



Valtiovarainministeriö

Viite: Hankkeen VM088:00/2024 lausunto

Lausunto hallituksen esitykseen makeisten ja suklaan arvonlisäverokannan muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainministeriö on 20.12.2024 julkaissut luonnoksen hallituksen esitykseksi makeisten ja suklaan arvonlisäverokannan muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi. Fazerilta ei ole pyydetty lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta. Koska ehdotetulla lakimuutoksella olisi merkittäviä negatiivisia vaikutuksia Fazerin liiketoimintaan, katsoo Fazer kuitenkin tarpeelliseksi antaa lausuntonsa esitysluonnoksesta valtiovarainministeriölle.

Markkinoilla olevista yrityksistä esitetty veronkorotus kohdistuisi voimakkaimmin juuri Fazeriin. Jopa noin puolet arvioidusta verokertymästä koostuisi Fazerin valmistamien tuotteiden myynnistä muodostuvasta arvonlisäverosta. Esityksellä olisi täten dramaattisia negatiivisia vaikutuksia Fazerin liiketoimintaan, sen kilpailuasemaan sekä investointikykyyn Suomessa.

Lisäksi on yksiselitteistä, että esitys on seuraavassa sekä liitteenä olevien asiantuntijalausuntojen perusteella niin EU-oikeuden kuin kansallisten oikeusperiaatteiden vastainen. Lakiesitys kohtelee Fazeria elintarvikealan yrityksenä erittäin syrjivästi.

Hallituksen on luovuttava lakiesityksestä.

Esitämme lausuntonamme seuraavaa:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan yksittäisten elintarvikkeiden, kuten suklaan, makeisten ja suklaakuorrutettujen vohvelien, verottamista huomattavasti korkeammalla arvonlisäverokannalla muihin kilpaileviin elintarvikkeisiin verrattuna. Esityksessä ei ole annettu perusteluja kyseisten elintarvikkeiden valinnalle.

Hallitus oli aiemmin perustellut tuotekategorian valintaa terveystieteiden näkökulmilla, mutta näiden perusteiden osoittaututtua kestävämmiksi esitysluonnoksessa veronkorotusta on perusteltu ainoastaan "fiskaalisilla syillä". Tällainen tiettyyn elintarvikeryhmään kohdistuva satunnaisesti valikoiva arvonlisävero on poikkeuksellinen ja ristiriidassa yleisen oikeustajun kanssa.

Keskivertokuluttajan näkökulmasta^{1,2} ehdotettu suklaan ja makeisten arvonlisäveron korotus on syrjivä samaan kulutustarpeeseen vastaavien tuotteiden osalta ja vääristää näin ollen kilpailua Suomen elintarvikemarkkinoilla. Korotetun veron piiriin kuuluville tuotteille löytyy vaihtoehtoisia ja korvaavia



tuotteita korotetun veron ulkopuolelle jäävistä tuoteryhmistä ja raaka-ainepohjista.

Arvonlisäverotuksen suunniteltu muutos heikentää merkittävästi suomalaisen verolainsäädännön ennakoitavuutta. Tämä vaikuttaisi negatiivisesti suomalaisten yritysten investointimahdollisuuksiin ja -halukkuuteen, erityisesti elintarviketeollisuudessa. Ruoka-ala työllistää Suomessa välillisesti 320 000 henkilöä, eli joka kahdeksannen työikäisen (ETL). Elintarviketeollisuus on Suomen suurin kulutustavaroiden valmistaja ja kolmanneksi suurin teollisuudenala.

Lakimuutos johtaa samankaltaisten tuotteiden erilaiseen ja syrjivään verokohteluun

Hallituksen esitysluonnoksen mukainen suklaan ja makeisten arvonlisäverokannan korotus aiheuttaisi merkittäviä kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Nämä vaikutukset kohdistuvat laajasti elintarvikemarkkinoiden toimintaan Suomessa. Esitysluonnoksen kilpailua vääristävät vaikutukset johtuvat olennaisesti siitä, että ehdotetun lakimuutoksen myötä kuluttajien näkökulmasta samankaltaisia ja toisiaan korvaavia tuotteita kohdeltaisiin arvonlisäverotuksessa eri tavoin.

Korkeamman 25,5 %:n verokannan piiriin siirrettävien suklaan ja makeisten sekä alennetun 14 %:n verokannan piiriin jäävien tuotteiden samankaltaisuutta havainnollistavat esimerkiksi Taloustutkimuksen tammikuussa 2025 toteuttaman kuluttajakyselyn tulokset. Kyselyssä kuluttajia pyydettiin arvioimaan, minkä alemman verokannan piiriin jäävän tuotteen he valitsisivat tilanteessa, jossa suklaa- tai makeistuotetta ei olisi saatavilla. Tämän jälkeen kuluttajia pyydettiin arvioimaan, missä määrin he katsoivat valitsemansa tuotteen korvaavan suklaa- tai makeistuotteen. Kyselytutkimusten tulosten perusteella **91 % vastaajista** katsoi, että heidän valitsemansa alemman verokannan piiriin jäävä tuote korvasi makeiset täydellisesti tai vähintään melko hyvin. Vastaavasti suklaan osalta **85 % vastaajista** katsoi valitsemansa verrokkituotteen korvaavan suklaan täydellisesti tai vähintään melko hyvin.

Kyselytutkimuksen tulokset osoittavat, että valtaosalle suomalaisista kuluttajista on olemassa jokin sellainen alemman verokannan piiriin jäävä elintarvike, joka vastaa kuluttajien samoihin tarpeisiin kuin ehdotuksen mukaan ylemmän verokannan piiriin siirrettävät suklaa ja/tai makeiset. Tämä havainto saa lisävahvistusta kuluttajakyselyn tuloksista, jossa kuluttajia pyydettiin arvioimaan kahden heille esitetyn esimerkkituotteen (25,5 % verokantaan siirtyvä tuote ja 14 % verokantaan jäävä verrokkituote) samankaltaisuutta ja korvaavuutta. Tulokset osoittavat, että esitysluonnoksen nojalla korkeampaan verokantaan siirrettäville tuotteille on laajasti löydettävissä sellaisia keskivertokuluttajan



näkökulmasta samankaltaisia verrokkituotteita, jotka kuitenkin jäisivät edelleen alemman verokannan piiriin.¹

Lakimuutos vääristää kilpailua Suomen elintarvikemarkkinoilla

Hallituksen esitysluonnoksesta aiheutuva kuluttajien samankaltaisiksi mieltämien ja toisiaan korvaavien tuotteiden erilainen arvonlisäverokohtelu johtaa kilpailun vääristymiseen. Ero tuotteisiin sovellettavissa verokannoissa olisi merkittävä, peräti 11,5 prosenttiyksikköä.

Arvonlisäveron luonteeseen kuuluu, että se vyörytetään lopullisen kuluttajan maksettavaksi. Suuruudeltaan merkittävän veronkorotuksen kohdistuessa valikoivasti vain osaan kuluttajien samankaltaisiksi mieltämistä kilpailevista tuotteista, osa kuluttajakysynnästä siirtyy tämän erilaisen verokohtelun seurauksena korkeamman verokannan piiriin siirrettävistä tuotteista (suklaa ja makeiset) *alemmman verokannan* piiriin jääviin kilpaileviin tuotteisiin. Seurauksena on yritysten välisen kilpailutilanteen vääristyminen sellaisten yritysten vahingoksi, joiden liiketoiminta keskittyy korkeamman verokannan piiriin siirrettävien tuotteiden valmistamiseen ja myyntiin.

Ehdotettu suklaan ja makeisten arvonlisäveron korotus johtaa lisäksi kysynnän siirtymiseen korkeampaan verokantaan siirrettävien tuoteryhmien *sisällä*. Käytännössä osa kysynnästä siirtyy esimerkiksi kalliimmista suklaatuotteista (joiden kohdalla arvonlisäverokannan nostosta aiheutuva euromääräinen korotus tuotteen hinnassa on suurempi) halvempiin suklaatuotteisiin. Esimerkiksi suklaan tapauksessa vastuullisemmin tuotettu kaakao on kalliimpaa ja halvemmat tuotteet sisältävät tyypillisesti enemmän sokeria kuin kalliimmat tuotteet (kaakao on kalliimpi raaka-aine kuin sokeri), jolloin kysyntämuutoksen seurauksena kuluttajien sokerinsaanti lisääntyy.

Ehdotetun arvonlisäverokannan korotuksen kilpailua vääristävät vaikutukset ovat haitallisia Suomen elintarvikemarkkinoiden toiminnan kannalta, sillä ne lisäävät yritysten toimintaympäristön epävarmuutta. Elintarvikkeita tulisi arvonlisäverotuksessa kohdella neutraalisti. Hallituksen esitysluonnos kuitenkin poikkeaa tästä periaatteellisesta lähtökohdasta. Tämä aiheuttaa epävarmuutta yrityksille ja herättää huolta siitä, että myös muiden elintarvikkeiden välinen kilpailutilanne voisi tulevaisuudessa kärsiä perusteettomista ja kilpailuneutraaliteettia vääristävistä verotuksellisista toimenpiteistä.

¹ Esimerkkejä tällaisista tuotepareista ovat esim. suklaapatukat ja suklaajäätelöpatukat, suklaavohvelit ja suklaakeksit, suklaapatukka ja jäätelöpuikko, suklaakonvehdit ja keksit sekä suklaapatukka ja keksit.



Lakimuutos vaarantaa investoinnit Suomeen

Hallituksen esitys on toimenpide, joka kasvattaa ns. investointien kohdemaan regulaatorisriskiä. Tällä tarkoitetaan sääntelyä, joka on ennakoimatonta, syrjivää ja vaikeasti objektiivisin perustein perusteltavissa.

Suomi on ollut perinteisesti alhaisen regulaatorisriskin maa. On surullista, että hallitus nyt esittää poikkeavansa tästä pitkään jatkuneesta linjasta. Toimintaympäristön lisääntynyt epävarmuus ja kilpailuneutraliteetin vääristyminen vähentävät yritysten halukkuutta investoida tuotantoon ja tuotekehitykseen Suomessa. Voidaan ennakoida, että yritykset siirtävät tulevaisuudessa tuotantonsa lähialueille, joilla regulaatorisriski on Suomea alhaisempi.

Suomen investointiympäristön näkökulmasta suunniteltu lakimuutos lisää merkittävästi epävarmuutta. Tämä uhka on jo nyt saanut monet elintarviketeollisuuden yritykset epäröimään investointipäätöksiä maahamme. Esimerkiksi Fazer on joutunut keskeyttämään suunnitellun 750 M€ suuruisen investointinsa Lahteen. Lisäksi myös merkittävät investoinnit Lappeenrannan makeistehtaan ja Vantaan keksitehtaan osalta on toistaiseksi keskeytetty.

Investoinnit Suomeen edellyttävät ennustettavaa lainsäädäntöä. Mikäli pistemäinen ja syrjivä veronkorotus toteutetaan, se heikentää Fazerin kykyä investoida liiketoiminnan kasvattamiseen niin Suomessa kuin ulkomaille suuntautuvan viennin osalta. Fazerin osuus Suomen elintarvikeviennistä on noin 15 % ja kansainvälisellä kasvulla on keskeinen rooli Fazerin strategiassa.

Elintarviketeollisuuden toimintaympäristö on viime vuosina muuttunut epävakaammaksi erityisesti raaka-aineiden hintojen voimakkaan vaihtelun ja toimitusketjujen ongelmien vuoksi. Suunniteltu arvonnäköverotuksen muutos vähentäisi merkittävästi korotetun verokannan piirissä olevien tuotteiden kulutuskysyntää. Tämä heikentäisi Fazerin ja muiden yritysten toimintaedellytyksiä, kannattavuutta sekä tulorahoitusta ja siten mahdollisuuksia investoida liiketoimintaan Suomessa.

Lakimuutoksen fiskaaliset vaikutukset ovat todennäköisesti arvioitua pienemmät ja terveysvaikutukset negatiiviset

On huomionarvoista, että hallituksen esitysluonnoksessa esitettyä arvonnäköverokorotusta ei enää edes yritetä perustella kansanterveydellisillä syillä. Päinvastoin esitysluonnoksessa on arvioitu esitetyn muutoksen terveysvaikutukset mataliksi. Tosiasiassa terveysvaikutukset ovat todennäköisesti negatiiviset.



Erinäisten kuluttajatutkimusten (M. Fogelholm et al. 2024, VATT 164, PTL 2019) mukaan verotus ei ohjaa kulutusta terveellisempään suuntaan vaan kulutus siirtyy halvempiin tuotteisiin. Näin ollen ehdotettu lakimuutos todennäköisesti siirtää kuluttajien kysyntää osaksi korkeamman verokannan tuotteista samankaltaisiin halvempiin tuotteisiin, joissa on tyypillisesti enemmän sokeria. Fazer arvioi, että verokertymän kasvu jää täten esitysluonnoksessa arvioitua merkittävästi pienemmäksi.

Lakimuutos on EU-oikeuden vastainen

Ehdotettu lakimuutos on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, koska se rikkoo arvonlisäverotuksen *neutraalisuuden periaatetta* ja johtaa EU:n valtioneuvoston vastaiseen kilpailun vääristymiseen tuotteiden valmistajien välillä.

Neutraalisuusperiaate on tärkeä osa arvonlisäverojärjestelmää, jonka tavoitteena on tasapuolisen kilpailun edistäminen. Samankaltaisten tuotteiden erilainen verokohtelu arvonlisäverotuksessa on vastoin tätä periaatetta. Hallituksen esitysluonnoksen mukainen suklaaseen ja makeisiin sovellettavan arvonlisäverokannan korotus johtaa tällaiseen tilanteeseen ja on täten ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.

Koska neutraalisuusperiaatteen vastainen verokohtelu antaa kilpailuetua alemman verokannan piiriin jäävien tuotteiden valmistajille, tulee asiassa sovellettavaksi myös EU:n valtioneuvoston *kieltää jäsenvaltioita toteuttamasta valikoivia, kilpailua vääristäviä verotoimenpiteitä ilman komission ennakkohyväksyntää*. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lakiehdotusta ei aiota ilmoittaa komissiolle. On ylipäätään epätodennäköistä, että komissio voisi hyväksyä esitetyn valikoivan verokohtelun sisämarkkinoille soveltuvana tukitoimenpiteenä.

Lisätietoja hallituksen esitysluonnoksen oikeudellisesta arvioinnista löytyy tämän lausunnon liitteenä olevista asiakirjoista.

Lakimuutoksesta aiheutuu Fazerille taloudellista vahinkoa

Lopuksi on korostettava, että hallituksen esitysluonnoksen mukaisesta, EU-oikeuden vastaisesta ja kilpailua vääristävästä arvonlisäverolain muutoksesta aiheutuisi merkittävää *taloudellista vahinkoa* sellaisille yrityksille, joiden liiketoiminta keskittyy suklaan ja makeisten tuotantoon ja myyntiin.

Käytännössä vahinko ilmenee erityisesti korkeampaan verokantaan siirrettävien suklaan ja makeisten myynnin laskuna. Fazerin arvion mukaan esitysluonnoksessa arvioidusta verokertymästä noin puolet koostuisi Fazerin valmistamien tuotteiden myynnistä muodostuvasta arvonlisäverosta. Myös



veronkorotuksesta aiheutuvat taloudelliset vahingot kohdistuvat täten suhteettoman paljon ja täysin perusteetta yhteen suomalaiseen yhtiöön.

Eduskunnalle annettavalle ehdotukselle ei ole olemassa taloudellisia tai oikeudellisia perusteita. Erityisesti viittaamme liitteenä oleviin oikeudellisiin asiantuntijalausuntoihin, joissa arvioidaan hallituksen esitysluonnosta EU-oikeuden näkökulmasta.

Lopuksi

Fazerin on mahdotonta ymmärtää, että samaan aikaan kun hallitus miettii toimia investointien kannustamiseksi Suomessa, se suunnittelee sääntelevänsä elintarvikealaa nyt esitetyllä tavalla, ennakoimattomasti ja asettaen toimialan yrityksiä eriarvoiseen asemaan.

Hallituksen on viipymättä luovuttava lakiesityksestä.

7.2.2025

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Christoph Vitzthum".

Christoph Vitzthum
Konsernijohtaja
Fazer-konserni

Lausunnon liitteet

1. Oikeudellinen arvio hallituksen esitysluonnoksesta koskien makeisten ja suklaan arvonlisäverokannan muuttamista (Geradin Partners Asianajotoimisto Oy, 5.2.2025)
2. Kuluttajakysely makeisten ja suklaan siirtämisestä korkeamman arvonlisäveron piiriin (Senior Advisor Petri Rouvinen, Geradin Partners Asianajotoimisto Oy, 4.2.2025)
3. OTT, VT, eurooppaoikeuden professori Juha Raition asiantuntijalausunto (29.1.2025)
4. OTT, KTL, työelämäprofessori Marja Hokkasen asiantuntijalausunto (31.1.2025)
5. OTT, yritys juridiikan professori Petri Kuoppamäen asiantuntijalausunto (2.2.2025)
6. OTT, valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojasen asiantuntijalausunto (5.2.2025)