

Inka Koljonen

# TERVEYSPERUSTEISTEN VEROJEN HISTORIA JA TAVOITTEET

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Joulukuu 2021

# TIIVISTELMÄ

Inka Koljonen: Terveysperusteisten verojen historia ja tavoitteet  
Pro gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Kauppatieteiden tutkinto-ohjelma  
Joulukuu 2021

---

Tämä Pro gradu -tutkielma käsittelee terveysperusteisten verojen historiaa ja tavoitteita. Tarkoituksena oli tutustua tutkielman aiheena olevien verojen historiaan ja siihen, miten kyseiset verot ja niiden tavoitteet ovat muuttuneet ajan kuluessa. Lisäksi tarkoituksena oli liittää verotuksessa tapahtuneet muutokset kullekin ajanjaksolle tyypilliseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen, jotta verotuksessa tapahtuneita muutoksia voidaan ymmärtää paremmin. Tutkielmalle asetetut tutkimuskysymykset on esitetty tutkielman johdantokappaleessa. Tärkeimpänä tutkielman tavoitteena ja tutkimuskysymyksenä oli vastata siihen, miten tutkielman aiheena olevien lakien tavoitteet ovat muuttuneet, ja vastaavatko nykyiset lait alkuperäisten lakien tavoitteita. Lisäksi tarkoituksena oli tutkia, eroavatko tutkielman aiheena olevien verojen tavoitteet toisistaan sekä pohtia terveysveron suhdetta muihin tutkielmassa esiteltyihin veroihin.

Vastaukset tutkimuskysymyksiin on esitetty tutkielman viimeisessä pääluvussa. Vastauksena esitettyihin tutkimuskysymyksiin voidaan todeta, että nykyiset lait vastaavat alkuperäisten lakien lähes pelkästään fiskaalisia tavoitteita. Tavoitteiden voidaan kuitenkin ajatella monipuolistuneen mahdollisesti esimerkiksi terveyteen liittyvän tutkimustiedon lisääntymisen myötä siten, että nykyään lakien säätämisen yhteydessä kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota myös terveystalouteen tavoitteisiin. Myös eri verojen tavoitteet ovat keskenään pääasiassa yhdenmukaisia. Terveysveron käsittelyn yhteydessä todettiin myös sen tavoitteiden olevan samankaltaisia muiden tutkielmassa käsiteltyjen verojen tavoitteiden kanssa. Erona voidaan pitää sitä, että terveysveron kohdalla ei ole voimassa olevaa tai kumottua lainsäädäntöä, jolloin sitä ei voida tarkastella tutkielmassa täysin muiden verojen tavoin.

Tutkielman tutkimussuuntaus on oikeushistoriallinen, eli se tarkastelee oikeutta historiallisesta näkökulmasta. Tutkielma on toteutettu kvalitatiivisena tutkimuksena tarkastellen aiheeseen liittyvää kirjallisuutta. Lähdeaineistona on käytetty muun muassa voimassa olevaa ja kumottua lainsäädäntöä, hallituksen esityksiä sekä muuta kirjallisuutta. Tutkielmassa käytetty lähdeaineisto on lueteltu kokonaisuudessaan tutkielman lähdeluettelossa.

Avainsanat: vero, verotus, vero-oikeus, historia, oikeushistoria, alkoholivero, tupakkavero, makeisvero, virvoitusjuomavero, terveysvero, terveys, terveystaloudellinen politiikka

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET .....	IV
LYHENTEET .....	XII
1. JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkielman aiheen esittely .....	1
1.1.1 Aluksi .....	1
1.1.2 Alkoholivero .....	1
1.1.3 Tupakkavero .....	2
1.1.4 Makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomavero .....	3
1.1.5 Terveysvero .....	6
1.2 Tutkielman aiheen rajaus, tutkimuskysymykset ja -metodit .....	8
2. TERVEYSPERUSTEISET VEROT 1600-1800-LUVULLA .....	14
2.1 Alkoholiverotus Ruotsin vallan aikana .....	14
2.2 Tupakkaverotus Ruotsin vallan aikana .....	16
2.3 Alkoholiverotus Suomen autonomian aikana .....	17
2.4 Tupakkaverotus Suomen autonomian aikana .....	18
3. TERVEYSPERUSTEISET VEROT SUOMEN ITSENÄISTYMISESTÄ 1990-LUVUN PUOLIVÄLIIN .....	20
3.1 Alkoholiverotus 1900-luvulla .....	20
3.2 Tupakkaverotus 1900-luvulla .....	27
3.3 Makeis- ja virvoitusjuomaverotus 1900-luvulla .....	30
3.4 Muita aiheeseen liittyviä veroja 1900-luvulla .....	34
3.4.1 Sokerivero .....	34
3.4.2 Ravintorasvavero .....	35
3.5 Valmisteverojärjestelmän uudistus 1980-luvulla .....	37
4. TERVEYSPERUSTEISET VEROT EU-JÄSENYYDESTÄ NYKYAIKAAN .....	40
4.1 EU-jäsenyys ja alkoholiverotus .....	40
4.2 EU-jäsenyys ja tupakkaverotus .....	44
4.3 EU-jäsenyys ja makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaverotus .....	50
5. TERVEYSVERO OSANA TERVEYSPERUSTEISTA VEROTUSTA .....	57
5.1 Makeisveron uudelleen käyttöönnotosta sokeriverotyöryhmän raporttiin 57	
5.2 SOSTEn terveysveromalli .....	63
6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	67

# LÄHTEET

HE 19/1918

Hallituksen esitys Suomen eduskunnalle tupakkavalmisteverosta.

HE 32/1023

Hallituksen esitys eduskunnalle tupakkavalmisteverolain uudistamisesta.

HE 49/1925

Hallituksen esitys eduskunnalle makeisvalmisteverosta.

HE 2/1932

Hallituksen esitys eduskunnalla laiksi väkiviinasta ja marjaviineistä suoritettavasta valmisteverosta.

HE 3/1932

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mallasjuomaverosta.

HE 106/1937

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väkiviinasta suoritettavasta verosta.

HE 35/1939

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sokerista suoritettavasta valmisteverosta.

HE 58/1940

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi virvoitusjuomaverosta.

HE 115/1953

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi makeisvalmisteverosta.

HE 1/1958

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi virvoitusjuomaverosta.

HE 45/1958

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräistä ravintorasvoista suoritettavasta valmisteverosta.

HE 70/1962

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinoimisrahastosta.

HE 186/1964

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi mallasjuomaverosta annetun lain sekä miedon mallasjuoman tehdasmaisesta valmistuksesta ja myynnistä annetun lain muuttamisesta.

HE 96/1967

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholijuomaverosta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 242/1974

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sokerijuurikkaasta valmistettujen tuotteiden valmisteverosta.

HE 67/1975

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi virvoitusjuomaverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 156/1975

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi.

HE 186/1977

Hallituksen esitys eduskunnalle tuontimaksulaiksi, laeiksi eräiden ravintorasvojen valmisteverosta ja öljyvähkirehujen valmisteverosta sekä laeiksi tullitariffin, valmisteverotuslain 1 §:n, kustannustason nousun ehkäisemisestä eräissä tapauksissa annetun lain 2 §:n ja keskioluen ja vahvan oluen valmisteverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 85/1979

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta.

HE 90/1979

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elintarviketuotteiden valmisteverosta.

HE 106/1980

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravintorasvaverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 123/1982

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarviketuotteiden valmisteverosta, makeisverosta, olutverosta ja virvoitusjuomaverosta annettujen lakien muuttamisesta.

HE 150/1984

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi virvoitusjuomaverosta ja elintarvikkeiden valmisteverosta annettujen lakien muuttamisesta sekä olutverosta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta.

HE 131/1990

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholijuomaverosta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta.

HE 191/1990

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravintorasvaverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 30/1994

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholijuomaverosta.

HE 119/1994

Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 237/1994

Hallituksen esitys eduskunnalle valmisteverotusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 66/1995

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 124/1998

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi makeis- ja virvoitusjuomaverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 80/2003

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmisteverotuslain sekä alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 60/2007

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta.

HE 148/2010

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta sekä eräiden valmisteverotusta koskevien lakien muuttamisesta.

HE 15/2016

Hallituksen esitys eduskunnalle tupakkalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 137/2016

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain sekä eräiden juomapakkausten valmisteverosta annetun lain 3 §:n ja liitteen muuttamisesta.

HE 138/2016

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 100/2017

Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaeiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 141/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta.

HE 143/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 175/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain muuttamisesta.

Haatanen – Sianoja 1992

Haatanen, Pekka – Sianoja, Kyösti: Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon: sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. VAPK-kustannus, 1992.

Hellsten 1993

Hellsten, Katri: Vaivashoidosta hyvinvointivaltion kriisiin: hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Hakapaino Oy, 1993.

Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum Media Oy, 2008.

Juanto 1998

Juanto, Leila: Valmisteverotus. Lakimiesliiton kustannus, 1998.

## Juanto 2001

Juanto, Leila: Tupakasta energiaan: Valmisteverotus Suomen itsenäisyyden aikana. Teoksessa Leila Juanto – Terhi Kivistö – Christer Kuvaja – Esko Linnakangas – Sami Myöhänen – Suvianna Seppälä – Hannu Välimäki – Jussi T. Lappalainen (toim.) Verotushistoriaa 2. Tulostettu 16.10.2021. <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/kirjat/264.pdf>.

## Kekkonen 2013

Kekkonen, Jukka: Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, 2013.

## Kärhä – Puisto 2020

Kärhä, Tatu – Puisto, Arne: Laittoman valtiontuen takaisinperintä. Defensor Legis N:o 5/2020. Tulostettu 15.12.2021. [https://www.hpp.fi/wp-content/uploads/2021/01/dl-5\\_20\\_puisto\\_karha\\_e.pdf](https://www.hpp.fi/wp-content/uploads/2021/01/dl-5_20_puisto_karha_e.pdf).

## Linnakangas 2017

Linnakangas, Esko: Suomen kulutusverotuksen historia ja veneveeron haaksirikko. Tulostettu 3.9.2021. [helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/201585/Suomen%20kulutusverotuksen%20historia%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/201585/Suomen%20kulutusverotuksen%20historia%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

## Linnakangas 2019

Linnakangas, Esko: Verokarhun keitto ja drinkkikirja: terve elintarvikeverotus. Tulostettu 3.9.2021. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/302637/Verokarhun%20keittokirja.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

## Peltonen 1997

Peltonen, Matti: Kerta kiellon päälle: suomalainen kieltolakimentaliteetti vuoden 1733 juopumusasetuksesta kieltolain kumoamiseen 1932. Hanki ja Jää, 1997.

## Pulkkinen 2015

Pulkkinen, Jonna: Kieltolaki: Kielletyn viinan historia Suomessa. Minerva Kustannus Oy, 2015.

## Simpura, 1982

Simpura, Jorma: Vapaan viinan aika: 50 vuotta suomalaista alkoholipolitiikkaa. Kirjayhtymä, 1982.



## SOSTE 2020

Suomen sosiaali ja terveys ry: Selvitys terveystalouden valmisteverosta. Tulostettu 12.9.2021. [https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2020/03/SOSTEn\\_selvitys\\_terveystalouden\\_valmisteverosta\\_julkaisu.pdf](https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2020/03/SOSTEn_selvitys_terveystalouden_valmisteverosta_julkaisu.pdf).

## SOSTE 2020

Suomen sosiaali ja terveys ry: Jatkoselvitys terveystalouden valmisteverosta. Tulostettu 1.12.2021. [https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2021/02/Terveystalouden\\_valmistevero\\_SOSTE\\_Jatkoselvitys-1.pdf](https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2021/02/Terveystalouden_valmistevero_SOSTE_Jatkoselvitys-1.pdf).

## Suomen virallinen tilasto (SVT) 2021

Suomen virallinen tilasto (SVT): Verot ja veronluonteiset maksut 2020. Tilastokeskus. Viitattu 11.9.2021. [http://www.stat.fi/til/vermak/2020/vermak\\_2020\\_2021-03-15\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vermak/2020/vermak_2020_2021-03-15_tie_001_fi.html).

## Tala 2005

Tala Jyrki: Lain tavoitteenasettelu oikeustieteen kannalta. Tulostettu 18.12.2021. <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/artikkelit/4343.pdf>.

## Valtioneuvosto 2011

Valtioneuvosto: Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Tulostettu 31.10.2021. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a/Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf?t=1414577287000>.

## Valtioneuvosto 2019

Valtioneuvosto: Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma. Tulostettu 20.11.2021. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN\\_2019\\_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

## Valtiovarainministeriö 2013

Valtiovarainministeriö: Sokeriverotyöryhmän loppuraportti. Tulostettu 12.9.2021. <https://vm.fi/documents/10623/1236817/Sokeriveroty%C3%B6ryhm%C3%A4+loppuraportti/8ebdf05f-710a-4878-aeb5-9d814f6e63c9/Sokeriveroty%C3%B6ryhm%C3%A4+loppuraportti.pdf>.

## VaVM 27/1925

Valtiovarainvaliokunnan mietintö N:o 27 hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi makeisvalmisteverosta.



Vehviläinen 1966

Vehviläinen, Olli: Vuosisata kotipolton kieltämisestä. Tulostettu 16.10.2021. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/128169/attachment\\_data/asset\\_data/file\\_data/1966-3-vehvilainen.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/128169/attachment_data/asset_data/file_data/1966-3-vehvilainen.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

WHO 2015

World Health Organization: Good practice brief – public health product tax in Hungary. Tulostettu 16.12.2021. [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf).

## LYHENTEET

EFTA	Euroopan vapaakauppajärjestö
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SOSTE	Suomen sosiaali ja terveys ry
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö
WHO	Maailman terveysjärjestö (World Health Organization)

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman aiheen esittely

### 1.1.1 Aluksi

Verotuksella on erilaisia tavoitteita. Tärkeimmän, eli fiskaalisen tavoitteen lisäksi verotuksella voidaan esimerkiksi pyrkiä vaikuttamaan ihmisten terveyteen. Tämä voidaan toteuttaa eri keinoin, joista yksi on kulutukseen vaikuttaminen terveydelle haitallisten tuotteiden verotuksen kautta. Tämän Pro gradu -tutkielman aiheena on terveysperusteisten verojen historia ja tavoitteet. Käsittelyn kohteena ovat erityisesti alkoholi-, tupakka- ja makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomavero sekä terveysvero. Lisäksi tutkielmassa käsitellään muita aiheeseen liittyviä veroja, kuten sokeri- ja ravintorasvaveroa. Tarkoituksena on tutustua terveysperusteisten verojen historiaan ja niiden tavoitteisiin sekä muun muassa selvittää, miten kyseisten verojen tavoitteet ovat muuttuneet ajan kuluessa. Tutkimuskysymyksiä käsitellään tarkemmin tämän pääluvun loppupuolella. Tavoitteena on muodostaa kuva tutkielman aiheena olevien verojen historiasta ja niiden tavoitteista sekä pohtia verotuksessa tapahtuneiden muutosten taustalla olevia syitä. Tutkielma pyrkii täten selvittämään, miten verotus on muuttunut, ja miksi muutokset ovat tapahtuneet.

### 1.1.2 Alkoholivero

Alkoholiverosta säädetään alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetussa laissa. Kyseessä on valmistevero, jonka määrä riippuu lain 4 §:n mukaisesti tuotteen etyylialkoholipitoisuudesta tai juomamäärästä. Veronmaksuvelvollisuus määräytyy sen mukaan, onko kyseessä alkoholin valmistaja tai maahantuoja vai yksityishenkilö. Valmistajan ja maahantuojan osalta veron suorittamisvelvollisuus syntyy valmisteverolain 7 §:n mukaisesti, kun valmisteverolain alainen tuote luovutetaan kulutukseen Suomessa. Eli alkoholin valmistajat ja maahantuoja

maksavat aina alkoholiveroa alkoholituotteista, jotka joko valmistetaan Suomessa tai vastaanotetaan Suomeen ulkomailta. Yksityishenkilön osalta alkoholiveron määräämisen perusteista säädetään alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain 5 §:ssä. Sen mukaan se, joka tuo Suomeen mukanaan omaa käyttöönsä varten alkoholijuomia enemmän kuin valmisteverotuslaissa säädetään verottomaksi, on velvollinen suorittamaan ylimenevältä osalta alkoholijuomaveroa sen mukaan kuin alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetussa laissa säädetään. Täten alkoholin tuonti Suomeen omaa käyttöä varten on säädetty osittain verovapaaksi. Lain sanamuoto on kuitenkin tarkka, ja osittainen verovapaus käsittää pelkästään alkoholin tuonnin omaan käyttöön, eikä esimerkiksi niiden tilaamista tai lähettämistä itselle toisesta maasta, jolloin yksityishenkilö on velvollinen maksamaan valmisteveroa hankkimastaan alkoholista.

Alkoholista säädetään myös alkoholilaissa, jonka 1 §:n mukaan alkoholilain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. Alkoholiin liittyvän elinkeinotoiminnan rajoittamisen ja valvonnan lisäksi myös verotus on yksi keino vaikuttaa alkoholin kulutukseen ja sen aiheuttamiin haittoihin. Alkoholiverokertymä oli vuonna 2020 noin 1,5 miljardia euroa<sup>1</sup>, joten terveystaloudellisten merkitysten lisäksi sillä on myös suuri fiskaalinen merkitys.

### **1.1.3 Tupakkavero**

Tupakkaverosta säädetään tupakkaverosta annetusta laissa. Lain 1 §:n mukaan tupakkaveron tarkoituksena on muun ohella edistää niitä tavoitteita, joista säädetään tupakkalaissa. Tupakkalain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Tavoitteen saavuttamiseksi tupakkalaissa säädetään toimenpiteistä, joilla ehkäistään

---

<sup>1</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT) 2021.

tupakkatuotteiden käytön aloittamista ja nikotiiniriippuvuuden syntymistä sekä edistetään tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden käytön lopettamista ja suojellaan väestöä altistumiselta niiden savulle.

Tupakkavero suoritetaan tupakkaverosta annetun lain 8 §:n mukaan tuotteen vähittäismyyntihinnasta. Vähittäismyyntihinnalla tarkoitetaan lain 9 §:n mukaan verovelvollisen<sup>2</sup> ilmoittamaa vähittäismyyntihintaa. Verovelvollisen on siten ennen tupakkatuotteiden luovutusta kulutukseen Suomessa varustettava tupakkatuotteet vähittäismyyntipäällyksiin suojakelman alle kiinnitettävillä hintalipukkeilla, joista säädetään lain 11 §:ssä tai vähittäismyyntipakkauksiin painettavalla tekstillä, josta käy ilmi tuotteen vähittäismyyntihinta. Savukkeista, sikareista ja pikkusikareista, piippu- ja savuketupakasta sekä savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta vero suoritetaan lisäksi yksikköverona. Yksikkövero tarkoittaa veron osaa, joka lasketaan tuotteen kappalemäärän, painon tai tilavuuden perusteella. Tupakkaveron verokertymä oli vuonna 2020 noin 1,1 miljardia euroa<sup>3</sup>, joten alkoholiverokertymän lisäksi myös tupakkaverolla on suuri fiskaalinen merkitys.

#### **1.1.4 Makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomavero**

Viimeinen yhtenäinen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien verotusta koskeva laki tuli Suomessa voimaan 1.1.2011. Kyseessä oli laki makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta. Nykyinen voimassa oleva laki virvoitusjuomaverosta on tullut voimaan 1.1.2017.

Hallituksen esitys 137/2016 käsittelee makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain muuttamista. Sen mukaan alkoholijuomista, tupakkatuotteista ja energiatuotteista kannettavat valmisteverot on yhdenmukaistettu Euroopan unionissa siten, että verojen rakenteesta ja vähimmäisverosta on säädetty tuotekohtaisilla direktiiveillä. Lisäksi näitä tuotteita

---

<sup>2</sup> Tupakkavero on alkoholiveron tavoin valmistevero, jonka verovelvollisuus määräytyy samoin perustein kuin alkoholiveron osalta.

<sup>3</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT) 2021.

koskevat menettelysäännökset on yhdenmukaistettu valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja valmisteverotusdirektiivillä (2008/118/EY). Näiden yhdenmukaistettujen valmisteverojen lisäksi jäsenvaltiot voivat kantaa kansallisia valmisteveroja<sup>4</sup>, mikäli ne noudattavat valmisteverotusdirektiivin ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, SEUT:n, määräyksiä. Merkittävimmät rajoitukset kansallisille veroille asettavat SEUT:n syrjimättömyysperiaate ja valtioneuvoston määräykset.<sup>5</sup>

Syrjimättömyysperiaate toteutuu SEUT:n 110 artiklan mukaan siten, että jäsenvaltiot eivät määrää muiden jäsenvaltioiden tuotteille minkäänlaisia korkeampia välittömiä tai välillisiä sisäisiä maksuja kuin ne välittömästi tai välillisesti määräävät kotimaisille tuotteille. Valtioneuvoston määräykset puolestaan rajoittavat kansallisia veroja siten, että niiden on oltava keskenään yhteensopivia. Hallituksen esityksen 137/2016 mukaan esimerkiksi verovapauksien muodossa myönnettäviä tukielementtejä saatetaan pitää SEUT:n<sup>6</sup> mukaisena valtioneuvoston tukena, mikäli ne eivät ole yleisen verojärjestelmän mukaisia ja täyttävät muut valtioneuvoston tarkoitetut ehdot. Verotuksen tavoitteilla ja tosiasiallisilla vaikutuksilla on suuri merkitys valtioneuvoston arvioinnin kannalta. Tuotteita voidaan rajata verotuksen ulkopuolelle vain silloin, jos se on objektiivisesti oikeutettua eikä vapautus rajoita tai heikennä määritettyjen tavoitteiden toteutumista.<sup>7</sup>

Hallituksen esityksessä 137/2016 on esitetty valtioneuvoston käyttöönottoon liittyviä toimenpiteitä sekä toimenpiteitä sen suhteen, mikäli Euroopan unionin komissio katsoo tuen olevan kielletty valtioneuvoston tuki. SEUT:n 108 artiklan 3 kohdan mukaan valtioneuvoston tukiksi katsottavat toimenpiteet on ilmoitettava Euroopan unionin komissiolle ennen niiden käyttöönottoa. Menettelyn tarkoituksena on varmistaa niiden soveltuvuus yhteismarkkinoille. Tuki on laitonta, mikäli se on myönnetty

---

<sup>4</sup> Esimerkiksi nykyinen voimassa oleva virvoitusjuomavero on kansallinen valmistevero.

<sup>5</sup> HE 137/2016, s. 8.

<sup>6</sup> SEUT:n 107 artikla käsittelee erityisesti kilpailun vääristymistä ja tuen valikoivuutta: ”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

<sup>7</sup> HE 137/2016, s. 8.



ilman SEUT:n 108 artiklan 3 kohdassa mainittua ennakoilmoitusmenettelyä, eikä tukitoimenpiteitä voida myöskään ottaa käyttöön ennen kuin komissio on hyväksynyt kyseisen tukijärjestelmän. Mikäli komissio katsoo verojärjestelmän sisältävän kiellettyä valtiontukea, se vaatii SEUT:n 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltiota poistamaan tuen tai muuttamaan sitä. Laittoman valtiontuen takaisinperinnästä ei ole säädetty perussopimustasolla. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan laittoman valtiontuen takaisinperintä on kuitenkin johdonmukainen seuraus tuen toteutamisesta sääntöjenvastaiseksi. Takaisinperinnän tarkoituksena on poistaa sääntöjenvastaisesta tuesta saadusta kilpailuedusta aiheutunut kilpailun vääristymä. Takaisinperintä toteutetaan kansallisten säännösten ja menettelyn nojalla.<sup>8</sup> Suomessa takaisinperinnän määräaika on valtionavustuslain 28 §:n mukaisesti 10 vuotta, jonka aikana laitton valtiontuki voidaan periä tuensaajalta takaisin korkoineen.

Mutta miten hallituksen esityksessä 137/2016 määritellyt syrjimättömyysperiaate ja erityisesti valtiontukimääräykset liittyvät makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain muuttamiseen? Esityksen mukaan Euroopan unionin komissiolle on tehty kaksi makeisverolain veropohjan rajauksiin liittyvää valtiontukikantelua. Komission mukaan silloin voimassa ollut laki ei kohtele samanlaisia tuotteita veron tavoitteen kannalta neutraalisti ja voi siksi sisältää valtiontueksi katsottavaa verotukea veron ulkopuolelle jääville tuotteille. Eli toisin sanoen muutokset makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annettuun lakiin olivat lähtöisin Euroopan unionin komissiolta. Koska virvoitusjuomien kohdalla veropohja on makeisiin ja jäätelöön verrattuna laajempi, eikä veron ulkopuolelle jää veronalaisten tuotteiden kanssa samankaltaisiksi katsottavia tuotteita, hallituksen esityksessä katsottiin, että virvoitusjuomaverosta ei tarvitse luopua.<sup>9</sup> Täten nykyinen voimassa oleva laki koskee pelkästään virvoitusjuomia.

---

<sup>8</sup> Kärhä – Puisto 2020, s. 807-808.

<sup>9</sup> HE 137/2016, s. 9.

Virvoitusjuomaverosta annetun lain 3 §:n mukaan vero määrätään tuotteen nettopainosta, jolla tarkoitetaan tuotteen painoa ilman pakkausta ja ei-syötäviä ainesosia. Lain 1 §:n mukaan lakia ei sovelleta, jos virvoitusjuomia valmistaa tai tuottaa oikeudellisesti ja taloudellisesti muista saman toimialan valmistajista riippumaton valmistaja, jonka kalenterivuoden aikana kulutukseen luovuttamien tuotteiden määrä on enintään 50 000 litraa valmista, juotavaa virvoitusjuomaa. Virvoitusjuomavero on siten valmistevero, ja veroa maksavat valmistajat ja maahantuojat. Virvoitusjuomaveron verokertymä oli vuonna 2020 noin 209 miljoonaa<sup>10</sup> euroa.

### **1.1.5 Terveysvero**

Terveysvero eroaa edellä esitellyistä terveysperusteisista veroista siten, että sitä ei ainakaan vielä ole otettu käyttöön Suomessa, joten siitä ei löydy voimassa olevaa tai kumottua lainsäädäntöä. Nykyinen esitetty Suomen terveysveromalli on lähtöisin SOSTEn eli Suomen sosiaali ja terveys ry:n esityksestä. SOSTEn esittämän terveysveromallin historia on lähtöisin vuodelta 2013, jolloin valtiovarainministeriön sokeriverotyöryhmä julkaisi loppuraporttinsa sokeriveroon liittyen. Työryhmä vertaili tällöin kolmea veromallia, jotka olivat kokonaissokeripitoisuuteen perustuva veromalli, silloinen makeisveron kaltainen veromalli ja näiden kahden yhdistelmämalli. Loppuraportin mukaan yhdistelmämallissa vero voisi määräytyä painon tai tilavuuden mukaan, mutta verotasot määriteltäisiin sokeripitoisuuden mukaan luokittain. Raportissa esiteltyä yhdistelmämallia pidettiin terveyden edistämisen kannalta optimaalisimpana verrattuna kahteen muuhun vaihtoehtoon, mutta sen käyttöönottoon liittyi monia ongelmia, kuten hallinnollinen taakka, EU-oikeudellinen yhteensopivuus ja sokeripitoisuuden ilmoittamisvelvollisuuden voimaantulo vasta vuonna 2017.<sup>11</sup> SOSTEn esityksen mukaan kaikki sokeriverotyöryhmän havaitsemat esteet yhdistelmäveron käyttöönottoon liittyen ovat poistuneet. Täten SOSTE esittää Suomen terveysveromalliksi

---

<sup>10</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT) 2021.

<sup>11</sup> Valtiovarainministeriö 2013.

yhdistelmäveron kaltaista veromallia, jota laajennettaisiin koskemaan myös tyydyttynyttä rasvaa ja suolaa.<sup>12</sup>

SOSTEn esittämässä Suomen terveysveromallissa verotettavien tuotteiden tekninen valikointi tapahtuisi tullitariffinimikkeistöä<sup>13</sup> hyödyntäen. Veron piiriin valikoituvat tuoteryhmät määriteltäisiin veron tavoitteita noudattaen, ja ulkopuolelle rajattavat tuotteet olisivat puolestaan sellaisia, joiden verottaminen ei olisi linjassa veron tavoitteen, eli terveellisen ravitsemuksen edistämisen kanssa. Täten veropohjasta jätettäisiin pois sellaiset tuotteet, joita voidaan pitää terveellisenä, mutta jotka sisältävät luonnostaan paljon terveydelle haitallisia ravintoaineita. Tällaisia tuotteita olisivat esimerkiksi kasvikset, hedelmät ja marjat, jotka sisältävät luonnostaan paljon sokeria sekä esimerkiksi pähkinät, avokado ja lohi, jotka sisältävät luonnostaan paljon rasvaa. Tuotteen kuuluminen johonkin veronalaiseen tullitariffiryhmään ei selvityksen mukaan kuitenkaan vielä tarkoita sitä, että tuotteesta kuuluu maksaa vero, vaan verovelvollisuuden laukaisisi vasta tietyn ravintoainepitoisuuden raja-arvon ylittyminen. Raja-arvot puolestaan määritettäisiin siten, että ne edistävät terveellistä ravitsemusta.<sup>14</sup>

Veron määrä laskettaisiin SOSTEn selvityksen mukaan tuotteen painon tai tilavuuden mukaan siten, että verorasitus kasvaisi myös tuotteen sokeri-, rasva- ja suolapitoisuuden lisääntyessä. Veroa kannettaisiin veroluokkien mukaisesti ja ne asetettaisiin siten, että ne kannustavat valmistajia valmistamaan terveellisempiä tuotteita ja siirtymään sillä tavoin alemmalle verotasolle. Näin veroluokkiin perustuva terveysvero edistäisi mallin mukaan veron tarkoitusta.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Suomen sosiaali ja terveys ry 2020, s. 21.

<sup>13</sup> Myös makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain kohdalla rajanveto veronalaisten ja veron ulkopuolella olevien tuotteiden välillä pyrittiin määrittelemään riittävän tarkasti perustamalla se tullitariffin nimikkeisiin. Euroopan komissio kuitenkin ilmoitti epävirallisena kantanaan, että silloiseen, tullitariffin nimikkeisiin sidottuun ja valtiontaloudellisiin perustein kannettavaan veroon voi sisältyä valtiontueksi katsottavia elementtejä. Ks. tarkemmin: HE 137/2016, s. 9.

<sup>14</sup> Suomen sosiaali ja terveys ry 2020, s. 25.

<sup>15</sup> Suomen sosiaali ja terveys ry 2020, s. 26.

SOSTEn antaman selvityksen mukaan tarkoituksena on, että tuottajat valmistaisivat terveellisempiä tuotteita yllä esiteltyllä tavalla siten, että voisivat sen myötä siirtyä alemmalle verotasolle. Samalla terveydelle haitallisten tuotteiden kulutus vähentyisi, mikä säästäisi julkisen vallan kuluja. Lisäksi terveysverolla olisi luonnollisesti myös oma fiskaalinen merkityksensä. Mallin mukaan kapea, esimerkiksi pelkän sokerin verottamiseen keskittyvä terveysvero ei täytä terveyden edistämiseen liittyviä tavoitteita yhtä tehokkaasti kuin laajempi terveysvero. Tämän vuoksi SOSTE ehdottaa selvityksessään, että terveysperusteisen valmisteveron veropohja säädettäisiin mahdollisimman laajaksi ottamalla siihen mukaan myös tuotteet, joissa on korkea suola- tai tyydyttyneen rasvan pitoisuus.<sup>16</sup>

## **1.2 Tutkielman aiheen rajaus, tutkimuskysymykset ja -menetelmät**

Tämä Pro gradu -tutkielma käsittelee yllä esiteltyjen terveysperusteisten verojen historiaa ja tavoitteita. Aihe on rajattu koskemaan alkoholi- ja tupakkaveroa sekä makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaveroa, sillä erityisesti kyseisten tuoteryhmien verotusta on perusteltu kulutusta hillitsevillä terveystaloudellisilla syillä. Täten edellä mainittujen verojen tavoitteet eroavat osaltaan verotuksen tyypillisistä fiskaalisista tavoitteista, mikä puolestaan luo mielenkiintoisen tarkastelunäkökulman tutkielmalle, sillä terveystaloudellisten tavoitteiden lisäksi niiden verotuksella on kuitenkin myös omat fiskaaliset merkityksensä. Aihetta on sen laajuuden vuoksi rajattu koskemaan pelkästään tai ainakin lähes kokonaan Suomen lainsäädäntöä, jolloin muiden maiden lainsäädännöt jäävät tutkielman ulkopuolelle tai vain maininnan varaan.

Historian tarkastelun lisäksi voidaan luonnollisena jatkumona pitää myös tulevaisuuden tarkastelua. Tämän vuoksi tupakka- ja alkoholiveron sekä makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaveron tarkastelun lisäksi tutkielmassa tarkastellaan tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvia muutoksia terveysperusteisten verojen

---

<sup>16</sup> Suomen sosiaali ja terveys ry 2020, s. 27-28.

saralla. Tämän vuoksi yhtenä tutkielman aiheena on myös terveysveromalli sen ajankohtaisen luonteen vuoksi.

Tärkeimpänä tutkimuskysymyksenä tässä tutkielmassa on: ”Miten tutkielman aiheena olevien lakien tavoitteet ovat muuttuneet, ja vastaavatko nykyiset lait alkuperäisten lakien tavoitteita?”. Tarkoituksena on edellä mainittujen tuoteryhmien verotuksen historian ja sitä kautta niiden alkuperäisten tavoitteiden selvittämisen lisäksi verrata niiden tavoitteita nykytilanteeseen ja katsoa, onko lakien tavoitteet pysyneet samanlaisina ajan kuluessa, vai ovatko ne lähteneet kehittymään jopa odottamattomiin suuntiin. Mikäli muutoksia lakien alkuperäisiin tavoitteisiin ilmenee, tutkielmassa on tarkoituksena pohtia myös syitä tavoitteiden muutoksille. Tämä edellyttää kullekin ajanjaksolle tyypillisen yhteiskuntatilanteen tarkastelua. Perusteluna valitulle tutkimuskysymykselle voidaan pitää terveysperusteisten verojen pitkää historiaa, jolloin on luonnollisesti mahdollisuus siihen, että myös niiden verotukselliset tavoitteet ovat muuttuneet ajan kuluessa esimerkiksi vallitsevasta yhteiskuntatilanteesta riippuen.

Toisena tutkimuskysymyksenä on terveysperusteisten verojen mahdolliset keskinäiset eroavaisuudet, eli: ”Eroavatko tutkielmassa käsiteltyjen verojen tavoitteet toisistaan?”. Tarkoitus on ottaa selvää siitä, onko esimerkiksi kaikkien tutkielman aiheena olevien verojen ensisijaiset tavoitteet puhtaasti terveyspoliittisia, vai onko esimerkiksi jonkin tuoteryhmän verotuksen taustalla muita enemmän fiskaalisia tavoitteita.

Alkoholi- ja tupakkaveron sekä makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaverojen tarkastelun lisäksi yhtenä tutkielman aiheena on terveysvero. Koska kyseessä on uusi vero, jota ei ainakaan vielä ole otettu Suomessa käyttöön, ei sitä voida tarkastella ensimmäisenä esitetyn tutkimuskysymyksen mukaisesti, vaan terveysveroa käsitellään pikemminkin sen avulla haluttavien muutosten ja siihen liittyvien ongelmakohtien kautta. Samalla voidaan pohtia toisen tutkimuskysymyksen mukaisesti sen suhdetta muihin terveysperusteisiin veroihin.

Tutkielman tutkimussuuntaus on oikeushistoriallinen. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkielma tarkastelee oikeutta historiallisesta näkökulmasta. Tarkoituksena on yhdistää tutkielman aiheena oleva lainsäädäntö ja sen muuttuminen ajalleen tyypilliseen, historialliseen, kontekstiinsa. Tämä puolestaan helpottaa ymmärrystä sen suhteen, miksi lainsäädäntö on muuttunut tietyssä aikana tietyllä tavalla. Jukka Kekkonen (2009) mukaan oikeushistoria ja sen tutkimus on oikeudellisen muutoksen analyysiä. Tällöin tarkastelijan on selvitettävä, miten ja miksi oikeus on muuttunut. Kekkonen jakaa oikeushistorian tutkimuskohteena olevan oikeuden siten, että tarkastelun kohteena voi olla eri aikoina annetut säädökset, oikeudelliset instituutiot, oikeuskäytäntö, oikeudellinen ajattelu, lakimiesprofessio ja lakimieskunnan omaksuma ideologia sekä oikeuskulttuuri.<sup>17</sup> Tässä tutkielmassa tarkastellaan erityisesti säädöksiä ja niiden taustalla olevia lainvalmisteluaineistoja, erityisesti hallituksen esityksiä, jotka ovat tärkeää lähdemateriaalia selvitettäessä tietyn lain syntyä tai säännösten sisältöä<sup>18</sup>. Hallituksen esityksiä voidaankin pitää tutkielman keskeisimpänä lähdeaineistona, sillä niiden avulla tutkielmassa tutustutaan lainsäädännössä tapahtuneisiin muutoksiin ja samalla muodostetaan käsitys muutoksien taustalla vaikuttaneesta yhteiskunnallisesta tilanteesta. Lähdeaineistona on myös muuta aiheeseen liittyvää kirjallisuutta laajemman kuvan hahmottamiseksi. Tutkimusainestoa on analysoitu siten, että lopullinen tutkielmassa käytetty aineisto vastaa mahdollisimman tarkasti tutkielman tavoitteisiin ja tutkimuskysymyksiin.

Oikeushistorian lähtökohta on hakea tutkimuskohteensa oikeudesta, minkä kautta rakentuu sen ominaislaatu ja identiteetti. Toisen puolen oikeushistorian tutkimukselle muodostaa historian tutkimus. Historiantutkimuksen metodiopin perinteisiä ja luonnollisia ydinkysymyksiä ovat muutosten kontekstualisointiin, selittämiseen ja tulkintaan liittyvä problematiikka sekä lähdekritiikki.<sup>19</sup> Näiden molempien puolien yhdistäminen on myös tämän tutkielman lähtökohta.

---

<sup>17</sup> Kekkonen 2013, s. 6-8, 10.

<sup>18</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 55.

<sup>19</sup> Kekkonen 2013, s. 16.

Tutkielma on toteutettu kvalitatiivisena eli laadullisena, koska sen voidaan katsoa vastaavan kvantitatiivista eli määrällistä tutkimusta paremmin aiemmin esitettyihin tutkimuskysymyksiin, ja olevan tutkimustyyppinä paremmin sovellettavissa tutkielmassa käytettyyn aineistoon. Jukka Kekkonen (2009) nostaa kvalitatiivisen metodologian yhteydessä esiin käsitteen mikrohistoria, jossa tarkastelun keskiöön on nostettu tietty yksittäinen tapaus, ilmiö, henkilö tai jopa teksti, jonka tarkan ”läpivalaisun” tai ”läpilukemisen” kautta on lähdetty valottamaan jotain laajempaa oikeudellista ja usein myös yhteiskunnallista ilmiötä. Mikrohistoriassa liikutaan siten yksittäisestä tapauksesta yleisimpiin ilmiöihin.<sup>20</sup> Myös tässä tutkielmassa on mikrohistoriallisia piirteitä, sillä tarkastelun kohteena ovat muun muassa tietyt, yksittäiset hallituksen esitykset, joiden muodostaman kokonaisuuden kautta pyritään vastaavaan tutkielmassa esitettyihin tutkimuskysymyksiin, ja jotka pyritään liittämään osaksi laajempaa yhteiskunnallista kontekstia.

Tutkielman aiheena olevien verojen ja niihin kohdistuneiden muutosten lisäksi tutkielmassa on keskeistä laille asetettujen tavoitteiden tarkastelu. Esimerkiksi Jyrki Tala (2005) kirjoittaa lain tavoitteenasettelusta oikeustieteen kannalta. Talan mukaan lain tavoitteenasettelu kiinnostaa oikeustutkimusta lähinnä kahdesta näkökulmasta. Lain tarkoitusta, historiallisen lainsäätäjän tavoitetta ja lainsäädännön objektiivista tarkoitusta tutkimalla voidaan hakea apua lain soveltamisen ja tulkinnan ongelmiin. Lisäksi lain tavoitteenasettelu kiinnostaa oikeustutkimuksessa lainsäädäntötutkimukseksi kutsuttua tarkastelutapaa. Lainsäädäntötutkimus pyrkii kattamaan lain koko elinkaaren. Sen keskeisimpiä kohdealoja ovat, miksi ja miten säädetty oikeus syntyy ja laaditaan, miten säädöksiä toteutetaan ja millaisia ovat niiden vaikutukset.<sup>21</sup> Tämä tutkielmaa keskittyy lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden tarkastelussa erityisesti siihen, millaisia tavoitteita lainsäädännölle on annettu ja miksi. Lisäksi tarkoituksena on pohtia eri tavoitteiden suhdetta toisiinsa.

---

<sup>20</sup> Kekkonen 2013, s. 19.

<sup>21</sup> Tala 2005, s. 217.

Tutkielma etenee sisällysluettelon mukaisesti siten, että tutkielman alussa olevan johdantoluvun tarkoituksena on muodostaa yleiskuva tutkielman aiheesta ja rajata tutkielman aihe. Lisäksi johdantoluvussa esitellään tutkimuskysymykset ja -metodit. Tutkielman varsinaista aihetta käsittelevät pääluvut on jaoteltu selkeyden vuoksi eri aikakausiin siten, että jokainen pääluku muodostaa oman kokonaisuutensa terveysperusteisten verojen historian käsittelyssä. Toinen pääluku aloittaa aiheen käsittelyn esittelemällä tutkielman aiheena olevien terveysperusteisten verojen historiaa niiden alkua ajoilta, 1600-luvulta 1800-luvulle asti. Käsittelyn kohteena ovat alkoholi- ja tupakkaverotus niiden pisimmän historian vuoksi. Historian käsittelyn yhteydessä on tarkoitus kiinnittää huomiota erityisesti kyseisten verojen tavoitteisiin, jotta tutkielman lopussa olisi mahdollista vastata johdantoluvussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin.

Kolmannessa pääluvussa jatketaan terveysperusteisten verojen historian käsittelyä puolestaan Suomen itsenäistymisen ajoista 1990-luvun puoliväliin. Alkoholi- ja tupakkaverotuksen lisäksi kyseisessä pääluvussa käsitellään makeis- ja virvoitusjuomaveron historiaa sekä sokeri- ja ravintorasvavero. Lisäksi tarkastellaan yleisemmällä tasolla kyseisellä ajanjaksolla tapahtunutta valmisteverojärjestelmän uudistusta.

Neljännän pääluvun tarkoituksena on siirtyä terveysperusteisten verojen historiassa EU-sääntelyn tuomien muutosten kautta nykyaikaan. Yleisesti voidaan todeta, että viime vuosina tapahtuneet muutokset tutkielman aiheena olevien verojen historiassa eivät ole olleet niin radikaaleja, että niistä olisi tarpeen tehdä oma päälukunsa. Tämän vuoksi EU-jäsenyyden myötä tapahtunut valmisteverotusjärjestelmän kokonaisuudistus liitetään yhteen viime vuosina tapahtuneiden muutosten kanssa. EU-jäsenyyden mukanaan tuomia muutoksia pohjustetaan osittain jo kolmannessa pääluvussa.

Viides pääluku käsittelee osittain jo hieman tulevaisuutta. Tarkoituksena on ottaa katsaus terveysveroon, jota on muiden tutkielman aiheena olevien verojen tavoin perusteltu erityisesti terveystaloudellisilla syillä. Pelkän terveysveron käsittelyn



lisäksi tarkastellaan terveysverokeskusteluun johtavia tekijöitä hallituksen esityksestä 148/2010 valtiovarainministeriön sokeriverotyöryhmän raporttiin.

Viimeisessä, kuudennessa pääluvussa on tarkoitus tehdä yhteenveto koko tutkielmasta, ja päättää tutkielma esittämällä saadut tutkimustulokset ja niistä muodostetut havainnot. Samalla on tarkoitus vastata tutkielman alun johdantokappaleessa esitettyihin tutkimuskysymyksiin.

## 2. TERVEYSPERUSTEISET VEROT 1600-1800-LUVULLA

### 2.1 Alkoholiverotus Ruotsin vallan aikana

Suomalaisen alkoholiverotuksen historia on lähtöisin 1600-luvulta, kun ensimmäinen Suomeakin koskenut alkoholin valmistuksen verottamiseen liittyvä asetus annettiin Ruotsissa vuonna 1638. Kyseisessä paloviina-asetuksessa viinanpoltto jaettiin kotitarvepolttoon ja myyntipolttoon, joista myyntipoltto oli voimakkaamman verotuksen kohteena. Maksettavaksi tuleva vero määräytyi valmistuksessa käytettävien raaka-aineiden mukaan. Paloviina-asetus koski aluksi vain kaupunkeja, ja vuodesta 1731 lähtien myös maaseutua<sup>22</sup>. Paloviina-asetuksen lisäksi vuonna 1655 otettiin käyttöön anniskeluvero.<sup>23</sup>

1700-luvun alkoholipolitiikan peruspiirteet voidaan tiivistää kolmeen kohtaan, jotka ovat epäröinti hajautetun ja keskitetyn järjestelmän välillä, alituiset viinanpolttokiellot sekä alamaisten käyttäytymisen ohjausyrityksissä ilmenevä holhousmentaliteetti. Epäröinti hajautetun ja keskitetyn järjestelmän välillä liittyi kiistaan siitä, pitikö valtion huolehtia yksin viinanpoltosta ja saada siitä hyöty myyntivoittona ja muina suurtuotannon tuomina etuina, vai pitikö valtion hankkia viinanpolttoon liittyvät tulot verojen muodossa. Asia oli ristiriitainen, sillä Ruotsi kärsi usein viljapulasta, eikä halunnut turvautua tuontiin ja olla siten riippuvainen muista maista. Tuolloin katsottiin, että keskittämällä viinanpoltto suurempiin yksiköihin säästettäisiin kotitarvepolttoon verrattuna enemmän viljaa tuotettua viinalitraa kohden. Toisaalta viinanpolton keskittämistä pidettiin hankalana ja sen tuottamat tulot osoittautuivat lopulta odotettua pienemmiksi.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Peltonen 1997, s. 17.

<sup>23</sup> Linnakangas 2019, s. 21.

<sup>24</sup> Peltonen 1997, s. 22-23.

1700-luvulla säädettiin kuitenkin kahdesti laki, jolla pyrittiin monopolijärjestelmään. Tarkoituksena molemmilla kerroilla olivat viljan säästäminen sekä valtion kontrollin ja tulojen lisääminen. Molemmilla kerroilla kotitarvepoltto kiellettiin. Ensimmäinen laki oli vuosina 1718-1719 voimassa ollut viina-asetus. Toinen kerta toteutettiin vuosina 1776-1787. Kyseessä ollut kruununpolttimojärjestelmä kaatui säätyjen, etenkin talonpoikaissäädyn vastustukseen sen vuoksi, että viina oli talonpojille niin tärkeä tuote, että he maksoivat mieluummin veroa kuin luopuivat kotipoltto-oikeudesta. 1700-luvulle tyypillisiä, varsinaisia valtakunnallisia ja alueellisia viinanpolttokieltoja julistettiin katovuosien ja muiden kriisien aikana. Tällöin tarkoituksena oli viljan säästäminen parempiin tarkoituksiin, jotta välttyttäisiin kalliilta ja hankalasti järjestettävältä tuonnilta.<sup>25</sup>

Matti Peltosen (1997) mukaan vuoden 1731 valtiopäivillä pappissäätö oli pyytänyt valtiopäiväjulistuksessaan kuninkaalta toimenpiteitä juopumusta ja juoppoutta vastaan. Aiemmin mainittu holhousmentaliteetti tuli parhaiten esiin vuonna 1733 annetussa juopumusasetuksessa, jossa julkisella paikalla päihtyneenä esiintyminen säädettiin rangaistavaksi teoksi. Tällöin periaate laajeni yleiseksi julkisen päihtymisen rangaistavuudeksi, sillä aiemmin voimassa oli ollut vain vuoden 1686 kirkkolain kielto juopumuksesta kirkonmenojen aikaan kirkossa ja sen välittömässä läheisyydessä sekä sunnuntaisin tapahtuvaan juopotteluun liittyvä sapattirikos. Vuoden 1733 juopumusasetuksessa ei myöskään ollut enää kyse pelkästä kirkkokurista, vaan kuninkaan antamasta asetuksesta.

1700-luvun poukkoilevan alkoholipolitiikan lisäksi myös verosäännökset muuttuivat nopeaa tahtia. Vuonna 1787 viinanpoltto julistettiin luvalliseksi maanomistajille ja kaupungeille, jotka joutuivat maksamaan viinanpoltto-oikeudesta veroa, mutta asia tuli laillisesti järjestetyksi vasta vuonna 1800 annetulla säädöksellä<sup>26</sup>. Mallasjuomien verotus oli käytössä koko 1700-luvun,

---

<sup>25</sup> Peltonen 1997, s. 23.

<sup>26</sup> Paloviinan valmistus oli kytketty maanomistukseen ja kaupungeissa kiinteistön omistukseen. Viinaveroa maksettiin maatalan manttaaliluvun mukaan (manttaaliluku vastasi suurin piirtein

mutta niiden kulutus laski voimakkaasti paloviinan kulutuksen kasvamisen myötä. Alkoholijuomien verotusta peruteltiin jo 1700-luvulla valtiontaloudellisten syiden lisäksi myös kulutuksen supistamista tavoittelevilla syillä.<sup>27</sup>

## 2.2 Tupakkaverotus Ruotsin vallan aikana

Tupakkaa verotettiin ensimmäisen kerran Suomessa 1630-luvun lopulla. Alkuperäiset syyt tupakan verottamiselle olivat fiskaaliset, sillä Ruotsi oli 1600-luvulla eurooppalainen suurvalta, jonka ylläpitäminen edellytti merkittäviä taloudellisia voimavaroja. Pian tupakkaa alettiin tarkastelemaan myös sen haittavaikutusten kautta. Tupakan maahantuonnista muodostui valtion monopoli, jonka avulla pyrittiin hankkimaan valtiolle lisätuloja, mutta tarkoituksena oli myös vähentää tupakan maahantuontia ja kulutusta. Monopolista luovuttiin vuonna 1649, jolloin siirryttiin takaisin vapaakauppaan ja tulliverotukseen, mutta se oli jälleen käytössä vuosina 1654-1660 ja 1662-1685. Tupakanviljely oli kielletty monopolijärjestelmän aikana ja sen jälkeen, koska pelättiin, että yhä suurempi osa peltojen pinta-alasta olisi uhrattu tupakkakasville leipäviljan kustannuksella.<sup>28</sup>

Tupakkaan liittyvät, sen käytön vähentämiseen pyrkivät terveystaloudelliset tavoitteet jäivät takaa-alalle 1700-luvulla, kun tupakanviljelyä alettiin edistää. Esko Linnakankaan (2019) mukaan muutoksen taustalla saattavat olla kauppa- ja maksutasepolitiikkaan liittyvät syyt; tupakan maahantuontia pystyttiin vähentämään, kun sitä viljeltiin kotimaassa. Vuonna 1747 tupakan ja muiden ylellisyystavaroiden kulutuksesta alettiin kantaa erityistä veroa, jota kutsuttiin aksiisiksi. Vuonna 1800 säädettiin tupakkasuostunta niille, jotka polttivat, nuuskasivat tai purivat tupakkaa. Suostunnoiksi kutsuttiin sellaisia veroja, joita hallitsija ei voinut määrätä ilman säätyjen suostumusta<sup>29</sup>. Veron suuruuteen

---

veronmaksukykyä) riippumatta siitä, käyttikö kotipolito-oikeutta tai oliko viinanpolto kyseisenä vuotena rajoitettua tai kokonaan kiellettyä. Ks. tarkemmin: Peltonen 1997, s. 29.

<sup>27</sup> Linnakangas 2019, s. 22.

<sup>28</sup> Linnakangas 2019, s. 22.

<sup>29</sup> Linnakangas 2017, s. 172.

vaikuttivat muun muassa henkilön sääty ja varallisuus. Naiset sekä maa- ja merisotaväen miehistö olivat vapautettuja sen maksamisesta.

### **2.3 Alkoholiverotus Suomen autonomian aikana**

Vuonna 1809 Suomi liitettiin Venäjään. Paloviinan valmistus säilyi tällöin maanomistajien ja kaupunkien etuoikeutena, kuten alun perin vuonna 1787 oli julistettu. Paloviinalainsäädännön uudistamista pidettiin viinan kotitarvepoltoon liittyvien ongelmien<sup>30</sup> vuoksi tarpeellisena, mutta uudistusta ei voitu toteuttaa ennen valtiopäivien kutsumista koolle 1860-luvulla. Näiden valtiopäivien keskeisimpiä asioita olivatkin viinan kotitarvepolton kieltäminen ja paloviinan valmistuksen myöntäminen tehdaspolttimoille veroa<sup>31</sup> vastaan. Kolme ”ylempää säätyä”; aatelisto, papisto ja porvaristo, kannattivat kotitarvepolton lakkauttamista ja sen korvaamista tarkoin valvotulla tehdasmaisella valmistuksella. Talonpoikaissääty vastusti jälleen tehdasmaista valmistusta, ja piti viinanpoltoa omana erioikeutenaan (privilegionaan). Lopulta sekin suostui saatuaan kuulla, ettei asiassa tarvittaisi neljän säädyn yksimielistä kantaa.<sup>32</sup> Kotitarvepoltoon liittyvistä ongelmista huolimatta valtionaloudellisia tekijöitä pidettiin kuitenkin pääasiallisena syynä kotitarvepolton kieltämiselle, sillä paloviinaveron tuoton arvioitiin nousevan, mikäli siitä tehtäisiin tehdaselinkeino<sup>33</sup>. Paloviinalain uudistaminen tuli voimaan vuonna 1866. Sen anniskelusta määrättiin suoritettavaksi erityistä veroa vuonna 1876.<sup>34</sup>

Tehdasmaisen ja valvotun paloviinan valmistus laski jyrkästi vuosina 1866-1870. Tähän vaikutti sekä katovuodet 1867-1868 että viinan aikaisempi valmistus niin sanotusti pahan päivän varalle. Vuosina 1871-1875 tuotanto ja kulutus lähtivät

---

<sup>30</sup> Kotitarvepoltoon liittyviä ongelmia olivat muun muassa juoppous sekä lähes joka talossa tapahtuva viljan, polttopuiden ja ajan tuhlaus, johon viinan valmistus pienillä ja heikkotehoisilla pannuilla johti. Ks. tarkemmin: Vehviläinen 1966, s. 124.

<sup>31</sup> Veron tuotosta oli oma asetus, jonka mukaan vero liittyi Suomen rautatieverkoston laajentamiseen.

<sup>32</sup> Haatanen – Suonoja 1992, s. 243.

<sup>33</sup> Peltonen 1997, s. 37.

<sup>34</sup> Linnakangas 2019, s. 24.

kasvuun. Syynä tälle olivat parempien aikojen lisäksi paloviinan valmistusveron alentaminen, jota pidettiin epäjohdonmukaisena ja tilapäisenä toimenpiteenä.<sup>35</sup>

Mallasjuomien käyttö yleistyi<sup>36</sup> niiden tehdasmaisen valmistuksen alettua 1850-luvulla, mikä vaikutti niiden verotukseen. Mallasjuomien verotus perustui tulosuostunnasta annettuihin säädöksiin. Asetus suostuntaverosta mallasjuomien valmistuksessa tuli voimaan vuoden 1883 alusta. Asetuksessa veroa määrättiin kotimaisen valmistajan maksettavaksi valmistuksessa käytetyn mallasmäärän mukaan. Vero liittyi asevelvollisuuden voimaantulosta aiheutuneiden menojen kattamiseen.<sup>37</sup>

Vuoden 1888 valtiopäivillä mallasveroa korotettiin hieman. Veron määrä nousi yhteen markkaan käytettyä kymmentä mallaskiloa kohden, kun vuonna 1883 annetussa asetuksessa veron määrä oli 80 penniä mallasleiviskää<sup>38</sup> kohden. Seuraavan kerran mallasjuomien verotusjärjestelmää muutettiin vuoden 1897 valtiopäivillä, kun progressiivinen verotus otettiin käyttöön. Progressiivisuuden tarkoituksena oli lisätä pienten panimoiden kilpailukykyä.<sup>39</sup>

## 2.4 Tupakkaverotus Suomen autonomian aikana

Autonomian aikaan Suomessa verotettiin tupakkaa Ruotsin vallan ajalta peräisin olleella tavalla tullin muodossa. Kotimaisen tupakanviljelyn ja tupakkateollisuuden asema oli autonomian alkuvuosina heikko Venäjän tullipolitiikan vuoksi, sillä Suomesta Venäjälle viedystä tupakasta oli suoritettava tullia, mutta Venäjältä Suomeen tuotu tupakka oli tullivapaata. Tilanne muuttui, kun vuonna 1859 alettiin kantaa tullia venäläisistä tupakanlehdistä ja vuonna 1873 tupakanvarsista. Venäjältä Suomeen tuodut tupakkavalmisteet säilyivät

---

<sup>35</sup> Haatanen - Suonoja 1992, s. 244.

<sup>36</sup> Mallasjuomien osuus lisääntyi ajan mukana noin neljännekseen kokonaiskulutuksesta. Suomea kuitenkin pidettiin tyyppillisenä paloviinamaana. Ks. tarkemmin: Haatanen – Suonoja 1992, s. 244.

<sup>37</sup> Linnakangas 2019, s. 24.

<sup>38</sup> Leiviskä = 8,5 kg.

<sup>39</sup> Pulkkinen 2016, s. 33-35.

tullivapaina. Maahantuodusta tupakasta kannettiin vuosina 1859-1892 lisätullia, jota kutsuttiin merenkulkumaksuksi.<sup>40</sup>

Suomen autonomian aikaista alkoholiverotusta käsittelevän alaluvun yhteydessä mainittiin, että mallasjuomien verotuksesta saatuja tuloja käytettiin vuonna 1881 voimaan tulleesta asevelvollisuudesta aiheutuneiden menojen kattamiseen. Myös tupakan verotusta lisättiin samasta syystä kantamalla tulliverotuksen lisäksi suostuntamaksua, jota säädettiin aluksi kannettavaksi vuoden 1885 loppuun, mutta jota jatkettiin vuoden 1891 loppuun. Suostuntamaksu toteutettiin siten, että maksua kannettiin vain maahan tuodusta tupakasta, jolloin kotimainen tupakkatuotanto jäi verovapaaksi. Vuoden 1891 valtiopäiville annettiin esitys, jossa ehdotettiin tupakasta kannettavaksi aksiinia, mutta esitys hylättiin. Täten tupakan verotus säilyi aikaisemmalla tasolla, mutta tupakasta tuolloin säädetty tuontimaksu oli yhtä suuri kuin aikaisemmin kannettu suostuntaveromaksu.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Linnakangas 2019, s. 25.

<sup>41</sup> Linnakangas 2019, s. 25.

# 3. TERVEYSPERUSTEISET VEROT SUOMEN ITSENÄISTYMISESTÄ 1990-LUVUN PUOLIVÄLIIN

## 3.1 Alkoholiverotus 1900-luvulla

Raittiusliike<sup>42</sup> voimistui 1800-luvun lopulla, minkä seurauksena kieltolaki hyväksyttiin ensimmäisen kerran vuonna 1907. Kyseinen laki kuitenkin raukesi, koska siihen ei saatu ennen sen voimaantulopäivää keisarin vahvistusta senaatin kieltäytyttyä esittelemästä asiaa. Seuraava kieltolain säätämistä koskenut eduskunnan päätös tapahtui vuonna 1909, mutta jäi edellisen tavoin toteutumatta valtiollisten olojen kiristyttyä. Ensimmäinen maailmansota alkoi vuonna 1914, jolloin muodostui kieltolakia muistuttava tila, sillä senaatti kielsi sotatilan vuoksi kaiken alkoholijuoman jakelun lukuun ottamatta tietyissä ravintoloissa tapahtuvaa anniskelua.<sup>43</sup>

Kieltolaki tuli voimaan vuonna 1919, mikä luonnollisesti johti myös alkoholin valmisteverotuksen päättymiseen<sup>44</sup>, sillä kieltolain 4 §:n mukaisesti alkoholin valmistus ja alkoholipitoisten aineiden maahantuonti oli valtion yksinomainen oikeus. Kieltolaille asetetut raittius- ja alkoholipoliittiset tavoitteet eivät kuitenkaan toteutuneet, sillä salakuljetus ja muu kieltolakirikollisuus lisääntyivät. Myös esimerkiksi ”lääkinnällisiin tarkoituksiin” osoitetun alkoholin määrä kasvoi lääkäreiden määrätessä yhä enemmän pirtureseptejä jopa lainkaan potilaita tutkimatta. Kyseinen kiertotie tukittiin kieltolakia muuttamalla siten, että reseptit

---

<sup>42</sup> Raittiusliikkeessä enemmistö kannatti täydellistä raittiutta ja siten kokonaan luopumista alkoholista. Lisäksi yleistyi näkemys siitä, ettei suhde alkoholiin ole vain yksilön oma asia, vaan koko yhteiskunta olisi järjestettävä siten, että yksilöitä suojeltaisiin alkoholin haitoilta. Ks. tarkemmin: Peltonen 1997, s. 65.

<sup>43</sup> Linnakangas 2019, s. 26.

<sup>44</sup> Alkoholin verotus ei kieltolain myötä päättynyt kokonaan, sillä kieltolain aikaan valtio sai alkoholista verotuloja esimerkiksi tullituloina. Ks. tarkemmin: Juanto 2001, s. 152.



tuli kirjoittaa kaksiosaisille lääkintöhallituksen lomakkeille, joista toinen osa tuli palauttaa lääkintöhallitukselle.<sup>45</sup>

1930-luvun alussa tapahtunut laman syveneminen aiheutti kieltolain kumoutumisen vuonna 1932, sillä valtio tarvitsi uusia verolähteitä. Täten alkoholijuomien valmisteverotus otettiin uudelleen käyttöön. Tuolloin säädetty väkijuomalaki (45/1932) loi perustat jopa 1990-luvulle asti säilyneelle alkoholijärjestelmälle, jonka keskeisiä ominaisuuksia olivat voimakas alkoholimonopoli sekä laajasti eri tasoille ulottunut alkoholin tuotantoa ja kauppaa koskenut valvonta. Valtion monopolilla katsottiin olevan parhaat edellytykset alkoholilainsäädännön kansanterveydellisten ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden turvaamiseen.<sup>46</sup>

Väkijuomalain lähtökohtana oli alkoholijuomien valmistukseen ja myyntiin liittyvän yksityisen voitontavoittelun estäminen niin pitkälle kuin mahdollista, ja niistä tulevan hyödyn saattaminen valtiolle. Alkoholijuomien valmistus, maahantuonti ja kauppa tulivat valtion pääosin omistaman ja sen määräämisvallassa olevan yhtiön, Oy Alkoholiliike Ab:n, monopolioikeudeksi. Väkijuomalain henki ja sisältö noudattivat tiukkaa kielto- ja rajoittamispolitiikkaa, ja lain perusta oli perinteellisen raittiushenkinen. Väkijuomien vähittäismyyntiä ja anniskelua saatiin harjoittaa vain kaupungeissa ja kauppaloissa. Eräs lain tärkeimmistä perusajatuksista olikin väkijuomien saatavuuden vaikeuttaminen ja maaseudun kuivana pitäminen.<sup>47</sup>

Väkijuomalain lisäksi vuonna 1932 hyväksyttiin seuraavat alkoholin verotusta koskevat määräaikaisina voimassa olleet lait: laki mallasjuomaverosta (51/1932) ja laki väkiviinasta ja marjaviineistä suoritettavasta valmisteverosta (50/1932). Mallasjuomaverosta annetun lain 3 §:ssä mallasjuomat jaettiin niiden sisältämän alkoholipitoisuuden perusteella kolmeen eri veroluokkaan siten, että ensimmäiseen veroluokkaan kuuluivat ne mallasjuomat, jotka sisälsivät enintään 2,25 painoprosenttia alkoholia. Toiseen luokkaan kuuluivat ne mallasjuomat,

---

<sup>45</sup> Haatanen – Sianoja 1992, s. 247.

<sup>46</sup> Juanto 2001, s. 152-153.

<sup>47</sup> Simpura 1982, s. 53, 55.

jotka sisälsivät yli 2,25 prosenttia, mutta vähemmän kuin 3,2 painoprosenttia alkoholia, ja kolmanteen luokkaan ne, joiden alkoholipitoisuus oli yli 3,2 painoprosenttia. Vero määräytyi lain 4 §:n mukaisesti yksikköperusteisesti veroluokasta riippuen siten, että se oli yksi, kaksi tai kolme markkaa litralta. Hallituksen esityksessä 3/1932 veron porrastusta perusteltiin sekä raittiuden edistämällä että valtion verotulojen lisäämisellä.<sup>48</sup>

Väkiviinasta ja marjaviineistä suoritettavasta valmisteverosta annetun lain 3 §:n mukaan vero määräytyi väkiviinan osalta painon ja alkoholipitoisuuden mukaan siten, että se oli kiloa kohti 30 penniä kultakin painoprosentilta alkoholia. Lain 4 §:n mukaan veroa korotettiin 15 prosentilla, mikäli väkiviinan valmistuksessa käytettiin maissia, ulkomaisia perunoita tai muita tärkkelys- tai sokeripitoisia ulkomaisia aineita. Hallituksen esityksessä 2/1932 tätä perusteltiin siten, että maataloudelle oli tärkeää kotimaisten raaka-aineiden käyttö viinan valmistuksessa. Myös marjaviinien veron suuruus riippui siitä, käytettiinkö tuotteen valmistukseen kotimaisia vai ulkomaisia raaka-aineita. Lain 5 §:n mukaan veron suuruus oli 4 markkaa litralta sellaisten marjaviinien osalta, joiden valmistukseen käytetyt marjat, hedelmät tai muut kasvinosat olivat kotimaista alkuperää. Muiden viinien osalta vero oli puolestaan 8 markkaa litralta. Tämän tarkoituksena oli edistää kotimaisten marjojen, hedelmien ja muiden kasvinosien menekkiä.<sup>49</sup>

Vuonna 1935 edellä mainituista alkoholijuomista säädettiin seuraavat pysyvät lait: laki mallasjuomaverosta (456/1934) ja laki erinäisistä väkijuomista suoritettavasta valmisteverosta (458/1934). Mallasjuomien osalta verojärjestelmä säilyi lähes ennallaan, ja muutokset olivat aina vuoteen 1964 asti vähäisiä koskien lähinnä veromääriä. Väkiviinoiden ja marjaviinien osalta suurempi muutos tapahtui vuonna 1937, kun säädettiin laki väkiviinaverosta (457/1937) ja laki marjaviiniverosta (459/1937). Muutoksen seurauksena väkiviinoiden ja marjaviinien verotus perustui kyseisiin, toisistaan erillisiin lakeihin

---

<sup>48</sup> HE 3/1932, s. 1.

<sup>49</sup> HE 2/1932, s. 1-2.

vuodesta 1938 lähtien. Aiemmin väkiviinon ja marjaviinin verotus oli ollut melko yhdenmukaista, mutta väkiviinon verojärjestelmään kohdistuneen uudistuksen myötä erillisten lakien säätäminen tuli kuitenkin tarpeelliseksi.

Aiemmin väkiviinan valmistaja suoritti veron heti tuotteen valmistuttua tai kun se oli otettu varastosta. Vuonna 1938 alkaen verotus siirrettiin myöhemmässä vaiheessa tapahtuvaksi siten, että veron suoritti väkijuomayhtiö myydessään väkiviinan tai ottaessaan sen käytettäväksi alkoholijuomien valmistuksessa. Hallituksen esityksessä 106/1937 esitetään perusteluja verotusajankohdan muutokselle. Aiemmin voimassa olleen lain mukaan väki- ja paloviinasta suoritettiin valmisteveroa riippumatta sen käyttötarkoituksesta. Väki- tai paloviina vapautui kuitenkin valmisteverosta, jos se oli käytetty muihin kuin nautintotarkoituksiin, kuten myyty verovapaana sairaaloille, tieteellisille tai tarkastus- ja oppilaitoksille tai viety maasta tai väkijuomayhtiö oli palauttanut sitä valmistajalle tai hävittänyt sitä. Näissä tilanteissa valmistevero maksettiin takaisin. Kyseistä järjestelmää pidettiin epäkäytännöllisenä ja suuritöisenä, minkä vuoksi järjestelmää ehdotettiin muutettavan.<sup>50</sup>

Edellä mainitun lisäksi muutosta perusteltiin kirjanpitoarvon kohoamisella moninkertaiseksi sen todellisesta arvosta eli valmistusarvosta. Hallituksen esityksen 106/1937 mukaan tuolloin voimassa ollut lainsäädäntö aiheutti väkijuomayhtiölle ja välillisesti valtiolle liiallisia kustannuksia sen vuoksi, että väkijuomayhtiön oli tulipalon varalta vakuutettava väki- ja paloviinavarastonsa täydestä arvosta, johon sisältyivät valmistuskustannukset ja suoritettu valmistevero, sen sijaan, että ne olisi vakuutettava ainoastaan kyseisten aineiden valmistusarvosta.

Lisäksi aiemmin voimassa olleella lainsäädännöllä katsottiin olevan negatiivisia vaikutuksia varastotoimintaan. Hallituksen esityksessä 106/1937 sen katsottiin vaikeuttavan tai estävän väkiviinan tarkoituksenmukaista varastoimista, sillä lainsäädäntö esti väkiviinan verovapaan varastoimisen pitkäaikaista tarkoitusta

---

<sup>50</sup> HE 106/1937, s. 1.

varten, joista esityksessä mainitaan esimerkkeinä puolustuslaitoksen tarpeet ja väkiviinan käyttö moottoripolttoaineena. Lisäksi väkiviinayhtiö oli saattanut joutua varastoimaan ulkomailta tuotua valmisteverotonta väkiviinaa sekä kotimaista, valmisteverollista väkiviinaa, jolloin aiemman lainsäädännön katsottiin vaikeuttavan varastokirjanpitoa ja varastojen valvontaa.<sup>51</sup>

Verotuksessa tapahtuneilla muutoksilla oli luonnollisesti vaikutusta valtion verokertymään ja verotulojen jakautumiseen eri veroryhmien välillä. 1920-luvulla valmisteverojen osuus kaikista verotuloista oli noin vajaa 10 prosenttia, kun taas 1930-luvulla valmisteverojen osuus nousi lähelle 15 prosenttia uusien valmisteverojen käyttöönoton myötä.<sup>52</sup>

Mallasjuomien valmistevero oli koskenut vuodesta 1932 alkaen vain kotimaassa valmistettuja tuotteita. Maahantuonnin verotus puolestaan perustui tulleihin. Suomen ja EFTA:n välinen vapaakauppasopimus<sup>53</sup> edellytti tullin efektiivisten suojelutekijöiden poistamista maahan tuotujen mallasjuomien osalta vuodesta 1965 alkaen. Tämän vuoksi hallitus ehdotti esityksessään 186/1964 mallasjuomaverolain muuttamista ja täydentämistä siten, että myös maahan tuodut mallasjuomat saatettaisiin veron alaisiksi ja että käyttöön otettaisiin hinnanerojen tasausjärjestelmä. Täten mallasjuomaverosta annetun lain muuttamisesta annetun lain (684/1964) 1 §:n mukaan myös maahan tuoduista mallasjuomista suoritettiin valmisteveroa lain säännösten mukaisesti. Tällä vältettiin se, ettei niiden verotusasema muodostuisi tullisuojan poistamisen jälkeen kotimaisia tuotteita edullisemmaksi. Lain 4 a § liittyi hinnanerojen tasausjärjestelmään, ja sen mukaan kotimaisella valmistajalla oli oikeus saada lain mukaisiin mallasjuomin käyttämiensä maltaiden kotimaisen ja

---

<sup>51</sup> HE 106/1937, s. 1-2.

<sup>52</sup> Juanto 2001, s. 152-154.

<sup>53</sup> Vuonna 1961 Suomi solmi Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) jäsenmaiden kanssa erillisen vapaakauppasopimuksen, niin sanottu FINEFTA-sopimuksen. EFTA:n varsinaiseksi jäseneksi Suomi liittyi vuonna 1985.

maailmanmarkkinahinnan erotusta vastaavana määränä 35 penniä kilolta.<sup>54</sup>

Vuonna 1969 koko alkoholilainsäädännössä tapahtui merkittävä muutos, sillä voimaan tulivat uusi alkoholilaki (459/1968) ja laki keskioluesta (462/1968). Uuden lainsäädännön pääkohdat olivat alkoholin myynnin laajentuminen myös maaseutupaikkakunnille siten, että alkoholijuomien vähittäismyynti ja anniskelu tulivat sallituiksi kuntamuodosta riippumatta sekä keskioluen vapautuminen Alkon myymälöiden myyntimonopolista. Olennainen osa alkoholilainsäädännön uudistusta oli myös alkoholilain viidennen, niin kutsutun periaatepykälän muutos muodoltaan ja tavoitteiltaan. Alkuperäistä pykälää voitiin tulkita siten, että pyrkimyksenä oli alkoholin käytön supistaminen jopa täyskieltoa vastaavalle tasolle. Uuden alkoholilain periaatepykälä sen sijaan pyrki realistisemmin alkoholin aiheuttamien haittojen ja vaurioiden minimoimiseen.<sup>55</sup>

Alkoholilainsäädännön uudistumisen myötä myös alkoholijuomien verojärjestelmä uudistui. Hallituksen esityksen 96/1967 mukaan aiemmin alkoholitulot kertyivät valtiolle erityisesti alkoholiyhtiön vuosituoton ylijäämänä, yhtiön maksamana tulo- ja omaisuusverona, liikevaihtoverona, tulleina ja valmisteverona. Tulouttamisjärjestelmän yksinkertaistamiseksi ehdotettiin alkoholiyhtiön vapauttamista veron suorittamisesta tulon ja omaisuuden perusteella. Tilalle säädettiin laki alkoholijuomaverosta (463/1968). Tällöin luovuttiin väkiviinan ja marjaviinien valmisteverosta. Tavoitteena oli, että pääosa muista kuin alkoholijuomista kuin oluesta tulevasta alkoholitulosta kertyisi alkoholijuomaveron muodossa. Alkoholijuomaverosta annetun lain mukaan alkoholiyhtiö oli velvollinen suorittamaan kuukausittain alkoholijuomaveroa muiden alkoholijuomien kuin oluen vähittäismyynnistä ja anniskeluun luovutuksesta. Aluksi vero oli 55 prosenttia alkoholijuoman luovutushinnasta ja vuodesta 1979 vero nousi 60 prosenttiin. Oluen verotuksessa käytössä ollut laki mallasjuomaverosta (456/1934) kumottiin alkoholilainsäädännön uudistuksen

---

<sup>54</sup> HE 186/1964, s. 1.

<sup>55</sup> Simpura 1982, s. 307, 309.

yhteydessä ja sen tilalle säädettiin laki keskioluen ja vahvan oluen valmisteverosta (464/1968). Erillisen valmisteverolain tarkoituksena oli valmisteveron kohdentaminen tuotekohtaisesti olueen siten, että verorasitus on sama maahan tuodun ja kotimaisen oluen osalta. Lisäksi tarkoituksena oli pyrkiä turvaamaan kotimaisen tuotannon edellytykset ja erityisesti se, että panimot voisivat hankkia maataloudesta saatavat raaka-aineet, lähinnä maltaat, maailmanmarkkinahintaan. Tämän ehdotettiin tapahtuvaksi valmisteverotukseen liittyvien raaka-aineiden kotimaisen ja maailmanmarkkinahinnan välisen erotuksen vähentämismenettelyn avulla. Merkittävimmät laissa tapahtuneet muutokset olivat siirtyminen yksikköverotuksesta arvoverotukseen sekä neljännen veroluokan käyttöönotto ja ensimmäisen veroluokan oluen siirtäminen virvoitusjuomaveron piiriin.<sup>56</sup>

Vuonna 1991 alkoholijuomaveron rakennetta muutettiin mietoja alkoholijuomia suosivaksi. Tämä tapahtui verojen porrastuksella juomaryhmittäin siten, että mietojen alkoholijuomien veroa alennettiin.<sup>57</sup> Ajan suurimmat alkoholiverotukseen kohdistuvat muutokset ovat kuitenkin saaneet alkunsa taloudellisesta yhdentymiskehityksestä. Heinäkuussa 1994 toteutettiin ETA<sup>58</sup>-sopimuksen edellyttämät muutokset voimaan tulleella lailla alkoholijuomaverosta (532/1994). Sopimus mahdollisti verotuksen säilymisen entisellä tasolla, mutta edellytti tuotteiden tasapuolista kohtelua verotuksessa ja hinnoittelussa. Ongelmaksi muodostui alkoholijuomien hinnoittelujärjestelmä ja siihen liittynyt alkoholiyhtiön valtiolle tulouttava veronluonteinen ylijäämä. Aikaisemmin alkoholiyhtiöllä oli alkoholijuomien hinnoista päättäessään mahdollisuus asettaa kotimaiset ja maahan tuodut alkoholijuomat eriarvoiseen asemaan alkoholiyhtiön ylijäämäosuutta säätelemällä. Tämä ei ollut enää ETA-sopimuksen myötä sallittua. Sopimus ei myöskään sallinut alkoholijuomien verotuksen perustumista vähittäismyyntihintaan siten, että alkoholiyhtiön hallintoneuvosto määräisi kyseisen vähittäismyyntihinnan. Tämän vuoksi veronluonteinen alkoholiyhtiön

---

<sup>56</sup> HE 96/1967, s. 1-2.

<sup>57</sup> HE 131/1990, s. 1.

<sup>58</sup> Suomi oli mukana Euroopan talousalueessa (ETA) vuoden 1994 ajan.

ylijäämä siirrettiin kannettavaksi hallituksen esityksen 30/1994 mukaisesti alkoholijuomaverona. Uudessa järjestelmässä kaikkien alkoholijuomien valmistevero määräytyi tuotteen arvon sijaan alkoholipitoisuuden perusteella. Tätä perusteltiin selkeyden lisäksi sillä, että kyseisessä järjestelmässä voitiin määritellä verotuksen taso siten, että oli mahdollista ottaa huomioon valtiontaloudelliset ja kulutusta rajoittavat sekä ohjaavat tavoitteet. Järjestelmän tarkoituksena oli ennakoida EU:ssa sovellettavaa verorakennetta. Uudistuksen jälkeen alkoholijuomia ei verotettu enää kahden erillisen lain perusteella, vaan sekä oluen että muiden alkoholijuomien verotus perustui samaan lakiin. Pienpanimotoiminnan edistämiseksi käyttöön otettiin erityinen veronalennus. Lisäksi aikaisemmin käytössä ollut kertakäyttöpäällyksiin pakattujen oluiden lisävero laajennettiin koskemaan myös muita alkoholijuomia.<sup>59</sup>

### **3.2 Tupakkaverotus 1900-luvulla**

Marraskuussa 1918 eduskunnalle annettiin hallituksen esitys 19/1918 tupakkavalmisteveron<sup>60</sup> käyttöönotosta. Verotuksen lisäämistä pidettiin mahdollisena, koska tuolloin ainoa tupakasta kannettu vero oli tulli, jota pidettiin tupakan hintaan nähden alhaisena. Veron taustalla olivat Suomen itsenäistyminen ja sisällissotaan liittyvät valtiontaloudelliset syyt. Taloudellisten syiden lisäksi veroon liittyi ylellisyysveroajattelua, sillä tupakkaa pidettiin nautintoaineena ja sellaisena kulutushyödykkeenä, joka ei ole ihmiselle välttämätön. Veronalaisia tuotteita olivat sikarit, savukkeet, polttotupakka, suutupakka, nuuska ja savukepaperi. Aiemmin tupakan verotuksessa käytössä olleen tulliverotuksen puutteellisuutena pidettiin tullin määräytymistä tupakan painon mukaan (yksikköverotus), jolloin vero muodostui kalliimmasta tupakkatuotteesta sen arvoon nähden pienemmäksi verrattuna halvempaan tuotteeseen. Tämä näkyy konkreettisesti siten, että vuonna 1908 korkein tullivero oli polttotupakalla, jonka vero oli 28-32 prosenttia tuotteen arvosta. Puolestaan parhaimmasta sikarilajista vero oli vain 4-7 prosenttia sen arvosta. Tämän vuoksi

---

<sup>59</sup> HE 30/1994, s. 1-4.

<sup>60</sup> Vuonna 1919 säädettiin laki tupakkavalmisteverosta (62/1919), jolloin käsitettä ”valmistevero” käytettiin ensimmäistä kertaa Suomen lainsäädännössä.

tupakan valmisteverotus katsottiin tarkoituksenmukaiseksi toteuttaa arvoverotuksena, ja tupakkatuotteet jaettiin veron määräämistä varten luokkiin vähittäismyyntihinnan mukaan. Tupakan hinnan ollessa sama kuin asianomaisen veroluokan ylin hinta, veron suuruus oli muutamien poikkeuksin 30 prosenttia tuotteen vähittäismyyntihinnasta. Jos vähittäismyyntihinta oli veroluokan ylintä hintaa alempi, vero nousi tätä prosenttimäärää suuremmaksi.<sup>61</sup>

Veroluokkajärjestelmä johti vähittäismyyntihintojen luonnollisen muodostumisen estymiseen. Tämä johtui siitä, että vähittäiskauppiaille oli oikeus vapaasti määrätä tupakkavalmisteiden myyntihinta sen veroluokan rajoissa, jonka mukaan verotus oli toimitettu, jolloin vähittäismyyntihinnoiksi tavallisesti muodostui veroluokkien ylimmät hinnat. Tämän vuoksi hallitus ehdotti esityksessään 32/1923 veroluokkajärjestelmän lakkauttamista, ja sen tilalle kiinteän veron määräämistä. Kiinteän veron suuruudeksi määriteltiin pääsääntöisesti 30 prosenttia tuotteen vähittäismyyntihinnasta. Muutokset sisältävä uusi tupakkavalmisteverolaki (295/1923) tuli voimaan vuonna 1924.<sup>62</sup>

1930- ja 1940-lukujen vaihteessa sota aiheutti sen, ettei tupakkatuotteita voitu valmistaa kysyntää vastaavaa määrää. Tämän vuoksi vuonna 1940 verotusta kiristettiin säätämällä entisen perusveron lisäksi yksikköpohjainen lisävero<sup>63</sup>. Sen avulla pyrittiin vähentämään tupakan kulutusta, mutta myös hankkimaan valtiolle lisätuloja, jotka olivat sodan aiheuttaman vaikean taloudellisen tilanteen vuoksi tarpeen. Lisäksi verotuksellisten keinojen avulla pyrittiin edistämään kotimaista tupakanviljelyä ja kotimaisen raakatupakan saamista teollisuuden käyttöön. Sodan jälkeen tupakan valmisteverotuksen perusteet säilyivät pääasiassa ennallaan. Huomion arvoisena muutoksena voidaan kuitenkin pitää kotimaisten

---

<sup>61</sup> HE 19/1918, s. 1-2.

<sup>62</sup> HE 32/1923, s. 1.

<sup>63</sup> Lisävero määrättiin savukkeille, sikareille ja savukepaperille kappaletta kohti ja piipputupakalle kilo kohti. Se oli pienempi kuin aiemmin säädetty perusvero, ja erosi perusverosta myös siten, että valtioneuvostolla oli oikeus laissa säädettyjen enimmäismäärien puitteissa säännellä lisäveron suuruutta. Perusveron muuttaminen edellytti puolestaan aina eduskunnan päätöstä. Ks. tarkemmin: HE 85/1979, s. 3.



ja ulkomaisten tuotteiden erilaisen verokohtelun poistumista vuonna 1964 Suomen ja EFTA:n solmiman vapaakauppasopimuksen seurauksena.<sup>64</sup>

Vuonna 1979 säädettiin uusi tupakkaverolaki. Lain säätämisen taustalla vaikuttivat aikaisemmin voimassa olleeseen lakiin<sup>65</sup> tehdyt lukuisat muutokset, joiden myötä voimassa ollut laki ei täyttänyt enää lainsäädäntöteknisesti ajan lainsäädännölle asetettuja vaatimuksia. Myös aineellisen säännösten todettiin vaativan tarkistamista. Uusi tupakkaverolaki oli merkittävä sen vuoksi, että sen säätämisen yhteydessä tuotiin esille tupakkaveron terveystaloudelliset tavoitteet. Hallituksen esityksessä 85/1979 ehdotettiin piippu- ja savuketupakan sekä sikareiden kulutuksen rajoittamiseksi niiden veron korottamista terveystaloudellisiin näkökohtiin vedoten. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotettiin uuteen lakiin otettavaksi säännös, jonka perusteella valtioneuvosto voisi alentaa lisäveroa kulutuksen suuntaamiseksi terveydelle vähemmän haitallisten tupakkatuotteiden käyttöön. Terveystaloudellisista tavoitteista huolimatta esityksen mukaan tupakkatuotteiden verotuksen ensisijainen tavoite oli kuitenkin fiskaalinen.<sup>66</sup>

Vaikka terveystaloudelliset tavoitteet kävivät ensimmäisen kerran säännösten ilmi vasta 1979 säädetyssä tupakkaverolaissa, verotuksella oli kuitenkin jo aikaisemmin pyritty vähentämään tupakan kulutusta terveystaloudellisten syiden vuoksi. Myös esimerkiksi hallituksen esitys 156/1975 käsittelee toimenpiteitä tupakoinnin vähentämiseksi tupakan kansanterveydellisten vaikutusten vuoksi. Esityksessä tupakkapolitiikan keinot jaetaan kolmeen pääryhmään, jotka ovat tiedottavat, rajoittavat ja korjaavat toimenpiteet. Verotukselliset toimenpiteet kuuluvat rajoittaviin toimenpiteisiin. Esityksen mukaan verotuksen avulla on mahdollista joko nostaa hintoja ja siten hillitä kulutuksen kasvua tai vähentää tupakan kulutusta. Lisäksi on mahdollista porrastaa verotusta, jolloin voidaan edistää siirtymistä terveydellisesti vähemmän haitallisiin tupakkavalmisteisiin. Tärkeimpänä perusteluna verotuksellisten keinojen käyttämiselle tupakoinnin

---

<sup>64</sup> Linnakangas 2019, s. 27.

<sup>65</sup> Edellinen laki tupakkavalmisteverosta oli annettu vuonna 1938 ja sitä täydentävä viimeisin valtioneuvoston päätös vuonna 1965.

<sup>66</sup> HE 85/1979, s. 3, 6.

vähentämisen yhteydessä hallituksen esityksessä mainitaan tupakkatuotteiden aiheuttamat potentiaaliset terveysvaarat ja -haitat. Sen mukaan tupakkaveron suuruuden tulisikin määräytyä sen mukaan, kuinka paljon tupakkavalmiste sisältää terveydelle vaarallisia tai haitallisia aineita.<sup>67</sup>

### **3.3 Makeis- ja virvoitusjuomaverotus 1900-luvulla**

Makeisten verotuksen historia Suomessa alkaa jo vuodesta 1716, jolloin makeiset säädettiin kahvin tavoin eräänlaisen ylellisyysverotuksen kohteeksi<sup>68</sup>. Varsinaisesta makeisverolaista säädettiin kuitenkin vasta 1925 ja se tuli voimaan vuonna 1926. Makeisveron käyttöönottoa perusteltiin erityisesti valtiontaloudellisilla syillä. Makeiset katsottiin sopivaksi veron kohteeksi sen vuoksi, että niitä pidettiin ylellisyystavaroina.<sup>69</sup>

Vuoden 1925 lain 2 §:ssä veronalaisiksi tuotteiksi säädettiin karamellit, konfektit, pastillit, marmeladi kappaleiksi muodostettuna, marsipaani ja marsipaanivalmisteet, suklaa<sup>70</sup> sekä muut pääasiassa sokerista, suklaasta, kaakaosta, hedelmistä, manteleista, pähkinöistä tai hedelmänsydämistä valmistetut makeiset. Hallitus ehdotti esityksessään 49/1925 veron ulottamista koskemaan edellä mainittujen lisäksi myös keksejä, keittosuklaata, kaakaojauhoa ja muita kaakaovalmisteita sekä lakritsia ja lakritsivalmisteita. Ne kuitenkin jätettiin veron ulkopuolelle. Valtiovarainvaliokunta perusteli tätä siten, että keksejä käytetään yleisesti ravintoaineena, eikä keittosuklaata, kaakaojauhoa ja muita kaakaovalmisteitakaan voitu pitää ylellisyystavaroina. Lakritsivalmisteiden verottomuutta valtiovarainvaliokunta perusteli siten, että suomalainen lakritsiteollisuus oli vasta aluillaan, ja lakritsia käytettiin myös lääkekäyttöön tarkoituksiin.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> HE 156/1975, s. 4-5.

<sup>68</sup> Linnakangas 2019, s. 23.

<sup>69</sup> HE 49/1925, s. 1.

<sup>70</sup> Ei keittosuklaa.

<sup>71</sup> VaVM 27/1925, s. 1.

Vuoden 1925 makeisvero herätti vastustusta oppositiossa. SDP:n vastalauseessa ehdotettiin lakiehdotuksen hylkäämistä, koska makeisvalmisteveron säätäminen lisäsi välittömien verojen ja kulutusverojen välistä epäsuhdetta. Lisäksi vero jäisi huomattavalta osin vähempivaraisten maksettavaksi. Silloisen sosialistisen työväen ja pienviljelijöiden vaalijärjestön kansanedustajien vastalauseessa puolestaan todettiin, että säätämällä valmisteveroja kulutustavaroille asetettiin vähävaraisten kansanluokkien maksettavasti suhteellisesti paljon ankarampi verotus kuin varakkaille samalla kun vähennettiin vähävaraisten tavaransaantimahdollisuuksia. Ylellisyysveroja olisi siten asetettava sellaisille tavaroille, joita kuluttivat ainoastaan omistavat luokat.<sup>72</sup>

Virvoitusjuomien kulutus alkoi kasvaa 1930-luvulla, ja laki virvoitusjuomaverosta tuli voimaan vuonna 1940. Veron käyttöönoton taustalla oli valtion vaikea taloudellinen tilanne. Hallituksen esityksen 58/1940 mukaan virvoitusjuomien pääainesten vuoksi ne ovat rinnastettavissa makeisiin siten, että myös ne ovat niiden ylellisyysluonteen vuoksi sopiva verotuskohde. Edellä mainittujen syiden lisäksi veroa perusteltiin myös sillä, että virvoitusjuomista kannettiin veroa useissa muissa maissa. Valmisteveron avulla pyrittiin myös vähentämään keinotekoisien virvoitusjuomien kulutusta ja edistämään kotimaisten hedelmien ja marjojen käyttöä virvoitusjuomateollisuuden raaka-aineena. Tämän vuoksi kotimaisista marjoista, hedelmistä ja kasviksista valmistetut juomatuotteet vapautettiin verosta. Myös talouskalja säädettiin verovapaaksi, koska sen raaka-aine oli kotimaista, ja sen todettiin olevan yleinen ruokajuoma köyhimmän väestön keskuudessa. Lisäksi verovapaita olivat lain 3 §:n mukaan Suomessa maidosta, piimästä tai herasta valmistetut virvoitusjuomat. Veronalaisiksi tuotteiksi jäivät siten lain 2 §:n mukaisesti ansiotarkoituksessa valmistetut limonaadit ynnä hiilihapolla impregnoidut virvoitusjuomat kuten niin sanotut hedelmäjuomat, sitruunasooda, vichy- ja soodavesi ynnä muut keinotekoiset tai luontaiset kivennäisvedet, joita virvoitusjuomina käytetään. Lisäksi veronalaisia

---

<sup>72</sup> VaVM 27/1925, s. 4-5.

olivat sima sekä muut pääasiassa vedestä, makeuttamisaineista, kasviuutteista, aromeista tai mausteista tehdyt juomat, joita pidetään kaupan pulloissa tai sifonia käyttäen tahi myyntipaikalla laseihin sekoittaen sekä edellä mainittujen juomien tarjoilupaikalla tapahtuvaa valmistusta varten tehdyt puolivalmisteet, kuten siirapit, väkimehut, ekstraktit, jauheet, pastillit ja muut kuivapakkaukset.<sup>73</sup>

Aluksi makeisten valmisteverotus perustui määräaikaisina voimassa olleisiin lakeihin. Makeisveron säätäminen pysyväksi tuli ajankohtaiseksi vuonna 1953, jolloin makeisveron tuotto katsottiin niin merkittäväksi, ettei siitä voitu silloisissa olosuhteissa luopua. Vuonna 1954 uusi laki makeisvalmisteverosta tuli voimaan, ja veron määräämisperusteet muuttuivat osittain. Hallituksen esityksessä 115/1953 esitettiin marsipaenin jättäminen veron ulkopuolelle sen vähäisen valtiontaloudellisen merkityksen ja verovelvollisten määrästä johtuvien teknisten vaikeuksien vuoksi. Lisäksi valtion tulojen lisäämiseksi katsottiin tarpeelliseksi ulottaa verotus koskemaan myös keittosuklaata ja lakritsivalmisteita. Tällä kertaa myös valtiovarainvaliokunta hyväksyi näiden verotuksen.<sup>74</sup>

Vuonna 1960 makeisverolaki korvattiin uudella lailla (299/1960), jolloin merkittävimpana muutoksena oli se, että verotuksessa siirryttiin arvoverotuksesta yksikköverotukseen (mk/kg). Veromäärät säädettiin kuitenkin sellaisiksi, että veron kokonaistuotto pysyi ennallaan. Vero oli erisuuruinen suklaaryhmässä, karamelliryhmässä ja lakritsiryhmässä. Virvoitusjuomavero puolestaan säilyi muuttumattomana 1950-luvun lopulle, ja uudessa laissa (447/1958) siirryttiin arvoverojärjestelmästä yksikköverojärjestelmään myös virvoitusjuomien osalta. Hallituksen esityksessä 1/1958 katsottiin tavaran tilavuuden olevan sen hintaan verrattuna helpommin todennettavissa, jolloin yksikköverojärjestelmää voitiin pitää arvoverojärjestelmään verrattuna edullisempänä lain soveltamisen ja verotuksen valvonnan kannalta. Hallituksen esityksessä tuotiin esille myös se, että vaikka kaikkia virvoitusjuomia ei voitukaan enää pitää ylellisyshyödykkeinä, kuten alun perin verosta säädettäessä pidettiin, ei verotuksesta valtion

---

<sup>73</sup> HE 58/1940, s. 1.

<sup>74</sup> HE 115/1953, s. 1.

taloudellinen tila huomioon ottaen voitu luopua. Täten sekä makeisveroa että virvoitusjuomaveroa voitiin pitää korostetusti fiskaalisina veroina<sup>75,76</sup>

Makeisten ja virvoitusjuomien valmisteverotuksen tavoitteet olivat molempien osalta 1960-luvulle saakka lähinnä fiskaalisia. Vapaakauppasopimusten seurauksena esille nousivat myös ulkomaankauppapoliittiset ja kotimaisen tuotannon suojelemiseen liittyvät tavoitteet. Esimerkiksi makeis-, virvoitusjuoma- ja olutverotuksessa otettiin käyttöön hinnanerojen tasausjärjestelmä, jonka avulla pyrittiin turvaamaan kotimaisen elintarviketeollisuuden kilpailukyky halvempia raaka-aineita käyttävän ulkomaista teollisuutta vastaan. 1960-luvun jälkipuoliskolla makeisvero laajeni koskemaan uusia tuoteryhmiä. Toisaalta virvoitusjuomaverotuksessa poistettiin kotimaisista marjoista, hedelmistä tai kasviksista valmistettujen tuotteiden verovapaus, sillä EFTA-sopimus ei sallinut tällaista syrjintää kotimaisen raaka-aineen hyväksi.<sup>77</sup>

Vuonna 1976 otettiin käyttöön kertakäyttöpäällyksiin pakattujen virvoitusjuomien ja oluen lisävero. Asiaa käsitellään muun muassa hallituksen esityksessä 67/1975, jonka mukaan lisäveron tarkoituksena oli rajoittaa kertakäyttöpäällysten käyttöä erityisesti luonnonsuojelun ja jätehuollon vuoksi.<sup>78</sup> Ympäristöpoliittisten tavoitteiden ohella ensimmäiset merkit terveystavoitteista makeisverotuksen yhteydessä ovat myös lähtöisin 1970-luvulta. Tästä esimerkkinä toimii vuonna 1976 eduskunnan hallitukselle esittämä pyyntö kiireellisistä toimenpiteistä sen suhteen, että makeisvero voitaisiin kohdistaa eri tuotteisiin siten, että kansanterveydellisesti suositeltavimmat makeisvalmisteet, kuten koivusokerituotteet, olisivat muita makeisvalmisteita lievemmän verotuksen kohteena. Koivusokeria sisältävien makeisten, eli ksylitolimakeisten verovapaus saatiin kuitenkin toteutetuksi vasta 1990-luvun puolivälissä.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Koko valmisteverojärjestelmän kehitystä ja muutoksia ohjasivat sodan jälkeen valtiontaloudelliset tekijät. Ks. tarkemmin: Juanto 2001, s. 157.

<sup>76</sup> HE 1/1958, s. 1-2.

<sup>77</sup> Juanto 2001, s. 162.

<sup>78</sup> HE 67/1975, s. 1.

<sup>79</sup> Linnakangas 2019, s. 30.

## 3.4 Muita aiheeseen liittyviä veroja 1900-luvulla

### 3.4.1 Sokerivero

1930-luvun lopulla ja 1940-luvun alussa otettiin käyttöön neljä uutta valmisteveroa, joista yksi koski sokerin valmisteverotusta. Laki sokerista suoritettavasta valmisteverosta (378/1939) otettiin käyttöön vuonna 1939. Uusien lakien säätämisen taustalla olivat sotatila ja sen synnyttämä varaintarve. Aiemmin valtio oli joutunut tukemaan kotimaista raakasokerin tuotantoa, mutta toisen maailmansodan vuoksi tapahtuneen sokerin yleisen hinnannousun ja sokerin suojatullin korotuksen takia tuotanto kävi poikkeuksellisen edulliseksi. Tämän vuoksi katsottiin kohtuulliseksi, että kotimainen sokeriteollisuus osallistui valtion rahantarpeen tyydyttämiseen. Hallituksen esityksessä 35/1939 ehdotettiin sokerille asetettua valmisteveroa, jonka suuruus olisi yksi markka kilolta. Lain 1 §:n pykälän mukaan verotuksen kohteena oli vain Suomessa sokerijuurikkaasta valmistettu raaka- eli kidesokeri, eli maahan tuotu sokeri jätettiin veron ulkopuolelle. Sokeriverolaki oli voimassa vuoden 1949 kesäkuun loppuun.<sup>80</sup>

Vuonna 1975 tuli voimaan laki sokerijuurikkaasta valmistettujen tuotteiden valmisteverosta. Tällöin sokeriveron pääasiallinen tavoite ei ollut fiskaalinen, vaan vero liittyi kotimaisen sokerintuotannon edistämiseen, eli Suomen maatalouspolitiikkaan. Veron tuotolla katettiin kotimaisen sokerintuotannon tuen tarvetta.<sup>81</sup> Maatalouspoliittisten valmisteverojen kantamisen lähtökohdat muuttuivat EU-jäsenyyden myötä. Tällöin todettiin, että Suomeen tuodaan paljon sokeria raaka-aineena sisältäviä tuotteita tai luonteeltaan niitä korvaavia tuotteita. Täten myös ne olisi tullut ottaa yhdenmukaisesti verotuksen piiriin. Vastaavasti kaikkien tuolloin veronalaisten tuotteiden vienti olisi ollut vapautettava verosta. Koska tuojia ja vieviä olisi ollut määrällisesti paljon, katsottiin, että verotuksen toimittaminen olisi ollut rajavalvonnan puuttuessa vaikeaa. Tämä olisi johtanut

---

<sup>80</sup> HE 35/1939, s. 1.

<sup>81</sup> HE 242/1974, s. 1.

kotimaisen teollisuuden joutumiseen huonompaan asemaan. Täten sokeriverolaki kumottiin vuoden 1995 alusta.<sup>82</sup>

### 3.4.2 Ravintorasvavero

Ravintorasvojen valmisteverolla pyrittiin edistämään voin kulutusta sääntelemällä voin ja margariinin hintasuhdetta, ja se kuului maatalouspoliittisiin valmisteveroihin. Laki eräistä ravintorasvoista suoritettavasta valmisteveroista (139/1959) tuli voimaan huhtikuussa 1959. Sen perusteella kannettiin veroa margariinista ja eräistä muista siihen rinnastettavista ravintorasvoista. Veron taustalla oli hallituksen esityksen 45/1958 mukaan margariinin tullin nouseminen ja erityisesti margariinin hinnantasausmaksu, josta oli esityksen mukaan luovuttava. Tämän vuoksi säädettiin valmistevero margariinin hintakysymyksen hoitamiseksi.<sup>83</sup> Verosta luovuttiin vuonna 1962, jolloin voin ja margariinin hintasuhteen sääntely siirrettiin tapahtuvaksi tuontimaksujärjestelmän avulla. Tuontimaksu määrättiin hallituksen esityksen 70/1962 mukaisesti tuolloin voimassa olleiden tullien keskiarvon ja valmisteveron yhteenlasketun määrän suuruiseksi siten, että kotimaassa myytävien rasvojen hinnat pysyisivät silloisella tasolla.<sup>84</sup>

Vuonna 1971 tuontimaksujen rinnalle otettiin käyttöön valmisteverotus jääkaappimargariinien osalta voin ja margariinin hintasuhteen sääntelemisessä. Muiden ravintorasvojen osalta tuontimaksujärjestelmä säilyi ainoana hintasuhteen sääntelykeinona. Eräiden margariinien valmisteverosta annetun lain 1 §:n mukaan valmisteveroa suoritettiin niin kotimaisista kuin maahan tuoduista margariineista. Laki oli voimassa vuoden 1977 loppuun, jolloin se kumottiin vuonna 1978 voimaan tulleella lailla eräiden ravintorasvojen valmisteverosta (1010/1977). Tällöin ravintorasvojen tuontimaksu korvattiin hallituksen esityksen 186/1977 mukaisesti samansuuruisella valmisteverolla, ja jääkaappimargariineista kannettu valmistevero sisällytettiin lakiin lisäveron

---

<sup>82</sup> Linnakangas 2019, s. 33.

<sup>83</sup> HE 45/1958, s. 1.

<sup>84</sup> HE 70/1962, s. 3.

muodossa. Tällöin ravintorasvojen valmisteveron tarkoituksiksi muodostui voin ja margariinin hintasuhteen sääntelemisen lisäksi maailmanmarkkinahintojen vaikutusten tasaaminen.<sup>85</sup>

Hallituksen esityksen 106/1980 mukaan margariiniteollisuus oli alkanut tuomaan markkinoille yhä enemmän niin sanottuja yleismargariineja, jotka poikkesivat koostumukseltaan hieman jääkaappimargariineista, eivätkä ne siten kuuluneet ravintorasvaveron lisäveron piiriin. Koska nämä tuotteet olivat käyttöominaisuuksiltaan ja pakkaustavaltaan jääkaappimargariineihin verrattavia, mutta verotuksen vuoksi hinnaltaan niitä edullisempia, olivat ne voittaneet markkinaosuutta jääkaappimargariineilta. Tämän margariinien tuotanto- ja kulutusrakenteessa tapahtuneen muutoksen myötä jääkaappimargariinin kulutus ja siten siitä kannetun ravintorasvaveron lisävero oli supistunut. Samalla lisävero oli menettänyt merkityksensä voin ja margariinin hintasuhteen säätelijänä. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ehdotettiin lisäverosta luopumista ja sitä vastaavan tuoton keräämistä valtiolle korottamalla ravintorasvaveron perusveroa. Jääkaappimargariinien lisäveron kantamisesta luovuttiin vuonna 1981 ravintorasvaverosta annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulon myötä.<sup>86</sup>

Verotuksen perusteet muuttuivat 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa, kun hintavalvontalain voimassaoloa ei enää jatkettu. Tällöin teollisuudella oli vapaammat mahdollisuudet määrätä tuotteidensa hinnat, joten ravintorasvaveroa ei voitu käyttää enää samalla tavalla kuin aikaisemmin voin ja margariinin hintasuhteen sääntelemiseen. Ravintorasvaverosta ei kuitenkaan luovuttu, vaan verotukselle asetettuja tavoitteita muutettiin siten, että tarkoitus oli tukea kotimaista rypsin tuotantoa. Esimerkiksi hallituksen esityksessä 191/1990 ravintorasvojen verottamisen lähtökohtana pidetään sitä, että kasviöljyn hinta asettuisi kotimaisen rypsin hintaa vastaavalle tasolle. Tämän vuoksi katsottiin, että veron tulisi vastata kasviöljyn siemenen sisältämän öljyn kotimarkkinahinnan

---

<sup>85</sup> HE 186/1977, s. 1.

<sup>86</sup> HE 106/1980, s. 1.



ja maailmanmarkkinahinnan välistä eroa.<sup>87</sup> Laki ravintorasvaverosta kumottiin Suomen EU-jäsenyyteen liittyen vuonna 1994 eräiden valmisteveroista annettujen lakien kumoamisesta annetun lain 1 §:n mukaisesti. Ravintorasvaveron tavoitteet olivat ennen EU-jäsenyyttä sellaisia, että verotus olisi ollut periaatteessa mahdollista järjestää kansallisella valmisteverolla. Verotuksen valvonnan käytännön toteuttamiseen katsottiin kuitenkin liittyvän sellaisia ongelmia, että veron säilyttämistä ei pidetty perusteltuna.<sup>88</sup>

### **3.5 Valmisteverojärjestelmän uudistus 1980-luvulla**

Erilaiset maatalous- ja ulkomaankauppapoliittisista syistä säädetyt valmisteverot monipuolistivat 1900-luvulla valmisteverotuksen tavoitteita, jotka olivat aikaisemmin olleet pääasiassa fiskaalisia. Ympäristöpoliittisten tavoitteiden esille tulo ensimmäisen kerran 1970-luvun puolivälissä monipuolisti valmisteverotuksen tavoitteita entisestään. Tavoitteiden monipuolistumisen lisäksi uusien valmisteverojen säätäminen 1960- ja 1970-luvuilla vahvisti valmisteverojen taloudellista asemaa. 1970-luvulla valmisteverojen osuus valtion kaikista verotuloista oli jopa 20 prosenttia. Valmisteveroja voidaankin pitää vuodesta 1962 lähtien liikevaihtoveron (arvonlisäveron) sekä tulo- ja varallisuusveron jälkeen kolmanneksi suurimpana tuloryhmänä.<sup>89</sup>

Vuonna 1980 tuli voimaan lainsäädännön kokonaisuudistus, jossa yhdenmukaistettiin eri aikoina käyttöön otettujen valmisteverolakien aineelliset säännökset. Pääasiassa muutokset olivat sisällöllisten muutosten sijaan lakitekniisiä, eli lait saatettiin yhdenmukaisiksi rakenteeltaan ja kirjoittamistavaltaan. Verotusmenettely oli uudistettu jo aikaisemmin vuonna 1974, jolloin säädettiin valmisteverotuslaki (558/1974).<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> HE 191/1990, s. 1.

<sup>88</sup> Linnakangas 2019, s. 35.

<sup>89</sup> Juanto 2001, s. 164-166.

<sup>90</sup> Juanto 2001, s. 166.

Ensimmäinen pysyvä laki elintarvikkeiden valmisteverosta (868/1979) tuli voimaan vuonna 1980. Kannettava valmistevero oli hallituksen esityksen 90/1979 mukaisesti edelleen yhtä suuri kuin kotimaiselle valmistajalle suoritettava hinnanerokorvaus. Sen sijaan makeisten, oluen ja virvoitusjuomien valmistevero oli pääsääntöisesti kotimaisen valmistajan saamaa hinnanerokorvausta suurempi. Lain tarkoituksena ei ollut muiden valmisteverolakien tavoin valtion verotulojen lisääminen, vaan kyseisten tuotteiden raaka-aineiden hinnanerokorvauksista valtiolle aiheutuneiden menojen kattaminen.<sup>91</sup>

Vuonna 1983 toteutettiin hinnanerotasausjärjestelmän uudistus, jossa makeisten hinnanerojen tasaaminen siirrettiin hallituksen esityksen 123/1982 mukaisesti elintarviketuotteiden valmisteverosta annetun lain piiriin. Tarkoituksena oli, ettei raaka-aineiden hinnanerojen muutokset vaikuttaisi suoraan valtion nettomääräisiin valmisteverotuloihin. Lisäksi makeisten verorasituksen nousun pienentämiseksi makeisveroa vastaavasti alennettiin. Muutosten seurauksena makeisverosta tuli jälleen lähes puhtaasti fiskaalinen valmistevero.<sup>92</sup> Virvoitusjuomien osalta vastaava muutos tapahtui vuonna 1985, jolloin muutosta perusteltiin erityisesti fiskaalisilla syillä. Hallituksen esityksen 150/1984 mukaan virvoitusjuomavero olisi menettänyt vähitellen fiskaalisen merkityksensä ilman virvoitusjuomaveron korottamista tai virvoitusjuomien sisältämän sokerin hinnankorvausjärjestelmän muuttamista.<sup>93</sup> Virvoitusjuomaverotuksessa vaikuttivat kuitenkin fiskaalisten tavoitteiden lisäksi myös ympäristöpoliittiset näkökulmat kertakäyttöpäällyksiin pakattujen juomien lisäveron muodossa.

Valmisteveroja voidaan luokitella ryhmiin niiden tavoitteiden perusteella. Esimerkiksi vuonna 1980 valtiovarainministeriön valmisteveroprojektissa valmisteverot ja niihin rinnastettavat verot ja maksut jaettiin niiden tavoitteiden perusteella neljään ryhmään, jotka olivat niin sanotut haittaverot, energiaverot, maataloustuotantoon liittyvät valmisteverot ja niihin rinnastettavat maksut sekä

---

<sup>91</sup> HE 90/1979, s. 3.

<sup>92</sup> HE 123/1982, s. 3-4.

<sup>93</sup> HE 150/1984, s. 2.

muut verot. Haittaveroina pidettiin tupakkaveroa, alkoholijuomaveroa, olutveroa sekä Oy Alko Ab:n ylijäämää. Ravintorasvavero ja sokerivero kuuluivat maataloustuotantoon liittyviin valmisteveroihin ja niihin rinnastettaviin maksuihin. Makeisvero ja virvoitusjuomavero oli sijoitettu muiden verojen ryhmään. EY-verotustyöryhmän muistiossa vuonna 1993 Suomessa tuolloin kannetut valmisteverot jaettiin puolestaan niiden tavoitteiden perusteella fiskaalisiin, maatalouspoliittisiin ja ympäristöpoliittisiin veroihin. Tupakka-, olut-, alkoholijuoma- sekä makeis- ja virvoitusjuomaverot kuuluivat fiskaalisten valmisteverojen ryhmään. Ravintorasvavero ja sokerivero sijoitettiin maatalouspoliittisiin valmisteveroihin. Olut- ja virvoitusjuomaveron lisävero kuului ympäristöpoliittisiin valmisteveroihin.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Juanto 1998, s. 119-120.

## 4. TERVEYSPERUSTEISET VEROT EU-JÄSENYYDESTÄ NYKYAIKAAN

### 4.1 EU-jäsenyys ja alkoholiverotus

Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995. Alkoholijuomien verotus oli uudistettu Suomessa vuonna jo 1994. Tuolloin pyrittiin ottamaan huomioon mahdollisimman paljon EY-direktiivien mukanaan tuomia muutoksia, joten EU-jäsenyyden myötä ei ollut enää tarvetta suuriin muutoksiin. Koska alkoholi kuuluu EY:n yhtenäisen valmisteverojärjestelmän piiriin, on alkoholituotteille määritelty yhtenäiset veroperusteet ja vähimmäisveromäärät. Nämä ja EU-jäsenyyden myötä tapahtuneet muutokset alkoholiverotukseen on esitelty hallituksen esityksessä 237/1994.<sup>95</sup> EU-jäsenyyden myötä tapahtuneet keskeisimmät muutokset esiteltiin tässä tutkielmassa edellisessä pääluvussa.

Vuonna 1995 myös alkoholilaki (1143/1994) uudistettiin EU-jäsenyyden vuoksi. Uudistuksen keskeisen lähtökohdan muodosti Alkon monopoliaseman purkaminen vähittäismyyntimonopolia lukuun ottamatta. Aiemmin yksi Alkon keskeinen tehtävä oli ollut alkoholijuomien hintojen määrääminen. Monopolin lakatessa tehtävä poistui, ja ravintolat saivat vapaasti päättää anniskeleмиensa juomien hinnat. Myös alkoholilain lupahallinto ja valvonta siirrettiin Alkolta valtionhallintoon. Lisäksi alkoholin nauttimiskielto julkisilla paikoilla kumottiin.<sup>96</sup> Uudessa laissa myös mietojen alkoholijuomien mainonta vapautettiin. Suurimpana muutoksena voidaan kuitenkin pitää kauppohen mahdollisuutta vähittäismyyntiin enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien käymisteitse valmistettujen siiderien ja long drink -juomien tullessa kauppohen myyntiin keskioluen rinnalle. Alkoholijuomien myynti päätettiin samalla sallia

---

<sup>95</sup> HE 237/1994, s. 14-17, 25-26.

<sup>96</sup> HE 119/1994, s. 1, 43.

kauppojen lisäksi myös kioskeissa ja huoltamoilla. Vähitellen vähittäismyynnin myyntiajat alkoivat pidentyä kauppojen aukioloaikojen vapauttamisen myötä.<sup>97</sup>

Alkoholin kulutus kiihtyi myynnin laajentumisen lisäksi vuonna 2004 tapahtuneen alkoholiveron alentamisen vuoksi. Hallituksen esityksessä 80/2003 alkoholiveroa ehdotettiin alennettavaksi keskimäärin 33 prosentilla, jolloin tavoitteena oli kuluttajahintojen sopeuttaminen sellaiselle tasolle, jolla kansalaisilla ei olisi suurta kannustinta hankkia alkoholia ulkomailta. Esityksen mukaan veronalennus vaikuttaisi kuluttajahintoihin siten, että ne laskisivat keskimäärin 22 prosenttia. Taustalla oli Viron liittyminen EU:n jäseneksi ja EU:n sisällä tapahtuvan alkoholijuomien matkustajatuonnin vapautuminen. Tällöin alkoholipolitiikan harjoittamisen mahdollisuuksien katsottiin kaventuneen vero- ja hintapolitiikan osalta. Verotuksen alentamista perusteltiin sillä, että alkoholin kulutuksen ja alkoholihaittojen rajoittamisessa on turvauduttava uusiin keinoihin, kun alkoholijuomien saatavuutta ei voitu enää rajoittaa. Esityksen mukaan tilanteessa ei ollut esitettävänä hyviä keinoja valtion verotulojen turvaamiseksi. Alkoholin suurkuluttajien määrän arvioitiin kasvavan uudistuksen myötä noin 50 prosentilla. Suurkuluttajien määrän kasvamisen myötä myös onnettomuuksien, väkivaltatapauksien ja terveystahittojen määrien arvioitiin kasvavan merkittävästi.<sup>98</sup>

Vuonna 2005 alkoholisyöty nousivat yleisimmiksi työikäisten miesten ja naisten kuolinsyiksi, kun alkoholisairauksiin tai -myrkytyksiin kuoli vuoden aikana 2033 henkeä. Kasvua veronalennusta ja tuontikiintiöiden purkamista edeltäneeseen vuoden 2003 tilanteeseen verrattuna oli 29 prosenttia. Myös muun muassa alkoholisairauksien hoitajaksot, työkyvyttömyyseläkkeiden määrät, päihdepalveluiden kysynät ja yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät haitat lisääntyivät muutosta seuraavina vuosina. Vuonna 2008 alkoholiveroa esitettiin korotettavaksi keskimäärin 11,5 prosentilla. Tavoitteena oli turvata alkoholiveron veropohjaa ja samalla tukea terveyden edistämistä.

---

<sup>97</sup> HE 100/2017, s. 7.

<sup>98</sup> HE 80/2003, s. 1, 4, 39.

Lisäksi korotuksella toivottiin olevan vaikutuksia alkoholin kulutukseen liittyviin asenteisiin. Tavoitteena oli toteuttaa veronkorotukset siten, että alkoholijuomien hinnannousu ei johtaisi merkittävässä määrin kotimaisen myynnin korvautumiseen matkustajatuonnilla.<sup>99</sup>

Vuonna 2008-2014 tehtiin viisi alkoholiveron korotusta. Lisäksi alkoholimainontaa rajoitettiin alkoholilain muutoksilla vuosina 2008 ja 2015. Muutosten myötä alkoholin kulutus lähti laskuun ja alkoholin aiheuttamat haitat vähenivät merkittävästi. Alkoholilaki uudistettiin vuonna 2017 (1102/2017). Tavoitteena oli sovittaa yhteen alkoholin valmistukseen, myyntiin ja käyttöön liittyviä intressejä. Lain tarkoituksena oli edelleen ehkäistä alkoholin aiheuttamia haittoja ja ongelmia. Uudistuksen merkittävin muutos oli, että kaupoissa, kioskeissa ja huoltoasemilla saatiin jatkossa myydä kaikkia enintään 5,5 tilavuusprosenttia sisältäviä alkoholijuomia aikaisemman 4,7 tilavuusprosentin sijaan. Tarkoituksena oli pyrkiä vähentämään paikoin vanhentuneen alkoholilainsäädännön aiheuttamaa sääntelytaakkaa erityisesti ravintolaelinkeinolle ja turvaamaan toimivan kilpailun edellytyksiä. Koska uudistuksella lisättiin alkoholin kokonaiskulutusta, uudistuksen vaikutukset ihmisten hyvinvoinnille ja terveydelle ovat negatiivisia. Hallituksen esityksen 100/2017 mukaan uudistus lisää väestöryhmien välisiä terveyseroja. Koska alkoholin saatavuuden lisäämisen liittyvien säännösmuutosten korjaaminen tai peruuttaminen on käytännössä vaikeaa, esityksen mukaan terveys- ja hyvinvointivaikutukset ovat pitkäkestoisia.<sup>100</sup>

Tällä hetkellä alkoholiverotuksen rakenteesta EU:n jäsenvaltioissa säädetään alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta annetussa neuvoston direktiivissä 92/83/ETY. Kyseisessä rakennedirektiivissä säädetään veron perusteista sekä verotettavista tuotteista ja niiden määritelmistä. Puolestaan verotasodirektiivissä, eli alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen määrien lähentämisestä annetussa neuvoston direktiivissä

---

<sup>99</sup> HE 60/2007, s. 1, 9-10, 14.

<sup>100</sup> HE 100/2017, s. 7-8.

92/84/ETY säädetään alkoholin ja alkoholijuomien vähimmäisveroista. Rakennedirektiiviä muutettiin heinäkuussa 2020 alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta annetun direktiivin 92/83/ETY muuttamisesta annetulla neuvoston direktiivillä (EU) 2020/1151, jota kutsutaan muutospäätöksiksi. Muutospäätöksen edellyttämät muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön on sovellettava 1.1.2022 alkaen. Näitä muutoksia käsitellään hallituksen esityksessä 175/2021.<sup>101</sup>

Hallituksen esityksessä 175/2021 ehdotettiin muutettavaksi alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annettua lakia siten, että oluen alennetun verotason raja nostettaisiin 2,8 tilavuusprosentista 3,5 tilavuusprosenttiin etyylialkoholia. Jotta muutoksella ei olisi vaikutusta alkoholiveron tuottoon, esityksessä ehdotettiin, että miedon oluen verotaso nostettaisiin nykyisestä 24,75 sentistä 28,35 senttiin senttilitralla etyylialkoholia. Muutosten tarkoituksena olisi panna täytäntöön alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamista koskevan direktiivin muutos. Esityksen mukaan oluen litraa kohden lasketun veron määrä nousisi jatkossakin alkoholipitoisuuden kasvaessa ja alkoholiverotus kannustaisi valitsemaan vähän alkoholia sisältävän oluen, mutta veron nousu olisi aiempaa tasaisempaa.<sup>102</sup>

Hallituksen esityksen 175/2021 mukaan verotuksessa tapahtuvien muutosten käyttäytymisvaikutuksia ja niiden suuntaa on vaikeaa arvioida. Esityksen mukaan on mahdollista että 2,8-3,5 tilavuusprosenttia sisältävän oluen kulutus kasvaisi nykyisestä verotuksen kevenemisen myötä. Muutoksella voi olla myös kielteisiä terveysvaikutuksia, mikäli niitä miedomprien oluiden kulutus siirtyisi enemmän alkoholia sisältäviin oluisiin. Veromuutos on kuitenkin esityksen mukaan perusteltu siksi, että se korottaisi mietojen oluiden veroa suhteessa alkoholittomiin juomiin ja voisi mahdollisesti siirtää kulutusta miedompaan olueen, millä puolestaan olisi positiivisia terveysvaikutuksia. Hallituksen esityksessä mainitaan veromuutosten ja alkoholiveron kansanterveydellisten

---

<sup>101</sup> HE 175/2021, s. 3.

<sup>102</sup> HE 175/2021, s. 14.

tavoitteiden välinen yhteys, mutta esityksen lähtökohtana on EU:n muutosdirektiivi.<sup>103</sup>

Lisäksi esityksessä ehdotettiin, että toiseen EU:n jäsenvaltioon toimitettavan pientuotantotodistuksen antamista koskeva direktiivin säännös<sup>104</sup> pantaisiin Suomessa täytäntöön siten, että pieni riippumaton valmistaja saisi antaa toimintaansa koskevan todistuksen itse. Lisäksi ehdotettiin denaturoitua alkoholia ja ravintolisien verottomuutta koskevien säännösten täsmentämistä, ja laissa olevien EU:n lainsäädäntöön liittyvien viittausten täsmentämistä.<sup>105</sup>

## 4.2 EU-jäsenyys ja tupakkaverotus

EU:ssa harmonisoidun tupakkaverotuksen veropohjaan kuuluivat savukkeet, sikarit ja pikkusikarit sekä piippu- ja savuketupakka. Hallituksen esityksen 237/1994 mukaan EY:n tupakkavalmisteiden verotusperiaatteet vastasivat pääpiirteissään Suomessa sovellettavaa verotusta. Esityksessä ehdotettiin veropohjaa laajennettavaksi EY-direktiivien mukaiseksi siten, että muusta kuin tupakkakasvista valmistetut tuotteet tulisivat myös veronalaisiksi. Hallituksen esityksen mukaan tupakkavalmisteiden verot olivat EY:n edellyttämällä vähimmäistasolla lukuun ottamatta savukkeiden veroa, joka oli alle vähimmäisverotason. Tämän vuoksi esityksessä ehdotettiin savukkeiden veron nostamista siten, ettei EY:ssä määriteltyä savukkeiden vähimmäisverotasoa aliteta.<sup>106</sup>

EY:ssä tupakkaveron kohteena eivät olleet nuuska, purutupakka eikä savukepaperi. Purunuuskan käyttö oli EY:ssä kokonaan kielletty, purutupakan ja

---

<sup>103</sup> HE 175/2021, s. 17-18.

<sup>104</sup> Rakennedirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on mahdollista soveltaa tietyin edellytyksin pienvalmistajien tuotantoon tavanomaista verotasoa alemmaa veron määrää. Muutosdirektiivin mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus alueelleen sijoittautuneen valmistajan pyynnöstä vahvistaa todistuksella pienvalmistajan vuosituotannon määrä ja pientuotantoalennuksen edellytysten täyttyminen. Tavoitteena on helpottaa pienvalmistajien tunnustamista pieniksi riippumattomiksi valmistajiksi muissa jäsenvaltioissa.

<sup>105</sup> HE 175/2021, s. 1.

<sup>106</sup> HE 237/1994, s. 24.



nenänuuskan käyttö puolestaan sallittua. Vuonna 1995 Suomessa tuli voimaan laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta (765/1994), jonka 5 §:n mukaan suussa käytettävää lain 2 §:n 3 a kohdassa tarkoitettua tupakkaa<sup>107</sup> ei saa elinkeinotoiminnassa myydä tai muutoin luovuttaa. Nuuskan valmistus ja maahantuonti oli Suomessa kohdistunut lähes kokonaan kyseiseen kiellettyyn suunuuskaan. Sallitun nuuskan käytön osuus oli Suomessa marginaalisen pieni, joten hallituksen esityksessä katsottiin, ettei sitä ole syytä verottaa. Tätä puolsivat erityisesti verottamiseen liittyvät hallinnolliset ja valvonnalliset ongelmat sekä asian valtionaloudellinen merkityksettömyys. Koska laki tuli voimaan vasta vuonna 1995, esitettiin vuonna 1994 hallituksen esityksessä 237/1994, että nuuskaa ja purutupakkaa verotettaisiin siihen asti kansallisesti. Samalla ehdotettiin savukepaperin verottamisen jatkamista kansallisella tasolla.<sup>108</sup>

Hallituksen esityksen 66/1995 mukaan nuuskan ja purutupakan maahantuonti ja myynti lisääntyi oletettavasti kyseisten tuotteiden verovapauden seurauksena. Tupakkatuotteiden tasavertaisen verotuksen sekä kansanterveydellisten syiden vuoksi esitettiin kyseisten tuotteiden ottamista verotuksen piiriin. Veron suuruudeksi määriteltiin 60 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Muutokset tulivat voimaan vuonna 1996 tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta annetun lain (1203/1995) voimaantulon myötä. Lain säätämisen yhteydessä kansallisen valmisteveron veropohjaa laajennettiin siten, että veronalaiseksi säädettiin myös muu tupakkaa sisältävä tuote. Tällä tarkoitetaan lain 7 §:n mukaan tupakasta kokonaan tai osaksi valmistettua, poltettavaksi, sieraimiin vedettäväksi, imeskeltäväksi tai pureskeltäväksi tarkoitettua tuotetta, joka ei ole sikari tai pikkusikari, savuke, eikä piippu- tai savuketupakkaa eikä savukkeiksi käärittävää hienoksi leikattua tupakkaa. Muulla tupakkaa sisältävällä tuotteella tarkoitetaan lain mukaan myös vähittäismyynnissä olevaa valmistamatonta tupakkaa, joka

---

<sup>107</sup> Toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta annetun lain 2 §:n 3 a kohdan mukaan suussa käytettävällä tupakalla tarkoitetaan kokonaan tai osittain tupakasta valmistettua tuotetta, joka on jauheena tai muussa aineen osien muodossa tai näiden muotojen yhdistelmänä, lukuun ottamatta poltettavaksi tai pureskeltäväksi tarkoitettua tuotetta.

<sup>108</sup> HE 237/1994, s. 25.

katsotaan veronlaiseksi silloin, kun se myydään vähittäiskaupassa kuluttajalle kotona valmistettavaksi. Teollisuudelle raaka-aineeksi tuotava tupakka jätettiin veron ulkopuolelle kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi. Muutosten myötä kansallisen valmisteveron piiriin kuuluivat periaatteessa kaikki sellaiset tupakkaa sisältävät tuotteet, jotka eivät kuuluneet harmonisoidun valmisteverotuksen alaan.<sup>109</sup>

Vuonna 1996 tupakkaverojärjestelmä uudistui myös siten, että luovuttiin jaosta perusveroon ja lisäveroon<sup>110</sup>, ja piippu- ja savuketupakan sekä savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan verotuksessa otettiin käyttöön arvoperusteisen osan lisäksi myös yksikköperusteisesti määrätty veron osa. Muutosta perusteltiin hallituksen esityksessä 66/1995 siten, että koska markkinoille oli tullut halpahintaista savuketupakkaa, veronkorotuksen tulisi kohdistua arvoperusteisen veron korotuksen sijaan tupakan määrään. Samalla korotettiin savukkeiden yksikköveroa, minkä tarkoituksena oli estää kulutuksen siirtymistä halvemman hintaluokan savukkeisiin ja siten estämään verotulojen alenemista. Verotuksen kiristämistä perusteltiin myös terveystieteellisillä syillä siten, että halpahintaiset savukkeet myötävaikuttavat nuorten tupakoinnin vakiintumiseen ja voivat olla tupakoitsijalle vaihtoehto tupakoinnin lopettamiselle.<sup>111</sup>

Vuonna 2016 voimaan tuli uusi tupakkalaki (549/2016). Lain tarkoituksena oli panna täytäntöön Euroopan unionin uusi tupakkatuotedirektiivi. Lisäksi tavoitteena oli ehkäistä tupakkatuotteiden käytön aloittamista ja nikotiiniriippuvuuden syntymistä, edistää tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden käytön lopettamista sekä suojella väestöä altistumiselta tupakansavulle. Tupakkatuotedirektiivistä johtuvia muutoksia olivat tiettyjen lisäaineiden kieltäminen tupakkatuotteista sekä savukkeita ja kääretupakkaa koskeva tunnusomaisten tuoksujen ja makujen, kuten mentolin, kieltö. Lisäksi

---

<sup>109</sup> HE 66/1995, s. 2-3.

<sup>110</sup> HE 237/1994, s. 24.

<sup>111</sup> HE 66/1995, s. 2.

tuotepakkauksiin vaadittiin tupakkatuotedirektiivin mukaiset yhdistetyt terveystarvikkeet, jotka koostuivat varoitustekstistä ja kuvasta. Myös pakkausten jäljitettävyyttä pyrittiin parantamaan tupakkatuotteiden laittoman kaupan ehkäisemiseksi.<sup>112</sup>

Vuonna 2017 tupakkaverosta annettua lakia uudistettiin siten, että myös sähkösavukkeissa käytettäväksi tarkoitetut nesteet tulivat veron piiriin. Veron kohdistui hallituksen esityksen 138/2016 mukaisesti sekä nikotiinipitoisiin että nikotiinittomiin sähkösavukenesteisiin. Veron esitettiin määrättäväksi yksikköverona, ja sen suuruudeksi esitettiin 0,30 euroa millilitraa kohden. Veron taustalla oli edellä mainittu tupakkalain uudistuminen vuonna 2016, jonka seurauksena sähkösavukkeet ja niissä käytettävät nesteet otettiin tupakkalain soveltamisalan piiriin. Verotuksen laajentaminen sähkösavukenesteisiin vastasi tupakkaverolain valtiontaloudellisen tavoitteen lisäksi tavoitetta tupakkalain tavoitteiden tukemiseen liittyen.<sup>113</sup>

Uuden tupakkalain voimaantulon myötä sähkösavukkeet ja niissä käytettävät sähkösavukenesteet pääsivät aiempaa vapaammin Suomen markkinoille. Samalla niille otettiin käyttöön muihin tupakkatuotteisiin verrattavaa sääntelyä. Tarkoituksena oli ehkäistä lasten ja nuorten sekä tupakoimattomien aikuisten sähkösavukkeiden käyttöä, sillä sähkösavukkeiden käyttämisellä katsottiin olevan yhteys tupakoinnin aloittamiseen. Hallituksen esityksen 138/2016 mukaan verotuksen laajentamisella voitiin tukea näitä tavoitteita, sillä hintaan vaikuttavat toimenpiteet katsottiin tehokkaiksi tavoiksi vaikuttaa tupakointiin.<sup>114</sup>

Tupakkaveroa on korotettu vuodesta 2009 lähtien joka vuosi lukuun ottamatta vuosia 2011 ja 2013. Vuosina 2016-2021 veroa on korotettu puolivuositain. Viime vuosien aikana veronkorotukset on pääasiallisesti toteutettu tupakkaveron yksikköveroa korottamalla arvoperusteisen veron ollessa jo korkea. Hallituksen esityksessä 143/2021 veronkorotuksia perustellaan sekä valtiontaloudellisilla

---

<sup>112</sup> HE 15/2016, s. 1.

<sup>113</sup> HE 138/2016, s. 1, 5.

<sup>114</sup> HE 138/2016, s. 5-6.

että terveystaloudellisilla syillä. Esityksen mukaan veronkorotuksilla on tavoiteltu maltillisia hintojen nousuja ja siten tupakan aiheuttamien haittojen ehkäisyä. Tavoitteena on ollut mitoitaa korotukset siten, että tupakkatuotteiden hinnannousu ei johtaisi merkittävässä määrin kotimaisen myynnin korvautumiseen verotuksen ulkopuolelle jäävällä matkustajatuonnilla tai salakuljetuksella.<sup>115</sup>

Hallituksen esityksessä 143/2021 kiinnitetäänkin huomiota tupakkatuotteiden verotuksen ja sillä saatavien positiivisten terveysvaikutusten lisäksi tupakan hinnannoususta johtuviin haittavaikutuksiin. Esityksen mukaan hintaan ja verotukseen vaikuttavat toimenpiteet ovat tehokas keino vaikuttaa tupakointiin väestötasolla. Tästä huolimatta on tärkeää kiinnittää huomiota myös siihen, että hintojen nousu luo kannustimia sekä matkustaja- että harmaatuonnille tupakkatuotteiden suurien hintaerojen vuoksi. Liian suuret kertakorotukset voivat johtaa näiden hallitsemattomaan kasvuun ja sen myötä veropohjan kaventumiseen ja verotuottojen laskuun ilman positiivisia terveysvaikutuksia. Esityksen mukaan tasaisesti toteutettuihin veronkorotuksiin perustunut tupakkaveropolitiikka on kuitenkin ollut tavoitteisiin nähden onnistunutta. Tupakkaveron tuoton odotetaan kuitenkin pitkällä tähtäimellä alenevan tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppumiseen tähtäävän tavoitteen vuoksi.<sup>116</sup>

Tupakan verotuksen lisäksi vuonna 2021 esitettiin muutoksia myös tupakkalakiin. Tarkoituksena oli toteuttaa hallitusohjelman<sup>117</sup> kirjausta, jonka mukaan vähennetään riippuvuuksia ja jatketaan määrätietoista työtä tupakoinnin vähentämiseksi<sup>118</sup>. Hallituksen esityksessä 141/2021 esitetään muutoksia tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden

---

<sup>115</sup> HE 143/2021, s. 9-10.

<sup>116</sup> HE 143/2021, s. 10.

<sup>117</sup> Hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on terveyden edistäminen verotuksen avulla. Verotuskeinot liittyvät tupakka-, alkoholi- ja virvoitusjuomaveroon sekä terveyttä edistävän veron selvittämiseen. Tupakkaveron osalta hallitus jatkaa hallituskauden aikana tupakka- ja nikotiinituotteiden asteittaisia veronkorotuksia yhteensä 200 miljoonalla eurolla. Ks. tarkemmin: Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019. s. 29.

<sup>118</sup> Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019. s. 145.

vähittäismyyntipakkauksiin. Esityksen mukaan ne eivät saisi merkinnöiltään tai muulta ulkoasultaan erottua muiden vastaavien tuotteiden vähittäismyyntipakkauksista. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia myös savukkeiden, täyttösäiliöiden ja nikotiininesteen ulkoasuun. Muutosten tarkoituksena olisi vähentää tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden ja niiden vähittäismyyntipakkausten houkuttelevuutta ja estää pakkausten käyttämistä markkinoinnin välineenä. Toisin sanoen ehdotetun sääntelyn myötä vähittäismyyntipakkauksissa tulisivat kielletyiksi esimerkiksi logot, kuviot ja houkuttelevat värit, joilla tuotteiden myyntiä on käytännössä edistetty, mutta joihin on ollut monesti hankala puuttua markkinointikiellon nojalla. Kaikkien pakkausten olisi täten oltava keskenään saman näköisiä lukuun ottamatta erikseen sallittuja poikkeuksia. Muista maista saatujen kokemusten perusteella tupakkateollisuus on siirtänyt mainonnalliset elementit itse tuotteeseen, kun pakkaukset on yhdenmukaistettu lainsäädännöllä. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että tupakkalaissa säädettäisiin myös savukkeen, täyttösäiliön ja nikotiininesteen sallitusta ulkoasusta. Sääntelyn tavoitteena olisi estää etenkin nuorten osalta tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden käytön aloittaminen.<sup>119</sup>

Pakkausten ulkoasun lisäksi hallituksen esityksessä 141/2021 ehdotetaan tupakointia rajoittavina ja sen käytön aloittamista estävinä toimenpiteinä myös sellaisten tuotteiden kieltäminen, jotka on tarkoitettu saamaan tupakkatuotteille aikaan tunnusomainen maku tai tuoksu. Tunnusomaisella tuoksulla tai maulla tarkoitetaan tupakkalain 2 §:n 25 kohdan mukaan muuta kuin tupakan tuoksua tai makua, joka on tulosta lisäaineesta tai lisäaineiden yhdistelmästä ja joka on selvästi havaittavissa tupakkatuotteessa, nikotiininesteessä tai höyrystettäväksi tarkoitettussa nikotiinittomassa nesteessä ennen tuotteen käyttöä tai sen aikana. Lisäksi tupakkatuotteiden kuumentamiseen käytettävien tupakointivälineiden esilläpito esitetään kiellettäväksi. Myös maahantuontia koskevaa sääntelyä

---

<sup>119</sup> HE 141/2021, s. 1, 16.

esitetään muutettavaksi siten, että se koskisi yhdenmukaisemmin tupakkalaissa tarkoitettuja eri tuotteita.<sup>120</sup>

Hallituksen esityksessä 141/2021 esitetään tupakointi kiellettäväksi leikkikentillä ja yleisillä uimarannoilla. Tarkoituksena on tällöin väestön, etenkin pienten lapsien suojeleminen passiivisen tupakoinnin haitoilta. Lisäksi tupakointikieltoja koskevat laajennukset ehkäisisivät myös tupakoinnista aiheutuvaa roskaantumista ja siitä aiheutuvia ympäristöhaittoja.<sup>121</sup>

Edellä mainittujen lisäksi hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa tuotevalvontaa ja muun tupakkalain mukaisen valvonnan resursseja, jotta Valvira pystyisi nykyistä tehokkaammin varmistamaan muun muassa, että markkinoilla olevat tuotteet ovat tupakkalain mukaisia. Tämä toteutuisi esityksen mukaan siten, että Valvira perisi vuotuisen, tuotteiden myyntimääriin perustuvan valvontamaksun tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden valmistajilta ja maahantuojilta. Valvontamaksuista saaduilla tuloilla olisi tarkoitus tehostaa erityisesti tuotevalvontaa.

### **4.3 EU-jäsenyys ja makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaverotus**

Suomen liittyminen EU:n jäseneksi johti valmisteverolainsäädäntömme kokonaisuudistukseen. Vaikka makeis- ja virvoitusjuomaveron valtionaloudellinen merkitys oli vähäisempi verrattuna muihin valmisteveroihin, ei niiden kantamisesta EU-jäsenyydenkään jälkeen katsottu voitavan luopua. Muiden kuin harmonisoinnin piiriin kuuluvien valmisteverojen kantamista perusteltiin hallituksen esityksessä 237/1994 valtionaloudellisten syiden lisäksi ympäristösyillä. Täten säädettiin kansallinen laki makeis- ja virvoitusjuomaverosta, ja siihen sisällytettiin molempia veroja koskevat säännökset.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> HE 141/2021, s. 1.

<sup>121</sup> HE 141/2021, s. 1.

<sup>122</sup> HE 237/1994, s. 31-32.

Aiemmin eräistä kotimaisista marjoista valmistetuista virvoitusjuomista ei kotimaisen tuotannon suojelemiseksi oltu maksettu perusveroa. Hallituksen esityksessä 237/1994 kyseistä säännöstä ei esitetty otettavaksi uuteen lakiin lähinnä EY:n kilpailua koskevien säännösten vuoksi. Samalla virvoitusjuomien kertakäyttöpäälysten lisäveroa koskevat säännökset esitettiin muutettaviksi samansisältöisiksi kuin alkoholijuomia koskeva säännös. Lisäksi EY-sopeutuksesta johtuen lakiin esitettiin tehtäväksi joitakin tarkennuksia ja teknisiä muutoksia.<sup>123</sup>

Makeisten valmisteverotus säilyi pääosin entisellään, mutta mainittavana muutoksena voidaan pitää esimerkiksi aiemmin mainittua koivusokeria sisältävien makeisten (ksylitolimakeisten) verottomuutta, jota perusteltiin kansanterveydellisillä syillä siten, että ne estävät hampaiden reikiintymistä. Makeis- ja virvoitusjuomaverosta annetun lain (1474/1994) 5 §:n mukaan verottomiksi säädettiin sellaiset makeiset, jotka oli makeutettu koivusokerilla siten, että sen osuus tuotteen makeuttajista oli vähintään 50 prosenttia. Lisäksi edellytyksenä oli, että tuotteessa ei käytetty sakkaroosia, glukoosia, tärkkelyssiirappia, hedelmäsokeria eikä muita helposti käymiskelpoisia bakteeriainevaihduntaan soveltuvia makeuttajia eikä sitruunahappoa tai muita vastaavia happoja, jotka aiheuttavat hampaiden kemiallista syöpymistä.

EY:n perustamissopimuksen 95 artiklassa jäsenvaltioita kielletään määräämästä muiden jäsenvaltioiden tuotteille korkeampia veroja kuin samanlaisille kotimaisille tuotteille. Vuonna 1997 Euroopan komissio oli lähettänyt Suomelle virallisen huomautuksen, jossa Suomen katsottiin rikkoneen veloitteet pitäessään voimassa ksylitolimakeisten verovapauden suhteessa muihin tavallista sokeria sisältämättömiin, muilla sokerialkoholeilla kuin ksylitolilla, kuten esimerkiksi sorbitolilla, makeutettuihin ja muista jäsenvaltioista peräisin oleviin makeisiin. Suomen komissiolle toimittaman vastauksen mukaan kyse ei ollut tuontituotteita syrjivästä verosta, vaan ksylitolimakeisten verovapaus oli myönnetty makeisten alkuperän sijaan niiden sisältämien makeutusaineiden perusteella. Täten

---

<sup>123</sup> HE 237/1994, s. 32.

tuontimakeiset saivat kotimaisten tuotteiden tapaan saman veroedun, mikäli ne täyttivät laissa säädetyt verottomuuden edellytykset. Suomessa myytiinkin sekä kotimaassa että ulkomailla valmistettuja ksylitolimakeisia. Toisaalta makeisveroa kannettiin merkittävästä määrästä sellaisia kotimaisia sokerittomia makeisia, jotka oli makeutettu muulla kuin ksylitolilla.<sup>124</sup>

Ksylitolimakeisten verottomuuden lisäksi Suomi oli saanut komissiolta epävirallisen huomautuksen makeis- ja virvoitusjuomaveron kantojärjestelmään liittyen. Sen mukaan toisesta jäsenvaltiosta vastaanotetut tuotteet olivat epäedullisemmassa asemassa kotimaasta tehtyyn hankintaan verrattuna. Lisäksi kirjelmässä todettiin, että oli suhteetonta soveltaa samanlaisia säädöksiä vähäisten kansallisten valmisteverojen kantamiseen kuin tuottoisien yhdenmukaistettujen valmisteverojen kantamiseen. Vastauksessaan huomautukseen Suomi katsoi, että veron kantojärjestelmä oli mahdollisimman yksinkertainen eli pelkkä veron maksaminen riitti. Tuotteita toisesta jäsenvaltiosta tuova ei joutunut syrjivän veron kohteeksi. Lisäksi Suomi korosti vastauksessaan, että koska valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta annetun direktiivin 92/12/ETY (järjestelmädirektiivi) 3 artiklan 3 kohdan mukaan sallitaan kansalliset valmisteverot, on vero myös voitava periä jäsenvaltiossa sen parhaaksi katsomalla tavalla. Hallituksen esityksessä 124/1998 oltiin sitä mieltä, että mikäli pelkkä kansallisen veron periminen katsottaisiin kielletyksi rajamuodollisuudeksi, olisi mainitun kohdan ja EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan välillä selvä ristiriita.

Kansallisesta valmisteverosta Suomen makeismarkkinoille aiheutuvien ongelmien vuoksi hallitus esitti makeisverosta luopumista, ja makeisvero poistettiin Suomen verojärjestelmästä vuonna 1999. Hallituksen esityksessä 124/1998 todettiin, että yhdenmukaistettaessa valmisteverotusta koskevaa lainsäädäntöä Suomen valmistautuessa EU-jäsenyyteen kansallisen makeisveron kantamista oli jatkettu valtiontaloudellisista syistä. Kauppa ja

---

<sup>124</sup> HE 124/1998, s. 2.



makeisteollisuus pitivät makeisten harmaatuontia makeisverotuksesta johtuvana ongelmana. Verottomasti maahantuotuja makeisia myytiin verotuksellisia edullisemmin, minkä katsottiin aiheuttavan kilpailun vääristymiä. Viranomaiset eivät kuitenkaan todenneet makeisveron kiertämisestä aiheutuneen merkittäviä ongelmia, sillä tutkitut rikokset ovat olleet yleensä vähäisiä ja niiden vaikutukset markkinoilla paikallisia. Lisäksi makeisveron tuotto oli hieman noussut, joten suurimittaista salakuljetettujen makeisten myyntiä ei katsottu esiintyvän.<sup>125</sup>

Makeisvero nousi uudelleen esille 2010-luvun alussa. Hallituksen esityksessä 148/2010 ehdotettiin säädettäväksi laki makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta. Lakia perusteltiin fiskaalisilla syillä, siten, että tavoitteena oli ensisijaisesti lisätä valtion verotuloja. Esitys tuki hallituksen verolinjauksia, joiden mukaan verotuksen painopistettä pyrittiin siirtämään työn verotuksesta kulutuksen verotukseen. Asian käsittelyn yhteydessä esillä olivat myös terveystaloudelliset näkökulmat makeisten ja virvoitusjuomien haittavaikutusten kautta, joista esityksessä mainitaan liian suuren energiamäärän nauttiminen ja ylipaino sekä hampaiden reikiintyminen. Terveystaloudellisista näkökulmista huolimatta esityksessä kuitenkin todetaan, että ehdotus perustuu makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien verottamiseen valtion tulojen kartuttamiseksi eikä sen tavoitteeksi ole asetettu positiivisia vaikutuksia kansanterveyteen. Esityksen tavoitteena oli, että vero kohdistuisi tasapuolisesti kaikkiin makeisiin, jäätelöihin ja alkoholittomiin juomiin. Tarkoituksena oli kohdella kaikkia näihin tuoteryhmiin kuuluvia tuotteita tasapuolisesti. Lisäksi tavoitteena oli, että veron kantojärjestelmä olisi riittävän yksinkertainen ja yksiselitteinen.<sup>126</sup>

Makeisten tavoin sokereita sisältäviä elintarvikkeita olivat esimerkiksi keksit, kakut, jäätelö, kuivatut ja mahdollisesti kuorrutetut hedelmät ja vihannekset, hillot, murot ja perunalastut. Esimerkiksi keksit ja muut leipomatuotteet on usein koettu makeisten kaltaisiksi tuotteiksi. Hallituksen esityksen 148/2010 mukaan näiden verottaminen katsottiin kuitenkin ongelmalliseksi, sillä sellaisia tuotteita ei

---

<sup>125</sup> HE 124/1998, s. 1-2.

<sup>126</sup> HE 148/2010, s. 8-9, 15-16.

luokiteltu yhdistetyssä nimikkeistössä omiksi alanimikkeikseen. Makeat leipomatuotteet sisältyivät sellaiseen tullitariffin nimikkeeseen, joka sisälsi myös sellaisia tuotteita, joita ei voitu pitää makeisten kaltaisina. Näitä olivat esimerkiksi ruokaleipä ja muut suolaiset leipomatuotteet. Täten olisi ollut vaikeaa erotella veronalaiset tuotteet kyseisestä ryhmästä siten, että vältettäisiin samankaltaisten tuotteiden erilainen kohtelu. Lisäksi epätarkkuus veron kohteena olevan tuotteen määritelmässä olisi aiheuttanut epävarmuutta sen suhteen, että kuuluuko tuote verotuksen piiriin.<sup>127</sup>

Hallituksen esityksen 148/2010 yhteydessä esitellyissä lausunnoissa on otettu kantaa ehdotuksen terveysvaikutuksiin puolesta ja vastaan. Niissä katsottiin, että ehdotus edistää kansalaisten terveyttä ja on sen vuoksi kannatettava. Toisaalta epäkohtana pidettiin sitä, että verotus kohdistuisi myös terveellisiin lähde- ja kivennäisvesiin sekä ksylitolituotteisiin. Lisäksi katsottiin, ettei sokerin tai minkään muunkaan yksittäisen elintarvikkeen yhdistämiselle lihavuuden yleistymiseen ollut perusteita. Lausunnot eivät vaikuttaneet esitykseen, sillä kuten edellä mainittiin, esityksen tarkoituksena oli valtion tulojen kasvattaminen, eikä esitykselle ollut asetettu terveystavoitteita.<sup>128</sup>

Laki makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaverosta (1127/2010) tuli voimaan vuoden 2011 alussa. Saman vuoden hallituksen ohjelmassa luvattiin laajentaa makeisten ja jäätelön valmisteveron pohjaa, nostaa verotaso ja näin lisätä valtion verotuloja. Samalla luvattiin selvittää makeisten ja jäätelön valmisteveron korvaamista sokeriverolla siten, että vero voisi astua voimaan vuoden 2013 alusta.<sup>129</sup> Sokeriveroon liittyvän sokeriverotyöryhmän raporttia ja vaihtoehtoisia sokeriveromalleja sekä sokeriveron toteuttamisen vaikeuksia käsitellään tarkemmin seuraavassa pääluvussa.

Hallituksen esityksen 137/2016 mukaan makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverotulot olivat 250 miljoonaa euroa vuonna 2015. Makeisten ja jäätelön

---

<sup>127</sup> HE 148/2010, s. 9.

<sup>128</sup> HE 148/2010, s. 17.

<sup>129</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, s. 14.

osuus verotuloista oli 108 miljoonaa euroa ja virvoitusjuomien veron osuus puolestaan 142 miljoonaa euroa. Esityksen pääasiallisena sisältönä oli ehdottaa makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain muuttamista siten, että makeisten ja jäätelön valmisteverosta luovuttaisiin. Samalla lain nimi muutettaisiin laiksi virvoitusjuomaverosta. Muutokset lakiin olivat lähtöisin Euroopan komissiolle tehdystä kahdesta valtioneuvoston päätelmästä. Komission mukaan tuolloin voimassa ollut laki ei kohdellut samanlaisia tuotteita veron tavoitteen kannalta neutraalisti ja saattoi siksi sisältää valtioneuvoston katsottavaa verotukea veron ulkopuolelle jääville tuotteille. Koska virvoitusjuomien kohdalla veropohja on makeisiin ja jäätelöön verrattuna laajempi, eikä veron ulkopuolelle jää veronalaisten tuotteiden kanssa samankaltaisiksi katsottavia tuotteita, hallituksen esityksessä katsottiin, että virvoitusjuomaverosta ei tarvitse luopua. Lakimuutokset tulivat voimaan vuoden 2017 alusta.<sup>130</sup> Täten nykyinen voimassa oleva laki koskee pelkästään virvoitusjuomia.

Esityksessä arvioitiin, että makeisten ja jäätelön verosta luopuminen aiheuttaisi valtiolle noin 110 miljoonan euron vuotuisen verotuottomenetyksen. Samalla arvioitiin, että makeisten osalta veron poistaminen alentaisi tuotteiden hintoja 7-14 prosenttia. Jäätelöiden osalta hintojen arvioitiin laskevan pienimmillään muutaman prosentin, mutta kilohinnaltaan edullisimpien jäätelöpakkausten hintojen arvioitiin laskevan yli kolmanneksen. Hintojen laskulla arvioitiin luonnollisesti olevan seurausta makeisten ja jäätelön kulutukseen. Makeisten kulutuksen arvioitiin kasvavan veron poiston seurauksena tuoteryhmästä riippuen 5-11 prosenttia ja jäätelön 7-17 prosenttia eri tuoteryhmien keskihinnoina laskettuna. Makeisten ja jäätelön valmisteveron poistolla arvioitiin olevan eniten vaikutuksia pienituloisiin kotitalouksiin, sillä ne kuluttavat tuloihinsa suhteutettuna enemmän kyseisiä tuotteita.<sup>131</sup>

Hintojen laskun ja kulutuksen nousun lisäksi makeisten ja jäätelön valmisteveron poistamisen arvioitiin vähentävän makeisten verotonta matkustajatuontia. Lisäksi

---

<sup>130</sup> HE 137/2016, s. 1, 6, 9.

<sup>131</sup> HE 137/2016, s. 13-14.

veron poistolla arvioitiin olevan negatiivisia vaikutuksia kansanterveyteen tuotteiden lisääntyneen kulutuksen takia. Hallituksen esityksessä 137/2016 suurimpana ravitsemuksellisena uhkana kansanterveydelle mainitaan liian suuren ravinnosta saatavan energiamäärän nauttiminen. Lisäksi esityksessä mainitaan muita haittavaikutuksia, kuten sokerin yhteys lihavuuteen, kroonisiin sairauksiin ja hammasterveyteen. Vaikka veron poistolla arvioitiin olevan negatiivisia vaikutuksia kansanterveyteen, esityksessä huomautetaan, että verotus on vain yksi keino terveellisen ravitsemuksen edistämiseksi. Esityksen mukaan tiedottaminen, ohjaus ja ravitsemussuosituksien ohella tärkeitä keinoja vaikuttaa kulutukseen, ruokailutottumuksiin ja terveyteen.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> HE 137/2016, s. 14.

## 5. TERVEYSVERO

## OSANA

### TERVEYSPERUSTEISTA VEROTUSTA

#### 5.1 Makeisveron uudelleen käyttöönnotosta sokeriverotyöryhmän raporttiin

Hallituksen esityksessä 148/2010 ehdotettiin makeisista, jäätelöstä ja virvoitusjuomista kannettavaksi valmisteveroa tuotteen painoon tai tilavuuteen perustuen. Valmistelun yhteydessä oli kuitenkin tutkittu myös mahdollisuutta verottaa suoraan elintarvikkeiden sisältämää sokeria. Tällöin vero kohdistuisi tasapuolisesti kaikkiin sokeria sisältäviin elintarvikkeisiin ja määräytyisi niiden sisältämän sokerin painon perusteella. Sokeriverotuksessa veropohja olisi mahdollisimman laaja ja erilaisia sokeria sisältäviä tuotteita valmistavia yrityksiä kohdeltaisiin verotuksessa yhdenvertaisesti. Esityksessä katsottiin tällaisen toteuttamisvaihtoehdon voivan ohjata kuluttajia suosimaan vähäsokerisia tuotteita yleisimmin ja kannustaa teollisuutta tällaisten tuotteiden kehittämiseen.<sup>133</sup>

Yhden elintarvikkeiden ainesosan valmisteverotuksen toteuttamiseen liittyi kuitenkin ongelmia. Hallituksen esityksessä mainittiin, että EU:n syrjäntäkiellon ja valtioneuvoston koskevien periaatteiden takia sokeripitoisuuden perustuvan verojärjestelmän tulisi olla looginen ja objektiivinen. Tällä tarkoitettiin sitä, että elintarvikkeiden sisältämä sokeri tulisi lähtökohtaisesti verottaa ilman poikkeuksia. Täten tulisi selvittää erilaisten sokereiden ja makeutusaineiden sekä niitä sisältävien tuotteiden asema tällaisessa verojärjestelmässä. Lisäksi katsottiin, että sokeria sisältävien tuontituotteiden verotus olisi teknisesti vaikea toteuttaa ja aiheuttaisi todennäköisesti merkittäviä hallinnollisia kustannuksia. EU-lainsäädännön verosyrjäntäkiellon vuoksi esimerkiksi keskimääräistä

---

<sup>133</sup> HE 148/2010, s. 14.

sokeripitoisuutta ei voitaisi käyttää tuontituotteiden verotuksen perusteena, minkä vuoksi tieto tuontituotteessa olevan sokerin määrästä tulisi perustua verovelvollisen tekemään ilmoitukseen. Tällöin pitoisuustiedon paikkansa pitävyyden varmistaminen olisi vaikeaa. Tuolloin elintarvikkeisiin sisältyvän sokerin ilmoittamisesta ei ollut velvoittavia säännöksiä. Lisäksi sokeriverotus olisi vaatinut Suomessa uudenlaisen veronkantojärjestelmän. Edellä mainittujen syiden vuoksi hallitus ei esityksessään ehdottanut sokeripitoisuuteen perustuvan valmisteverotuksen käyttöönottoa.<sup>134</sup>

Hallituksen esityksessä 148/2010 kuitenkin mainittiin, että EU:n kuluttajainformaatioasetuksen käsittelyssä kokonaissokerin ilmoittaminen tultaneen säätämään pakolliseksi. Tämä asetusmuutos poistaisi yhden esteen sokeriverotukseen siirtymiselle. Tästä huolimatta sokeriverotuksella olisi kuitenkin todennäköisesti merkittäviä taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten yrityksille aiheutuva hallinnollinen taakka veroilmoituksineen ja verottomien varastojen myöntämisineen sekä vaikutukset kansanterveyteen. Esityksen valmistelulle varatussa ajassa ei ollut mahdollisuutta selvittää näitä mahdollisia vaikutuksia. Tämän vuoksi asia jäi odottamaan vuotta 2013 ja valtiovarainministeriön sokeriverotyöryhmän loppuraportin julkaisua.

Vuonna 2013 valtiovarainministeriön sokeriverotyöryhmä julkaisi loppuraporttinsa sokeriveron käyttöönottoon liittyen. Työryhmän tehtävänä oli selvittää sokeriveron käyttöönoton edellytykset, kartoittaa silloisen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron toimivuutta ja epäkohtia sekä selvittää mahdollisuudet veropohjan laajentamiselle vaihtoehtona sokeriverolle. Alkuperäisenä tarkoituksena oli, että sokerivero olisi voinut tulla voimaan vuoden 2013 alusta. Tavoitteena oli, että verotus kohdistuisi sokeria sisältäviin elintarvikkeisiin ja ottaisi huomioon tuotteiden terveysvaikutukset. Lisäksi tavoitteena oli, että vero ohjaisi valmistajia valmistamaan terveellisempiä tuotteita ja että vero olisi riittävän yksinkertainen veron kannon ja valvonnan näkökulmasta

---

<sup>134</sup> HE 148/2010, s. 14.

sekä toteuttamiskelpoinen veronkantojärjestelmässä. Myös perustuslain ja EU-oikeuden vaikutukset oli otettava huomioon.<sup>135</sup>

Sokeriverotyöryhmän loppuraportin mukaan silloinen makeisia, jäätelöä ja virvoitusjuomia koskenut valmistevero oli täyttänyt sille asetetut fiskaaliset tavoitteet. Veron vaikutuksesta kulutukseen ei kuitenkaan ollut olemassa näyttöä, sillä raportin mukaan ei oltu pystytty kokoamaan riittävän tarkkaa kulutusaineistoa, jotta vaikutuksia kulutukseen olisi voitu luotettavasti tarkastella. Veroa oltiinkin arvosteltu siitä, että se on pelkästään fiskaalinen eikä sillä pyritä terveyden edistämiseen. Epäkohtana pidettiin sitä, että se jättää ulkopuolelleen verollisten tuotteiden kaltaisia sokeria sisältäviä tuotteita, kuten keksit ja makeat leivonnaiset sekä jäätelöön verrattavat vanukkaat ja jogurtit. Raportissa kuitenkin huomautetaan, että verotuksen laajentamista useampiin tuotteisiin ei pidetty veron käyttöönottohetkellä mahdollisena, koska annetussa aikataulussa ei voitu riittävästi selvittää veron vaikutuksia.<sup>136</sup>

Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron<sup>137</sup> kaltaisten kansallisten valmisteverojen vaikeutena raportissa pidettiin verovalvontaa EU:n sisämarkkinoilla, sillä rajavalvontaa suoritetaan vain rajoitetusti ja matkustajat voivat tuoda verottomasti valmisteveron alaisia tuotteita omaan käyttöönsä omilla matkatavaroissaan. Raportin mukaan matkustajatuonnin määrää ei oltu tutkimuksella selvitetty, mutta muihin valmisteveroihin verrattuna makeisveron laajamittaista kiertämistä EU:n sisämarkkinoilla ei oltu havaittu.<sup>138</sup>

Edellä mainitun lisäksi yhtenä makeisveron haasteena raportissa mainitaan verovalvonnan tarpeen lisääntyminen suuresta veronalaisten tuotteiden määrästä ja lukuisasta pienten toimijoiden joukosta johtuen. Laajan tuotekattavuuden vuoksi ainakin joissakin tilanteissa veronalaisuuden

---

<sup>135</sup> Valtiovarainministeriö 2013, s. 9, 13.

<sup>136</sup> Valtiovarainministeriö, 2013, s. 19, 21.

<sup>137</sup> Sokeriverotyöryhmän loppuraportissa makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta käytetään nimitystä makeisvero, jota käytetään myös tässä tutkielmassa yhtenäisyyden vuoksi.

<sup>138</sup> Valtiovarainministeriö, 2013, s. 20.

selvittäminen oli ollut työlästä ja edellyttänyt tariffitiedon hakemista laboratoriotutkimuksineen. Makeisveron käyttöönotosta oli täten aiheutunut viranomaisille hallinnollisia kustannuksia, mutta raportin mukaan ne olivat ennalta arvioitun mukaisia.<sup>139</sup>

Viranomaisten lisäksi makeisvero oli raportin mukaan aiheuttanut omat hallinnolliset kustannuksensa myös verovelvollisille. Nämä liittyivät uuden veron myötä tulleisiin ilmoitus-, lupa- ja rekisteröintimenettelyihin sekä veron käyttöönoton edellyttämiin tuote-, hinta- ja asiakastietojen päivityksiin ja hinnoittelumuutoksiin. Veron käyttöönotto aiheutti myös välittömiä taloudellisia kustannuksia, kuten kertaluonteisia tai toistuvia tietojärjestelmä- ja henkilöstökustannuksia. Kustannuksia aiheutti myös verottoman varaston edellytyksenä oleva lupa ja varastokirjanpito.

Raportin mukaan puolestaan sokeriveron etuna voidaan pitää sitä, että se kannustaisi siirtymään saman tuoteryhmän sisällä vähemmän sokeria sisältävien tuotteiden kuluttamiseen. Pelkkään sokeriin tai hyvin rajattuun tuoteryhmään kohdistuvan veron ongelmana kuitenkin on se, että sokerin vähentynyttä käyttöä saatetaan korvata muilla epäterveellisinä pidetyillä tuotteilla, kuten suolaisilla naposteltavilla ja rasvaisilla leipomotuotteilla. Tämän vuoksi raportissa katsotaan laajan ja huolellisesti suunnitellun terveystieteellisen verotuksen toteuttavan toivotut tavoitteet pelkkää sokeriveroa tai kapea-alaista makeisten valmisteveroa paremmin. Lisäksi raportissa painotetaan, että eri veromuotojen paremmuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota verojen keräämisestä verottajalle ja verotettaville aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin.<sup>140</sup>

Sokeriverotyöryhmä katsoi, että raportissa selvityksen alla olevan veron ensisijaisen tavoitteen tulee olla fiskaalinen. Veron toisena tavoitteena on raportin mukaan terveellisen ravitsemuksen edistäminen ja kolmantena lasten ja nuorten sokerin kulutuksen ja saannin vähentäminen. Valtiontukia koskeva

---

<sup>139</sup> Valtiovarainministeriö 2013, s. 20.

<sup>140</sup> Valtiovarainministeriö 2013, s. 49.



oikeuskäytäntö edellyttää, että vero toteuttaa sille asetettuja tavoitteita. Täten vero tulisi kohdistaa tuotteisiin, jotka eivät edistä terveellistä ravitsemusta ja erityisesti lasten ja nuorten suurimpiin sakkaroosin lähteisiin.<sup>141</sup>

Raportin mukaan verotuksen tavoite tulee määritellä huolellisesti, jotta veropohjassa olevien tuotteiden verottamisen ja verovapauden voidaan katsoa edistävän tavoitteita. Jotta terveellistä ravitsemusta voitaisiin edistää, tulisi verorasituksen vaihdella sokeripitoisuuden mukaan. Täten sokeripitoisuutta voidaan pitää eräänä objektiivisena perusteena elintarvikkeiden erilaiselle verokohtelulle. Myös veron ulkopuolelle jätettävien tuotteiden verosta vapauttamisen on oltava objektiivisesti perusteltua ja liityttävä verojärjestelmän tavoitteisiin. Lisäksi veropohjan tulee olla sellainen, että veron piiriin kuuluvat veron tavoitteen ja EU-oikeuden asettamien rajoitusten kannalta samankaltaiset tuotteet. Samankaltaisuutta on luonnollisesti arvioitava objektiivisin perustein.<sup>142</sup>

Edellisessä pääluvussa mainittiin silloisen hallitusohjelman yhden tavoitteen olleen veropohjan laajentaminen. Sokeriverotyöryhmän raportti käsittelee mahdollisuuksia veropohjan laajentamiselle. Yleisesti voidaan todeta, että veropohjaa laajennettaessa tulee ottaa huomioon, että veronalaisten tuotteiden verotuksen tulisi tukea verolle määriteltyjä tavoitteita. Veropohjan laajentaminen näkyi myös sokeriverotyöryhmälle annetuissa tehtävissä siten, että yhtenä tehtävänä oli esittää sokeriverolle vaihtoehtoisia veromalleja, joiden avulla veropohjaa olisi mahdollista laajentaa. Raportissa selvityksen kohteena ovat kokonaissokeripitoisuuteen perustuva sokeriveromalli, makeisveromalli ja näiden kahden yhdistelmämalli.<sup>143</sup>

Raportin mukaan sokerin veromalli oli ongelmallinen tasapuolisen verotusmenettelyn kannalta. Tällä tarkoitettiin sitä, että verotus olisi mahdollista saada toimivaksi kotimaisten tuotteiden osalta, mutta tuontituotteiden verotus olisi väistämättä syrjivää kotimaisiin tuotteisiin verrattuna, sillä niiltä olisi

---

<sup>141</sup> Valtiovarainministeriö 2013, s. 66-67.

<sup>142</sup> Valtiovarainministeriö 2013, s. 67.

<sup>143</sup> Valtiovarainministeriö 2013, s. 68, 77.

vaadittava selvitys tuotteen valmistukseen käytetyn sokerin määrästä. Kotimaassa valmistetuilta tuotteilta vastaava selvitystä ei tarvittaisi, koska ne olisi valmistettu verotetusta sokerista. Vaihtoehtoisesti lisättyä sokeria voitaisiin verottaa vasta lopputuotteissa, jolloin tulisi voida erottaa tuotteen lisätty ja luontainen sokeri. Lisätyn sokerin verottaminen olisi kuitenkin monimutkaisempaa ja hallinnollisesti työläämpää kuin kokonaissokerin verottaminen, sillä lisätyn sokerin erottaminen luontaisesta sokerista edellyttää aina tietoa reseptistä, eikä tietoa voida varmistaa edes laboratoriotutkimuksin. Täten työryhmä katsoi, että jatkoselvitykseen oli valittava vain kokonaissokeripitoisuuteen perustuvia malleja. Päätökseen vaikutti myös tieto tulevaisuudessa tapahtuvasta kokonaissokeripitoisuuden ilmoittamisvelvollisuudesta, sillä kokonaissokeripitoisuus tuli ilmoittaa pakkauksissa vuodesta 2017 alkaen.<sup>144</sup>

Kokonaissokeripitoisuutta pidettiin hyvänä ja objektiivisena perusteena sokerin verottamiselle. Ongelmana kuitenkin oli, että tällöin myös elintarvikkeiden luontainen sokeri tulisi väistämättä verotetuksi. Tämä ei kaikissa tilanteissa, esimerkiksi kasvien ja hedelmien verotuksen tapauksessa, edistäisi terveellistä ravitsemusta. Silloisessa makeisverossa vero määräytyi tuotteen painon tai tilavuuden mukaan. Koska pelkkään kokonaissokeripitoisuuteen tai tuotteen painoon perustuva verotus ei täyttänyt kaikkia verolle asetettuja tavoitteita, työryhmä kehitti näiden kahden yhdistelmän, joka nimettiin yhdistelmämalliksi. Yhdistelmämallissa vero voisi määräytyä painon tai tilavuuden mukaan, mutta verotasot määriteltäisiin sokeripitoisuuden mukaan luokittain. Myös tässä mallissa ongelmana pidettiin syrjivää verotusta, mikäli verotuksessa sovellettaisiin tuoteryhmäkohtaisia sokeripitoisuusrajoja, koska tuotteiden jakautuminen tuoteryhmiin voi olla satunnaista ja erot rajoissa tuoteryhmien välillä suuria. Raportin mukaan jakoa olisi mahdollista tehdä kiinteiden ja nestemäisten tuotteiden välillä, sillä esimerkiksi EU:n väiteasetuksessa (EY) N:o

---

<sup>144</sup> Valtiovarainministeriö 2013, s. 78.

1924/2006 on kiinteille ja nestemäisille tuotteille asetettu erilaiset raja-arvot. Erot perustuvat siihen, että nestemäisiä tuotteita kulutetaan enemmän.

Sokeriverotyöryhmän raportissa vertaillaan edellä esitettyjä sokeripitoisten tuotteiden veromalleja niiden hyvien ja huonojen puolien avulla. Raportin mukaan yhdistelmämalli on veropohjaltaan sokeriveroa suppeampi, mutta makeisveroa laajempi ja ottaa huomioon tuotteiden erilaisen sokeripitoisuuden. Lisäksi sen veropohjaa voidaan rajata tuotetasolla, mikä mahdollistaisi sen, että verotuksen kohteena ei ole tuotteita, joiden verottaminen ei edistä terveellistä ravitsemusta. Täten katsottiin, että yhdistelmämalli täyttäisi parhaiten terveellisen ravitsemuksen edistämiseen tähtäävät pyrkimykset. Raportissa kuitenkin pidettiin sen EU-kelpoisuutta epävarmana. Lisäksi raportissa mainittiin yhtenä veron käyttöönoton rajoituksena valmisteverojen kantojärjestelmä<sup>145</sup>, joka asettaa rajoituksia uusien verojen käyttöönotolle nopeassa aikataulussa. Tämän vuoksi uudenlaisia veroja oli mahdollisuus ottaa käyttöön vasta tietojärjestelmän uusimisen jälkeen aikaisintaan vuonna 2015 tai vasta sokeripitoisuuden ilmoittamisvelvollisuuden voimaantulon jälkeen vuonna 2017. Veron kertautuisen estämiseksi olisi lisäksi sokeriveromallissa ja yhdistelmämallissa luotava verovapauteen tai veronpalautukseen perustuva järjestelmä, joka monimutkaistaisi verotusmenettelyä ja vaikeuttaisi verovalvontaa. Makeisveromallissa kertaantumisongelmaa pidettiin pienempänä, sillä se kohdistuisi lähinnä tuotteisiin<sup>146</sup>, joita käytetään toisten veronalaisten tuotteiden valmistukseen.<sup>147</sup>

## 5.2 SOSTEn terveysveromalli

Vuonna 2020 Suomen sosiaali ja terveys ry antoi selvityksensä terveysperusteisesta valmisteverosta, terveysverosta. Terveysverolla SOSTE tarkoitti valmisteveroa, joka olisi kokonaissokerimäärään perustuva

---

<sup>145</sup> Raportissa silloista valmisteverojen kantojärjestelmää pidettiin teknisesti vanhentuneena.

<sup>146</sup> Tällaisia tuotteita ovat esimerkiksi raportissakin mainittu suklaa.

<sup>147</sup> Valtiovarainministeriö 2013, s. 85.

sokeriveromallin ja tuotekohtaisen makeisveromallin yhdistelmämalli, ja se kohdistuisi tuotteisiin, joissa on korkea suola-, sokeri- tai rasvapitoisuus.<sup>148</sup>

Aiemmin mainittiin, että valtiovarainministeriön sokeriverotyöryhmän raportissa käsitellyistä kolmesta veromallista yhdistelmämalli ajaisi parhaiten veron terveystavoitteita. Veron käyttöönottoon liittyi kuitenkin EU-oikeudelliseen yhteensopivuuteen liittyviä epäselvyyksiä. Lisäksi esteenä nähtiin se, että kokonaissokerin ilmoittamista säätelevän kuluttajainformaatioasetuksen noudattaminen ei ollut vielä tuolloin pakollista. Myös veronkannolliset seikat hankaloittivat veron käyttöönottoa. Esimerkiksi valmisteverotuksessa käytettävät järjestelmät eivät olleet raportin julkaisun aikaan valmiita veron käyttöönottoon. SOSTEn näkemys on, että kaikki sokeriverotyöryhmän havaitsemat esteet yhdistelmämallin käyttöönottamiseen ovat poistuneet.<sup>149</sup>

SOSTEn mukaan EU-oikeudellisesta yhteensopivuudestakaan ei ole enää epäselvyyttä, sillä esimerkiksi Unkarissa on käytössä yhdistelmämallin periaatteita vastaava veromalli. Unkarissa käytössä oleva veromalli (public health product tax) on katsottu EU-oikeudellisesti yhteensopivaksi verovelvollisuuden riippuessa ainoastaan tuotteen koostumuksesta ja ollen riippumaton tuotteen valmistuspaikasta<sup>150</sup>. Lisäksi SOSTE arvioi, että uusien tuotteiden tuominen valmisteverotuksen piiriin kasvattaisi valmisverovelvollisten toimijoiden lukumäärää. Valmisteverotusmenettelyyn tarvittavien lupien hankkiminen lisäisi taloudellisten toimijoiden ja Verohallinnon hallinnollista työtä. Toisaalta verotuksen toimittamista helpottaisi valmisteverotusmenettelyn yhdenmukaistaminen oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyn kanssa. Tällöin taloudellisten toimijoiden ei tarvitsisi opetella täysin uutta verotusmenettelyä. Lisäksi esimerkiksi sähköinen ilmoittaminen on lisääntynyt ja

---

<sup>148</sup> Suomen sosiaali ja terveys ry 2020, s. 3.

<sup>149</sup> Suomen sosiaali ja terveys ry 2020, s. 21.

<sup>150</sup> WHO 2015, s. 1.

valmisteverotuksessa käytettäviä tietojärjestelmiä päivitetty sokeriverotyöryhmän raportin jälkeen, mitkä osaltaan helpottavat verotuksen toimittamista.<sup>151</sup>

Yhtenä terveysveron ongelmana voidaan pitää veronalaisten tuotteiden määrittelyä ja niiden luokittelua verotusta varten. SOSTEn esittämässä terveysveromallissa verotettavien tuotteiden tekninen valikointi tapahtuisi tullitariffinimikkeistöä hyödyntäen. Tällöin verotuksen piiriin valikoituvat tuoteryhmät määriteltäisiin veron tavoitteita noudattaen, ja veron ulkopuolelle rajattavat tuotteet olisivat sellaisia, joiden verottaminen ei olisi linjassa veron tavoitteen eli terveellisen ravitsemuksen edistämisen kanssa.<sup>152</sup> Veropohjan rajausta käsitellään tässä tutkielmassa tarkemmin johdantokappaleessa terveysveroa käsittelevän alaluvun yhteydessä.

SOSTEn antamassa jatkoselvityksessä terveysveron verotasot määriteltäisiin kolmiportaisesti. Selvityksen mukaan kolmiportainen vero edistää parhaiten terveellistä ravitsemusta, sillä sen avulla voitaisiin puhtaan sokerin, suolan ja rasvan lisäksi verottaa myös näistä raaka-aineista valmistettuja tuotteita näiden tuotteiden koostumusten mukaisesti. Mallissa eri tuoteryhmille määritellään tuoteryhmäkohtaiset raja-arvot, jotka perustuvat Sydänmerkki<sup>153</sup> -kriteeristön raja-arvoihin. Tuotetta arvioidaan kahden kriittisemmän raja-arvon osalta.<sup>154</sup>

SOSTEn mallin mukaan 0-veroluokassa olisivat kaikki tuotteet, jotka täyttävät Sydänmerkki -kriteeristön raja-arvot. Lisäksi verottomia olisivat marjat, hedelmät ja vihannekset. I-veroluokkaan kuuluisivat tuotteet, jotka ylittäisivät yhden elintarvikeryhmässään Sydänmerkki -kriteeristön mukaan kriittiseksi määritellyn ainesosan raja-arvon. II-veroluokkaan puolestaan kuuluisivat tuotteet, jotka ylittävät kahden tai useamman elintarvikeryhmässään kriteeristön mukaan kriittisesti määritetyn ainesosan raja-arvon sekä tuotteet, jotka kansallinen

---

<sup>151</sup> Suomen sosiaali ja terveys ry 2020, s. 24.

<sup>152</sup> Suomen sosiaali ja terveys ry 2020, s. 24.

<sup>153</sup> Sydänmerkki perustuu ravintosisältöprofiileihin, jossa ravintoaineiden pitoisuuksien vertailu tehdään elintarvikeryhmittäin, koska vertaaminen on mielekästä ainoastaan elintarvikeryhmien sisällä. Ks. tarkemmin: Suomen sosiaali ja terveys 2020, s. 9.

<sup>154</sup> Suomen sosiaali ja terveys ry 2020, s. 9.

lainsäädäntö määrittää voimakassuolaisiksi. Lisäksi I- ja II-veroluokan sisään voitaisiin sisällyttää progressiivinen verotusasteikko, jolloin verotus kiristyy kriittisen ainesosan määrän kasvaessa.<sup>155</sup>

SOSTEn esittämässä terveysveromallissa on useita hyviä piirteitä, joiden avulla voidaan pyrkiä veron tavoitteeseen, eli terveellisen ravitsemuksen edistämiseen, ja sen myötä kansansairauksien ja ylipainon ehkäisyyn. Aiemmin mainittiin veron käyttöönottoon liittyviä esteitä ja mahdollisia ongelmia, kuten EU-oikeudelliset haasteet sekä veronalaisten tuotteiden määrittelyyn ja luokitteluun liittyvät vaikeudet. SOSTE on pyrkinyt selvityksissään vastaamaan keskeisimpiin veron käyttöönottoon liittyviin ongelmiin ja antamaan niille mahdollisia ratkaisuehdotuksia. Tästä huolimatta terveysveroon ja sen käyttöönottoon liittyä kuitenkin useita ratkaisutta jääneitä ongelmia ja haasteita. Esimerkiksi yhtenä terveysveron tavoitteena on kannustaa tuottajia terveellisempien tuotteiden valmistukseen, mikä lähtökohtaisesti luo tuottajiin kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia. Verotuksen kiristymisen lisäksi tämä näkyy myös tuottajiin kohdistuvien hallinnollisten kustannuksien lisääntymisenä, kun resursseja tulee käyttää terveellisempien tuotteiden kehitykseen. Yhtenä ongelmana voidaan pitää myös verotonta matkustajatuontia, joka osaltaan voi vaikeuttaa veron tavoitteisiin pääsemistä. Veron tavoitteiden yhteydessä voidaan pohtia myös sitä, miten tavoitteisiin päästään mahdollisimman tehokkaasti. Liian pieni vero ei välttämättä vaikuta merkittävästi kuluttajien käyttäytymiseen, jolloin myös tässä tilanteessa terveysveron tavoitteet voivat jäädä toteuttamatta.

---

<sup>155</sup> Suomen sosiaali ja terveys ry 2020, s. 10.

## 6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän Pro gradu -tutkielman aiheena on tutkielman otsikon mukaisesti terveysperusteisten verojen historia ja tavoitteet. Tutkielman tarkoituksena oli perehtyä terveysperusteisten verojen, erityisesti alkoholi-, tupakka- ja makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaveron historiaan, ja tarkastella niiden tavoitteita kunakin esitettynä ajanjaksona. Lisäksi tutkielmassa tarkasteltiin terveysveroa terveysperusteisuuden lisäksi sen ajankohtaisen luonteen vuoksi sekä muita aiheen kannalta vähemmän keskeisiä veroja, kuten sokeri- ja ravintorasvaveroa, joita voidaan myös pitää osittain terveysperusteisina veroina, vaikka nämä kuuluivatkin aikoinaan maatalouspoliittisiin valmisteveroihin.

Tutkielman tarkoituksena on muodostaa lukijalle kuva terveysperusteisten verojen historiasta Suomessa, ja kertoa terveysperusteisten verojen tavoitteista ja niiden mahdollisista muutoksista ajan kuluessa. Keskeisenä tarkoituksena on myös antaa vastaukset tutkielman johdannossa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Tutkimuskysymyksiä käsitellään tarkemmin tässä pääluvussa.

Varsinainen tutkielman aiheen käsittely alkaa toisesta pääluvusta, joka käsittelee nimensä mukaisesti terveysperusteisten verojen historiaa 1600-1800-luvulla. Tarkastelun kohteena ovat alkoholi- ja tupakkaverotus. Makeisten verotuksen historia Suomessa alkoi vuodesta 1716, mutta varsinainen makeisverolaki tuli voimaan vasta vuonna 1926. Tämän vuoksi makeisten osalta historian käsittely alkaa vasta tutkielman kolmannessa, 1900-lukua käsittelevässä, pääluvussa.

Kuten tutkielman toisessa pääluvussa todettiin, suomalaisen alkoholiverotuksen historia on lähtöisin vuodelta 1638, jolloin annettiin alkoholin valmistuksen verotusta koskeva paloviina-asetus. Ajalle keskeisenä asiana mainittiin Ruotsissa usein vallinnut viljapula, jota pyrittiin hillitsemään muun muassa alkoholiverotuksen, monopolijärjestelmän ja viinanpolttokieltojen avulla. Myös alkoholin haittavaikutukset kiinnittivät huomiota, sillä päihtyneenä esiintyminen

säädettiin rangaistavaksi teoksi vuoden 1733 juopumusasetuksessa. Varsinaisiin terveydellisiin seikkoihin ei kuitenkaan kiinnitetty huomiota, vaan juopumusasetuksen tarkoituksena voidaan pitää muun muassa yleiseen järjestykseen ja siveyteen liittyviä seikkoja. 1700-luvulla alkoholijuomien verotusta perusteltiin valtiontaloudellisten syiden lisäksi kulutuksen supistamista tavoittelevilla syillä. Huolimatta siitä, oliko syynä viljapula vai juoppouteen liittyvät asenteet, ei verotusta kuitenkaan voi perustella varsinaisilla kansanterveydellisillä syillä.

1800-luvulla alkoholiverotuksen teemat pysyivät pitkälti samoina kuin 1600-1700-luvulla. Keskeisiä asioita ennen paloviinalain uudistamista vuonna 1866 olivat Ruotsin vallan ajallakin keskeiset juoppous ja viljapula. Teollistumisen myötä myös viinan tehdasmainen valmistus yleistyi. Verotusta perusteltiin pääasiassa fiskaalisilla syillä. Yhtenä veron käyttökohteena mainittiin asevelvollisuuden voimaantulosta aiheutuneiden menojen kattaminen. Lisäksi pienten panimoiden kilpailukykyä pyrittiin lisäämään progressiivisen verotuksen käyttöönotolla vuonna 1897.

Tupakkaa verotettiin ensimmäisen kerran Suomessa 1630-luvun lopulla. Verotuksen alkuperäiset tarkoitukset olivat fiskaaliset ja liittyivät Ruotsin suurvalta-aseman ylläpitämiseen. Pian kuitenkin alettiin tarkastelemaan myös tupakan haittavaikutuksia. Myös tupakan verotuksessa oli läsnä Ruotsissa vallinnut viljapula, sillä pelättiin, että peltopinta-alaa uhrattaisiin tupakkakasville leipäviljan kustannuksella.

1700-luvulla tupakan käytön vähentämiseen liittyvät tavoitteet jäivät takaa-alalle, kun tupakanviljelyä alettiin edistää. Tutkielmassa syinä pidetään kauppaa- ja maksutasepoliittisia syitä, sillä tupakan maahantuontia pystyttiin vähentämään, kun sitä viljeltiin kotimaassa. 1800-luvulla tupakkaa verotettiin Ruotsin vallan ajalta peräisin olleella tavalla tullin muodossa. Tupakan verotusta lisättiin 1800-luvun loppupuolella kantamalla tulliverotuksen lisäksi suostuntamaksua. Tarkoituksena oli alkoholiverotuksen tavoin osallistua asevelvollisuuden voimaantulosta aiheutuneiden menojen kattamiseen.



Voidaan todeta, että sekä alkoholi- että tupakkaverotuksella oli jo 1600-1800-luvulla joitakin terveysperusteisia piirteitä, mutta varsinaiset terveystavoitteet jäivät pääasiassa fiskaalisten tavoitteiden taakse. Yhtenä syynä voidaan pitää tutkimustiedon puutetta, sillä esimerkiksi alkoholin tai tupakan haitat terveydelle eivät varmastikaan olleet yhtä hyvin tiedossa mitä nykypäivänä, eikä niiden kansantaloudellisia vaikutuksia osattu arvioida nykyisellä tavalla.

1900-luvulla tilanne kuitenkin muuttui, sillä esimerkiksi raittiusliikkeen yleistyessä myös alkoholin haitat tulivat entistä paremmin väestön tietoon. Kieltolaki tuli voimaan vuonna 1919, mutta se kumoutui vuonna 1932 laman seurauksena valtion tarvitessa uusia verolähteitä. Jälleen kerran terveystavoitteet jäivät fiskaalisten tavoitteiden taakse. Ajan keskeisenä teema voidaan pitää myös voimakasta alkoholimonopolia, jolla katsottiin olevan parhaat edellytykset kansanterveydellisten ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden turvaamiseen. Alkoholin verotusta perusteltiin 1900-luvulla sekä raittiuden edistämiseksi, mutta myös valtion verotulojen lisäämiseksi. Verotuksella oli myös muita tavoitteita. Esimerkiksi väkiviinon osalta veroa korotettiin, mikäli valmistuksessa oli käytetty ulkomaisia raaka-aineita. Tarkoituksena oli edistää kotimaisten marjojen, hedelmien ja muiden kasvinosien menekkiä.

1900-luvulla verojärjestelmää uudistettiin useaan kertaan ja mukaan tuli uusia veroja. Samalla valmisteverojen osuus valtion verokertymästä kasvoi. Myös erilaiset hallinnolliset ja verotusmenettelylliset seikat olivat keskeisiä 1900-luvun verotukselle. Esimerkiksi vuonna 1938 väkiviinon verojärjestelmä uudistettiin muun muassa siitä syystä, että aiempaa järjestelmää pidettiin epäkäytännöllisenä ja suuritöisenä. Pikkuhiljaa verolainsäädäntö alkoi saamaan nykyisen kaltaisia piirteitä.

Edellä mainittujen lisäksi 1900-luvulle oli tyypillistä myös valtioiden välinen yhteistyö ja erilaisten valtioiden välisten sopimusten huomioon ottaminen verotuksessa. Keskeisimpänä voidaan pitää Suomen liittymistä Euroopan unioniin, minkä vuoksi suomalainen valmisteverojärjestelmä yhdenmukaistettiin

EU:ssa sovellettavan verotuksen kanssa. Varsinaista EU-aikaista verotusta käsitellään tutkielman neljännessä pääluvussa.

Verotuksen lisäksi myös alkoholilainsäädäntö uudistui 1900-luvulla uuden alkoholilain ja keskioluesta annetun lain voimaantulon myötä. Uudistuksen keskeisenä piirteenä voidaan pitää alkoholilain niin kutsutun periaatepykälän uudistumista siten, että tavoitteena oli alkoholin aiheuttamien haittojen ja vaurioiden minimoiminen sen sijaan, että pyrittäisiin supistamaan alkoholin käyttöä jopa täyskieltoa vastaavalle tasolle. Tämä eroaa huomattavasti vuosisadan alun raittiusliikkeen aikaisista tavoitteista.

Tupakan verotus uudistui 1900-luvun alkupuolella, kun tulliverotuksen lisäksi otettiin käyttöön tupakkavalmistevero. Taustalla olivat Suomen itsenäistyminen ja valtiontaloudelliset syyt. Tuolloin tupakkaan liittyi ylellisyysveroajattelua, mutta varsinaisia terveystaloudellisia tavoitteita verolle ei annettu. Verotusta kiristettiin lisäveron käyttöönoton myötä vuonna 1940. Taustalla vaikutti sota, minkä vuoksi tupakkatuotteita ei voitu valmistaa kysyntää vastaavaa määrää. Tämän vuoksi verotuksen avulla pyrittiin vähentämään tupakan kulutusta, ja hankkimaan valtiolle lisätuloja, jotka luonnollisesti olivat sodan aiheuttaman vaikean taloudellisen tilanteen vuoksi tarpeen. Samalla pyrittiin edistämään kotimaista tupakanviljelyä ja kotimaisen raakatupakan saamista teollisuuden käyttöön.

Vuosi 1979 oli tupakan osalta käännekohta terveystaloudelliseen verotukseen liittyen. Tuolloin säädettiin uusi tupakkaverolaki, jonka säätämisen yhteydessä tuotiin ensimmäisen kerran esille tupakkaveron terveystaloudelliset tavoitteet. Verotuksen ensisijainen tavoite oli kuitenkin fiskaalinen.

Myös makeisveron käyttöönottoa perusteltiin vuonna 1925 tupakan tavoin makeisten ylellisyysluonteella. Verotusta perusteltiin erityisesti valtiontaloudellisilla syillä. Virvoitusjuomien verotus otettiin käyttöön vuonna 1940, jolloin ne rinnastettiin makeisiin, sillä myös niillä oli havaittavissa ylellisyysluonteenomaisia piirteitä. Veron taustalla oli sodan myötä tullut valtion vaikea taloudellinen tilanne. Alkoholijuomien verotuksen tavoin myös

virvoitusjuomaverotuksessa pyrittiin edistämään kotimaisten kasvinosien menekkiä verotuksen keinoin.

Sodan jälkeen koko valmisteverojärjestelmän kehitystä ja muutoksia ohjasivat valtiontaloudelliset tekijät. Makeis- ja virvoitusjuomaveroa pidettiin 1960-luvulle saakka lähinnä fiskaalisina veroina. Taloudellisen yhdentymiskehityksen myötä mukaan tulivat myös ulkomaankauppapoliittiset ja kotimaisen tuotannon suojelemiseen liittyvät tavoitteet. Myös ympäristöpoliittiset tavoitteet yleistyivät, kun esimerkiksi vuonna 1976 otettiin käyttöön kertakäyttöpäällyksiin pakattujen virvoitusjuomien ja oluen lisävero. Samalta vuodelta ovat lähtöisin myös ensimmäiset merkit terveystavoitteista makeisverotuksen yhteydessä, kun eduskunta esitti hallitukselle pyynnön ksylitolimakeisten verotuksen lieventämisestä.

Yhteenvedon voidaan todeta, että 1900-luvulla verotuksen tavoitteet monipuolistuivat, ja sen myötä alettiin kiinnittämään aikaisempaa enemmän huomiota terveystavoitteisiin. Terveysperusteisuus kuitenkin jäi useaan otteeseen takaa-alalle tärkeämpien, eli fiskaalisten tavoitteiden kiilatessa etusijalle. Fiskaalisten tavoitteiden merkityksestä kertoo myös valmisteveroista laaditut tilastot 1900-luvulla. 1920-luvulla valmisteverojen osuus kaikista verotuloista oli noin vajaa 10 prosenttia, kun taas 1930-luvulla valmisteverojen osuus nousi lähelle 15 prosenttia uusien valmisteverojen käyttöönoton myötä. 1940-luvulla valmisteverojen tuoton osuus kaikista verotuloista pysyi suunnilleen samalla tasolla kuin se oli ollut 1930-luvulla, vaikka valmisteverojen tuotto kasvoikin sotavuosina markkamääräisesti melkein nelinkertaiseksi. Tähän vaikutti se, että tullituottojen menetykset korvattiin sotavuosina valmisteverojen sijaan tulo- ja omaisuusverolla sekä liikevaihtovaihtoverolla. 1950-luvulla polttoaineveron käyttöönoton myötä valmisteverojen osuus valtion verotulojen kokonaistuotosta alkoi jälleen nousta siten, että vuonna 1959 se oli noin 14,5 prosenttia. Vertailun vuoksi vuonna 1946 valmisteverojen osuus valtion verotuloista oli alimmillaan

osuuden  
8,4 prosenttia.<sup>156</sup>

ollessa

Valmisteverotuksen valtiontaloudellinen asema vahvistui 1960- ja 1970-luvuilla uusien valmisteverojen säätämisen myötä. 1970-luvulla valmisteverojen osuus valtion verotuloista nousi eräinä vuosina jopa yli 20 prosenttiin. Poikkeuksen aiemmin esitettyyn valmisteverojen osuuden kasvuun toi 1980-luku, jolloin kehityssuunta oli toisenlainen. Vuonna 1980 niiden osuus oli 23,4 prosenttia, mutta vuonna 1989 vain 13 prosenttia. Myös markkamääräisen tuoton kehitys oli vaihtelevaa. 1990-luvun alkupuoliskolla valmisteverojen tuotto-osuus lähti jälleen kasvuun. Syynä tälle pidetään muun muassa huonoa työllisyystilannetta, minkä vuoksi tulo- ja varallisuusverojen merkitys verojärjestelmässä vähentyi. Toisaalta valmisteverojen tuotto nousi myös markkamääräisesti. Verojen lukumäärä supistui 1990-luvun loppupuolella EU-jäsenyyden myötä. Markkamääräisesti valmisteverojen tuotto kuitenkin kasvoi, vaikka tuotto-osuus kaikista valtion verotuloista pieneni tuloveron osuuden vastaavasti kasvaessa.<sup>157</sup>

1900-luvun loppupuolelta lähtien valmisteverotusta on ohjannut pääasiassa EU-tasolta tulevat säädökset. Euroopan unioniin liittymisen myötä Alkon monopoliasema purkautui ja alkoholijuomien myynti laajentui kauppoihin. Vuonna 2004 Viro liittyi Euroopan unioniin, minkä vuoksi Suomi alensi alkoholiveroa. Tällä oli negatiivisia terveysvaikutuksia. Alkoholiveroa kuitenkin korotettiin viidesti vuosina 2008-2014, minkä seurauksen alkoholin kulutus lähti laskuun ja alkoholin aiheuttamat haitat alenivat merkittävästi. Tällä hetkellä alkoholiveron tavoitteita voidaan pitää fiskaalisina, mutta samalla alkoholiverotusta järjestettäessä on alettu kiinnittämään aikaisempaa enemmän terveyspoliittisiin tavoitteisiin ja siihen, miten alkoholin kulutukseen voidaan vaikuttaa verotuksen keinoin.

---

<sup>156</sup> Juanto 2001, s. 157, 159.

<sup>157</sup> Juanto 2001, s. 165, 169, 172, 175.

Myös tupakkaverotuksesta voidaan ajatella samalla tavalla; kyseessä on fiskaalinen vero, jolla on myös terveystaloudellisia tavoitteita. Tupakkaveron tarkoituksena on tupakkaverosta annetun lain 1 §:n mukaisesti edistää niitä tavoitteita, joista säädetään tupakkalain 1 §:n mukaan puolestaan tupakkalain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Tupakkalaki eroaa alkoholilaista lain tavoitteiden puolesta siten, että tupakkalaki pyrkii kyseisten tuotteiden käytön loppumiseen kokonaan, kun taas alkoholilain

1 §:n mukaan alkoholilain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

Tutkielman johdantokappaleessa esitettiin toisena tutkimuskysymyksenä: ”Eroavatko tutkielmassa käsiteltävien verojen tavoitteet toisistaan?”. Edellä vertailtiin tupakka- ja alkoholilain tavoitteita, jotka eroavat toisistaan. Tupakka- ja alkoholiverolait sen sijaan pyrkivät toteuttamaan tupakka- ja alkoholilakien tavoitteita, joten sen puolesta niillä on sama tavoite. Vuonna 2020 alkoholiverokertymä oli 1,5 miljardia euroa ja tupakkaverokertymä 1,1 miljardia euroa, joten alkoholiverolla voidaan todeta olevan tupakkaveroa suurempi fiskaalinen merkitys. Molemmilla kuitenkin on fiskaalisia ja terveystaloudellisia tavoitteita. Virvoitusjuomaveron kertymä oli vuonna 2020 puolestaan 209 miljoonaa euroa, joten sen fiskaalinen merkitys ei ole yhtä suuri kuin alkoholi- ja tupakkaveroilla. Myös sen tavoitteet ovat kuitenkin fiskaalisia ja terveystaloudellisia.

Yleisesti ottaen kaikkien tutkielman aiheena olevien verojen kohdalla pääasiallisena tavoitteena voidaan pitää fiskaalisia tavoitteita. Veroja voidaan kuitenkin pitää terveystaloudellisina, sillä ne ovat veroja, joiden keräämistä voidaan perustella myös terveystaloudellisilla syillä. Läpi tutkielman keskeisenä havaintona kuitenkin paistaa fiskaalisten tavoitteiden ensisijaisuus, jonka myötä muut tavoitteet saavat paikoin väistyä. Nykyään kuitenkin osataan aikaisempaa

paremmin arvioida verotuksen kohteena olevien tuotteiden aiheuttamia terveyshaittoja sekä ennustaa verotuksen kansantaloudellisia seurauksia, minkä vuoksi voidaan aikaisempaa johdonmukaisemmin esimerkiksi edistää ihmisten terveyttä verotuksen keinoin.

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä johdantokappaleessa esitettiin: ”Miten tutkielman aiheena olevien lakien tavoitteet ovat muuttuneet, ja vastaavtko nykyiset lait alkuperäisten lakien tavoitteita?”. Kuten tämän pääluvun alkupuolella jo todettiin, tutkielman aiheena olevien verojen ensisijaiset ja alkuperäiset tavoitteet olivat fiskaalisia, vaikka paikoin verotusta perusteltiin myös terveystaloudellisilla syillä. Voimassa olevasta lainsäädännöstä voidaan puolestaan aikaisempaa konkreettisemmin erottaa verotukselle asetetut terveystaloudelliset tavoitteet, vaikka verotuksen ensisijainen tavoite onkin yhä fiskaalinen. Alkuperäisistä tavoitteista ei täten ole kokonaan luovuttu, vaan tavoitteita on pikemminkin monipuolistettu. Myös ajalle tyypillinen yhteiskuntatilanne on vaikuttanut verotuksen painopisteisiin. Verotuksen on hankala olla esimerkiksi kovinkaan terveystaloudellista, mikäli ei tunneta verotuksen kohteena olevien tuotteiden vaikutusta terveyteen, tai ei osata ennustaa, mitä vaikutuksia verotuksella on ihmisten käyttäytymiseen tai mahdollisiin muihin asioihin. Tutkimustiedon lisääntyessä myös verotuksen mahdollisuuksien voidaan odottaa lisääntyvän. Lisäksi huomioitavaa on, että tutkielman aiheena olevien verojen tavoitteet eivät ole pelkästään joko fiskaalisia, terveystaloudellisia tai molempia, vaan mukaan on tullut esimerkiksi ympäristöpoliittisia tavoitteita, kun tietoisuus ympäristönsuojelun merkityksestä on lisääntynyt.

Yhteiskuntatilannetta tarkasteltaessa voidaan terveyteen ja ravitsemukseen liittyvän tutkimustiedon lisääntymisen lisäksi pohtia esimerkiksi hyvinvointivaltiokehityksen vaikutusta tutkielman aiheena olevien verojen tavoitteisiin. Hyvinvointivaltion käsitettä käytettiin aluksi luonnehtimaan toisen maailmansodan jälkeistä kehitystä ja sosiaali- ja talouspolitiikan muutoksia Englannissa. Sittemmin hyvinvointivaltiolla on viitattu yhteiskuntaan, jossa valtio hoitaa pääosan hyvinvointipalveluista tai myös valtioon, jonka tehtävissä hyvinvoinnilla on keskeinen merkitys. Hyvinvointivaltio voi tarkoittaa myös tiettyä

valtiollisen politiikan sektoria viitaten tietyn tyyppisiin julkisiin institutionaalsiin järjestelyihin.<sup>158</sup> Tutkielman aiheena olevien verojen tavoitteissa korostui aikaisempaa enemmän terveystaloudelliset tavoitteet samalla kun suomalainen hyvinvointivaltiojärjestelmä alkoi muodostua, joten tutkimustiedon lisääntymisen ohella myös hyvinvointivaltiojärjestelmän kehittyminen on saattanut antaa omat vaikutuksensa verotuksen tavoitteisiin.

Verotuksen tavoitteita pohdittaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että aina niin sanottu kirjoitettu tavoite ei välttämättä vastaa veron perimmäisiä tavoitteita<sup>159</sup>. Esimerkiksi ravintorasvavero oli alun perin maatalouspoliittinen valmistevero, jolla pyrittiin sääntelemään voion ja margariinin hintasuhdetta. Myöhemmin verotuksen perusteiden muuttuessa veroa ei voitu enää käyttää voion ja margariinin hintasuhteen sääntelyyn. Jotta verosta ei jouduttu luopumaan, muutettiin veron tavoitteita siten, että tarkoitus oli tukea kotimaista rypsin tuotantoa. Kotimaisen rypsin tuotannon tukeminen kuulostaa hyvältä tavoitteelta, mutta voidaan pohtia, oliko perimmäisenä tarkoituksena kuitenkin verosta luopumisen välttäminen? Myös esimerkiksi tutkielman viidennessä pääluvussa mainittiin, että valtiontukia koskeva oikeuskäytäntö edellyttää, että vero toteuttaa sille asetettuja tavoitteita. Sekä valtiovarainministeriön sokeriverotyöryhmän raportin selvityksen alaisen veron että myöhemmin SOSTEn esittämän terveystalouden tavoitteet ovat terveystaloudellisten tavoitteiden lisäksi fiskaalisia, mutta painotuksen kohteena olivat terveystaloudelliset tavoitteet osittain varmasti EU-sääntelyn vuoksi. Esimerkiksi tuotteiden erilainen verokohtelu on helpompi perustella terveystaloudellisilla kuin fiskaalisilla syillä. Tämä luonnollisesti vaikuttaa siihen, että edellä mainittujen tilanteiden kaltaisissa

---

<sup>158</sup> Hellsten 1993, s. 17.

<sup>159</sup> Myös Jukka Kekkonen käsittelee aihetta siten, että oikeushistorian tutkija joutuu pohtiessaan eri selityspäätteiden käyttömahdollisuuksia ja selitysvoimaa ottamaan kantaa siihen, ovatko jotkin selityspäätteet mahdollisesti luonteeltaan justifioivia (oikeuttavia), eli että niihin vedotaan halutun muutoksen aikaansaamiseksi todellisten syiden ollessa kenties muualla. Oikeudellisia uudistuksia saatetaan ajaa tiettyjen "muodikkaiden" tunnustusten alla. Ks. tarkemmin: Kekkonen 2013, s. 12.

yhteyksissä terveystaloudellisia tavoitteita voidaan painottaa fiskaalisia enemmän huolimatta siitä, että veron ensisijainen tavoite saattaa kuitenkin olla fiskaalinen.

Lopuksi tarkoituksena oli pohtia terveysveron suhdetta muihin veroihin. Terveysvero eroaa muista tutkielman aiheena olevista veroista muun muassa siten, että siitä ei ole voimassa olevaa tai kumottua lainsäädäntöä. Tämän vuoksi terveysveroa tarkastellessa ei voida suoraan vastata aiemmin esitettyihin kahteen tutkimuskysymykseen. Terveysverolla on luonnollisesti terveystaloudellisia tavoitteita, mutta niiden lisäksi tavoitteena on myös valtion verotulojen lisääminen. Tutkielman kannalta terveysveroa voidaan pitää ikään kuin vaihtoehtoisena todellisuutena tai mahdollisena tulevaisuutena. Kuten terveysveroa käsittelevässä pääluvussa todettiin, terveysverolla on monia hyviä piirteitä, joiden avulla voidaan pyrkiä veron tavoitteisiin, mutta siihen liittyy useita sellaisia ongelmia, jotka on ratkaistava ennen sen mahdollista käyttöönottoa. Tämän vuoksi tällä hetkellä ei voi muuta kuin jäädä odottamaan, millaiseksi valmisteverojärjestelmä terveysperusteisten verojen osalta ajan saatossa kehitty.