



Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto

Lausuntopyyntö 5.10.2022, VN/599/2022

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI VIRVOITUSJUOMAVEROSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi virvoitusjuomaverosta annetun lain (1127/2010, jäljempänä virvoitusjuomaverolaki) muuttamisesta.

Lausuntonaan Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto r.y. (jäljempänä "Panimoliitto") esittää seuraavaa:

1. HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOKSEN KESKEINEN SISÄLTÖ

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää mahdollisuuden ottaa käyttöön kansanterveyttä edistävä vero, joka kohdistuisi esimerkiksi sokeriin. Lisäksi hallitusohjelmassa on todettu, että hallitus korottaa 25 miljoonalla eurolla virvoitusjuomaveroa painottaen korotuksen sokeripitoisiin juomiin. Hallitusohjelman mukaan tällä vahvistetaan veron kansanterveydellistä ohjausvaikutusta. Toisaalta tarkoitus on selvittää, voisiko veron rakennetta muuttaa siten, että marja- ja hedelmämehut rajataan pois veron piiristä. Hallitusohjelman kirjausta täydennettiin myöhemmin ja nyt laaditun esitysluonnoksen mukaan terveysveron ensimmäisenä vaiheena virvoitusjuomaveroa muokataan terveysperusteisempaan suuntaan lisäämällä veron terveysohjausta. Laajapohjaisesta terveysverosta on esitysluonnoksessa ainoastaan todettu, että myöhemmin mahdollisesti valmistellaan veromalli, jolla veropohjaa laajennettaisiin terveysperusteisesti myös muihin tuoteryhmiin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan virvoitusjuomien valmisteveroa porrastettavaksi kuuteen veroluokkaan. Alimman veroluokan veroa kannettaisiin niistä tuotteista, jotka eivät sisällä lisättyä sokeria. Alimpaan veroluokkaan kuuluisivat sokerittomien juomien ohella sellaiset juomat, jotka sisältävät vain luontaista sokeria. Alimman veroluokan vero olisi 13 senttiä litralta. Lisättyä sokeria sisältävien juomien vero olisi porrastettu viiteen veroluokkaan tuotteen kokonaissokeripitoisuuden perusteella. Lisättyä sokeria sisältävien juomien veron määrä olisi 19, 25, 32, 39 tai 46 senttiä litralta.

Lisäksi hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan makeuttamattomien ja maustamattomien vesien ja kivennäisvesien verotusta muutettavaksi siten, että virvoitusjuomaveroa kannettaisiin myös yli viiden litran vähittäismyyntipakkaukseen pakatuista juomista. Lisäksi ehdotetaan, että veron piiristä poistettaisiin kiinteät juoma-ainekset, kuten juomajauheet.



2. PANIMOLIITTO VASTUSTAA PISTEVEROJA JUOMILLE – KOMISSIO TUTKII NYKYISEN LAIN VALTIONTUKIKANNETTA

Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto esittää, että hallitus pidättäytyy suunnitellusta virvoitusjuomaverolain muuttamisesta. Liitto ei pidä esitysluonnoksessa ehdotettuja virvoitusjuomaveron muutoksia perusteltuina. Esityksen tavoite terveysperusteisuudesta ei täyty, eivätkä muutoksille esitetyt perustelut ole riittäviä. **Juoma-alan pisteverojen sijaan hallituksen on valmisteltava kokonaan uudenlainen veromalli, joka ei syrji yhtä toimialaa.**

Ministeriön lakiesityksen toisena julkilausuttuna tavoitteena on tarkistaa virvoitusjuomaveron veropohjaa käynnissä olevan valtiontukiarvioinnin pohjalta. Panimoliitto katsoo, että hallituksen ei pitäisi muuttaa voimassa olevaa virvoitusjuomaverolakia ennen kuin vuonna 2021 vireille tulleeseen valtiontukikanteluun saadaan komission kanta. Vuonna 2021 vireille tulleen kantelun alustava tutkinta on edelleen käynnissä.

Komissio on alustavassa tutkinnassa kiinnittänyt erityisesti huomiota veden sekä kahvin ja teen verokohteluun. Veden osalta kyse on siitä, että virvoitusjuomaveroa ei kanneta tuotteista, jotka on pakattu tilavuudeltaan yli viiden litran vähittäismyyntipakkaukseen. Tämän seurauksena ministeriön esitysluonnoksessa ehdotetaan, että virvoitusjuomaveroa kannettaisiin myös yli viiden litran vähittäismyyntipakkauksiin pakatuista juomista. Kahvin ja teen osalta kyse on siitä, että kahvi ja tee eivät ole lain piirissä, mutta sen sijaan nimikkeeseen 2106 kuuluvat kiinteässä muodossa olevat juoma-ainekset kuuluvat veron piiriin. Tämän seurauksena ministeriö on nyt ehdottanut, että veron piiristä poistettaisiin kiinteät juoma-ainekset.

Panimoliiton mukaan nämä muutokset osoittavat voimassa olevan lain olleen syrjivä. Tästä syystä Panimoliitto pitää tärkeänä, että **uutta lakia ei säädetä ennen kuin komission kanta voimassa olevaan lakiin on saatu.** Kuten tässä lausunnossa myöhemmin selvitetään, myös uuteen lakiesitykseen sisältyy ilmeisen syrjiviä elementtejä.

3. EHDOTUKSEN VEROLAINSÄÄDÄNNÖLLISET ONGELMAT

3.1. Ehdotus ei täytä verolainsäädännön tehokkuuden vaatimusta

Tällä hetkellä voimassa oleva laki ja ehdotetut muutokset johtavat epätasa-arvoiseen veroon, joka on osin valtiontaloudellinen ja osin terveysperusteinen. Kummankaan tavoitteen näkökulmasta **vero ei ole tehokas, koska se on kapeapohjainen.**

Hyvän verojärjestelmän edellytyksenä voidaan pitää tehokkuusvaatimusta. Tiettyyn vaikutukseen pyrkivän verolainsäädännön tehokkuusvaatimuksen täyttymistä arvioidaan sen pohjalta, miten hyvin kyseisen veron ohjausvaikutus toteutuu eli miten kyseisellä verolainsäädännöllä saavutetaan tavoiteltu päämäärä. Hyvä verolainsäädäntö on siis tehokas sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa.

Voimassaolonsa aikana virvoitusjuomaverolakia on perusteltu sekä fiskaalisella eli valtiontaloudellisella että terveysperusteisella tavoitteella. Terveysperusteisuus tuli lakiin vuoden 2014 alusta, kun vero porrastettiin kahteen veroluokkaan sokeripitoisuuden perusteella.



Esitysluonnos virvoitusjuomaverolain muutokseksi ei siis täytä hyvän verolainsäädännön tehokkuusvaatimusta. Esitysluonnoksen mukaan lakimuutoksen tavoitteena on virvoitusjuomaveron muuttaminen terveysperusteiseen suuntaan vahvistamalla veroon sisältyvää terveysohjausta. Lakimuutoksella tavoitellaan kulutuksen ohjaamista vähemmän sokeria sisältäviin juomiin. Virvoitusjuomaveron terveysperusteisuuden keskiössä on siis sokerin kulutuksen vähentäminen. Tätä tavoitetta eli sokerin kulutuksen vähentämistä vasten arvioituna virvoitusjuomaverolain muutosta ei voida pitää tehokkaana, kuten ei nykyistä voimassa olevaa lakiakaan. Esitysluonnos ja voimassa oleva virvoitusjuomaverolaki kattavat vain juomat, mutta eivät muita sokeripitoisia tai lisättyä sokeria sisältäviä elintarvikkeita.

Lisäksi esitysluonnoksessa luontaista sokeria sisältäville tuotteille ollaan ehdottamassa alempaa verokantaa kuin lisättyä sokeria sisältäviin tuotteille. Tämä on ristiriitaista lakimuutoksen tavoite huomioiden, sillä **sokerin terveysvaikutukset ovat samat riippumatta siitä, onko kyse luontaista tai lisätystä sokerista.**¹

Kuten hallituksen esityksen luonnoksen sivuilta 14–15 käy ilmi, juomat eivät ole suomalaisten suurin sokerin lähde pääosassa ikäluokkia, eivätkä ne ole sokerin saannin kannalta sen haitallisempia kuin muutkaan sokeria sisältävät elintarvikkeet. Lain tavoitteen ja ohjausvaikutuksen kannalta on tehotonta verottaa ainoastaan juomia ja toisaalta asettaa sokeria sisältävät mehut alimpaan veroluokkaan. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole esitetty mitään perusteluja siitä, miksi tai miten kapea-alainen yksinomaan juomiin kohdistuva terveysperusteinen vero edistäisi kansanterveyttä tai vähentäisi sokerin kulutusta.

Sokerin kulutuksen vähentämiseen tähtävää verolainsäädäntöä ei voida pitää tehokkaana, kun se kohdistuu vain yhteen elintarvikeryhmään ja kun sen piiriin kuuluu myös sokerittomia juomia. Tehokkuusvaatimuksen kannalta ongelmallista on myös se, että sokeria sisältävien juomien luokittelu eri veroluokkiin ei perustu johdonmukaisesti terveydellisiin syihin eli sokerin määrään, vaan luontaista sokeria sisältävät tuotteet on luokiteltu alimpaan veroluokkaan.

Toisaalta esitysluonnos ei poista sokerittomiin juomiin kohdistuvaa virvoitusjuomaveroa, vaikka sokerittomien juomien verotus ei ole perusteltavissa lain terveysperusteisella tavoitteella. Sokerittomien juomien osalta verotusta voidaan perustella ainoastaan fiskaalisella tavoitteella. Vaikka tätä ei tuoda hallituksen esityksen luonnoksessa esiin, on siis ilmeistä, että verolla on jatkossakin fiskaalinen tavoite terveysperusteisen tavoitteen ohella. Vero ei kuitenkaan kohdistu kaikkiin juomiin, vaan maustamattomien maitojen ohella lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät mm. kahvi, tee ja kaikki kiinteistä juoma-ainesta tehtävät juomat. Kun kyse on juomiin kohdistuvasta fiskaalisesta verosta, olisi jo lain tavoitteen kannalta perusteltua sisällyttää siihen kaikki juomat. Koska verolla on edelleen ilmeinen fiskaalinen tavoite, laajapohjaiseen juomaveroon tulisi siis sisällyttää myös mm. maito ja maitojuomat, kahvi ja tee. Ei ole perusteltua, että vain osa juomista on veronalaisia.

3.2. Ehdotus on epäoikeudenmukainen ja syrjivä

Tehokkuusvaatimuksen ohella toinen hyvän verojärjestelmän edellytys on oikeudenmukaisuus. Oikeudenmukainen verolainsäädäntö kohtelee samanlaisia ja samankaltaisia tapauksia samalla tavalla ja toisaalta erilaisia tapauksia eri tavalla.

¹ <https://www.efsa.europa.eu/en/news/added-and-free-sugars-should-be-low-possible>



Esitysluonnos virvoitusjuomaverolain muutokseksi ja voimassa oleva virvoitusjuomaverolaki ovat ongelmallisia oikeudenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Virvoitusjuomaverolain tavoitteena on sokerin kulutuksen vähentäminen, mutta laki kohdistaa verorasituksen vain yhdelle toimialalle sen sijaan, että verotuksen kohteena olisivat myös muut sokeria sisältäviä tuotteita valmistavat ja maahantuovat yritykset. **Mitä korkeammaksi yhteen tuoteryhmään kohdistuva vero nousee, sitä epäoikeudenmukaisena sitä voi pitää.**

Lakiesityksessä sivuutetaan virvoitusjuomien valmisteveron fiskaalinen tavoite, joka on sen rinnalle tuodun terveystavotteiden ohella ilmeinen. Nyt kun virvoitusjuomaveroa muutetaan vahvemmin terveystavotteeseen suuntaan, veron epäoikeudenmukaisuus suhteessa muihin tuoteryhmiin on entistä ilmeisempää – erityisesti, kun verolla on edelleen myös fiskaalinen tavoite.

Lain tavoitteen eli sokerin kulutuksen vähentämisen näkökulmasta eri toimialojen erilainen kohtelu on epäoikeudenmukaista. Vero syrjii juoma-alaa. **Sokeripitoisten ja sokerittomien juomien rinnastaminen toisiinsa ja sokerittomien juomien verottaminen on niin ikään epäoikeudenmukaista, sillä se aiheuttaa verorasitusta myös sellaisille tuotteille, joiden käytöllä ei ole merkitystä tavoiteltujen terveystavotteiden kannalta.** Terveystavotteiden liittyvillä tavoitteilla ei voida perustella sokerittomien juomien, kuten esimerkiksi tullitariffin nimikkeeseen 2202 kuuluvien vesien, sokerittomien limonadien ja makuvesien verotusta.

Esitysluonnos asettaa epäoikeudenmukaiseen asemaan myös luontaista sokeria sisältävät tuotteet ja lisättyä sokeria sisältävät tuotteet, sillä luontaista sokeria sisältävien tuotteiden alhaisempaa verokohtelua ei voida perustella lain tavoitteeksi asetetuilla terveystavotteilla. **Lain piiriin eivät myöskään kuulu kaikki lisättyä sokeria sisältävät juomat.** Tullinimikkeeseen 1806 kuuluvat kaakaojuomajauheet, joista osa sisältää merkittäviä määriä sokeria, eivät ole veron piirissä.

Vero ei myöskään kohdistu kaikkiin juomiin, sillä maustamattomien maitojen ohella lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät mm. tee ja kahvi. Maidolla ja vedellä voidaan molemmilla nähdä olevan terveystavotteita, mutta siitä huolimatta ainoastaan vesi on veron piirissä. Toisaalta kahvilla ja teellä ei ole mitään ilmeisiä terveystavotteita, joten niiden vapauttaminen terveystavotteista juomia koskevasta valmisteverosta on epäoikeudenmukaista. Fiskaalisen juomaveron tulisi olla mahdollisimman laajapohjainen, jotta se täyttäisi verolainsäädännöllä asetetun oikeudenmukaisuuden vaatimuksen. Syrjivyyttä korostaa se, että lakiesityksen luonnoksessa ei ole esitetty kunnollisia perusteluja sille, miksi juomaverolakiin, jolla on ilmeisen fiskaalinen tavoite, ei ole sisällytetty kahvia ja teetä. Asiaa on perusteltu ainoastaan sillä, että kahvi ja tee eivät kuulu samaan tullinimikkeeseen kuin virvoitusjuomat.

Nimikkeistö on karkea ja byrokraattinen tapa jakaa tuotteet luokkiin, ja se on usein ristiriidassa kilpailuanalyysin kanssa. Suomen viranomaiset myönsivät tämän vuonna 2017, kun he jättivät kasviperäisen tavallisen maidon veron ulkopuolelle. Lisäksi itse virvoitusjuomaverolaki osoittaa, että tällainen veronalaisten tuotteiden määrittely ei ole mahdollista.² **Virvoitusjuomaverolaki sisältää poikkeuksia kaikista muista koodeista, joten kahvin ja teen jättäminen ulkopuolelle vain vedoten nimikkeisiin on täysin keinotekoinen.**

Lakiesityksessä ehdotetaan poistettavaksi kiinteät juomajauheet veron piiristä. Taustalla on valtioneuvoston päätöksen yhteydessä esiin tuodut ongelmat. Esitysluonnoksessa ei ole huomioitu, että **juomajauheiden poistaminen veron piiristä aiheuttaa uusia ongelmia.** On selvää, että nimikkeeseen 2202 kuuluva veronalainen valmis urheilujuoma on korvattavissa

² Virvoitusjuomaverolain kannetaan tietyistä tuotteista, jotka luokitellaan seuraaviin koodeihin: 2009, 2106, 2201, 2202, 2204, 2205, 2206, 2208, 3302, 3824. Ainoa koodi, joka on kuitenkin sisällytetty kokonaisuudessaan, on koodi 2009.



urheilujuomajauheella, joka kuuluu nimikkeeseen 2106. Tämä ei ole pelkästään epäoikeudenmukaista, vaan myös ongelmallista valtiontukien näkökulmasta. Lisäksi lain piiriin edelleen jää esimerkiksi mehutiivisteistä itse sekoitettavat juomat, jotka ovat joissakin tilanteissa korvattavissa kiinteistä juomajauheista sekoitettavilla tuotteilla.

3.3. Ehdotuksen ongelmallisuus kiellettyjen valtiontukien näkökulmasta

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 107 artiklan ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan verolaki voi muodostua kielletyksi valtiontueksi, jos sen katsotaan tuovan valikoivaa etua joillekin elinkeinonharjoittajille. Valtiontukiarviointi on tapauskohtaista ja siinä otetaan huomioon kulloinkin käsiteltävän asian relevantti taloudellinen ja oikeudellinen asiayhteys. **Veromallia ei voida pitää valtiontukioikeudellisesti hyväksyttävänä vain sillä perusteella, että samoja elementtejä sisältävä verojärjestelmä on aiemmin hyväksytty toisessa jäsenmaassa.**

Hallituksen esitysluonnoksessa on viitattu Irlannin juomaverotusta koskevaan komission päätökseen (SA.45862), joka perustui Irlannin valtion esittämään laajaan näyttöön veron terveysvaikutuksista tuolloisessa taloudellisessa ja oikeudellisessa asiayhteydessä. Viimeaikainen tutkimusnäyttö esimerkiksi kylläisyysvaikutuksesta ei enää kaikin osin tue tuolloin tehtyjä ratkaisuja, minkä lisäksi kansanterveydellinen kokonaistilanne Suomessa on erilainen. Komissio hyväksyi lain, koska virvoitusjuomat olivat pääasiallinen sokerin saannin lähde Irlannissa. Näin ei ole Suomessa (aiheesta alla lisää). Ehdotetun virvoitusjuomaveron valtiontukiarvion pohjaksi olisikin toteutettava selvästi laajempi selvitys veron terveysvaikutuksista suomalaisten kansanterveyteen. Tässä yhteydessä tulee arvioida myös se, voidaanko tavoiteltuja terveysvaikutuksia saavuttaa pelkästään juomiin kohdistettavalla verolla. Panimoliiton arvion mukaan ehdotettu vero vain siirtää sokerinkulutusta muihin tuoteryhmiin.

Ehdotetulla verolla on terveysperusteen lisäksi myös fiskaalinen tavoite. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, fiskaalisen veron tulee kattaa juomat riittävän laajasti, jotta vero kohtelee juomia tavoitteeseensa nähden neutraalisti. Yksittäisten tuotteiden tai tuoteryhmien rajaaminen pois fiskaalisen veron veropohjasta on valtiontukisäännösten valossa ongelmallista. Myös tullitariffin nimikkeisiin sidottuun ja fiskaalisiin perusteisiin kannettavaan veroon voi sisältyä kielletyksi valtiontueksi katsottavia elementtejä. Vaikka esitysluonnoksessa on tunnistettu tämä valtiontukinäkökulma, ei esityksessä riittävällä tavalla perustella lakiin ehdotettujen rajausten kilpailuvaikutuksia ja hyväksyttävyyttä valtiontukinäkökulmasta.

4. EHDOTETUN SÄÄNTELYN TEKNISET ONGELMAT

Esitys perustuu kuuteen eri veroluokkaan tuotteen sokeripitoisuuden perusteella. Kuuteen veroluokkaan pohjautuvaa valmisteveroa voidaan pitää erittäin monimutkaisena. Tällaisen veronmallin noudattaminen aiheuttaa yrityksille aiempaa enemmän hallinnollista työtä ja kustannuksia. Nämä kustannukset aiheutuvat esimerkiksi järjestelmien päivityksestä, raportoinnista ja seurannasta. **Kuuden veroluokan käyttöönotto on erittäin raskas ja pelkästään järjestelmien muuttaminen tulee todella kalliiksi yrityksille.**

Lakiesityksen 2 §:ään sisältyviin määritelmiin ehdotetaan lisättäväksi 1 momentin 3 kohta, jonka mukaan lisättyä sokeria sisältävällä tarkoitettaisiin liitteen verotaulukossa mainittua tuotetta, johon on lisätty sokeria. Tämän lisäksi lisättyä sokeria sisältävällä tarkoitettaisiin tuotetta, johon on lisätty



sokeria sisältävää ainesosaa lukuun ottamatta sellaista nimikkeeseen 2009 kuuluvaa mehua, johon ei ole lisätty sokeria. Määritelmä vaikuttaa ongelmalliselta, sillä ilmeisesti kaikkien muiden sokeria sisältävien ainesosien lisääminen aiheuttaa tuotteen veronalaisuuden, mukaan lukien luontaista sokeria sisältävät ainesosat (esim. aromit). Lain tulkintaongelmien vuoksi mm. **juomien reseptikalle tulisi rekisteröinti- ja dokumentointivelvoitteet, kuten muillekin verotusaineistoille.**

Tuotteiden sokeripitoisuuden määrittäminen on vaikeaa, sillä esimerkiksi hedelmien ja marjojen sokeripitoisuus vaihtelee. Lain soveltaminen edellyttää kuitenkin kokonaissokeripitoisuuden määrittämistä. Lain soveltaminen saattaa käytännössä olla hankalaa esimerkiksi yksinomaan tuoreista hedelmistä ja kasviksista smoothiebaareissa tilauksesta suoraan kulutettavaksi tehtävien juomien verotuksen kannalta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO:2021:126 mukaan tällaiset smoothiet kuuluvat tullinimikkeeseen 2202 eli ovat veron piirissä. Lakiesitys ei ota kantaa, kuinka suoraan kulutettavaksi valmistettavien tuotteiden sokeripitoisuus tulisi määrittää, kun luontaista sokeria sisältävien ainesosien sokeripitoisuus vaihtelee.

EU on määritellyt sokerittomiksi tuotteiksi tuotteet, jotka sisältävät sokeria enintään 0,5 g /100 g tai 0,5 g / 100 ml. Nykyinen virvoitusjuomalaki määrittelee sokerittomat tuotteet saman määritelmän mukaan. Uudessa laissa alin veroluokka on määritelty niin, että siinä ei saa olla yhtään lisättyä sokeria. Tähän "sokerittomaan veroluokkaan" tulevat kuitenkin täysmehut, joissa voi olla sokeria esim. 11 g / 100 ml.

| | | | |
|---------------|---|---|---|
| Vähäsokerinen | tuote sisältää sokeria enintään 5 g/100 g kiinteiden tai 2,5 g/100 ml nestemäisten elintarvikkeiden osalta. | - alhainen sokeripitoisuus - sisältää vain vähän sokereita | |
| Sokeriton | tuote sisältää sokeria enintään 0,5 g/100 g tai 0,5 g/100 ml . | - ilman sokereita - ei sisällä sokereita | - 'makeuttamaton' ei ole ravitsemusväite ja voi tarkoittaa myös muiden makua tuottavien aineiden kuin sokerin puuttumista |

5. EHDOTUKSEN VAIKUTUS SOKERINSAANTIIN – VASTOIN TIETEELLISTÄ NÄYTTÖÄ

Lain perusteluissa esitetyt tutkimukset ja selvitykset ovat hyvin vanhoja, eivätkä ota huomioon kansainvälisten tutkimuslaitosten uusinta tietoa.

Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA) tutkijat saivat tänä vuonna valmiiksi kattavan turvallisuusarviointinsa ravinnon sisältämistä sokereista ja niiden mahdollisista yhteyksistä terveysongelmiin. EFSan lausunnossa (jonka perustana oli yli 30 000 julkaisun ja tutkimuksen arviointi) lisätyn ja luontaisen sokerin terveysvaikutuksia ei voitu verrata keskenään, joten ne yhdistettiin ravitsemuksellisten johtopäätösten tekemistä varten, eli ei pitäisi tehdä eroa sen perusteella, onko sokeri lisätty vai luontainen.

EFSan lausunnossa todetaan, että jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon kaikki lisätyn ja luontaisen sokerin saantiin vaikuttavat tärkeimmät tekijät, kun ne laativat elintarvikkeisiin perustuvia ravitsemussuosituksia. On tärkeää huomata, että EFSA ei erittele mitään tiettyä sokerityyppiä siitä, että se edistäisi positiivista energiatasapainoa, jos sitä nautitaan liikaa.



Tämä on erityisen tärkeää Suomessa, jossa EFSA arvioi, että "sokereista ja makeisista" sekä "hedelmä- ja vihannesmehuista" peräisin olevien sokereiden saanti ylittää huomattavasti sokerilla makeutetuista juomista peräisin olevien sokereiden saannin (ks. taulukko 1). Virvoitusjuomista suomalaiset saavat 3–6 % nauttimastaan sokereista ja mehuista on peräisin 12–16 % suomalaisten nauttimasta sokereista (THL: FinRavinto 2017). **Suurin osa, 78–85 % suomalaisten sokereista on peräisin valmisteverosta vapaista tuotteista.** Kansalliset kulutustottumukset on huomioitava lakiesityksissä, eikä vain kopioitava muiden maiden järjestelmiä.

Taulukko 1: Ruokaryhmien suhteellinen osuus kokonaissokerien ja luontaisten sokereiden saannista suomalaisissa väestöryhmissä.

| | SUGARS AND CONFECTIONERY | SSBs | FINE BAKERY WARES | FRUIT/VE G_JUICES | FRUIT/VE G_processed | FRUIT/VE G_fresh | CEREALS | MILK AND DAIRY | Alcoholic Bev | OTHERS | SSB position? |
|-----------------------|--------------------------|------|-------------------|-------------------|----------------------|------------------|---------|----------------|---------------|--------|---------------|
| TOTAL SUGARS | | | | | | | | | | | |
| Children | 23% | 2% | 0% | 19% | 5% | 12% | 2% | 37% | | 1% | =6th |
| Adolescents 10 - 14 y | 22% | 8% | 0% | 19% | 4% | 13% | 2% | 32% | 0% | 1% | 5th |
| Adolescents 14 - 18 y | 23% | 6% | 0% | 20% | 5% | 13% | 2% | 30% | 0% | 1% | 5th |
| Adults | 15% | 3% | 7% | 13% | 6% | 18% | 5% | 26% | 3% | 4% | =9th |
| FREE SUGARS | | | | | | | | | | | |
| Children | 41% | 4% | 0% | 35% | 6% | | 1% | 13% | | 0% | 5th |
| Adolescents 10 - 14 y | 38% | 13% | 0% | 33% | 4% | | 0% | 10% | 0% | 0% | 3rd |
| Adolescents 14 - 18 y | 39% | 11% | 0% | 34% | 5% | | 1% | 10% | 0% | 0% | 3rd |
| Adults | 29% | 7% | 12% | 25% | 7% | | 1% | 14% | 3% | 1% | =5th |

5.1. Kansainvälinen tutkimus koskien pisteverojen käyttöä

Euroopan komissio julkaisi 19. heinäkuuta 2022 uuden raportin "Mapping of Fiscal Measures and Pricing Policies Applied to Food, Non-Alcoholic and Alcoholic Beverages". Siinä kartoitetaan nykyisiä verotuksellisia toimenpiteitä ja muita hinnoittelupolitiikkoja, joilla pyritään vähentämään alkoholin ja runsaasti rasvaa, sokeria ja suolaa sisältävien tuotteiden, myös alkoholittomien juomien, kulutusta EU:n terveysohjelmaan osallistuvissa maissa sekä Australiassa, Chilessä ja Yhdysvalloissa.

Komission mietinnössä tunnustetaan muiden poliittisten toimenpiteiden merkitys myönteisten terveystulosten saavuttamisessa ja todetaan, että "vaikutus ihmisten kokonaisravinnonsaantiin ei ole niin suuri, että näitä veroja voitaisiin pitää itsenäisenä strategiana ruokavalion parantamiseksi" (sivu 2).

Raportissa vahvistetaan myös, ettei ole näyttöä siitä, että virvoitusjuomaverot olisivat tehokas tapa yksinään vähentää lihavuutta, ylipainoa ja niihin liittyviä kansallisia sairauksia:

"Vaikka SSB-juomien ja HFSS-elintarvikkeiden ostot vähenevät veroimenpiteiden käyttöönoton jälkeen, nykyisen näytön perusteella on epäselvää, missä määrin tämä vaikuttaa yleisiin terveystuloksiin, kuten lihavuuteen ja verenpaineeseen." (sivu 53).

Euroopan markkinoilla, joilla virvoitusjuomaverot on otettu käyttöön, kuten Suomessa, Ranskassa tai Irlannissa, **lihavuusluvut ovat edelleen kasvussa, eikä ole näyttöä siitä, että verotus olisi vaikuttanut myönteisesti kansanterveyteen**, vaikka samaan aikaan sokerilla makeutettujen virvoitusjuomien saanti on vähentynyt.



Mietinnössä tunnustetaan myös, että veropolitiikassa olisi otettava huomioon myös muun tyyppiset elintarvikkeet ja juomat, jotta vaikutus kansanterveyteen olisi mahdollisimman suuri.

"Verot ovat absoluuttisesti mitattuna pieniä, ja niitä sovelletaan tuotteisiin, jotka muodostavat vain pienen osan kotitalouksien kokonaismenoista elintarvikkeisiin ja juomiin. (sivu 11)

Myös muut toimijat EU:n lisäksi eivät enää pidä virvoitusjuomien verotusta tehokkaana keinona terveystulosten parantamiseen. Viime vuosina Yhdistyneet Kansakunnat on järjestänyt kaksi korkean tason kokousta pyrkimyksenään laatia jäsenmailleen etenemissuunnitelma parhaista suosituksista menettelyiksi terveystieteissä, ja molemmissa tapauksissa YK hylkäsi juomien verotuksen terveystieteellisenä suosituksena. Helmikuussa 2021 myös YK:n Maailman ruokaturvakomitea hylkäsi juomien verotuksen poliittisuositukseksi ohjeissaan "Vapaaehtoiset suuntaviivat ravitsemusjärjestelmistä".³ WHO luokittelee myös sokerimakeutettujen juomien verotuksen yhdeksi heikoimmista suosituksista sokerin kulutuksen vähentämiseksi⁴.

Näitä **uusia kansainvälisiä tutkimuksia ei huomioida lainperusteluissa mitenkään**, vaan virvoitusjuomaveroa perustellaan vanhoilla tutkimuksilla.

5.2. Virvoitusjuoma-ala on ensimmäinen elintarvikesektori, joka on tehnyt aktiivista reformulointia ja saavuttanut tavoitteensa

Panimo- ja virvoitusjuomateollisuudessa tuotekehitystä on tehty tähän päivään asti pitäen huolta, että kokonaissokerin määrä tulee vähenemään. Viimeisten 20 vuoden aikana suomalainen ja eurooppalainen panimo- ja virvoitusjuomasektori on saavuttanut merkittäviä sokerin vähentämisen virstanpylväitä, kuten keskimääräisten lisättyjen sokerien 13,3 prosentin vähennyksen vuosina 2000–2015 ja 17,7 prosentin vähennyksen vuodesta 2015 lähtien. Suurimmassa osassa Euroopan maita ei ole virvoitusjuomaverotusta, ja silti muutosta on tapahtunut. Virvoitusjuoma-ala on ensimmäinen ja ainoa ala, joka ei ole ainoastaan sitoutunut EU:n vaatimukseen vähentää lisättyä sokeria 10 prosenttia vuoteen 2020 mennessä, vaan myös ylittänyt tämän tavoitteen merkittävästi. Uusi sitouksemme vähentää sokeripitoisuutta vielä 10 prosenttia vuoteen 2025 mennessä koko Euroopassa merkitsee sokerien kokonaisvähennystä 33 prosenttia kahden viime vuosikymmenen aikana. Uudelleenformulointi ja pienemmät pakkauskoot ovat verotusta kustannustehokkaampi toimenpide kalorien ja sokerin vähentämiseksi ruokavaliassa⁵.

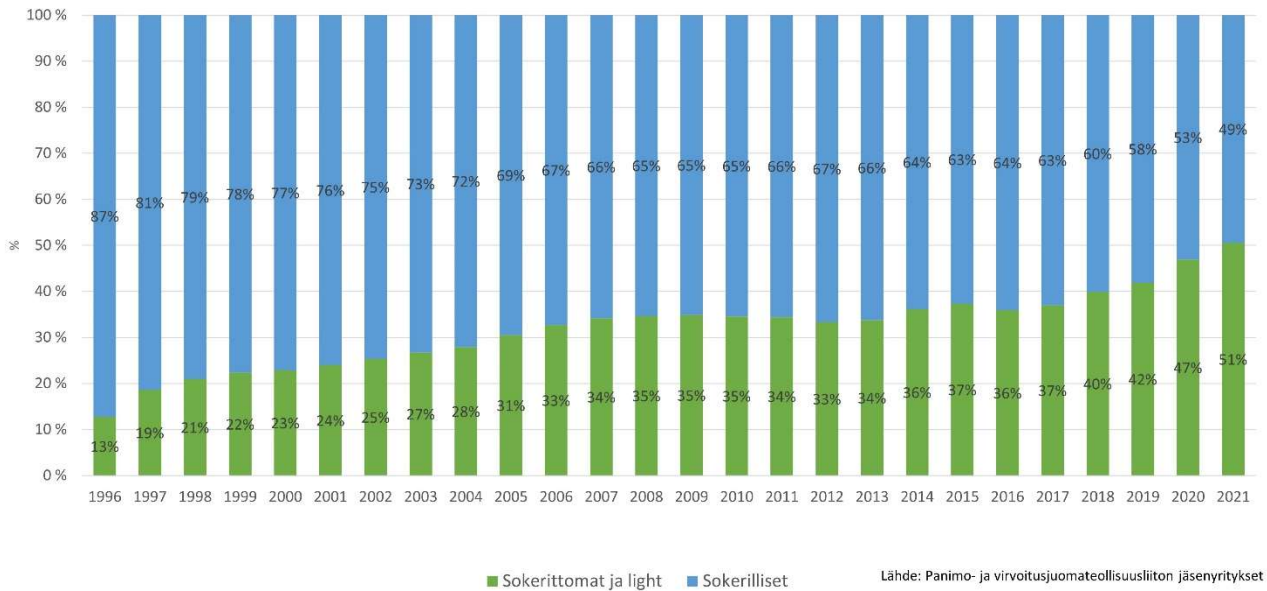
³ <https://www.who.int/teams/nutrition-and-food-safety/cfs-voluntary-guidelines-on-food-systems-and-nutrition>

⁴ Appendix 3 of the World Health Assembly Global NCD Action Plan 2013-2022

⁵ McKinsey Global Institute. "Overcoming obesity: an initial economic analysis", marraskuu 2014



Sokerittomien ja light-juomien osuus virvoitusjuomamyynnistä



6. EHDOTUKSEN VAIKUTUS KULUTTAJIEN OSTOKÄYTTÄYTYMISEEN

Vaikka virvoitusjuomien oston vähentämiseen tähtäävällä verolla voi olla lyhytaikainen vaikutus myyntiin, tutkimukset osoittavat ostokäyttäytymisen palaavan ajan mittaan lähelle verotusta edeltänyttä tasoa⁶. Vähäkaloristen/kalorittomien juomien – kuten veden – sisällyttäminen verotusjärjestelmiin heikentää monia niistä eduista, joita nämä tarjoavat kuluttajille, erityisesti diabeetikoilla, joiden ruoka- ja juomavalinnat ovat rajallisemmat.

Pisteverot, jotka kohdistuvat elintarvikkeisiin vaikuttavat suhteettomasti köyhiin ja rasittavat eniten pienituloisia⁷. Tunnettua on, että elintarvikkeiden ja juomien verotus vahingoittaa eniten niitä, joilla on vähiten varaa siihen. Vuonna 2019 British Medical Journal (BMJ) totesi pääkirjoituksessaan **elintarvikkeiden ja juomien verotuksen olevan regressiivistä**, koska se vaikuttaa suhteettoman paljon pienituloisiin perheisiin, jotka käyttävät suuremman osan tuloistaan ruokaan.⁸

Lakiehdotuksessa lähdetään siitä, että veronkorotukset siirtyvät suoraan kuluttajahintoihin ja näin ohjaisivat kuluttajia ostamaan lievemmin verotettuja tuotteita. **Veronkorotukset eivät siirry suoraan kuluttajahintoihin, koska kuluttajahinnoista päättävät kaupat yksin ja teollisuus maksaa verot.** Tälläkin hetkellä kaupat myyvät usein sokerittomat sekä sokerilliset tuotteet samanhintaisina. Jos kauppa myy tuotteita samalla hinnalla kuluttajille, lainperusteluissa mainittu kuluttajien ostokäyttäytymisen ohjaamiseen liittyvä kannustin jää kokonaan pois.

Hallituksen tarkoituksena oli lakimuutoksella tukea suomalaisia pieniä marja- ja hedelmämehuvalmistajia. Koska EU-lainsäädäntö estää suosimasta vain kotimaisia tuottajia, on kaikki täysmehut siirretty alimpaan verokategoriaan. Suomessa juodaan kaikkien eniten

⁶ Euromonitor International, Passport. "Sin Tax In Food And Beverages – Strategies, Outcomes and Learnings." (joulukuu 2016)

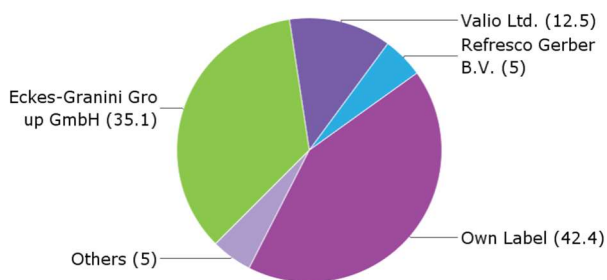
⁷ Oxford Economics, International Tax and Investment Center. "The Impact of Selective Food and Non-Alcoholic Beverage Taxes", kesäkuu 2016

⁸ Moore and Fielding, "Taxing confectionary, biscuits and cakes to control obesity," BMJ 2019;366:l5298 doi: 10.1136/bmj.l5298 (4. syyskuuta 2019)



appelsiini-, omena-, ananas- ja rypälemehuja, jotka valmistetaan ulkomailta tuoduista hedelmistä. Mehumarkkinat ovat myös hyvin pitkälle kaupan merkkien käsissä. Tällä esityksellä hallitus saattaa kasvattaa juuri kaupan omien merkkien osuutta.

Finland - Juice: Company retail market share by volume (%) – 2021



Sources: Mintel estimations on PLMA/The Nielsen Company, Trade Interviews

Syrjivät verot luovat verotetuille tuotteille myös laittomat markkinat ja ajavat kuluttajat ostoksille rajojen yli. Hyvä esimerkki tästä on Tanska, jossa **rajat ylittävä kauppa** oli niin suurta, että virvoitusjuomavero kumottiin vuonna 2014. Kuluttajat hankkivat halvempia virvoitusjuomia valtakunnan rajan toiselta puolelta siinä laajuudessa, että rajakaupasta koitui yli 290 miljoonan kruunun (n. 39 miljoonan euron) tulonmenetykset⁹.

7. PÄÄTELMÄT

Edellä selviteltyillä perusteilla Panimoliitto katsoo, että luonnos on haitallinen sekä toimialan että lain tavoitteen kannalta. Virvoitusjuomiin kohdistuva veropolitiikka ja käsitteillä oleva lakimuutos ei tule auttamaan hallitusta saavuttamaan kansanterveystavoitteitaan ja parantamaan kansalaistensa terveydentilaa.

Virvoitusjuomavero on epäoikeudenmukainen ja syrjivä toimenpide lisävarojen keräämiseksi valtion kassaan. Verorasitus kohdistuu vain osaan juomista ja tuo etua veron ulkopuolella oleville tuotteille. Samalla se hankaloittaa Suomessa toimivien yritysten edellytyksiä tarjoamatta mitään konkreettista ratkaisua kansanterveyden ongelmiin.

Esityksen mukainen veromalli saattaa jopa lisätä kuluttajien sokerinsaantia, kun siirrytään juomaan mehuja. Sokerinkulutuksen pienentämiseen tähtäävä verotus ei saa syrjiä tiettyä tuoteluokkaa, vaan rohkaista vähäsokeristen tuotteiden kehittämistä kaikissa sokeripitoisissa elintarvikkeissa. Veron ulkopuolelle olisi myös jätettävä vedet sekä vähäsokeriset ja sokerittomat tuotteet.

⁹ Scott-Thomas. Food Navigator. "[Denmark to scrap decades-old soft drink tax.](#)" (huhtikuu 2013)



Virvoitusjuomaverosta on rakennettu vaikeasti ymmärrettävä fiscaaliveron ja terveysveron hybridi, jonka tasoista ei ole missään muualla Euroopassa. Veron rooli ja tavoite ovat epäselviä, ja veroa perustellaan kulloiseenkin tilanteeseen sopivalla argumenteilla.

Jää hämäräksi, mikä on ratkottavan ongelman merkitys ja keinon oikeasuhtaisuus, kun toisaalta halutaan saada korkea verotuotto ja toisaalta parantaa terveyttä. Tällä muutoksella kumpikaan tavoite ei tule toteutumaan – verotuotto vähenee ja sokerinsaanti tulee lisääntymään.

Komission tutkinta voimassa olevasta laista on kesken, joten lakia ei tulisi muuttaa ennen komission päätöstä. Juoma-alan pisteverojen sijaan hallituksen on valmisteltava kokonaan uudenlainen veromalli, joka ei syrji yhtä toimialaa.

Helsingissä 26.10.2022

Tuula Loikkanen

Toimitusjohtaja

Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry