

LAUSUNTO
6.2.2025

Valtiovarainministeriölle
VM088:00/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle makeisten ja suklaan arvonlisäverokannan muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksessä ehdotetaan, että elintarvikkeiden alennetun 14 %:n suuruisen verokannan soveltamisalaan nykyisin kuuluvat makeiset ja suklaatuotteet siirrettäisiin 25,5 %:n suuruisen yleisen verokannan soveltamisalaan. Sen määrittämiseksi, mihin tuotteisiin sovellettaisiin yleistä verokantaa, käytettäisiin ns. yhdistetyn nimikkeistön (CN) nimikkeitä.

Keskuskauppakamari katsoo, että hallituksen tulisi luopua päätöksestään toteuttaa makeisten ja suklaan arvonlisäverokannan korotus seuraavista syistä:

- **Ehdotettu muutos heikentää yritysten toimintaympäristön kilpailukykyä ja ennakoitavuutta, lisää hallinnollista taakkaa ja siten vähentää kasvua ja investointihalukkuutta Suomeen;**
- **Ehdotettu muutos on ristiriidassa EU-oikeuden neutraalisuusperiaatteen kanssa ja sen soveltamiseen liittyy merkittäviä valtiontukioikeudellisia riskejä;**
- **Ehdotettuun muutokseen liittyvät haittavaikutukset ovat suhteettoman suuret sen fiskaaliseen vaikutukseen verrattuna.**

1 Haittavaikutukset yritysten vakaalle toimintaympäristölle sekä investointi- ja kasvuhaluuteen

Yritysten investoinnit ja kasvu edellyttävät vakaata ja ennustettavaa toimintaympäristöä. Hallitusohjelman mukaan julkisen vallan tehtävänä investointien lisäämisessä on ennen kaikkea toimintaedellytysten luominen ja kilpailukykyisen investointiympäristön varmistaminen. Lisäksi hallituksen tavoitteena on huolehtia kasvuun kannustavasta ja ennakoitavasta verotuksesta.

Valitettavasti hallituksen kehysriihessä tekemä päätös korottaa makeisten ja suklaan arvonlisäveroa johtaa juuri päinvastaiseen lopputulokseen heikentämällä yritysten toimintaympäristön kilpailukykyä ja ennakoitavuutta yleisesti, ja erityisesti elintarviketeollisuuden osalta. Kehysriihen päätöksen haitalliset vaikutukset investointeihin ja kasvuun eivät rajoitu vain makeisten ja suklaan valmistajiin vaan laajemminkin elintarviketeollisuuteen. Toimintaympäristön ennakoitavuutta heikentää merkittävästi pelko siitä, että arvonlisäverokannan korotuksia laajennetaan tulevaisuudessa muihinkin tuotteisiin ennalta-arvaamattomalla tavalla.

**KESKUS-
KAUPPAKAMARI**

Alvar Aallon katu 5 C, PL 1000 | 00101 HELSINKI | +358 9 4242 6200
kauppakamari.fi



Julkisuudessakin esillä olleiden tietojen mukaan elintarviketeollisuuden yritykset ovat jäädyttäneet investointejaan hallituksen kehysriihipäätöksen seurauksena. Fazerin Lahteen suunnittelema 750 miljoonan euron suklaatehdas uhkaa jäädä toteutumatta makeisveron vuoksi. Samalla menetettäisiin investointihankkeisiin liittyvät merkittävät työllisyysvaikutukset, jotka edellä mainitun investoinnin osalta on arvioitu rakentamisen osa 7000 henkilötyövuodeksi ja toiminnan aikana 900-1800 henkilötyövuodeksi.

Eriyisen huolestuttavaa on, että makeisten ja suklaan arvonlisäveron korotus iskee eniten korkean lisäarvon, vastuullisia ja kotimaisia raaka-aineita käyttäviin elintarviketeollisuuden yrityksiin. Kuten hallituksen esitysluonnoksessakin on arvioitu, esitetyllä muutoksella voi olla vaikutuksia sekä siihen, millaisia tuotteita yritykset kehittävät ja tuovat markkinoille että siihen, mitä valintoja kuluttajat tekevät. Koska arvonlisävero kasvattaa euromääräisesti enemmän kalliimpien tuotteiden hintaa, se voi rohkaista yrityksiä kehittämään ja valmistamaan – ja kuluttajia suosimaan – perushinnaltaan halvempia tuotteita esimerkiksi korvaamalla kaakaon kaltaiset kalliimmat raaka-aineet halvemmilla kuten sokerilla. Ehdotettu veromuutos heikentää yritysten kannusteita kehittää tuotteitaan laadun, vastuullisuuden ja terveellisyyden näkökulmasta. Tämäkin on hallitusohjelman tavoitteiden vastaista: sen mukaan Suomen investointiympäristön kilpailukykyä ja houkuttelevuutta haetaan nimenomaan osaamisesta.

2 EU-oikeudelliset epävarmuudet selvitettävä perusteellisesti ennen lain voimaan tuloa

Arvonlisäverotuksessa on huomioitava neutraliteettiperiaate eli kunkin maan alueella samanlaisiin tavaroihin ja palveluihin tulee kohdistua samansuuruinen vero tuotanto- ja jakeluketjusta ja sen pituudesta riippumatta. EUT:n oikeuskäytännön mukaan on neutraliteettiperiaatteen vastaista, että samankaltaisia ja keskenään kilpailevia tavaroita tai palveluja kohdellaan arvonlisäverotuksessa eri tavalla. Ehdotettu muutos johtaisi siihen, että samankaltaisten makeistuotteiden osalta, jotka ovat ostavan keskivertokuluttajan näkökulmasta samanarvoisia toisilleen kilpailevia vaihtoehtoja, arvonlisäverokannat voisivat vaihdella jatkossa 14 %:n ja 25,5 %:n välillä. Samankaltaisten tuotteiden erilainen kohtelu voi johtaa tiettyjen toimialojen ja toimijoiden suosimiseen toisten kustannuksella, jolloin esitys olisi neutraliteettiperiaatteen vastainen. Mahdollista on, että EU:n valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta tuotteiden erilaisesta verokohtelusta voisi muodostua jotakin toimialaa tai yritysjoukkoa suosiva valikoiva verotuki.

Esitysluonnoksessa on käsitelty muutokseen liittyviä EU-oikeudellisia näkökohtia ja päädytty siihen, ettei kyse olisi EU-oikeuden vastaisesta säännöksestä. Esityksen perusteluissa ei ole kuitenkaan käsitelty sellaisia perusteita ja EUT:n antamia ratkaisuja, joiden perusteella voitaisiin yksiselitteisesti todeta makeis- ja suklaatuotteita koskevan esitysluonnoksen olevan EU-oikeuden neutraalisuusperiaatteen mukainen. Tältä osin Keskuskauppakamari esittää seuraavat huomiot:

- Korotuksen kohteena olevien tuotteiden osalta tullinimikkeisiin perustuva luokittelu voi sinänsä olla neutraali määrittelypohja, mutta eri verokantojen alaisten tuotteiden määrittelyn tulisi olla selkeä ja perusteltu. Esityksessä ei ole neutraalisuusperiaatteen kannalta esitetty perusteluja sille, miten esityksessä



mainittuihin nimikerajauksiin on päädytty tai miten tullinimikkeiden osalta on varmistuttu siitä, että korotuksen piirissä ei ole sellaisia tuotteita, joiden luokittelu aiheuttaisi ristiriitaisuuksia neutraalisuusperiaatteen kanssa.

- Vohveleiden osalta esitysluonnos asettaa eri makuvaihtoehdot eli vastaavat tuotteet erilaiseen verotukselliseen asemaan. Esimerkiksi suklaalla täytetty vohveli ja hedelmä- tai marjatäytteinen vohveli ovat keskivertokuluttajan näkökulmasta vastaavia tuotteita, joilla kuitenkin luonnoksen perusteella olisi erivonlisäverokanta.
- Suklaa ja kaakaotuotteiden nimike 1806 kattaa erilaisia suklaan ja kaakaon makuisia elintarvikkeita. Luokittelussa voi tulla esiin tilanteita, joissa tuotteen suklaavaihtoehto kuuluu nimikkeeseen 1806, kun taas muu makuvaihtoehto lukeutuu toiseen nimikkeeseen (esimerkiksi vanukas- tai suklaakastikevalmisteen tai mahdollisesti myös proteiinipatukat). Siten eri makuvaihtoehdot olisivat myös muiden tuotteiden osalta erilaisen arvonnalisäverokäsittelyn piirissä.

Esitysluonnoksessa päädytään arvioon, jonka mukaan muutoksesta ei ole katsottu tarpeelliseksi tehdä ennakoilmoitusta tai oikeusvarmuusilmoitusta komissiolle sen varmistamiseksi, onko kyse EU-oikeuden kanssa yhteensopivasta lainsäädännöstä. Esityksessä mainittuja eri jäsenvaltioiden alennetun verokannan soveltamistilanteita ei tulisi käyttää perusteena sille, etteikö esitysluonnoksessa ehdotettu muutos voisi täyttää kielletyn valtioneuvoston tunnusmerkistön. Komission vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan valtioneuvoston arviointi tehdään aina valtiokohtaisesti, eikä toisissa valtioissa käytössä olevilla vastaavanlaisilla lainsäädäntöratkaisulla voida perustella lainsäädännön EU-oikeudenmukaisuutta.

Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan elintarvikkeisiin sovellettavan verokannan eriyttämisessä on kyse niin merkittävästä arvonnalisäverojärjestelmän rakennetta koskevasta muutoksesta, että sen yhteensopivuus EU-oikeuden kanssa tulisi varmistaa ennakolta ennen lain voimaantuloa, mikäli muutos ylipäättään päätetään toteuttaa. Muutoin riskinä on, että eriyttämisestä joudutaan mahdollisen EU:lle tehtävän kanteen, tutkintamenettelyn ja viimeistään unionin tuomioistuimen langettavan tuomion perusteella lopulta kuitenkin luopumaan. Keskuskauppakamarin käsityksen mukaan Suomi on yleensä pyrkinyt varmistamaan lainsäädäntömuutosten EU-oikeudenmukaisuuden huomattavasti vähäpätöisimmissäkin muutoksissa, joihin on saattanut liittyä EU-oikeudellisia epävarmuuksia.

3 Haittavaikutukset suhteettomia arvioituun verotuottovaikutukseen

Ehdotettu muutos perustuu hallituksen kehysriihessä tekemään päätökseen julkista taloutta vahvistavista uusista verotoimista hallitusohjelmaan sisältyvien verotoimien lisäksi. Hallituksen kehysriihessä tekemien veronkiristysten arvioitu fiskaalinen kokonaisvaikutus on yhteensä noin 1,5 miljardia euroa. Makeisten ja suklaan arvonnalisäverokannan noston on esitysluonnoksessa arvioitu tuottavan valtiolle 85 miljoonaa euroa. Muutoksen suhteellinen fiskaalinen merkitys on siis vain noin 5 % kehysriihen sopeutustoimenpiteistä. Lisäksi muutoksen positiivista vaikutusta julkiseen talouteen pienentää esitysluonnoksenkin mukaan veronkiristyksestä aiheutuva indeksisidonnaisten etujen arvioitu 18 miljoonan euron vuosittainen kasvu.

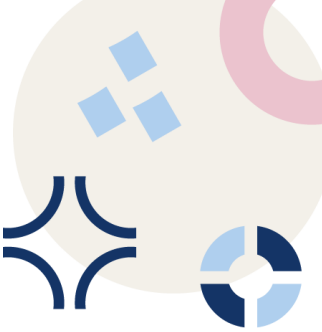


Keskuskauppakamari katsoo, että edellä kuvatun yritysten investointiympäristön heikentymisen lisäksi ehdotettuun muutokseen liittyy muitakin haittavaikutuksia, jotka ovat suhteettomia muutoksen fiskaaliseen vaikutukseen verrattuna. Verojärjestelmän tehokkuuden kannalta nyt ehdotetun kaltaiset, verraten suppeaan veropohjaan kohdistuvat pistemäiset toimenpiteet ovat epätarkoituksenmukaisia. Huomattavaa on myös, että ehdotettua muutosta ei ole esityksessä edes peruteltu sen terveysvaikutuksilla eikä sillä arvioida juuri sellaisia olevankaan. Kyseessä ei siis ole veromuutos, jolle fiskaalisen tavoitteen lisäksi olisi asetettu muita ohjaustavoitteita.

Muista haittavaikutuksista keskeisin on eriytetystä elintarvikkeiden arvonlisäverokannasta aiheutuvat lisääntyvät hallinnolliset kustannukset sekä yrityksille että viranomaisille. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, muutos aiheuttaa rajanvetotilanteita yleisen verokannan alaisten ja alennetun verokannan alaisten tuotteiden välillä. Suomen aiemmat kokemukset jo kumotusta makeisverosta osoittavat, että veron soveltamisalaan ja soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvien tuotteiden rajanveto on käytännössä äärimmäisen hankalaa ja aiheuttaa loputtoman määrän tulkintakysymyksiä. Yleisen tai alennetun arvonlisäverokannan soveltamisalan määrittely tullinimikkeen kautta riippuen siitä, sisältääkö tuote tiettyä ainesosaa, johtaa pahimmillaan saman tuoteperheen tuotteiden kuulumiseen eri verokantaan. Käytännössä oikealla rajanvedolla on kuitenkin merkittäviä vaikutuksia tuotteiden hinnoitteluun ja tuotetietojen ylläpitoon esimerkiksi kaupan järjestelmissä.

4 Eräitä teknisluonteisempia huomioita

- Osalla yrityksistä voi olla verokantamuutoksen kohteena oleville tuotteille tulliviranomaisen antama päätös sitovasta tariffitiedosta joko Suomesta tai esimerkiksi toisesta EU-jäsenvaltiosta. Lakiesityksessä tulisi ottaa kantaa siihen, voiko yritys käyttää sitovaa tariffitietoa arvonlisäverokäsittelyn perusteena ja sitooko Suomen ja toisten jäsenvaltioiden tulliviranomaisen antama sitova tariffitieto myös Verohallintoa arvonlisäverotuksen osalta.
- Hallinnollisen taakan keventämiseksi sitovien tariffitietojen hyödyntäminen tulisi virallisesti hyväksyä myös Verohallinnon kantamien verojen verotusmenettelyssä. Käsityksemme mukaan valmisteverotuksessa on oikeuskäytäntöä siitä, ettei toisen jäsenvaltion antama sitova tariffitieto sido veroviranomaista valmisteveronalaisen tuotteen määrittelyssä vaan Verohallinto on ottanut verotuksen perusteeksi sitovasta tariffitiedosta poikkeavan nimikkeen. Hallituksen esityksessä tulisi ottaa kantaa sekä täsmentää sitovan tariffitiedon merkitystä arvonlisäverokäsittelyssä.
- Käyttötarkoituksensa perusteella soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu mm. nimikkeeseen 1806 90 70 kuuluvat kaakaota sisältävät valmisteet, joita käytetään juomien valmistamiseen. Esityksen perusteluiden mukaan näiden tuotteiden ei ole katsottava käyttötarkoitukseltaan rinnastuvan yleisen verokannan piiriin siirrettäviksi ehdotettuihin muihin makeisiin ja suklaavalmisteisiin. Esityksessä kuvattu määrittely on tulkinnallinen erityisesti sellaisten tuotteiden osalta, jotka rinnastuvat yleisen verokannan piiriin siirtyviin suklaatuotteisiin. Onko tämän rajauksen yhteydessä otettu huomioon kyseiseen nimikkeeseen luokiteltavien tuotteiden useampi käyttötarkoitus?

- 
- Esimerkiksi kaakaojuoman valmistukseen on saatavilla erilaisia suklaavalmisteita mm. suklaapalloja, jotka voivat myös sisältää makeisiksi luokiteltavia tuotteita kuten vaahtokarkkeja. Vaikka tuotteen käyttötarkoitus on kaakaojuoman valmistaminen, tämänkaltaisiin tuotteisiin sovellettava verokanta jää epäselväksi. Myös muita tulkinnanvaraisia tilanteita nousee väistämättä esiin.
 - Nimikkeeseen 1905 32 kuuluvat vohvelit kuuluvat lakiesityksen mukaan vain osittain muutoksen soveltamisalaan. Mikäli yhdistettyä nimikkeistöä käytetään verokannan määrittelyssä, tulisi myös soveltamisalan ulkopuolelle jäädä nimikkeet määritellä mahdollisimman tarkasti. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että soveltamisalaan kuuluisivat vohvelit, jotka on päällystetty osittain tai kokonaan taikka täytetty nimikkeen 1704 valkosuklaata sisältävällä elintarvikevalmisteella. Määrittely on luokittelun osalta epäselvä ja perusteluihin tulisi tarkentaa nimiketasolla, mitkä elintarvikevalmisteet kuuluvat ehdotuksen piiriin. Nimikkeeseen 1704 kuuluu suuri määrä muitakin sokerivalmisteita eikä ehdotuksessa kuvatus määrittelyn perusteella voida siten yksiselitteisesti määritellä yleisen verokannan piiriin siirtyviä vohvelituotteita.
 - Luonnoksessa ei esitetä muutettavaksi AVL 85 § 1 mom. 2 kohtaa eikä 2 mom. 3 kohtaa, joten ilmeisesti tarkoitus ei ole muuttaa esityksessä tarkoitettujen tuotteiden arvonlisäverokäsittelyä ja verokantaa silloin, kun on kyse ravintola- ja ateriapalvelusta (alv 14 %). Tästä huolimatta esitetty makeisten ja suklaatuotteiden verokannanmuutos aiheuttaisi kuitenkin tulkinnanvaraisia tilanteita myös ravintola- ja ateriapalvelujen yhteydessä.
 - Luonnoksen lakiehdotuksessa viitataan AVL:n pykälisiin sellaisina kuin ne ovat laeissa 1780/2009 ja 706/2012. Ilmeisesti lakiehdotuksen pitkistä valmisteluajasta johtuen viittaukset ovat jääneet päivittämättä nykyisin voimassa oleviin säännöksiin.

5 Voimaantulosta

Jos esitysluonnoksessa ehdotettu muutos edellä esitetystä huolimatta päädyttäisiin toteuttamaan, Keskuskauppakamari esittää huolensa siitä, että lain ehdotettu voimaantulo jo 1.6.2025 ei jätä yrityksille riittävästi aikaa selvittää tuotteilleen oikea tullitariffin nimike. Oikeusturvaan liittyvistä syistä lain voimaantuloa olisi lykättävä etenkin, kun huomioidaan, että Verohallinnolle tulevissa ohjaus- ja ennakkoratkaisupyynnöissä tapahtuisi oletettavasti merkittävää kasvua. Myös Tullin nimikkeistöryhmän mahdollisuudet käsitellä suuri määrä tuotetietoa sekä -näytteitä osana hakemusprosessia sekä mahdollisuus lausua tuotteiden luokittelusta yhdistettyyn nimikkeistöön lyhyellä varoitusajalla olisi huomioitava lain voimaantuloissa.

Esitysluonnoksessa lakiin esitetään lisättäväksi säännös siitä, että Verohallinto ja Keskusverolautakunta voisivat harkintansa mukaan pyytää nimikkeen varmistamiseksi lausuntoa Tullilta. Vaikka ennakkoratkaisua koskeva asia on lain mukaan käsiteltävä Verohallinnossa kiireellisenä, tuotteiden luokittelua koskeva lausuntoprosessi hidastaa ennakkoratkaisujen käsittelyä. Tämä olisi huomioitava lain voimaantuloa koskevassa aikataulussa, jottei yritysten oikeusturvaa heikennetä.



KESKUSKAUPPAKAMARI

Johanna Sipola
Varatoimitusjohtaja

Tomi Viitala
Johtava veroasiantuntija

KESKUS- KAUPPAKAMARI

Alvar Aallon katu 5 C, PL 1000 | 00101 HELSINKI | +358 9 4242 6200
kauppakamari.fi