioeconomic Status and Obesity'. *Epidemiologic Reviews* 29: 29-48. doi:10.1093/epirev/mxm001.
- Metz, J A, J S Stern, P Kris-Etherton, M E Reusser, C D Morris, D C Hatton, S Oparil, et al. 2000. 'A Randomized Trial of Improved Weight Loss with a Prepared Meal Plan in Overweight and Obese Patients: Impact on Cardiovascular Risk Reduction'. *Archives of Internal Medicine* 160 (14) (July 24): 2150-2158.
- Mikkelsen, K L, B L Heitmann, N Keiding, and T I Sørensen. 1999. 'Independent Effects of Stable and Changing Body Weight on Total Mortality'. *Epidemiology (Cambridge, Mass.)* 10 (6) (November): 671-678.
- Milén, A. 1987. 'Role of Social Class in Caries Occurrence in Primary Teeth'. *International Journal of Epidemiology* 16 (2) (June): 252-256.
- Milgrom, Peter, Domenick T Zero, and Jason M Tanzer. 2009. 'An Examination of the Advances in Science and Technology of Prevention of Tooth Decay in Young Children Since the Surgeon General's Report on Oral Health'. *Academic Pediatrics* 9 (6) (December): 404-409. doi:10.1016/j.acap.2009.09.001.
- Mitchie S, van Stralen MM, West R. The behavior change wheel: a new method for characterizing and designing behavior change interventions. *Implementation Science* 2011;6:42.
- Mohan, A, D E Morse, D M O'Sullivan, and N Tinanoff. 1998. 'The Relationship Between Bottle Usage/content, Age, and Number of Teeth with Mutans Streptococci Colonization in 6-24-month-old Children'. *Community Dentistry and Oral Epidemiology* 26 (1) (February): 12-20.
- Moreno, Luis A, Gerardo Rodriguez, Jesus Fleta, Manuel Bueno-Lozano, Aurora Lazaro, and Gloria Bueno. 2010. 'Trends of Dietary Habits in Adolescents'. *Critical Reviews in Food Science and Nutrition* 50 (2) (February): 106-112. doi:10.1080/10408390903467480.

- Mytton, O., Gray, A., Rayner, M. ja Rutter, H. (2007): Could Targeted Food Taxes Improve Health? *Journal of Epidemiology and Community Health*, 61, 689–694.
- Mäkinen, Kauko K. 2010. 'Sugar Alcohols, Caries Incidence, and Remineralization of Caries Lesions: a Literature Review'. *International Journal of Dentistry* 2010: 981072. doi:10.1155/2010/981072.
- Mäkinen, Kauko K. 2011. 'Sugar Alcohol Sweeteners as Alternatives to Sugar with Special Consideration of Xylitol'. *Medical Principles and Practice: International Journal of the Kuwait University, Health Science Centre* 20 (4): 303–320. doi:10.1159/000324534.
- Mäki P ym. Lasten terveystutkimuksen perustulokset lasten kasvusta, kehityksestä, terveydestä, terveystottumuksista ja kasvuympäristöstä. Terveystutkimuksen ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 2/2010.
- Männistö S, Harald K, Pietinen P, Kaartinen N, Laatikainen T. Lihottaako alkoholi suomalaisia? *Suomen Lääkärilehti* 34/2010 vsk 65.
- Männistö S., Laatikainen T. ja Vartiainen E. 2012 'Suomalaisten lihavuus ennen ja nyt.' *Tutkimuksesta tiiviisti* 4, marraskuu 2012, Terveystutkimuksen ja hyvinvoinnin laitos, Tiedote 4/2012.
- Männistö S., Ovaskainen, ML, Valsta, L. *Finravinto 2002-tutkimus. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B3/2003.*
- Nicklas, Theresa A, Su-Jau Yang, Tom Baranowski, Issa Zakeri, and Gerald Berenson. 2003. 'Eating Patterns and Obesity in Children. The Bogalusa Heart Study'. *American Journal of Preventive Medicine* 25 (1) (July): 9–16.
- Nightingale, A L, R A Lawrenson, E L Simpson, T J Williams, K D MacRae, and R D Farmer. 2000. 'The Effects of Age, Body Mass Index, Smoking and General Health on the Risk of Venous Thromboembolism in Users of Combined Oral Contraceptives'. *The European Journal of Contraception & Reproductive Health Care: The Official Journal of the European Society of Contraception* 5 (4) (December): 265–274.
- Nissinen, K., Mikkilä, V., Männistö, S., Lahti-Koski, M., Räsänen, L., Viikari, J. and Raitakari, O T. 2009. Sweets and Sugar-sweetened Soft Drink Intake in Childhood in Relation to Adult BMI and Overweight. *The Cardiovascular Risk in Young Finns Study. Public Health Nutrition* 12 (11) (November): 2018–2026. doi:10.1017/S1368980009005849.
- Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry, http://www.panimoliitto.fi/panimoliitto/liitetiedostot/pdf/juomien_kulutus_2000_2010.pdf
- Paturi M ym. *Finravinto 2007 –tutkimus. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B23/2008.*
- Peltonen M ym. *Kansallinen FINRISKI 2007 - terveystutkimus – Tutkimuksen toteutus ja tulokset. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B34/2008.*
- Pereira, Mark A, Alex I Kartashov, Cara B Ebbeling, Linda Van Horn, Martha L Slaterry, David R Jacobs Jr, and David S Ludwig. 2005. 'Fast-food Habits, Weight Gain, and

Insulin Resistance (the CARDIA Study): 15-year Prospective Analysis'. *Lancet* 365 (9453) (January 1): 36–42. doi:10.1016/S0140-6736(04)17663-0.

Poobalan, A, L Aucott, W C S Smith, A Avenell, R Jung, J Broom, and A M Grant. 2004. 'Effects of Weight Loss in Overweight/obese Individuals and Long-term Lipid Outcomes--a Systematic Review'. *Obesity Reviews: An Official Journal of the International Association for the Study of Obesity* 5 (1) (February): 43–50.

Poppitt, Sally D, Geraldine F Keogh, Andrew M Prentice, Desmond E M Williams, Heidi M W Sonnemans, Esther E J Valk, Elizabeth Robinson, and Nicholas J Wareham. 2002. 'Long-term Effects of Ad Libitum Low-fat, High-carbohydrate Diets on Body Weight and Serum Lipids in Overweight Subjects with Metabolic Syndrome'. *The American Journal of Clinical Nutrition* 75 (1) (January): 11–20.

Powell L. M. ja Chaloupka F. J. (2009): Food prices and obesity: evidence and policy implications for taxes and subsidies. *The Milbank Quarterly*, 87, 229–257.

Raben, A, I Macdonald, and A Astrup. 1997. 'Replacement of Dietary Fat by Sucrose or Starch: Effects on 14 d Ad Libitum Energy Intake, Energy Expenditure and Body Weight in Formerly Obese and Never-obese Subjects'. *International Journal of Obesity and Related Metabolic Disorders: Journal of the International Association for the Study of Obesity* 21 (10) (October): 846–859.

Ranawana, Viren, and C Jeya K Henry. 2011. 'Liquid and Solid Carbohydrate Foods: Comparative Effects on Glycemic and Insulin Responses, and Satiety'. *International Journal of Food Sciences and Nutrition* 62 (1) (February): 71–81. doi:10.3109/09637486.2010.520011.

Rasmussen, L.B. 2012, 'Nordic monitoring of diet, physical activity and overweight'. First collection of data in all Nordic countries 2011. Pohjoismaisen ministerineuvoston raportti.

Reed, A. J., Levendahl, J. W., ja Clark, J. S. (2003): Commercial disappearance and composite demand for food with an application to U.S. meats. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 28, 53–70.

Ricci, JA, and E Chee. 2005. 'Lost productive time associated with excess weight in the US workforce'. *Journal of Occupational and Environmental Medicine* 47 (12) (December): 1227–1234. doi:10.1097/01.jom.0000184871.20901.c3.

Rissanen, A, M Heliövaara, P Knekt, A Reunanen, A Aromaa, and J Maatela. 1990. 'Risk of Disability and Mortality Due to Overweight in a Finnish Population'. *BMJ (Clinical Research Ed.)* 301 (6756) (October 13): 835–837.

Ruottinen, S, S Karjalainen, K Pienihäkkinen, H Lagström, H Niinikoski, M Salminen, T Rönnemaa, and O Simell. 2004. 'Sucrose Intake Since Infancy and Dental Health in 10-year-old Children'. *Caries Research* 38 (2) (April): 142–148. doi:10.1159/000075938.

- Sach, T H, G R Barton, M Doherty, K R Muir, C Jenkinson, and A J Avery. 2007. 'The Relationship Between Body Mass Index and Health-related Quality of Life: Comparing the EQ-5D, EuroQol VAS and SF-6D'. *International Journal of Obesity* (2005) 31 (1) (January): 189–196. doi:10.1038/sj.ijo.0803365.
- Sanz-de-Galdeano A. An Economic Analysis of Obesity in Europe: Health, Medical Care and Absenteeism Costs. Working Paper no.2007-38, FEDEA, Fundación de Edstudios de Aconomía Aplicada, Madrid. 2007. <http://www.fedea.es/pub/papers/2008/dt2007-38.pdf> (19.4.2012)
- Saris, W H, A Astrup, A M Prentice, H J Zunft, X Formiguera, W P Verboeket-van de Venne, A Raben, et al. 2000. 'Randomized Controlled Trial of Changes in Dietary Carbohydrate/fat Ratio and Simple Vs Complex Carbohydrates on Body Weight and Blood Lipids: The CARMEN Study. The Carbohydrate Ratio Management in European National Diets'. *International Journal of Obesity and Related Metabolic Disorders: Journal of the International Association for the Study of Obesity* 24 (10) (October): 1310–1318.
- Sarlio-Lähteenkorva, S, A Stunkard, and Rissanen, A. 1995. 'Psychosocial Factors and Quality of Life in Obesity'. *International Journal of Obesity and Related Metabolic Disorders: Journal of the International Association for the Study of Obesity* 19 Suppl 6 (November): S1–5.
- Smed, S., Jensen, J.D., Denver, S. (2007). Socio-economic Characteristics and the Effect of Taxation as a Health Policy Instrument. *Food Policy* 32, 624–639.
- Sobal, J, and Stunkard, AJ. 1989. 'SOCIOECONOMIC-STATUS AND OBESITY - A REVIEW OF THE LITERATURE'. *Psychological Bulletin* 105 (2) (March): 260–275. doi:10.1037/0033-2909.105.2.260.
- Soppi, P. (2006): Elintarvikkeiden ja ravintolapalveluiden kysyntä Suomessa. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita N:o 84.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Joukkoruokailun kehittäminen Suomessa. Joukkoruokailun seuranta- ja kehittämistyöryhmän toimenpidesuositus. STM selvityksiä 2010:11
- Stevens, J, J Cai, E R Pamuk, D F Williamson, M J Thun, and J L Wood. 1998. 'The Effect of Age on the Association Between Body-mass Index and Mortality'. *The New England Journal of Medicine* 338 (1) (January 1): 1–7. doi:10.1056/NEJM199801013380101.
- Sullivan, M, J Karlsson, L Sjöström, L Backman, C Bengtsson, C Bouchard, S Dahlgren, E Jonsson, B Larsson, and S Lindstedt. 1993. 'Swedish Obese Subjects (SOS)-an Intervention Study of Obesity. Baseline Evaluation of Health and Psychosocial Functioning in the First 1743 Subjects Examined'. *International Journal of Obesity and Related Metabolic Disorders: Journal of the International Association for the Study of Obesity* 17 (9) (September): 503–512.
- Suomen Gallup Elintarviketieto Oy. Ruokatietoa 2011.

- Suominen-Taipale L, Nordblad A, Vehkalahti M, Aromaa A. Suomalaisten aikuisten suunterveys. Terveys 2000 –tutkimus. Kansanterveyslaitoksen julkaisu B16/2004.
- Söderling, E, P Isokangas, K Pienihäkkinen, and J Tenovuo. 2000. 'Influence of Maternal Xylitol Consumption on Acquisition of Mutans Streptococci by Infants'. *Journal of Dental Research* 79 (3) (March): 882–887.
- Söderling, E M. 2009. 'Xylitol, Mutans Streptococci, and Dental Plaque'. *Advances in Dental Research* 21 (1): 74–78. doi:10.1177/0895937409335642.
- Tankó, László B, Yu Z Bagger, Gerong Qin, Peter Alexandersen, Philip J Larsen, and Claus Christiansen. 2005. 'Enlarged Waist Combined with Elevated Triglycerides Is a Strong Predictor of Accelerated Atherogenesis and Related Cardiovascular Mortality in Postmenopausal Women'. *Circulation* 111 (15) (April 19): 1883–1890. doi:10.1161/01.CIR.0000161801.65408.8D.
- Te Morenga L, Mallard S, Mann J. 2013. 'Dietary sugars and body weight: systematic review and meta-analyses of randomized controlled trials and cohort studie'. *British medical Journal BMJ* 2012;345:e7492 doi: 10.1136/bmj.e7482 (Published 15 January 2013)
- THL. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. 2011. Lasten ja nuorten terveysseurantatutkimus LATE. Tulosraportti. <http://www.terveytemme.fi/lastenterveys/tulokset/index.html> (10.5.2012).
- Thorild, I, B Lindau-Jonson, and S Twetman. 2002. 'Prevalence of Salivary Streptococcus Mutans in Mothers and in Their Preschool Children'. *International Journal of Paediatric Dentistry / the British Paedodontic Society [and] the International Association of Dentistry for Children* 12 (1) (January): 2–7.
- Troiano, R P, E A Frongillo Jr, J Sobal, and D A Levitsky. 1996. 'The Relationship Between Body Weight and Mortality: a Quantitative Analysis of Combined Information from Existing Studies'. *International Journal of Obesity and Related Metabolic Disorders: Journal of the International Association for the Study of Obesity* 20 (1) (January): 63–75.
- Wanahita, Nikolas, Franz H Messerli, Sripal Bangalore, Apoor S Gami, Virend K Somers, and Jonathan S Steinberg. 2008. 'Atrial Fibrillation and Obesity--results of a Meta-analysis'. *American Heart Journal* 155 (2) (February): 310–315. doi:10.1016/j.ahj.2007.10.004.
- Vartanian, Lenny R, Marlene B Schwartz, and Kelly D Brownell. 2007. 'Effects of Soft Drink Consumption on Nutrition and Health: a Systematic Review and Meta-analysis'. *American Journal of Public Health* 97 (4) (April): 667–675. doi:10.2105/AJPH.2005.083782.
- Valtion ravitsemusneuvottelukunta. Juomat ravitsemuksessa, 2009.
- Valtion ravitsemusneuvottelukunta. Suomalaiset ravitsemussuosituksset – ravinto ja liikunta tasapainoon. 2005.

- Vazquez, Gabriela, Sue Duval, David R Jacobs Jr, and Karri Silventoinen. 2007. 'Comparison of Body Mass Index, Waist Circumference, and Waist/hip Ratio in Predicting Incident Diabetes: a Meta-analysis'. *Epidemiologic Reviews* 29: 115–128. doi:10.1093/epirev/mxm008.
- Whitehouse, Christina R, Joseph Boullata, and Linda A McCauley. 2008. 'The Potential Toxicity of Artificial Sweeteners'. *AAOHN Journal: Official Journal of the American Association of Occupational Health Nurses* 56 (6) (June): 251–259; quiz 260–261.
- Willett, Walter C and Ludwig, David S. 2013. 'Science souring on sugar'. *British Medical Journal BMJ* 2013;346:e8077.
- Williamson, D F, T J Thompson, M Thun, D Flanders, E Pamuk, and T Byers. 2000. 'Intentional Weight Loss and Mortality Among Overweight Individuals with Diabetes'. *Diabetes Care* 23 (10) (October): 1499–1504.
- Vogelzangs, Nicole, Stephen B Kritchevsky, Aartjan T F Beekman, Anne B Newman, Suzanne Satterfield, Eleanor M Simonsick, Kristine Yaffe, Tamara B Harris, and Brenda W J H Penninx. 2008. 'Depressive Symptoms and Change in Abdominal Obesity in Older Persons'. *Archives of General Psychiatry* 65 (12) (December): 1386–1393. doi:10.1001/archpsyc.65.12.1386.
- Yu-Poth, S, G Zhao, T Etherton, M Naglak, S Jonnalagadda, and P M Kris-Etherton. 1999. 'Effects of the National Cholesterol Education Program's Step I and Step II Dietary Intervention Programs on Cardiovascular Disease Risk Factors: a Meta-analysis'. *The American Journal of Clinical Nutrition* 69 (4) (April): 632–646.
- Zimberg, Ioná Zalcman, Ana Dâmaso, Mariana Del Re, Aline Millani Carneiro, Helton de Sá Souza, Fábio Santos de Lira, Sergio Tufik, and Marco Túlio de Mello. 2012. 'Short Sleep Duration and Obesity: Mechanisms and Future Perspectives'. *Cell Biochemistry and Function* (April 4). doi:10.1002/cbf.2832. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22473743>.
- USDA. Report of the Dietary Guidelines Advisory Committee on the Dietary Guidelines for Americans. 2010. <http://www.cnpp.usda.gov/DGAs2010-DGACReport.htm>
- Valtion ravitsemusneuvottelukunnan raportti 2008. Juomat ravitsemuksessa. http://www.ravitsemusneuvottelukunta.fi/attachments/vrn/vrn-es_a4_290909_net.pdf
- Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2005. Suomalaiset ravitsemussuosituksset - ravinto ja liikunta tasapainoon. <http://www.ravitsemusneuvottelukunta.fi/portal/fi/attachments/vrn/ravitsemussuositus2005>
- Viljanen, Veli-Pekka. 2010. Asiantuntijalausunto valtiovarainvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 148/2010 vp laiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta sekä eräiden valmisteverotusta koskevien lakien muuttamisesta.
- WHO. Diet, nutrition, and the prevention of chronic diseases. WHO technical report series 2003; 916. <http://www.fao.org/DOCREP/005/AC911E/AC911E00.HTM> (10.5.2012)
- WHO. Obesity: preventing and managing the global epidemic. Report of a WHO consultation. World Health Organ Tech Rep Ser. 2000;894:i-xii, 1–253.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Päätös

VM132:00/2011

21.12.2011

Sokeriverotyöryhmän asettamispäätös

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut sokeriverotusta selvittävän työryhmän.

Toimikausi

1.1.2012 – 30.11.2012

Tausta

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan valmisteverotuksessa sekä ympäristön ja terveyden kannalta haitallisten tuotteiden verotusta korotetaan. Hallitusohjelman mukaan makeisten ja jäätelön valmisteveron pohjaa laajennetaan ja veron tasoa nostetaan. Lisäksi makeisten ja jäätelön valmisteveron korvaaminen sokeriverolla selvitetään siten, että se voisi astua voimaan vuoden 2013 alusta.

Vuoden 2011 alusta tuli voimaan laki makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta (1127/2010). Kyseistä veroa korotetaan vuoden 2012 alusta voimaan tulevalla lailla.

Tavoite ja tehtävä

Työryhmän tavoitteena on selvittää sokeriveron käyttöönnoton edellytykset siten, että vero voisi astua voimaan mahdollisimman pian. Työryhmän tulee kartoittaa nykyisen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain toimivuutta ja epäkohtia sekä selvittää mahdollisuudet nykyisen makeisveron veropohjan laajentamiselle vaihtoehtona sokeriverolle.

Työryhmän tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti selvittää sellaista veromallia, joka parhaiten Suomessa täyttää valtion talouden fiskaaliset tavoitteet sekä samalla edistää terveellistä ravitsemusta. Tavoitteena on, että verotus kohdistuu sokeria sisältäviin elintarvikkeisiin ja ottaa huomioon tuotteiden terveysvaikutukset. Tavoitteena on myös, että vero ohjaa tuotteiden valmistajia valmistamaan entistä terveellisempiä tuotteita.

Työryhmän tehtävänä on selvittää tavoitteiden mukaisia vaihtoehtoja verotuksen toteuttamiseksi. Veron tulee olla riittävän yksinkertainen veron kannon ja val-

183924 0.16

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto
www.vm.fi

Puh 09 160 01 tai 09 578 11 (vaihe)
Faksi 09 160 33123
valtiovarainministerio@vm.fi
Y-tunnus 0245439-9



vonnan kannalta sekä toteuttamiskelpoinen veronkantojärjestelmän osalta. Lisäksi veron tulee täyttää EU-oikeuden vaatimukset erityisesti verotuksen syrjimättömyyden, sisämarkkinoiden toimivuuden, valtiontukien ja kilpailun osalta. Työryhmän tulee myös ottaa huomioon perustuslain verolainsäädännölle asettamat vaatimukset sekä muun lainsäädännön vaatimukset.

Työryhmän tulee tarkastella vaihtoehtoisia, muualla Euroopassa käytössä olevia veromalleja ja niiden soveltuvuutta Suomeen. Työryhmän tulee myös selvittää arvonlisäverotuksen mahdollisuudet tavoitteiden toteuttamiseksi.

Tekemänsä selvitystyön perusteella työryhmän tulee ehdottaa tavoitteiden mukaista veroa sekä arvioida sen vaikutuksia valtiontaloudelle, terveydelle ja elinkeinoelämälle.

Työryhmän tulee kuulla alan asiantuntijoita ja edustajia.

Organisointi

Puheenjohtaja:

Tanja Nurmi, ylitarkastaja, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

Veli Auvinen, finanssisihteeri, valtiovarainministeriö

Hanne-Riikka Nalli, ylitarkastaja, valtiovarainministeriö

Ossi Korkeamäki, erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö

Heli Kuusipalo, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö

Anna Lemström, elintarvikeylitarkastaja, maa- ja metsätalousministeriö

Markus Teräväinen, tullilylitarkastaja, Tullihallitus

Heli Reinivuo, erikoissuunnittelija, Terveys- ja hyvinvoinnin laitos

Arja Kaiponen, yksikönjohtaja, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira

Työryhmän sihteerinä toimii ylitarkastaja Hanne-Riikka Nalli valtiovarainministeriöstä.

Kustannukset ja rahoitus

Kukin taho maksaa henkilöstönsä osallistumiskulut. Muista kuluista päätetään erikseen.

Valtiovarainministeri



Jutta Urpilainen

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä
sijainen, alivaltiosihteeri



Martti Hetemäki

Jakelu	Työryhmän jäsenet
Tiedoksi	STM MMM Tullihallitus THL Evira VM:n osastot

Lausuntoyhteenveto väliraporttiin annetuista lausunnoista

Sokeriverotyöryhmän väliraporttiin pyydettiin lausuntoja laajasti elinkeinoelämältä, terveys- ja ravitsemusalan edustajilta, etujärjestöiltä ja viranomaisilta. Työryhmälle toimitettiin kaikkiaan yli 30 lausuntoa.

Elintarviketeollisuuden ja kaupan edustajat vastustivat yleisesti valmisteverotyyppejä veroja, joiden katsottiin lisäävän yritysten hallinnollista taakkaa ja heikentävän yritysten kilpailukykyä. Lisäksi pistemäisten tuoteverojen katsottiin kohtelevan eri tuoteryhmiä epätasa-arvoisesti. Terveys- ja ravitsemusalan edustajat sen sijaan kannattivat laajasti epäterveellisten elintarvikkeiden verotusta ja esittivät terveysperusteisen verotuksen jatkokehittämistä siten, että verotuksessa huomioitaisiin sokerin lisäksi myös muita terveyden kannalta haitallisia ravintoaineita, kuten rasva ja suola.

Väliraportin tavoin useissa lausunnoissa tuotiin esiin, että sokeria ei voida pitää tutkimusten perusteella terveydelle erityisen haitallisena ja että yksittäisen raaka-aineen merkitystä terveydelle ei tule korostaa tarpeettomasti. Lausunnoissa korostettiin terveellisten elintapojen merkitystä yleisesti sekä painotettiin valistuksen tärkeyttä. Useissa lausunnoissa todettiin myös, että sokeriveron vaikutuksista ihmisten kulutuskäyttäytymiseen ja terveyteen ei ole varmuutta eikä kokemusta. Lausunnoissa pidettiin epäselvänä, voidaanko verolla saavuttaa haluttuja terveysvaikutuksia, koska sokeria ei esimerkiksi välttämättä korvata tuotteissa sitä terveellisemmällä vaihtoehdoilla. Sokerin verottaminen voisi lisätä muun muassa tärkkelyksen ja makeutusaineiden yhdistelmäkäyttöä. Kulutus voi siirtyä myös esimerkiksi veron ulkopuolelle jääviin epäterveellisiin tuotteisiin. Koska veron vaikutuksia on vaikea arvioida etukäteen, lausunnoissa korostettiin seurannan merkitystä veron käyttöönoton jälkeen.

Lausunnoissa kannatettiin laajasti työryhmän linjausta siitä, että verolla tulisi pyrkiä vaikuttamaan erityisesti lasten ja nuorten sokerin ja sokeripitoisten tuotteiden kulutukseen. Tullinimikkeistön käyttämistä pidettiin monissa lausunnoissa toimivana keinona verolisten tuotteiden määrittämisessä. Veropohjan osalta lausunnoissa pidettiin tarkoituksenmukaista kasvien, hedelmien ja vihannesten jättämistä veron ulkopuolelle. Muilta osin verotettavia tuotteita koskevat näkemykset poikkesivat jonkin verran toisistaan. Osassa lausunnoista toivottiin mahdollisimman kattavaa veropohja, jossa verotettavia tuotteita olisi huomattavasti enemmän kuin työryhmän väliraportissa on esitetty. Toisissa lausunnoissa taas pidettiin nykyistä makeisveron veropohjaa riittävänä. Joissakin lausunnoissa työryhmän toivottiin perehtyvän tarkemmin siihen, mitkä tuotteet ovat suomalaisten suurimpia sakkaroosin lähteitä. Lisäksi jotkut lausunnonantajat halusivat vapauttaa sokerialkoholeilla makeutetut tuotteet niiden terveysvaikutusten vuoksi.

Veron tavoitteesta esitettiin erilaisia näkemyksiä. Sokeriverotyöryhmän väliraportissa todettiin, että veron ensisijaisena tavoitteena on verotuottojen kerääminen valtiolle, minkä lisäksi verolla tavoitellaan myös terveysvaikutuksia. Erityisesti terveys- ja ravitsemus-alaa edustavat lausunnonantajat olivat tyytymättömiä tähän linjaukseen ja katsoivat, että verolla tulisi ensisijaisesti pyrkiä terveysvaikutusten saavuttamiseen. Osassa lausunnoista taas todettiin, että koska verolla ei tosiasiassa voida vaikuttaa ihmisten terveyteen tai ruokailutottumuksiin, sen tarkoituksen tulee olla puhtaasti fiskaalinen. Tämän lisäksi katsottiin, että fiskaalisen tavoitteen lisäksi verolla voi olla myös muita toissijaisia tavoitteita, mutta niiden vuoksi ei tule luopua veron yleisistä tunnuspiirteistä, kuten oikeusvarmuudesta, selkeydestä ja alhaisesta hallinnollisesta taakasta. Myös kilpailuvirasto tarkasteli veron tarkoitusta lausunnossaan verotettavien tuotteiden valinnan näkökulmasta. Kilpailuviraston mukaan veron tarkoitus tulee todeta selkeästi lakia säädettäessä. Jos verolla pyritään ohjaamaan kuluttajia terveellisempiin valintoihin, koostumukseltaan tai ravintosisällöltään samanlaisia tuotteita tulisi verottaa yhtä paljon. Jos veron tarkoitus taas on fiskaalinen, kuluttajien näkökulmasta samanlaisia tuotteita tulisi verottaa yhdenmukaisesti.

Työryhmän esittämistä veromalleista eniten kannatusta saivat kokonaissokeripitoisuuden perustuva malli, makeisveromalli sekä sokeriveron ja makeisveron yhdistelmämalli. Veromallien valinnassa painotettiin toisaalta veron tasapuolisuutta ja objektiivisuutta, toisaalta taas veron terveysvaikutusten tärkeyttä. Kokonaissokeripitoisuuden perustuvaa mallia piti parhaana muun muassa pääosa elintarviketeollisuutta edustavista lausunnonantajista. Mallin etuna pidettiin sitä, että se kohtelee erilaisia tuotteita makeisveromallia tasapuolisemmin ja voi kannustaa kehittämään vähemmän sokeria sisältäviä tuotteita. Nykyisen makeisveron kaltaista veromallia kannatti sekä kaupan ala että pääosa elinkeinoelämän etujärjestöistä. Makeisveron katsottiin täyttävän sille asetetut fiskaaliset tavoitteet ja veron kantamisesta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia yrityksille pidettiin alempina kuin sokeripitoisuuden perustuvassa veromallissa. Makeisveron veropohjan laajentamista pidettiin kuitenkin perusteltuna kilpailuneutraaliteettiongelmien vähentämiseksi. Lisäksi katsottiin, että makeisveroa voidaan kehittää terveyspoliittisin perustein rajaamalla veron ulkopuolelle mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi maustamattomat vedet sekä sokerialkoholeilla makeutetut tuotteet. Makeisveron ja sokeriveron yhdistelmämallia kannatettiin eniten terveys- ja ravitsemusalan edustajien lausunnoissa. Toisaalta osa alan edustajista piti yhdistelmämallia liian monimutkaisena ja kannatti ensisijaisesti kokonaissokeripitoisuuden perustuvaa mallia.

Edellä mainittujen mallien lisäksi myös arvonlisäverotukseen viitattiin monissa lausunnoissa. Esimerkiksi elintarviketeollisuutta edustavat toimijat katsoivat, että valmisteverojen sijasta elintarvikkeiden verotuksessa tulisi käyttää arvonlisäverotusta korottamalla joko tiettyjen tuoteryhmien arvonlisäveroa tai veron yleistä tasoa. Lisäksi useissa lausunnoissa toivottiin kasvisten, hedelmien ja vihannesten arvonlisäveron alentamista. Arvonlisäverotusta pidettiin lausunnoissa valmisteveroja parempana muun muassa kevyemmän hallinnollisen rasitteen vuoksi. Useissa lausunnoissa katsottiin myös, että arvonlisävero on ainut keino verottaa elintarvikkeita tasapuolisesti. Toisaalta myös vastakkaisia näkemyksiä esitettiin toteamalla, että valmistevero kohtelee tuotantokustannuksiltaan erilaisia tuotteita oikeudenmukaisesti nostamalla niiden yksikköhintaa tuotekiloa kohden euromääräisesti

saman verran. Arvonlisävero sen sijaan nostaa kalliimman tuotteen hintaa yksikköä kohden enemmän, mikä heikentää kotimaisen tuotannon suhteellista kilpailukykyä, koska Suomessa valmistetut elintarvikkeet ovat tuontituotteita kalliimpia korkeiden työvoimakustannusten ja verotuksen vuoksi.

Lisätyn sokerin verottamiseen perustuvaa mallia pidettiin lähes kaikissa lausunnoissa monimutkaisena, hallinnollisesti raskaana ja vaikeasti valvottavana. Ainoastaan Suomen Leipuriliitto ry kannatti lisätyn sokerin mallia, jossa vero kannettaisiin raaka-aineena käytettävästä sokerista, koska tässä mallissa leipomoala ei joutuisi verovelvolliseksi toisin kuin muissa malleissa. Lisäksi hammaslääkäriliitto kannatti veron kohdistamista lisättyyn sokeriin.

Sokeriverotyöryhmän väliraportissa esiteltiin erilaisten veromallien vaikutuksia vain yleisellä tasolla. Työryhmän tarkoituksena on ollut tarkastella veromallien vaikutuksia tarkemmin loppuraportissa. Useissa lausunnoissa todettiin, että vaikutustarkastelun puuttumisen vuoksi malleihin voidaan ottaa kantaa paremmin vasta vaikutusten analysoinnin jälkeen. Lisäksi lausunnoissa toivottiin veron vaikutusten selvittämistä etukäteen tutkimuksella. Selvityksiä toivottiin erityisesti terveysvaikutuksista, hallinnollisesta rasitteesta sekä veron vaikutuksesta harmaaseen talouteen ja matkustajatuontiin.

Makeutusaineilla makeutettujen tuotteiden verottamista koskevat kannanotot vaihtelivat lausunnoissa. Osassa lausunnoista katsottiin, että makeutusaineilla makeutettuja tuotteita ei tulisi verottaa, koska ne eivät ole terveyden kannalta yhtä haitallisia kuin sokerilla makeutetut tuotteet. Suomen hammaslääkäriliitto kannatti sokerialkoholeilla makeutettujen tuotteiden jättämistä veron ulkopuolelle, mutta piti makeutusaineilla makeutettujen virvoitusjuomien verottamista aiheellisenä niiden happamuuden vuoksi. Suomen ympäristökeskus puolestaan toi esiin makeutusaineisiin liittyvän tutkimuksen, jossa selvitetään tiettyjen makeutusaineiden kertymistä vesistöihin. Selvitysten mukaan osa makeutusaineista pysyy muuttumattomana kulkiessaan ihmisten elimistön läpi eivätkä ne muutu tai hajoa myöskään jätevedenpuhdistamolla, jolloin makeutusaineita kertyy runsaasti vesistöihin aiheuttaen haittaa vesieläimille.

Hunajantuotantoa edustavien toimijoiden lausunnoissa vastustettiin voimakkaasti hunajan ottamista sokeriveron piiriin. Lausunnoissa katsottiin, että hunaja ei ole sokeriin verrattava epäterveellinen tuote sekä pidettiin ongelmana veron kertaantumista, jos hunajantuotannossa jouduttaisiin käyttämään verollista sokeria. Maitotuotteiden verotuksen osalta lausunnoissa pidettiin tärkeänä sitä, että normaalit maitotuotteet ja muusta kuin maidosta valmistetut vastaavat kasvipohjaiset tuotteet verotetaan yhdenmukaisesti. Näin esimerkiksi soija-, kaura- ja riisipohjaiset maidon kaltaiset juomat tulisi verottaa samalla tavoin kuin tavallinen maito.

Sokeriveroa koskeva keskustelu Ota kantaa -sivustolla

Sokeriveroa koskeva keskustelu oli avoinna Ota kantaa -sivustolla (www.otakantaa.fi) 15.3.–15.4.2012 välisen ajan. Sivustolla oli keskustelun tueksi lyhyt työryhmän työn kuvaus, tietoa sokerista ja muutamia kysymyksiä.

Keskustelijoille esitetty taustatiedot ja kysymykset

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä selvittää vuoden 2012 aikana, voitaisiinko Suomessa ottaa käyttöön sokerivero. Suomessa kannetaan nykyisin veroa makeisista, jäätelöstä ja virvoitusjuomista. Sokerivero kohdistuisi näiden tuotteiden lisäksi myös muihin sokeria sisältäviin elintarvikkeisiin, kuten kekseihin, leivonnaisiin, jogurtteihin, hilloihin ja aamiaismuroihin. Työryhmä selvittää, tulisiko vero ulottaa myös makeutusaineilla makeutettuihin elintarvikkeisiin. Sokeriverolla kerättäisiin valtiolle verotuloja edistään samalla terveellistä ravitsemusta. Tavoitteena on, että vero ottaisi huomioon tuotteiden terveysvaikutukset ja että se ohjaisi valmistajia valmistamaan entistä terveellisempiä tuotteita.

Puhdas sokeri sisältää ainoastaan energiaa ilman vitamiineja, kivennäisaineita tai kuituja. Sokerista saadaan energiaa, joka vaikuttaa painoon. Sokeripitoisista napostelutuotteista, kuten makeisista ja virvoitusjuomista, saa helposti runsaasti energiaa. Sokerilla makeutettujen juomien runsaalla käytöllä on havaittu olevan yhteyttä ylipainon kehittymiseen niin lapsilla kuin aikuisilla. Lihavuus on yleistymässä erityisesti lapsilla, nuorilla ja nuorilla aikuisilla. Lihavuus voidaan yhdistää useisiin sairauksiin, joiden hoitokustannukset muodostavat merkittävän osan terveydenhuollon menoista. Sokeripitoisten juomien käyttö kasvattaa myös tyypin 2 diabeteksen riskiä, minkä lisäksi runsas ja toistuva sokerin käyttö on yhteydessä hammaskariekseen.

Voit ottaa kantaa sokeriveroon vapaamuotoisesti tai vastaamalla seuraaviin kysymyksiin:

1. Tulisiko Suomessa ottaa käyttöön tuotteen sokeripitoisuuteen perustuva sokerivero?
2. Olisiko sokerivero oikea ja kannatettava tapa kerätä valtiolle verotuloja?
3. Jos sokerivero otettaisiin käyttöön, millaisia vaikutuksia sillä olisi a) omiin kulutustottumuksiisi, b) ihmisten kulutustottumuksiin yleisesti?
4. Voitaaisiinko sokeriverolla mielestäsi vähentää sokerin kulutusta ja näin parantaa ihmisten terveyttä?
5. Millä muilla keinoin voitaisiin edistää terveellisiä ruokailutottumuksia ja terveyttä?

Yhteenveto vastauksista

Ota kantaa sivustolle osallistujia oli 74 kpl, joista 42 henkilöä kannatti sokeripitoisuuteen perustuvaa veroa ja 23 vastusti. Sokeriveroa kannatettiin erityisesti terveystieteiden näkökohtiin vedoten. Sokeri lihottaa ja sitä on paljon juuri lapsille suunnatuissa tuotteissa. Useat vastaajat korostivat, että verottaa tulisi vain lisätyä, puhdistettua sokeria eikä kasviksia, marjoja, tummaa suklaata tai ksylitolia. Lisäksi kannatettiin toimia, joilla alennettaisiin terveellisen ruuan, kuten kasvien ja vihannesten, hintaa. Makeutusaineet myös huolestuttivat vastaajia. Moni vastaaja totesi, ettei halua sokeriveron johtavan suurempaan makeutusaineiden käyttöön. Sokeriveroa kannatettiin myös siitä syystä, että se olisi tasapuolisempi yritysten kannalta kuin nykyinen makeisvero.

Sokeriveroa vastustettiin osittain samoilla perusteilla kuin sitä kannatettiin. Vastustajat katsoivat, ettei sokerivero johda kohentuneeseen kansanterveyteen, vaan aiheuttaa lisää byrokratiaa ja lisää veronmaksajien taakkaa. Vastauksissa korostettiin ihmisen omaa vastuuta terveydestä ja kehoitettiin kiinnittämään huomiota ravitsemukseen kokonaisuutena verotuksen sijaan. Sokerivero ei vastustajien mielestä ratkaise ongelmia.

Vastaajista 27 katsoi, että sokerivero olisi oikea tapa kerätä valtiolle veroja. Seitsemän vastaajaa puolestaan vastusti.

Sokeriveron vaikutuksia koskevissa kysymyksissä vastaukset jakautuivat tasaisemmin. Osallistujista 16 katsoi, että sokerivero vaikuttaisi ihmisten kulutustottumuksiin positiivisesti. Useat näistä vastaajista kuitenkin totesivat, ettei verolla olisi vaikutusta heidän omaan kulutukseen, koska he kuluttavat jo nykyisin vähän sokeria. Osallistujista 18 oli sitä mieltä, ettei sokerivero vaikuttaisi omiin tai muiden kulutustottumuksiin mitenkään. Vastaajista 21 katsoi, että sokeriverolla voitaisiin parantaa ihmisten terveyttä, kun sokerin kulutus vähenisi. Vastaajista 11 puolestaan katsoi, ettei tällaista vaikutusta olisi.



**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

Budjetti

Hallinnon kehittäminen

ICT-toiminta

Kunnat

Ohjaus ja tilivelvollisuus

Rahoitusmarkkinat

Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset

Valtion työmarkkinalaitos

Verotus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

03/2013
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Tammikuu 2013

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-423-3 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-424-0 (pdf)