



KAUPAN LIITTO

LAUSUNTO

7.2.2025

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto

VM088:00/2024
VN/13506/2024

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE MAKEISTEN JA SUKLAAN ARVONLISÄVEROKANNAN MUUTTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Kaupan liitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto otsikkoaiheeseen liittyen ja lausuu seuraavaa:

Esitysluonnoksen mukaan yhtenäinen elintarvikkeiden alennettu 14 prosentin suuruisesta arvonlisäverokannasta eriyttäisiin siihen nykyisin kuuluvat makeiset ja suklaatuotteet ja ne siirrettäisiin 25,5 prosentin suuruisen yleisen verokannan soveltamisalaan. Makeis- ja suklaatuotteiden määrittelyyn käytettäisiin yhdistetyn nimikkeistön nimikkeitä eli niin sanottuja CN-nimikkeitä.

Kaupan liitto huomauttaa, että kuluvalle hallituskaudella arvonlisäverokantoihin on kohdistunut merkittäviä korotuksia. Nyt lausunnolla olevan korotuksen lisäksi syyskuun alusta 2024 tuli voimaan yleisen alv-kannan korotus 1,5 prosenttiyksiköllä 25,5 %:iin ja vuoden 2025 alusta astui voimaan 10 prosentin verokannan soveltamisalaan kuuluvien hyödykkeet siirto 14 prosenttiin lukuun ottamatta sanoma- ja aikakauslehtiä. Yhdessä muiden arvonlisäverotukseen kohdistuvien kiristysten kanssa tulee nyt lausunnolla oleva makeisten ja suklaan alv-korotus kiristämään osaltaan jo hidastumaan kääntynyttä inflaatiota ja heikentämään kuluttajien ostovoimaa.

Lisäksi Kaupan liitto painottaa jatkuvien alv-korotuksiin liittyvien järjestelmämuutoksien ja hinnantarkastusten olevan haitallisia kaupoille ja kurittavan erityisesti pienempiä kauppia ja kioskeja. Ne sitovat kaupan yritysten resursseja ja aiheuttavat merkittävät kertaluontoiset kustannukset, joista hyöty valuu ulkomaisille järjestelmätomittajille ja palveluntarjoajille.

Esitysluonnoksen mukainen korotus makeisten ja suklaan arvonlisäverokantaan tulee nostamaan kauppiaojen hallinnollista taakkaa ja näin ollen myös kustannuksia. Kaikkien tuotteiden osalta ei ole ylipäättäen selvää, minkä CN nimikkeen alle ne kuuluvat, joten oikean verokannan soveltaminen on epäselvää. Myyjänä kauppa vastaa oikean verokannan soveltamisesta ja virhetapauksissa kauppaan kohdistuvat Verohallinnon sanktiot. Näin siitäkin huolimatta, että kaupalla ei välttämättä ole

mahdollisuuksia tarkasti määrittää tuotteiden CN-nimikkeitä. Esityksessä järjestelmäkustannusten on arvioitu olevan 400 000 euroa, joka ei Kaupan liiton arvioiden mukaan ole lainkaan suhteessa todellisiin kustannuksiin. Kaupan liitto huomauttaa, että makeisten ja suklaan alv:n korotuksen edellyttämät toimet olisi saatava suunnitelluiksi, testatuiksi ja tuotantovalmiiksi aivan liian tiukassa aikaikkunassa. Merkittävä kustannusvaikutus syntyy tullitariffinimikkeiden selvittämisestä ja varmistamisesta. Lisäksi, koska arvonlisäveron korotus nostaa merkittävästi veron piirissä olevien tuotteiden hintoja, tulee tämä vaikuttamaan yhtiöiden tulontasoon negatiivisesti ja siten veronmaksukyky voi heikentyä varsinkin vähittäiskaupan alalla.

Kaupan liiton esitykset:

Edellä mainittujen, sekä myöhemmin lausuttavien yksityiskohtaisten, mm. neutraliteettiongelmiä koskevien, kommenttien perusteella Kaupan liitto esittää, että hallituksen esitys hylätään tai vähintäänkin palautetaan valmisteluun.

Jos makeisten ja suklaan alv-korotusta tästä huolimatta edistetään, Kaupan liitto pitää myöhemmin käsiteltävien valtiontukiongelmiä takia välttämättömänä, että lakimuutos lähetetään EU:n komissiolle notifioitavaksi.

Yllä olevan lisäksi Kaupan liitto lausuu seuraavista esitysluonnoksen yksityiskohdista:

Tulkintaongelmat ja järjestelmämuutokset nostavat yritysten kustannuksia

Ne elintarvikkeet, joihin sovellettaisiin ehdotuksen mukaista yleistä 25,5 prosentin arvonlisäverokantaa, määriteltäisiin CN-nimikkeiden perusteella. Esitysluonnoksen mukaan yleinen verokanta soveltuisi tullinimikkeessä 1704 tarkoitettuihin makeisiin ja tullinimikkeessä 1806 tarkoitettuun suklaaseen ja muihin kaakaota sisältäviin elintarvikevalmisteisiin. Edellä mainittujen lisäksi yleinen arvonlisäverokanta soveltuisi myös nimikkeeseen 2106 90 alaisiin muilla kuin sokerilla makeutettuihin makeisiin, sekä nimikkeeseen 1905 32 mukaisiin vohveleihin ja vohvelikekseihin. Korotuksen ulkopuolelle on rajattu nimikkeeseen 1905 sisältyvät muut tuotteet, kuten kakut, leivokset, keksit ja pikkuleivät.

Elintarvikkeiden sisällyttäminen tiettyyn CN nimikkeistön nimikkeeseen verokannan määrittämiseksi on hyvin monimutkainen tehtävä yrityksille. Tuotteen myynti- tai markkinointinimi ei kerro, minkä CN nimikkeeseen tuote sisältyy ja mitä verokantaa siihen tulee soveltaa. Ongelma korostuu erityisesti tuotteissa, joissa on piirteitä useamman eri nimikkeen kuvauksesta. Käytännössä yritysten on epäselvissä tilanteissa kysyttävä Verohallinnolta tai oikaisulautakunnalta sitovaa ennakkoratkaisua sovellettavasta nimikkeestä, jotta tuotteeseen sovellettava arvonlisäverokanta on ylipäätään mahdollista määrittää. Vuoden alusta voimaan tulleen uuden hinnaston mukaan ennakkoratkaisun hinta yritykselle on 510 eurosta 5 040 euroon riippuen tahosta, jolta sitä kysytään.

On selvää, että useamman tuotteen CN-nimikkeen määrittäminen tulee olemaan hyvin kallista yrityksille. Kaupan on kuitenkin käytävä kaikkien tuotteiden CN-nimikkeet läpi, ja varmistettava, että verokanta on oikea. Kaupat eivät voi myydä tuotteita ennen kuin niiden CN-koodi ja näin ollen myös verokanta on selvillä. Tämä lisää epävarmuutta ja riskejä veron määrittelyssä ja tilittämisessä. Kaupan liitto myös huomauttaa, että alv-korotusten myötä erilaisten tuoteyhdistelmien määrä tulee todennäköisesti lisääntymään, joka lisää epäselviä tilanteita.

Tulkintaongelmat koskevat kaikkia suklaan ja makeisten myyjiä; päivittäistavara-kauppoja, erikoiskauppoja, kioskeja, elokuvateattereita, huvipuistoja jne. Päivittäistavara-kaupoissa epäselviä tulkintatilanteita tulisi erityisen paljon, sillä esitysluonnoksen piiriin kuuluvien makeisten ja suklaan toimittajia on valtava määrä. Kaikilla toimittajille ei ole mahdollisuutta selvittää jokaisen tuotteensa verokantaa. Tästä johtuen riski siihen, että vastuu verokannan määrittämisestä ja sen oikeellisuuden varmistamisesta tulee lankeamaan hyvin monessa tapauksessa kauppoille, on suuri. Karkean arvion mukaan yksittäisen päivittäistavara-kauppatoimijan osalta verokanta-arvioinnin piiriin kuuluisi jopa 20 000 tuotetta.

Esitetyn muutoksen myötä kaupan tulee lisätä tullitariffinimiketieto kaikkiin järjestelmiin aina tavaravastaanotosta kassajärjestelmiin, jotta arvonlisäverokanta saadaan seuraamaan tullitariffinimikkeen määräämää arvonlisäveroa. Tästä aiheutuu mittavat järjestelmäkustannukset kertakustannuksina. Lisäksi jokainen tietosisällön lisääminen tarvitsee lisää datan viemää säilytystilaa, josta myös muodostuu kustannuksia.

Esitysluonnokselle heikennetään suomalaisten hammasterveyttä

Tullinimikkeeseen 1704 sisältyvät myös muulla, kuin sokerilla makeutetut purukumit. Näin ollen nimike käsittää myös ksylitolia sisältävät purukumit. Kaupan liitto huomauttaa ksylitolilla olevan vaikutusta suomalaisten hammasterveyteen, sen happohyökkäystä ehkäisevien vaikutukset kautta. Siksi on hyvin erikoista, että hallituksen esityksellä pyritään korottamaan hampaiden reikiintymistä estävien tuotteiden verotusta. Korotuksen ulkopuolelle on pystytty rajaamaan muita yksittäisiä CN-nimikkeitä, kuten kaakaota sisältävät levitteet ja juomavalmisteet, siksi olisi perusteltua rajata yleisen verokannan soveltamisalasta myös 1704 10 mukaiset purukumit.

Verovelvollisen oikeusturva on heikoilla

Kaupan liitto näkee esitysluonnoksen ongelmaksi sen, että se ei vastaa Lainkirjoittajan oppaaseen kirjattuja verolain edellytyksiä. Edellytysten mukaan valtion veroa koskevasta laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla niin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa. Näin ollen veron määrä on yleensä voitava laskea suoraan lain säännösten perusteella. Nyt lausunnolla olevan esitysluonnoksen perusteella verovelvollisuuden piiriin määrittelyyn tarvitaan Tullia päättäväla-
taisena viranomaisena.

Esitettyjen muutosten myötä päädytään siis tilanteeseen, jossa arvonlisäverotuksesta vastaa Verohallinto, mutta tuotteiden CN-nimikkeiden tulkinnassa vastuuviranomaisena toimii Tulli. Verohallinto tai verotuksen oikaisulautakunta eivät itse tee ratkaisua sovellettavaan verokantaan vaikuttavasta CN-nimikkeen tulkinnasta. Käytännössä edellä mainitut ainoastaan välittävät Tullinlausunnon tiedoksi hakijalle.

Kaupan liitto on myös huolissaan siitä, että Tulli antaa esitysluonnoksessa esitetyn 190 b §:n mukaan ainoastaan lausunnon tuotteen nimikkeestä. Oikeusvarmuuden ja veron tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi verovelvollisen tulisi saada sitova ratkaisu, jota viranomaiset eivät myöhemmissä vaiheissa pääse kumoamaan. Kaupan liitto esittää, että lakimuutokset jatkovaiheissa selvitetään oikeusvarmuuden parantamista ja sitä voiko Tulli ylipäätään antaa sitovaa ratkaisua sovellettavasta nimikkeestä.

Lisäksi, jos ratkaisun hakija ei ole tyytyväinen saamaansa ratkaisuun ja hakee siihen oikaisua, kohdistetaan oikaisu edelleen Verohallinnolle tai oikaisulautakunnalle. Hakijalla ei näin ollen ole lainkaan mahdollista vaatia oikaisua Tullilta, joka todellisuudessa on viranomainen, joka lausunnollaan ratkaisee tuotteen CN-nimikkeen ja näin ollen myös kunkin tuotteen verokannan.

Kahden eri viranomaisen välinen toiminta tuotteen verokannan määrittämisessä ja tulkintaa edellyttävien tuotteiden määrällinen kasvaminen nykytasolta tulee Kaupan liiton arvion mukaan aiheuttamaan huomattavaa ajallista viivettä verovelvollisille etenkin, jos CN-nimikkeiden tulkintaan ei osoiteta lisää resursseja. Samalla kaupat ja kioskit tarvitsevat operatiiviseen toimintaansa vastauksen kuhunkin tuotteeseen sovellettavasta verokannasta heti.

Viive tulkintatilanteissa voi oma-aloitteisessa verossa aiheuttaa myyjälle mm. seuraamusmaksuja. Etenkin valmiiksi hyllytetyt tuotteet, joiden sovellettavasta verokannasta ei ole varmuutta tulevat aiheuttamaan kaupolle merkittäviä ongelmia. On sanomattakin selvää, että kaikkien epäselvien tuotteiden kerääminen hyllyistä takaisin varastoon odottamaan oikean alv-kannan varmistumista tulisi nostamaan kauppojen kustannuksia merkittävästi.

Kauppan liitto pitää tärkeänä, että esitysluonnoksessa esitetään väliaikaista muutosta myös oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylakiin sanktioiden osalta. Sanktioinnista tulee luopua tilanteissa, joissa yritys myy väärällä verokannalla makeista tai suklaatuotetta ja samaan aikaan on vireillä ohjaus tai ennakkoratkaisuhakemus kyseisen tuotteen verokannan selvittämiseksi tai jos korotus olisi olosuhteet huomioon ottaen muuten kohtuuton.

Neutraalisuus- ja valtiontukiongelmät

EU:n arvonlisäverojärjestelmä perustuu neutraalisuuteen, jolloin kunkin maan alueella samanlaisiin tavaroihin ja palveluihin kohdistuu samansuuruinen verorasitus.

Neutraali verojärjestelmä on sellainen, joka ei vaikuta kuluttajien valintoihin tai tuottajien valmistusmenetelmiin tai tuotteiden jakeluteiden valintaan ja kaikkea taloudellista toimintaa tulisi käsitellä samalla tavalla ja verotuksen tulisi olla tasapuolista. Neutraalisuusperiaatteen vastaista on kohdella samankaltaisia ja toistensa kanssa kilpailevia tuotteita arvonlisäverotuksessa eri tavalla. Edelleen perustuslain mukaan kaikkia ihmisiä, mukaan lukien verovelvolliset, on kohdeltava yhdenmukaisesti. Tämä yhdenmukaisuusperiaate sisältää vaatimukseen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Kaupan liitto pitää tärkeänä, että esitysluonnokseen täydennetään sen perusoikeusvaikutukset.

Hallituksen esityksessä esitetään löyhästi terveystaivauteisesti osalle elintarvikkeista korkeampaa arvonlisäverokantaa kuin toisille huomioimatta tuotteiden välistä kilpailuasetelmaa. Esityksen mukainen jako terveystaivauteisiin ja muihin elintarvikkeisiin on erittäin vaikeaa, koska tuotteet kilpailevat toistensa kanssa. Kaupan liiton näkemyksen mukaan esitysluonnokseen sisältyy neutraliteettiongelma. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan sen määrittämiseksi, ovatko tavarat tai palvelut keskenään samankaltaisia, on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan otettava ensisijaisesti huomioon keskivertokuluttajan näkökulma. Esityksessä myös todetaan, että samankaltaisuuden määrittäminen jää lopulta kansallisten tuomioistuinten tehtäväksi. Samankaltaiset tavarat omaavat toisiaan vastaavia ominaisuuksia ja vastaavat kuluttajien samoihin tarpeisiin. Esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen (jatkossa EUT) tuomion C-499/16 AZ osalta Kaupan liitto korostaa, että kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi jäi suorittaa konkreettinen tutkimus sen selvittämiseksi, onko säilyvyysaika ratkaiseva ominaisuus leivoksen ostopäätöstä tehtäessä puolalaisen keskivertokuluttajan näkökulmasta. Näin ollen EUT ei itse ratkaissut asiaa.

Aiemmin mm. makeisten valmisteveroa koskevassa hallituksen esityksessä (HE137/2016) on todettu sama edellä mainittu neutraliteettiongelma:

”Makeisten ja jäätelön verossa on tehty rajanvetoa veronalaisten ja veron ulkopuolella olevien tuotteiden välillä, esimerkiksi pakaste- ja jäätelökakkujen, suklaavanukkaiden ja -jäätelön sekä suklaavohvelien ja -patukoiden välillä. Tehtyjen rajausten on esitetty johtaneen siihen, että vero ei kohtelee samankaltaisia tuotteita veron tavoitteen kannalta neutraalisti. Veron ulkopuolelle on jätetty merkittävä määrä veronalaisten tuotteiden kaltaisiksi arvioituja tuotteita, kuten makeisiin verrattavat keksit ja makeat leivonnaiset sekä jäätelöön verrattavat vanukkaat ja jogurtit.”

Sama ongelma on myös nyt lausuttavassa esitysluonnoksessa, jossa arvonlisäverokannalla tullaan ohjaamaan kuluttajapäätöksiä.

Pääsäännön mukaan valtiontueksi katsottavat toimenpiteet on ilmoitettava Euroopan unionin komissiolle ennen niiden käyttöönottoa. Ennakoilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien soveltuvuus yhteismarkkinoille. Ilman ennakoilmoitusta myönnetty tuki on laitonta tukea. Tukitoimenpiteitä ei voida ottaa käyttöön

ennen kuin komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän. Poikkeukset ennakoilmoitusmenettelystä koskevat vähämerkityksellistä de minimis -tukea ja ryhmäpoikkeusten piiriin kuuluvia tukia.

On katsottu, että kahden toisiaan riittävän läheisesti korvaavan tuotteen toisistaan poikkeava verokohtelu on valtiontukisäännösten kannalta oikeutettua vain, jos se on veron tavoitteen kannalta perusteltua. Koska makeisten ja suklaan arvonlisäverokannan korottamisen tavoite on pohjimmiltaan valtiontaloudellinen, veron tulisi kohdistua mahdollisimman tasapuolisesti ja laaja-alaisesti samankaltaisiin tuotteisiin. Kuitenkin näin ei käytännössä ole.

Tämä hallituksen nyt käsillä oleva esitysluonnos perustuu tullitariffinimikkeisiin ja esitysluonnoksessa todetaan, että: ”Tällä esityksellä ehdotettavan makeisten ja suklaan arvonlisäverokannan korotuksen ei ole katsottava täyttävän valtiontuen tunnusmerkistöä. Toimenpiteen tavoitteena on kerätä valtiolle tuloja kyseisten tuotteiden siirrolla alennetusta verokannasta yleiseen verokantaan. Valtio ei kanavoi yleisen verokannan soveltamisalan ulkopuolelle jäävien elintarvikkeiden valmistajille minkäänlaisia varoja arvonlisäverotuksen perusteella. Toimenpidettä voidaan perustella arvonlisäverotuksen verokantajärjestelmän luonteella, logiikalla ja yleisellä rakenteella. Ehdotettavasta toimenpiteestä ei näin ollen myöskään katsota tarpeelliseksi tehdä ennakoilmoitusta tai oikeusvarmuusilmoitusta.”

Kuitenkin edellisen tullitariffinimekkeisiin perustuvan makeisveron käsittelyn (HE 137/2016) yhteydessä on todettu seuraavaa:

”komissio on epävirallisesti ilmoittanut kantanaan, että nykymuotoiseen, tullitariffin nimikkeisiin sidottuun ja valtiontaloudellisiin perustein kannettavaan veroon voi sisältyä valtiontueksi katsottavia elementtejä. Vero ei komission mukaan kohtele samankaltaisia tuotteita veron tavoitteen kannalta neutraalisti ja voi sisältää siksi valtiontueksi katsottavaa valikoivaa verotukea veron ulkopuolelle jääville tuotteille. Komissio katsoo, että muutokset veropohjaan tai veron tavoitteeseen ovat tarpeen. Jos verojärjestelmän katsotaan sisältävän kiellettyä valtiontukea, riskinä on veron takaisinperintä veron ulkopuolelle jääneiltä tuotteilta kymmeneltä vuodelta korkoineen.”

Kaupan liitto pitää selvänä ja välttämättömänä, että esitysluonnoksen mukaista uudistusta ei ole mahdollista edistää ilman ennakoilmoituksen tai oikeusvarmuusilmoituksen tekemistä Euroopan Unionin komissiolle.

Aikataulu

Kaupan liitto pitää esitysluonnoksen mukaista voimaantuloaikataulua 1.6.2025 haitallisena kaupoille ja käytännössä mahdottomana, sillä muutoksen pitäisi olla voimassa alle neljän kuukauden päästä siitä, kun esitysluonnoksen lausuntokierros on päättynyt. Yrityksillä tulisi olla aikaa valmistautua muutokseen sekä tuotteiden

verokantatulkintojen että järjestelmiin tehtävien muutosten puolesta huomattavasti esitettyä pidempään.

Kaupan liitto huomauttaa, että kauppojen hyllyissä on tälläkin hetkellä valtavasti joiden, verokanta tulee muuttumaan. Joidenkin tuotteiden osalta esitysluonnoksen mukainen verokannan korotus yleiseen 25,5 prosenttiin on selvää, mutta merkittävä osa tuotteista on sellaisia, joiden alv-kantaan vaikuttava CN-nimike ei ole selvillä ja se tulee erikseen selvittää esimerkiksi ennakkoratkaisuhakemuksella. Olisi täysin kohtuutonta vaatia ja käytännössä mahdotonta toteuttaa niiden tuotteiden kerääminen hyllyistä takaisin varastoon odottamaan myyntiä, joiden verokanta ei ole selvillä. Vastaavasti esitysluonnoksessa esitetyn voimaantulon puitteissa kaikille epäselville tuotteille ei myöskään keritä hakemaan ennakkoratkaisua.

Kaupan liitto toteaa, että esitysluonnoksen piiriin sisältyvien tuotteiden läpikäynti esityksessä määritellyllä aikataululla ei ole mahdollista. Näin ollen aikataulu ei ole realistinen.

Lopuksi

Edellä lausutun perusteella Kaupan liitto esittää seuraavaa:

1. Hallituksen esitys hylätään ja se jätetään kokonaan antamatta
2. Toissijaisesti hallituksen esitys palautetaan valmisteluun, jonka yhteydessä
 - a. esitys lähetetään EU:n komissiolle notifioitavaksi valtiontukiongelmien selvittämiseksi.
 - b. esityksen voimaantuloaikataulu arvioidaan uudelleen.
 - c. sanktiointia koskeva väliaikainen muutos viedään oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylakiin.
 - d. varmistetaan täyttääkö CN-koodistoon sidottu verolainsäädännös perustuslain mukaisen verosta lailla säätämisen vaatimuksen.

Kunnioitavasti

KAUPAN LIITTO

Kari Luoto
toimitusjohtaja

Toni Jääskeläinen
johtava asiantuntija