

28.10.2022

Lausuntopalveluun 28.10.2022 jätetty lausunto

Lausuntopyyntönumeron diaarinumero: VN/599/2022

**ELINTARVIKETEOLLISUUSLIITTO RY:N LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN
ESITYKSEKSI VIRVOITUSJUOMAVEROSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA**

Elintarviketeollisuusliitto (ETL) kiittää mahdollisuudesta antaa valtionvarainministeriölle lausunto virvoitusjuomaverosta annetun lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen luonnoksesta.

Virvoitusjuomaveron ja sen porrastuksen tavoitteena on laskea sokeripitoisten juomien kulutusta. Veroesityksessä on kuitenkin tuotu esille useita epävarmuuksia, joita liittyy veroesityksen terveysvaikutuksiin. ETL katsoo, että veron terveysvaikutusten arviointi on edelleen puutteellista. Esityksessä myös todetaan, ettei veromuutoksen aiheuttamia kokonaisvaikutuksia kulutukseen ole pystytty riittävän luotettavasti arvioimaan.

Terveysvaikutusten arvioinnin on perustuttava tutkittuun tietoon. Kansainvälisissä tutkimuksissa ei ole päädytty johtopäätöksiin, joiden mukaan verotuksella voitaisiin selkeästi vaikuttaa kansanterveyteen.

ETL katsoo, etteivät pisteverot lähtökohtaisesti ole toimiva ohjauskeino ruokien ja juomien kulutuskysynnän ohjaamisessa terveelliseen ruokavalioon. Ruokavalion terveellisyydessä on olennaista sen ravitsemuksellinen kokonaisuus, eivät yksittäiset tuotteet.

Kansanterveydellisten tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi suhteellisuusperiaatetta noudattaen käyttää muita, vähemmän rajoittavia, vähemmän kilpailua haittaavia ja vääristäviä keinoja edistää terveyttä ja ohjata suomalaisia kohti terveellisempiä ruokavalintoja. Elintarviketeollisuusliitto näkee, että uudistus vääristää kilpailua entisestään.

Kuten VM toteaa (Valtionvarainministeriön vero-osaston lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle sokeriverosta 31.10.2016, VM064:00/2016):

Hyvän verojärjestelmän tulee olla selkeä, yksinkertainen, neutraali ja hallinnollisesti tehokas. Hyvän veron tulisi toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti sille asetetut tavoitteet. Jos kyse on ohjauksenvälineenä käytettävästä verosta, tulee arvioida ohjausvaikutuksen tehokkuutta eli sitä, miten hyvin vero täyttää sille asetetut tavoitteet. Jos verolla tavoitellaan pääasiallisesti terveyden edistämistä, tulisi voida osoittaa, että tavoite saavutetaan veron avulla.

ETL katsoo, että virvoitusjuomaveron heikentää kotimaisen juomateollisuuden kilpailua, kilpailukykyä ja työllisyyttä sekä aiheuttaa juomateollisuudelle merkittävän hallinnollisen taakan. Lisäksi ehdotus vaikuttaa negatiivisesti kotimaisten yritysten innovointiin, kilpailukykyyn ja vientimahdollisuuksiin. Esitykseen sisältyy myös valtiontukea merkitseviä elementtejä.

ETL katsoo, että perusteita ehdotetulle muutokselle ei ole ja virvoitusjuomaveron on kumottava kokonaisuudessaan.

Lausunnon yksityiskohtaiset perustelut

Vastuullisilla valinnoilla edistetään terveyttä

Ruokavalio on kokonaisuus ja yksi osa terveellisiä elintapoja, joilla vaikutetaan toimintakykyyn ja työuriin. Yksittäiset ruoka-aineet eivät edistä tai heikennä terveyttä. Kuluttajien ohjaamiseen tarvitaan kokonaisvaltaisia toimenpiteitä ruoka-alan toimijoiden yhteistyönä. Terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi on laadittava laajapohjainen ohjelma, mikä ottaa huomioon laajemmin elintavat ja koko ruokaympäristö. Ruuan hintaa nostavat pisteverot eivät edistä kansalaisten terveyttä.

Esitys on veron tavoitteiden osalta ristiriitainen

Esityksen tavoitteena on *”muuttaa virvoitusjuomaveron nykyistä voimakkaammin terveysperusteiseen suuntaan. Tavoitteena on ohjata kulutusta ja tuotantoa korkean sokeripitoisuuden juomista vähemmän sokeria sisältäviin juomiin”*.

Esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa viitataan tavoitteeseen säilyttää verotuotot lähellä nykyistä tasoa. Veron ensisijaisena tavoitteena on siis verotuottojen kerääminen. Selvyyden vuoksi tämä tavoite on myös kirjattava käsillä olevan lakiesityksen tavoitteeksi esimerkiksi seuraavasti (luonnoksen s.18):

Esityksen tavoitteena on *muuttaa **ensisijaisesti fiskaaliseksi tarkoitettua eli valtion verotuottoja kartuttavaa** virvoitusjuomaveron nykyistä voimakkaammin terveysperusteiseen suuntaan. Tavoitteena on ohjata kulutusta ja tuotantoa korkean sokeripitoisuuden juomista vähemmän sokeria sisältäviin juomiin säilyttäen verotuotot lähellä nykyistä tasoa.*

Verolla ei selkeää terveysvaikutusta

Esityksessä on tuotu esille useita veron tavoitteiden vastaisesti vaikuttavia mahdollisia niin taloudellisia kuin terveydellisiä seuraamuksia. Esityksen verotuottojen, taloudellisten ja terveysvaikutusten arviointiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. ETL katsoo, että vaikutusarviointi osoittaa, ettei virvoitusjuomaverolla voida osoittaa olevan selkeää terveysvaikutusta.

Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu verotuksen lisäksi muita vaihtoehtoisia tapoja edistää terveyttä esimerkiksi kuluttajien informaatio-ohjauksen avulla. ETL pitää tärkeänä, että virvoitusjuomaveroon mahdollisesti tehtävien muutosten vaikutuksia kuluttajakäyttäytymiseen ja terveyteen seurataan, jotta saadaan tutkittua tietoa veromuutosten vaikutuksista. Kaiken lainvalmistelun tulisi hallitusohjelman mukaisesti nojautua tutkittuun tietoon ja systemaattiseen vaikutuksen arviointiin.

Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annettu laki (1127/2010) tuli voimaan vuonna 2011 ja virvoitusjuomien verotus on jaoteltu kahteen tasoon niiden sokeripitoisuuden perusteella jo vuonna 2014. Huolimatta siitä, että sokeripohjaisia tuotteita on pyritty säätelemään verotuksellisin keinoin, hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 15) tunnustetaan, että sokerin ja makeisten sekä sokerilla makeutettujen juomien kulutuksessa on tapahtunut vain vähän muutosta 20 vuoden aikavälillä. Tämä osaltaan viittaa siihen, ettei virvoitusjuomaverolla tosiasiallisesti vaikuteta merkittävästi kuluttajien kulutustottumuksiin.

Esityksessä alennettaisiin luontaista sokeria sisältävien juomien verotusta. Kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi tuodaan esille, terveyden kannalta lisätyn tai luontaisesti ravinnossa olevan sokerin välillä ei ole eroa. Ratkaisevaa on ruokavalion kokonaisuus. Terveysvaikutusten arvioinnissa esityksessä tuotu esille mahdollinen luontaista sokeria sisältävien tuotteiden kulutuksen lisääntyminen niiden veronalennuksen myötä. On hyvin epäselvää, miten muutos tosiasiallisesti vaikuttaisi samankaltaisten eilisätyjen sokeria sisältävien tai sokerittomien virvoitusjuomien kysyntään tai mihin osapuoleen verorasitus kohdistuu kuluttajien, teollisuuden ja kaupan välillä.

Substituution vaikutusten arviointi on mahdotonta

Kuluttajien ostopäätöksiin vaikuttavat monenlaiset tekijät sokeripitoisuuden ollessa vain yksi niistä. Monien sokeria sisältävien tuotteiden kulutus on myös riippumatonta hintamuutoksista, jos kuluttajille ei ole tarjolla riittävän läheistä korvaavaa tuotetta. Merkittävä vaikutusten arviointia vaikeuttava seikka on substituution mahdollisuudet eli minikäläisiin vaihtoehtoisiin tuotteisiin kulutus siirtyisi yhtä tuotetta verotettaessa. Lukuisten erilaisten substituutiomahdollisuuksien takia vaikutuksia ihmisten kokonaisenergiinsaantiin on mahdoton arvioida.

Koska virvoitusjuomaveron muutoksen tavoitteena on nimenomaisesti saada aikaiseksi kulutusmuutos, tulisi kulutusmuutoksia arvioida selvästi merkittävästi enemmän. Kulutusmuutosten arvioinnin tulee perustua tutkittuun tietoon. Esityksen jäädessä kulutusvaikutuksiltaan täysin spekulatiiviseksi, ei verotuottovaikutusta voida pitää millään tavalla luotettavana.

Staattinen verotuottoarvio ei ole luotettava

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi verotuottoarviot on tehty staattisesti eli niissä ei ole otettu huomioon veromuutoksen vaikutusta kulutukseen. Esityksessä todetaan virvoitusjuomaveron muutosten vaativan kokonaisvaltaisen huomiointin kaikissa Verohallinnon toiminnoissa. On selvää, että viranomaisille kohdistuisi veromuutoksessa merkittävästi enemmän hallinnollista taakkaa verrattuna nykytilaan. Tämä lisää entisestään jo korkeita veron keruun kustannuksia ja laskee veron nettotuottoja. Luotettavamman verotuottoarvion antamiseksi verohallinnolle aiheutuvat kustannukset tulee ottaa huomioon verotuottoalaskelmassa.

Esityksessä oletetaan, että kuluttajahinnoista vastaava päivittäistavarakauppa veisi veromuutoksen suoraan kuluttajahintoihin. Arvonlisäveromuutoksista tiedetään, että veromuutos menee hintoihin vain 80 prosenttisesti. On kyseenalaista arvioida tulevaa hintatasoa ottamatta huomioon yritysten hinnoitteluvapautta ja kilpailutilannetta. Tämän vuoksi esityksessä olevat spekulatiiviset valikoitujen esimerkkijuomien kuluttajahintarviot ovat harhaanjohtavia, ja ne on poistettava lopullisesta hallituksen esityksestä. ETL katsoo, että toimijoiden hinnoitteluvapaus ja vapaa kilpailu tulee mainita vaikuttavana tekijänä kuvattaessa veromuutosten mahdollisia vaikutuksia juomien hintaan.

Lisäksi on huomioitava, että elintarvikkeiden kuluttajahintojen noustessa sekä brändituotteita tyypillisesti edullisempien private label -tuotteiden myynti, että elintarvikkeiden tuonti kasvavat. ETL muistuttaa, että hallitus on halunnut hallitusohjelmassa rajoittaa private label -tuotteiden markkinavoimaa ja lisätä elintarvikevientiä. Virvoitusjuomaveron muutosesityksen lisätessä sekä private label -tuotteiden myyntiä, että tuontia, esitys on selvästi ristiriidassa hallitusohjelmakirjauksen kanssa. Riskinä on myös, että matkustajatuonti Suomen lähialueilta lisääntyisi juomien suhteellisesti edullisen hintatason vuoksi.

Kansallinen vero heikentää suomalaisten yritysten suhteellista kilpailukykyä

Sokeripitoisuuteen perustuvan verotuksen odotetaan johtavan tilanteeseen, jossa juomien tuottajat lähtevät muokkaamaan tuotteitaan saadakseen tuotteensa alempaan veroluokkaan tai verottomaksi. Esityksessä tuodaan kuitenkin esiin myös Suomen markkinoiden pieni koko, minkä ei katsota aiheuttavan suoranaista tarvetta Suomen markkinoille tuotteita markkinoivien kansainvälisten suuryritysten juomareseptien muutoksiin.

Kansallisen veron rasitteet ovat ylipäättänsä merkittävämmät Suomessa juomia valmistaville yrityksille kuin Suomen ulkopuolella juomia valmistaville yrityksille niiden koosta riippumatta. Kansallinen vero heikentää suomalaisten toimijoiden suhteellista kilpailukykyä niin kansainvälisillä markkinoilla kuin kotimaassa. Esimerkiksi lähimarkkinoillamme muissa Pohjoismaissa tai Virossa ei ole käytössä virvoitusjuomaveroa. Vaikutusarvioissa on tuotava esille kansallisesta verosta seuraava suomalaisen tuotannon suhteellisesti heikompi kilpailuasetelma kansainvälisiin suuryrityksiin nähden.

Verolla voi olla haitallisia vaikutuksia pientuotannolle

Pientuotannon verovapauden tavoitteena on vähentää pieniä määriä valmistavien yritysten sekä viranomaisten hallinnollista taakkaa. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi arvioidaan, että verotasojen korottamisen seurauksena kaikki tällä hetkellä rekisteröityneet pienvalmistajat eivät enää täyttäisi de minimis -tuen ehtoja, sillä veron korotusten jälkeen toimijan saamien tukien yhteenlaskettu määrä saattaisi ylittää tuen ehtona olevan 200 000 euron rajan kolmen peräkkäisen verovuoden aikana.

Mainittu de minimis -rajan ylittäminen voi yhtäältä osalle pienistä juomia valmistavista yrityksistä olla kasvun este valmistustoiminnan tullessa veronalaiseksi koko volyymin osalta. Lisäksi rajan alle jäävät ja sen ylittävät yritykset asetettaisiin kilpailullisesti eriarvoiseen asemaan.

ETL katsoo, että veronkorotukset eivät saa vääristää yritysten välistä kilpailua tai kasvun mahdollisuuksia myöskään niiltä osin, kun on kyse private label -tuotteesta tai päivittäistavara-kaupassa puristetusta mehusta suhteessa juomateollisuuden brändituotteisiin

Valvovan viranomaisten suuri harkintavalta veron soveltamisessa lisää valtioneuvostoa ja hallinnollista taakkaa

Kuten ETL on aiemmissa tullinimikkeisiin perustuvia valmisteveroja koskevissa lausunnoissaan tuonut esiin, viranomaisille jäävä suuri harkintavalta tuotteen kuulumisesta tiettyyn tullitariffinimikkeeseen ja siten verokohtelun piiriin, aiheuttaa merkittävää haittaa yritystoiminnalle.

Harkintavallasta seuraa yrityksille riski mahdollisen valtioneuvoston perimisestä takaisin, mikä heikentää yritystoiminnan oikeusvarmuutta. Toisaalta tulkintapyyntö ja oikaisuvaatimukset kuormittavat myös viranomaisia. Tullin ja joidenkin jäsenmaiden välillä on myös ollut tulkintaeroja riippuen tuotteen täsmällisestä sisällöstä ja valmistustavasta.

Verokohtelun epäselvyys haittaa yritysten tuotekehitystä. Uusien tuotteiden arviointi on resursseja vievä prosessi, jossa tuotteiden yksityiskohtaisia ainesosia ja valmistusmenetelmiä verrataan tullitariffinimikkeistön kuvauksiin sekä niistä annettuihin selityksiin. Ennakkopäätös menettely on yrityksille kallis ja hidas menettely, ja sen avulla saadaan vahvistus vain yksittäisen tuotteen tariffinimikkeelle. Mikäli tuotetta muutetaan, taikka maahan tuodaan uusi, hieman erilainen tuote, aikaisemmin haettu ennakkopäätös ei anna varmuutta tuotteen verokohtelusta.

Lisäksi mahdollisesti epäselvä verokohtelu voi asettaa samoilla markkinoilla kilpailevat substituuttituotteet eriarvoiseen asemaan, mikäli niillä on eri tullikoodit. Tarkkaa tietoa kilpailijan tullinimikkeistä ei ole julkisesti saatavilla.

Yrityksiin kohdistuva hallinnollinen taakka on kohtuuton, muutokset lisäävät kustannuksia

Hallinnollista taakkaa yrityksille aiheutuu esimerkiksi edellä kuvatusta tullitariffinimikeseelvityksistä, verotuksen edellyttämästä kirjanpidosta ja varastoinneista, verotarkastuksista ja tietojärjestelmävaatimuksista.

Esitys lisääisi verovelvollisten hallinnollista taakkaa ja kustannuksia muun muassa verojen ilmoittamista varten tarvittavan tietojenkeruun, sisäisen ohjeistuksen ja tietojärjestelmämuutosten takia. Muutosten takia verovelvollisten on käytävä läpi tuotteidensa veronalaisuuden ja sovellettavan verotason selvittämiseksi sekä valmistekirjanpidon ja veroilmoittamisen edellyttämien järjestelmämuutosten toteuttamiseksi. Esityksessä on käyty läpi muutostarpeita, mutta ei ole arvioitu muutoksista aiheutuvia kustannuksia yrityksille.

ETL pitää virvoitusjuomaverosta yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa kohtuuttomana. Hallinnollinen taakka heikentää suomalaisten yritysten kilpailuasemaa suhteessa kansainvälisiin kilpailijoihin.

Virvoitusjuomaveroon sisältyy valtiontukea merkitseviä elementtejä – ehdotetut muutokset eivät korjaa tilannetta

Virvoitusjuomavero on nyky muodossaan valikoiva ja epä johdon mukainen. Esi tetty muutos ei korjaa tätä epäkohtaa. Perusteet juomien toisistaan poikkeavalle kohtelulle ovat jääneet puutteellisiksi. Sokeriperusteinen virvoitusjuomavero johtaa ristiriitaisiin ja valtiontukinäkökulmasta ongelmallisiin tilanteisiin.

Keskenään toisiinsa rinnasteisessa asemassa olevien tuotteiden asettaminen verotuksellisesti eriarvoiseen asemaan ei ole kenenkään etu ja johtaa keinotekoiseen markkinatalouden mekanismeihin puuttumiseen ja sitä kautta kilpailun vääristymiseen. Kun veron yrityksille, markkinoille ja kilpailulle haitalliset vaikutukset yhdistetään siihen, että näyttö verojen ohjaavasta vaikutuksesta on puutteellista, ei esitetyn ehdotuksen edistämiseen ole perusteita ja virvoitusjuomavero on kumottava kokonaisuudessaan.

Nykyistä virvoitusjuomaveroa ja sen edeltäjiä on pyritty saamaan toimivaksi ja valtiontukisääntöjen mukaiseksi useita vuosia. Tehtävän haasteellisuus on käynyt selväksi. Lainsäädännöllä ei ole mahdollista saada aikaan sellaista veroa, joka yhtäältä kattaa juomat mahdollisimman laajasti kerryttäen tehokkaasti verotuloja (fiskaalinen tavoite) ja toisaalta ottaa kattavasti huomioon eri tuotteiden terveysvaikutukset (terveysperusteinen tavoite) lisätyn sokerin ollessa vain yksi terveyteen vaikuttava komponentti.

Tämä käy selvästi ilmi myös valtionvarainministeriön vero-osaston lausunnossa eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle (Valtionvarainministeriön vero-osastonlausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle sokeriverosta 31.10.2016, VM064:00/2016), missä todetaan, että

verolainsäädäntöä valmisteltaessa on otettava huomioon monia sellaisia seikkoja, jotka voivat olla ristiriidassa ravitsemuksellisten tavoitteiden kanssa. Näitä ovat muun muassa veron vaikutukset elinkeinoelämään, työllisyyteen, kansalaisten asemaan sekä verosta aiheutuva hallinnollinen rasite.

Esitys on ristiriidassa EU:n väiteasetuksen kanssa

Elintarvikkeita koskevista ravitsemus- ja terveysväitteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1924/2006 mukaan 'sokeriton' väitettä voidaan esittää tuotteesta vain, mikäli tuote sisältää sokeria enintään 0,5 g/100 g tai 0,5 g/100 ml 'Vähäsokerinen' väitettä voidaan esittää tuotteesta vain mikäli tuote sisältää sokeria enintään 5 g/100 g kiinteiden tai 2,5 g/100 ml nestemäisten elintarvikkeiden osalta. Virvoitusjuomaveron verotaulukon sokeripitoisuuden ja EU:n ravitsemus- ja terveysväiteasetuksen kanssa on näin ollen raju ristiriita, mikä ei kannusta kehittämään väiteasetuksen mukaisia tuotteita.

Esityksessä ei myöskään oteta huomioon veron vaikutusta sisämarkkinoiden toimintaan. EU komissiossa valmistellaan parhaillaan useita terveyttä ohjaavia aloitteita. Pää töksiä tulisi tehdä ensisijaisesti EU-tasolla, jotta sisämarkkinoiden toimivuus voidaan varmistaa.

Lopuksi

ETL katsoo, että perusteita ehdotetulle muutokselle ei ole ja virvoitusjuomaveron on kumottava kokonaisuudessaan. Valtiovarainministeriön oma, jo vuonna 2016 lausuttu näkemys terveysperusteisesti ohjatun, mutta lähtökohtaisesti fiskaalisen valmisteveron ristiriitaisuudesta tukee ETL:n näkemystä.

Valmisteverotuksen sijaan kuluttajien ohjaamiseen tarvitaan kokonaisvaltaisia toimenpiteitä ruoka-alan toimijoiden yhteistyönä. Terveysten ja hyvinvoinnin edistämiseksi on laadittava laajapohjainen ohjelma, mikä ottaa huomioon laajemmin paitsi elintavat ja koko ruokaympäristön, myös vaikutukset yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn.

Kunnioittavasti

ELINTARVIKETEOLLISUUSLIITTO RY

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Mikko Käkelä', written in a cursive style.

Mikko Käkelä
toimitusjohtaja