

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta annetun neuvoston direktiivin 92/83/ETY muuttamisesta (*alkoholiveron rakennedirektiivin muuttaminen*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 25 päivänä toukokuuta 2018 antama ehdotus neuvoston direktiiviksi alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta annetun neuvoston direktiivin 92/83/ETY muuttamisesta, COM(2018) 334 final, sekä asiasta laadittu muistio.

Helsingissä 13 päivänä heinäkuuta 2018

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Hallitusneuvos Merja Sandell

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
13.7.2018

EU/2018/1110

EHDOTUS ALKOHOLIN JA ALKOHOLIJUOMIEN VALMISTEVEROJEN RAKENTEIDEN YHDENMUKAISTAMISESTA ANNETUN NEUVOSTON DIREKTIIVIN MUUTTAMISESTA (ALKOHOLIVERON RAKENNEDIREKTIIVIN MUUTTAMINEN)

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 25 päivänä toukokuuta 2018 ehdotuksen alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta annetun neuvoston direktiivin 92/83/ETY, jäljempänä *alkoholiveron rakennedirektiivi*, muuttamisesta (COM(2018) 334 final).

Direktiiviehdotukseen liittyy vaikutusten arviointia koskeva asiakirja SWD(2018) 259 final sekä tiivistelmä vaikutusten arvioinnista SWD(2018) 258 final.

Alkoholiveron rakennedirektiivissä säädetään alkoholiverotuksen rakenteesta, verotettavista tuotteista ja niiden määritelmästä. Rakennedirektiivissä säädetään lisäksi tuoteryhmittäin, millaiset veroporrastukset ovat mahdollisia ja millaisia veronalennuksia tai verovapautuksia jäsenvaltioiden tulee tai on mahdollista halutessaan myöntää. Direktiivistä poikkeavat kansalliset veroporrastukset ja verovapaudet eivät ole sallittuja.

2 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Direktiiviehdotus pohjautuu komission vuonna 2014 aloittamaan alkoholiveron rakennedirektiivin arviointiin. Koska direktiivin toimivuutta ei ole aiemmin sen voimassaolon aikana tarkasteltu, komissio otti direktiivin kokonaisuudessaan tarkasteltavaksi myös parempaa sääntelyä koskevan REFIT-ohjelman puitteissa.

Komissio antoi direktiivin toimivuutta koskevan kertomuksensa neuvostolle 28 päivänä lokakuuta 2016. Neuvosto pyysi 6 päivänä joulukuuta 2016 tekemissään päätelmissä, että komissio toteuttaisi tarvittavat tutkimukset ja kuulemiset voidakseen antaa ehdotuksen direktiivin tarkistamiseksi. Vuonna 2017 komissio kartoitti direktiivistä aiheutuvia nykyisiä kustannuksia ja hyötyjä selvittääkseen aiemmin tunnistettujen ongelmien laajuutta. Lisäksi komissio tarkasteli vaihtoehtoja voimassa olevien sääntöjen muuttamiseksi ja arvioi kyseisten vaihtoehtojen taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on parantaa direktiivin toimivuutta vähentämällä sääntelystä aiheutuvia hallinnollisia rasitteita ja kustannuksia. Ehdotuksella vähennettäisiin erilaisten tulkintojen mahdollisuutta ja oikeudellista epävarmuutta. Tarkoituksena on, että sääntelykehyksen parantaminen hyödyttäisi yrityksiä, jäsenvaltioita ja kansalaisia.

Komission mukaan verotasojen merkittävä vaihtelu jäsenvaltioiden välillä luo huomattavan kannustimen verovilpille ja edellyttää yhdessä muiden verojärjestelmiin liittyvien heikkouksien kanssa raskaita hallinnollisia menettelyjä sekä verohallinnoilta että taloudellisilta toimijoilta. Hallinnollisten ja säännösten mukaisesta toiminnasta aiheutuvien kustannusten vaihtelu rajoittaa komission mukaan pienten ja keski suurten yritysten osallistumista alkoholin ja alkoholijuomien kauppaan unionin sisällä.

Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään jäsenvaltioissa sovellettavien alkoholijuomaverojen rakenteiden lisäksi alkoholin valmisteverojen vähimmäismääristä. Näistä säädetään alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen määrien lähentämisestä annetussa neuvoston direktiivissä 92/84/ETY, jäljempänä *verotasodirektiivi*. Komissio toteaa alkoholiveron rakenne-direktiiviä koskevassa ehdotuksessaan, että vaikka ehdotus verotasodirektiivin muuttamisesta saattaa vähentää kannustimia verovilppiin ja vaikuttaa myönteisesti kansanterveyteen, vaikutusten arvioinnissa ei keskitytä kyseisiin seikkoihin. Komissio perustelee tätä sillä, että sidosryhmien tuki verotasodirektiivin muuttamiselle on rajallinen, ja viittaa myös aiempaan koke-mukseensa liittyen kyseisen direktiivin muutosehdotukseen. Komissio antoi vähimmäisvero-tasojen tarkistamista koskevan muutosehdotuksen vuonna 2006, mutta ehdotus ei edennyt, koska kaikki jäsenvaltiot eivät kannattaneet sitä. Verotasodirektiivin mukaan neuvoston tulisi kuitenkin tarkastella alkoholiveron vähimmäisverotasoja komission kertomuksen perusteella kahden vuoden välein. Vuoden 2006 tarkastelu on toistaiseksi ainoa kerta, kun vähimmäisve-rotasoja on arvioitu.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Alkoholijuomien luokittelu

Komissio ehdottaa nykyisen muiden käymisteitse valmistettujen juomien luokan jakamista kahteen alaluokkaan. Toiseen alaluokkaan kuuluisivat siiderit ja toiseen muut juomat. Siideri määriteltäisiin direktiivissä siten, että kyse olisi yksinomaan käymisteitse valmistetuista ome-na- ja päärynämehupohjaisista juomista. Siiderin erottaminen omaksi alaluokakseen mahdol-listaisi tuotteiden yhdenmukaisen luokittelun jäsenvaltioissa ja näin vähentäisi oikeudellista epävarmuutta, joka johtaa tuotteiden vaihtelevaan verokohteluun.

Alennetut verokannat

Direktiivi antaa nykyisellään jäsenvaltioille mahdollisuuden soveltaa tietyin edellytyksin alempia verokantoja pienessä riippumattomassa panimossa valmistettuun olueen ja pienessä riippumattomassa tislauksessa valmistettuun etyylialkoholiin. Komissio ehdottaa vastaavan mahdollisuuden laajentamista pienen riippumattoman siiderinvalmistajan tuottamaan siideriin. Kuten oluen ja etyylialkoholin kohdalla, myös siiderin kohdalla jäsenvaltiot voisivat itse päät-tää pientuottaja-alennuksen käyttöönotosta.

Komissio ehdottaa pientuottaja-alennukseen liittyen, että jäsenvaltioiden olisi annettava oluen, etyylialkoholin ja siiderin pienvalmistajille pyynnöstä todistus, jossa vahvistetaan niiden vuo-tuinen kokonaistuotanto ja todetaan, että ne täyttävät pientuottaja-alennuksen edellytykset. Tällä helpotettaisiin tuottajien tunnustamista pieniksi riippumattomiksi valmistajiksi kaikissa jäsenvaltioissa. Todistuksen muoto vahvistettaisiin komission täytäntöönpanosäädöksessä, jo-ka hyväksyttäisiin asetuksessa (EU) N:o 182/2011 säädettyä tarkastelumenettelyä noudattaen.

Jäsenvaltiot voivat kantaa alkoholipitoisuudeltaan enintään 2,8 tilavuusprosenttista oluesta verotasodirektiivissä säädettyä oluen vähimmäisveroa alhaisempaa veroa. Komissio ehdottaa kynnysarvon muuttamista siten, että rajaa nostettaisiin 3,5 tilavuusprosenttiin. Tarkoituksena on lisätä panimoiden kiinnostusta mietojen oluiden kehittämiseen.

Verovapautukset

Komissio ehdottaa, että selvennetään niitä ehtoja, joiden perusteella kokonaan denaturoitu ja osittain denaturoitu alkoholi jäsenvaltioiden välillä vastavuoroisesti tunnustetaan. Myös me-nettelyä, jolla alkoholin täydellistä denaturointia koskeviin vaatimuksiin tehtävistä muutoksis-

ta ilmoitetaan, selkeytettäisiin oikeusvarmuuden lisäämiseksi. Rakennedirektiivin viittaus kumottuun valmisteverotuksen järjestelmädirektiiviin 92/12/ETY päivitettäisiin viitauksella yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 182/2011. Komissio hyväksyisi täytäntöönpanosäädöksiä, joilla hyväksytään tai hylätään jäsenvaltioiden ilmoittamat alkoholin täydellistä denaturointia koskevat vaatimukset. Täytäntöönpanosäädökset hyväksyttäisiin asetuksessa säädettyä tarkastelumenettelyä noudattaen.

Ehdotuksen mukaan osittain denaturoitujen tuotteiden siirtoihin tulisi tietyissä tilanteissa soveltaa valmisteverotuksen siirtomenettelyjä koskevia säännöksiä.

Muut ehdotukset ja loppusäännökset

Alkoholiveron rakennedirektiivin mukaan oluen vero on laskettava sataprosenttisen alkoholin määrän perusteella tai vaihtoehtoisesti se voi määräytyä platoastetta kohti. Komissio ehdottaa, että platoasteiden mittaukseen liittyviä säännöksiä selvennettäisiin erityisesti makeutetun tai maustetun oluen verotuksen yhdenmukaistamiseksi.

Direktiivistä poistettaisiin Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus myöntää verovapaus kahdelle sen kansallisessa lainsäädännössä vapautetulle tuotteelle, koska nämä verovapaudet on poistettu kansallisesta lainsäädännöstä jo aiemmin.

Direktiivin loppusäännöksiin lisättäisiin komission täytäntöönpanovaltaan liittyvä säännös. Komissiota avustaisi valmisteverokomitea.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi annettava ja julkaistava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2020. Niiden olisi sovellettava säännöksiä 1 päivästä tammikuuta 2020.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Direktiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklaan, jonka mukaan direktiivistä päätetään erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä. Direktiivin hyväksyminen edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Neuvosto kuulee Euroopan parlamenttia ja Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa menettelyn aikana.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan mukaan unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii muilla kuin sen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla ainoastaan, jos suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla kuin keskushallinnon tasolla tai alueellisella tai paikallisella tasolla. Toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (suhteellisuusperiaate).

Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen. Komissio perustelee ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta sillä, että monet direktiivin ongelmista johtuvat nimenomaan siitä, ettei unionin tasolla ole voimassa selkeitä sääntöjä. Muutoksen tavoitteet eli toimijoille säännösten noudattamisesta aiheutuvan rasisitteen ja verohallinnoille aiheutuvan hallinnollisen rasisitteen vähentäminen voidaan komission mukaan parhaiten saavuttaa unionin tasolla. Suhteellisuusperiaatteen osalta komissio katsoo, ettei muutosehdotuksessa ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvoston kanta vastaa komission näkemystä ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta.

5 Ehdotuksen vaikutukset Suomelle

Ehdotuksen mukaisen direktiivin täytäntöönpano edellyttäisi muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön lukuun ottamatta jäsenvaltioille valinnaisia säännöksiä. Valinnaisten säännösten osalta direktiivin vaikutukset riippuisivat Suomen kansallisista päätöksistä.

Direktiivin velvoittavat säännökset tulisi sisällyttää alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annettuun lakiin (1471/1994), jäljempänä *alkoholiverolaki*. Alkoholiverolakiin tulisi lisätä määritelmä ja uusi tuoteryhmä siiderille, kuten myös pienpanimolle annettavaa todistusta koskeva säännös. Miedon oluen alennetun verokannan kynnysarvo tulisi muuttaa. Lisäksi tulisi säätää siitä, että osittain denaturoituun alkoholiin sovellettaisiin tietyissä tilanteissa valmisteverotuksen siirtomenettelyä koskevia säännöksiä.

Oluen ja siiderin pienvalmistajille annettava viranomaisen todistus vuosituoannon määrästä sekä oikeudellisesta ja taloudellisesta riippumattomuudesta lisäisi jossain määrin viranomaisten hallinnollista työtä. Lisätyön määrään vaikuttaisi se, miltä ajanjaksolta todistus annettaisiin ja mihin tietoihin sen tulisi perustua – toimijan itsensä ilmoitukseen vai viranomaisen suorittamaan kirjanpidon tarkastukseen.

Suomessa miedon alle 2,8 tilavuusprosenttisen oluen verotaso on noin neljänneksen oluen tavanomaisesta verotasosta. Miedon oluen alennetun verokannan kynnysarvon nostaminen ehdotuksen mukaisesti laskisi näin ollen yli 2,8 mutta enintään 3,5 tilavuusprosenttisen oluen verorasitusta huomattavasti, jos nykyiset verokannat pysyisivät ennallaan.

Suomessa oluen verotus perustuu etyylialkoholipitoisuuteen, joten platoasteen mittaamista koskevalla tarkennuksella ei olisi merkitystä Suomen alkoholiverotuksessa. Mittaustavan yhtenäistäminen platoastetta hyödyntävissä jäsenvaltioissa selkeyttäisi kuitenkin tilannetta toisiin jäsenvaltioihin kauppaa käyvien suomalaisten pienpanimoiden kannalta.

Ehdotus vaatisi vain vähäisiä muutoksia Verohallinnon tietojärjestelmiin, kyse olisi lähinnä tavanomaisista ylläpitoon liittyvistä päivityksistä.

Komission mukaan ehdotus on johdonmukainen suhteessa vuoden 2015 sisämarkkinastrategiaan, jossa komissio sitoutuu poistamaan kansalliset erot varmistaakseen sisämarkkinoiden toiminnan ja parantaakseen sitä. Denaturoitua alkoholia koskeva ehdotus on komission mukaan puolestaan johdonmukainen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ihmisten terveyden suojelua koskevien vaatimusten kanssa. Tarkoituksena on veropetosten torjuminen ja laittoman alkoholin tuottamiseen käytettävän denaturoidun alkoholin kielteisten terveysvaikutusten vähentäminen.

Komission mukaan pieniin siiderinvalmistajiin ja mietoihin oluisiin sovellettavien alennettujen verokantojen terveysvaikutuksia ei tällä hetkellä voida lopullisesti määrittää, mutta komissio ei odota niiden olevan merkittäviä.

6 Ahvenanmaan asema

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Alkoholiveron rakennedirektiiviä koskeva muutosehdotus lähetettiin lausuntokierrokselle. Lausunnon antoivat sosiaali- ja terveysministeriö, Verohallinto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry, Pienpanimoliitto ry, Altia Industrial Oy sekä Pekka Kääriäinen. Lausunnonantajasta riippuen näkemykset direktiiviehdotuksesta vaihtelivat.

Osa lausunnonantajista toivoi muutosta tai täsmennystä ehdotettuun siiderin määritelmään, lähinnä liittyen siiderin vahvuuteen tai valmistustapaan. Mahdollisuutta myöntää pientuottajalennus siiderin valmistajille kannatettiin. Toisaalta kyseenalaistettiin se, onko veron alentaminen paras yritystuen muoto toimintansa aloittaville panimoille, ottaen huomioon alkoholihaitat, joilla usein perustellaan alkoholiveron korotuksia. Oluen ja siiderin pientuottajille annettavan todistuksen nähtiin yhtäältä yhdenmukaistavan viranomaisvaatimuksia jäsenvaltioissa, toisaalta lisäävän viranomaisen hallinnollista työtä.

Panimoala kannatti miedon oluen verokannan kynnsarvon nostamista 2,8 tilavuusprosentista 3,5 tilavuusprosenttiin, kun taas sosiaali- ja terveysministeriö ei nähnyt sille terveysperusteita vaan ehdotti oluen verokantojen porrastamista nykyisen kahden sijaan kolmeen luokkaan.

Valmisteverotuksen siirtomenettelyjen soveltamisen tietyissä tilanteissa verosta vapautettuihin osittain denaturoituihin tuotteisiin arvioitiin vaikeuttavan toimialan toimintaa ja lisäävän hallinnollisen työn määrää.

Oluen platoasteiden mittaamista koskevan säännöksen selkeyttämistä kannatettiin.

Direktiiviehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston verotyöryhmässä 12 päivänä kesäkuuta 2018. Käsittelyä on tarkoitus jatkaa syyskuussa 2018.

Muistiolounnos direktiiviehdotuksesta on ollut 20.–26.6.2018 kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa EU9 (Verot).

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee ehdotuksen tavoitteita vähentää niin yritysten, kansalaisten kuin viranomaisten hallinnollista työtä ja kustannuksia. Myös veropetosten torjuminen ja laittoman alkoholin tuottamiseen käytettävän denaturoidun alkoholin kielteisten terveysvaikutusten vähentäminen ovat kannatettavia tavoitteita.

Direktiiviehdotus ei kokonaisuudessaan sisällä merkittäviä muutosehdotuksia, vaan sitä voidaan pitää osin teknisenä. Ehdotuksen yksityiskohtia on joiltain osin selvitettävä vielä tarkemmin, jotta voidaan varmistua siitä, että ne ovat asetettujen tavoitteiden mukaisia. Lisätarkastelua vaaditaan erityisesti sen suhteen, miltä ajanjaksolta todistus pienpanimoille ja siiderien pienvalmistajille on tarkoitus ja tarkoituksenmukaista antaa. Jäsenvaltioiden käsitykset siitä, millaisia tuotteita siiderillä tarkoitetaan, vaihtelevat huomattavasti. Valtioneuvosto katsoo, että siiderin määritelmää tulee vielä tarkastella, jotta se täyttää myös Suomen kansalliset tarpeet.