

Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 26 hallituksen esityksen johdosta laiksi alkoholijuomaverosta

Eduskunta on 7 päivänä huhtikuuta 1994 lähettänyt valtiovarainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen n:o 30.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa verojaostossa, joka on valmistellut mietinnön valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina vt. vanhempi finanssisihteeri Irmeli Virtaranta valtiovarainministeriöstä, ylitarkastaja Pentti Karhu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, ylitarkastaja Juha Koponen ympäristöministeriöstä, tullineuvos Seija Nuotio tullihallituksesta, johtaja Veikko Kasurinen Oy Alko Ab:sta, johtaja Risto Saarinen Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitosta, viestintäpäällikkö Irmeli Mustonen edustaen Elintarviketeollisuusliittoa ja viini- ja liköörijaostoa, toimitusjohtaja Jorma Hämäläinen Suomen Pakkausyhdistyksestä, toiminnanjohtaja Annukka Leppänen Pakkausteknologiaryhmästä, Suomen Luonnonsuojeluliiton ympäristötoimittaja Pekka Heikura edustaen kierrätysliikettä, johtaja Antti Palomäki Kesko Oy:stä, toimitusjohtaja Markku Rönkkö Olvi Oy:stä, toimitusjohtaja Esko Haavisto Coca-Cola Finland Oy:stä, Lammin Sahdin toimitusjohtaja Pekka Kääriäinen edustaen sahdintuottajia, Olut-lehden päätoimittaja Unto Tikkanen edustaen Olutseura ry:tä sekä puheenjohtaja Timo Kivistö Espoon Viininyöstävistä. Lisäksi Suomen Kuluttajaliitto on toimittanut asiasta kirjallisen lausunnon.

1. Nykyinen alkoholiverotus

Alkoholijuomien nykyisenkaltaisen verotusjärjestelmä on ollut voimassa vuoden 1969 alusta. Alkoholijuomia verotetaan kahden eri lain perusteella; olutverosta annetun lain nojalla ja alkoholijuomaverosta annetun lain nojalla. Olutverolain mukaan verovelvollisia ovat val-

mistajat ja maahantuojat. Alkoholijuomaverolain mukaan ainoa verovelvollinen on Oy Alko Ab.

Vuoden 1991 alkuun asti alkoholijuomaveron oli 60 prosenttia alkoholiyhtiölle alkoholijuomien vähittäismyyntiin ja anniskeluun luovutettujen alkoholijuomien laskutuksen arvosta. Sanoitun vuoden alusta verotus porrastettiin juomaryhmittäin. Alkoholijuomaveron ja olutveron lisäksi kannetaan liikevaihtoveroa/arvonlisäveroa sekä veronluonteisena valtiolle alkoholiyhtiön ylijäämä. Valtion osuus voi nousta eräissä juomaryhmissä yli 90 prosentin vähittäismyyntihinnasta.

Oluiden vähittäismyyntipäälyksistä kannetaan lisäveroa 1 markka litralta, milloin olutta ei ole pakattu ympäristöministeriön hyväksymän talteenotto- ja kierrätysjärjestelmän piiriin kuuluaan pakkaukseen.

2. Esityksen sisältö

Alkoholilainsäädäntöä on tarkoitus muuttaa siten, että alkoholijuomien maahantuonti tulee vapaaksi sekä että valmistus- ja tukkumyyntimonopoleja lievennetään. Tämä edellyttää alkoholijuomaverolain verovelvollisuuskäsitteen uudelleenmäärittelyä siten, että verovelvollisiksi tulevat kaikki maahantuojat ja valmistajat.

Hallitus ehdottaa, että alkoholijuomaverosta ja olutverosta annetut lait kumottaisiin ja niiden tilalle säädettäisiin laki alkoholijuomaverosta, jonka piiriin kuuluisivat nykyiseen tapaan kaikki yli 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät alkoholijuomat.

Kaikkien alkoholijuomien verotuksessa ehdotetaan siirryttäväksi määräveroon, jossa vero määräytyy etyylialkoholipitoisuuden perusteella.

Oluen vero määräytyisi portaattomasti suoraan oluen alkoholipitoisuuden perusteella.

Pienpanimoiden toimintaa pyrittäisiin edistämään antamalla niille 20 prosentin veronalennus. Viinien verotuksessa ehdotetaan luovuttavaksi arvoon perustuvasta verotuksesta ja otettavaksi käyttöön kolme veroluokkaa, joissa vero nousisi asteittain alkoholipitoisuuden perusteella. Muiden alkoholijuomien kuin oluiden ja viinien vero määräytyisi juoman alkoholipitoisuuden perusteella ja vero porrastettaisiin alkoholimäärän mukaan.

Osa alkoholituloista kertyy nykyisin valtiolle alkoholiyhtiön tulouttamana ylijäämänä. Verouudistuksen yhteydessä veronluonteinen osa ylijäämästä on tarkoitus kantaa suoraan alkoholijuomaverona valtiolle.

Kertakäyttöpäällyksiin pakatuista alkoholijuomista esitetään kannettavaksi alkoholijuomaveroa 4 markkaa litralta. Jos juoman vähittäismyyntipakkaus kuuluu ympäristöministeriön hyväksymän kierrätysjärjestelmän piiriin, ei lisäveroa olisi suoritettava, jos päällys on uudelleen täytettävä. Jos vähittäismyyntipäällys on raaka-aineena hyödynnettävä, lisävero olisi 2 markkaa litralta.

Vero olisi esityksen mukaan maksettava normaalisti valmisteverosäännösten mukaisesti eli maahantuonnin yhteydessä tai vietäessä tuotteita valmistuspaikalta. Säännöllistä liiketoimintaa harjoittaville voitaisiin myöntää verottomien alkoholijuomien varastolupa, jolloin näiltä samalla edellytettäisiin tukkumyyntilupaa. Tällöin vero maksettaisiin vasta varastosta ottojen yhteydessä. Varastojärjestelmä vastaisi siten muualla valmisteverotuksessa jo voimassa olevaa järjestelmää.

Ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutusta valtion alkoholituloihin. Ehdotetut veromäärät eivät muuttaisi alkoholijuomien keskimääräistä hintatasoa, mutta juomien keskinäisissä hintasuhteissa tapahtuisi muutoksia.

Esityksessä on otettu huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) kilpailu- ja monopolimääräysten vaikutukset sekä huomattavilta osin Euroopan unionissa (EU) sovellettava alkoholiverotuksen rakenne ja verotusmenettely.

3. Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että alkoholijuomapakkauksille ehdotettu porrastettu lisäveromalli 4/2/0 mk/l ei ole tyydyttävä, vaan raaka-ainekäyttöön menevien kertakäyttöpullojen ja -tölkkien lisävero 2 markkaa on liian korkea ja johtaisi siihen, ettei raaka-ainekäyttöön menevien kertakäyttöpakkausten toimivaa kierrätysjärjestelmää syntyisi. Valiokunta ehdottaa, että ehdotettu 2 markan vero alennetaan 1 markaksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Pakkausteknologiaryhmä ry:n toimesta on parhaillaan käynnissä eri pakkausten elinkaaritutkimus, jossa tutkitaan myös juomapakkausjärjestelmiä. Saadun tiedon mukaan elinkaaritutkimuksen tulokset saadaan käyttöön kuluvan vuoden alkusyksystä.

Valiokunta edellyttää, että juomapakkausten elinkaaritutkimuksen valmistuttua hallitus ottaa uudelleen harkittavaksi alkoholijuomapakkauksille nyt asetettavan lisäveron oikeellisuuden ja antaa tarvittaessa lisäveron muuttamista tarkoittavan esityksen.

Kotimaisista luonnonraaka-aineista — lähinnä marja- ja hedelmäraaka-aineista — voitaisiin valmistaa erilaisia viinejä teollisen tuotannon ohella ns. tilatuotantona esimerkiksi maatilamatkailua tukevana sivuelinkeinona. Tämä edellyttäisi kuitenkin näille viineille nyt ehdotettua lievempää verokohtelua. Valiokunnan mielestä hallituksen tulisi vielä selvittää, voidaanko neuvotellusta EU:n jäsenyyssopimuksesta riippumatta toteuttaa kotimaisista luonnonraaka-aineista valmistetun viinin muita viinejä lievempi verokohtelu.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki alkoholijuomaverosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos verovelvollinen esittää selvityksen siitä, että vähittäismyyntipäällys kuuluu ympäristöministeriön hyväksymään, panttiin perustuvaan päällysten kierrätysjärjestelmään:

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) lisäveroa on suoritettava *1 markka* litralta, jos vähittäismyyntipäällys on raaka-aineena hyödynnettävä.

9—20 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 1994

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saari, varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet Heikkinen, Jokiniemi, Kallis, Laaksonen, Lahtinen, Lahti-Nuut-

tila, Luukkainen, Tiuri, Turunen ja Törnqvist sekä varajäsenet Apukka (osittain), Backman, Linnainmaa, Näsi ja Savela.

Vastalause

Hallituksen esitys alkoholijuomaverolainsäädännöksi sisältää esityksen juomien vähittäismyyntipäällysteiden verotuksesta (lain 8 §). Esityksen mukaan alkoholijuomille määrättäisiin lisäveroa sen mukaan, miten vähittäismyyntipäällysteiden kierrätys on järjestetty. Ehdotettu järjestelmä suosii ensisijaisesti jälleentäytettäviä pakkauksia ja toissijaisesti materiaalin kierrätystä. Ajatus on aivan oikea.

On kuitenkin kyseenalaista, onko nyt oikea ajankohta järjestää uudelleen vähittäismyyntipäällysten verotus. VTT ja Pakkausteknologia-ryhmä ovat tekemässä elinkaarianalyysiä erilaisen juomapakkauksijärjestelmien ympäristövaikutuksista. Tutkimus valmistuu lopullisesti vuodenvaihteessa. Alumiinitölkeistä ja käytettävistä pulloista saadaan alustava tulos jo kesäkuussa. Tutkimuksesta saadaan lisätietoa eri juomapakkauksijärjestelmien ympäristövaikutuksista pää-

töksenteon pohjaksi. Kierrätystölkkien pakkausveroa koskevaan eduskuntakyselyyn (KK 212) vastatessaan valtionvarainministeri on todennut, että hallitus näkee lisäveroa koskevan esityksen välivaiheena ja on valmis muuttamaan säännöstä, mikäli myöhemmin julkaistavat selvitykset niin vaativat. Poukkoilevan veropolitiikan välttämiseksikin olisi syytä odottaa kotimaisen tutkimuksen valmistumista.

Valiokunnan käytössä ollut ruotsalainen elinkaarianalyysi näyttäisi osoittavan kierrätettävät tölkit ympäristön kannalta suositeltavammaksi vaihtoehdoksi kuin jälleentäytettävät pullot. Ruotsalainen analyysi ei kuitenkaan ole sovellettavissa Suomeen. Toisin kuin Suomessa, Ruotsissa ei ole valmiina toimivaa palautuspullojärjestelmää. Ruotsissa kiertopullot ovat käytössä lähinnä ravintoloissa eivätkä juurikaan vähittäismyymälöissä. Vähittäismyymälöistä tölkin

käyttö on karsinut uudelleentäytettävät pakkaukset vähiin. Ruotsalaisen analyysin mukaan tölkkejä pitäisi olla Suomessa vuosittain käytössä vähintään 200 miljoonaa kappaletta, jotta niiden palautusjärjestelmä kannattaisi. Tämä merkitsisi, että tölkki syrjäyttäisi noin kolmanneksen pulloista, mikä vaarantaisi nyt toimivan palautusjärjestelmän kannattavuuden ja tehokkuuden. Kalliit pullonpesulaitteet jäisivät käyttämättömiksi. Lisäksi Ruotsin kuljetusprofiili, eräät teolliset prosessit (mm. lasin valmistus) sekä kerätyn alumiinin käyttökohteet eroavat Suomen olosuhteista merkittävästi.

Olennaista on myös tarkastella koko pakkausjärjestelmän vaikutuksia, ei vain erikseen eri pakkausvaihtoehtoja. Tarkempien selvitysten, mm. elinkaarianalyysin, puuttuessa on syytä epäillä, että Suomen "markkinoille" ei mahdu kahta rinnakkaista kierrätysjärjestelmää. Lisäksi kahden rinnakkaisen järjestelmän puitteissa molempien ekotase heikkenee, koska logistiikan keinoin saatavat edut vähenevät. On turhaa luoda kahta heikkoa järjestelmää, kun meillä jo on olemassa hyvin toimiva pullopalautusjärjestelmä: pantillisista palautuspulloista noin 98 % palautetaan kaupan tiskillä ja kukin pullo täytetään uudelleen keskimäärin 30 kertaa.

Uusi jätelaki asettaa jätehuoltojärjestelmän ensisijaiseksi tavoitteeksi jätteiden synnyn ehkäisyn. Myös muiden jätteiden määrään vaikuttavien säännösten tavoitteen tulee olla tämä. Kierrätys ei tällöin aina ole paras ratkaisu. Sen järjestyvyys riippuu käytetystä kierrätysjärjestelmästä. Lakiesityksessä ei ole määritelty, millä perusteella ympäristöministeriö hyväksyy veronalennuksen piiriin kuuluvan kierrätysjärjestelmän. Lähökohtana tulisi olla, että vain panttiin perustuvaan pullopalautusjärjestelmään nähden ympäristökuormitusta pienentävä kierrätysjärjestelmä oikeuttaisi alemman lisäveroon.

Jälleentäytettävät pullot, joiden materiaalinkin voidaan käyttää uudelleen, ovat hyvä esimerkki pakkauksista, joilla voidaan ehkäistä jätteiden syntyä. Jälleentäytettävät juomapakkaukset on asetettava selvästi parempaan asemaan kuin ker-

takäyttöiset vähittäismyyntipäällykset. Lisäksi verotason on oltava korkea, jotta lisäveron taloudellinen ohjausvaikutus toteutuisi. Esitän verotason korottamista niin, että kertakäyttöpakkauksilta perittävä lisävero on 10 markkaa litralta. Porrastusvaikutuksen tehostamiseksi esitän, että ympäristöministeriön hyväksymään kierrätysjärjestelmään kuuluvan pakkauksen lisävero on 5 markkaa litralta. Uudelleentäytettöpakkauksilta ei peritä lisäveroa lainkaan.

Esittämälläni verotasolla ja -porrastuksella kertakäyttöisten alkoholijuomien vähittäismyyntipäällysten kierrätyksen kannattavuus suhteessa kaatopaikkasijoitukseen paranee. Korottamalla hinnanero kierrätyskelpoisten vähittäismyyntipäällysten eduksi 5 markkaan varmistetaan kierrätyksen kannattavuus.

Määrättäessä verotasoa jälleentäytettävälle vähittäismyyntipakkauksille on otettava huomioon myös se, että työvoimavaltaista pullopalautusjärjestelmää verotetaan tölkkijärjestelmää ankarammin työn verotuksen kautta. Pakkausjärjestelmään liittyvä lisävero ei siksi yksinään ole oikea verorasituksen mittari. Työllistävän palautuspullojärjestelmän suosiminen on perusteltua myös tältä kannalta.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotuksen 8 § hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

8 §

Lisäveroa on suoritettava vähittäismyyntipäällyksissä olevista alkoholijuomista 10 markkaa litralta. Vähittäismyyntinä pidetään tässä lainkohdassa myös anniskelua.

Jos verovelvollinen esittää selvityksen siitä, että vähittäismyyntipäällys kuuluu ympäristöministeriön hyväksymään, panttiin perustuvaan päällysten kierrätysjärjestelmään:

(1 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

2) lisäveroa on suoritettava 5 markkaa litralta, jos vähittäismyyntipäällys on raaka-aineena hyödynnettävä.

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 1994

Hannele Luukkainen