

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkaverosta annettua lakia. Savukkeiden veroa korotettaisiin yhteensä keskimäärin 13 prosenttia, kääretupakan 40 prosenttia, piippu- ja savuketupakan 24 prosenttia sekä sikareiden ja pikkusikareiden 31 prosenttia. Korotukset toteutettaisiin kahden vuoden aikana neljässä vaiheessa siten, että ensimmäinen korotus tehtäisiin vuoden 2022 alusta, toinen heinäkuun 2022 alusta, kolmas vuoden 2023 alusta ja neljäs korotus heinäkuun 2023 alusta. Lisäksi lakiin lisättäisiin uusi kuumennettavien tupakkatuotteiden veroluokka, jonka vero olisi 30 senttiä grammalta.

Korotusten seurauksena arvioidaan savukkeiden hintojen nousevan yhteensä keskimäärin 11 prosenttia ja kääretupakan hintojen 35 prosenttia. Niiden välinen vero- ja hintaero pienenesi hieman. Piippu- ja savuketupakan hintojen arvioidaan nousevan yhteensä keskimäärin 18 prosenttia sekä sikareiden ja pikkusikareiden 17 prosenttia. Ehdotetut veromuutokset lisäävät tupakkaverotuloja vuositasolla noin 117 miljoonalla eurolla, kun kaikki muutokset ovat tulleet voimaan.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022. Sovellettava verotaulukko muuttuisi puolen vuoden välein.

SISÄLLYS

| | |
|---|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ..... | 1 |
| PERUSTELUT | 3 |
| 1 Asian tausta ja valmistelu | 3 |
| 1.1 Tausta | 3 |
| 1.2 Valmistelu | 3 |
| 2 Nykytila ja sen arviointi..... | 3 |
| 2.1 Lainsäädäntö | 3 |
| 2.2 Käytäntö | 5 |
| 2.3 Nykytilan arviointi | 9 |
| 3 Tavoitteet | 10 |
| 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset | 10 |
| 4.1 Ehdotukset..... | 10 |
| 4.2 Pääasialliset vaikutukset..... | 13 |
| 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot | 16 |
| 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset..... | 16 |
| 5.2 Tupakkaverotus muissa EU-maissa | 17 |
| 6 Lausuntopalaute | 19 |
| 7 Säännöskohtaiset perustelut | 19 |
| 8 Voimaantulo | 20 |
| 9 Suhde muihin esityksiin..... | 20 |
| LAKIEHDOTUS | 22 |
| Laki tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta..... | 22 |
| LIITE | 23 |
| LIITE | 25 |
| RINNAKKAISTEKSTI..... | 25 |
| Laki tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta..... | 25 |

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan tupakkaveroa korotetaan hallituskaudella asteittain yhteensä 200 miljoonalla eurolla, josta puolet on toteutettu vuosien 2020 ja 2021 aikana. Tässä esityksessä ehdotettavilla korotuksilla toteutettaisiin loput veronkorotuksesta asteittain vuosien 2022 ja 2023 aikana. Lisäksi hallituksen neuvotteluissa vuoden 2022 talousarvioesitykseksi päätettiin, että tupakkaveroa korotetaan vuosina 2022-2023 17 miljoonalla eurolla sen lisäksi, mitä hallitus on jo aikaisemmin päättänyt.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Esityksestä pyydettiin lausuntoa eräiltä ministeriöiltä, viranomaisilta ja elinkeinoelämältä, kaupan alaa ja veronmaksajia edustavilta järjestöiltä sekä terveysjärjestöiltä. Lausuntopyyntö julkaistiin lisäksi valtiovarainministeriön julkisella verkkosivulla. Lausuntopyyntö, lausuntotiivistelmä ja saadut lausunnot ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankeet> tunnuksella VM205:00/2020¹.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö

Kansallinen lainsäädäntö

Tupakkaverosta annetussa laissa (1470/1994), jäljempänä *tupakkaverolaki*, määritellään verotettavat tupakkatuotteet ja säädetään veron määräämisen perusteista. Tupakkaveroa kannetaan savukkeista, sikareista ja pikkusikareista sekä irtotupakasta. Irtotupakka on verotuksellisesti jaettu kahteen eri tuoteryhmään, jotka ovat savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka, jäljempänä *kääretupakka*, sekä muu piippu- ja savuketupakka. Tupakkaveroa kannetaan myös muista tupakkaa sisältävistä tuotteista ja savukepaperista. Vuoden 2017 alusta tupakkavero laajennettiin koskemaan myös sähkösavukkeissa käytettäviä nesteitä. Veron piirissä ovat sekä nikotiinittomat että nikotiinipitoiset nesteet.

Tupakkaverolakiin kirjatun tavoitteen mukaan tupakkaveron tarkoituksena on muun ohella edistää niitä terveystieteellisiä tavoitteita, joista säädetään tupakkalaissa (549/2016). Tupakkalain tavoitteena on puolestaan ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen.

Tupakkavero määrätään arvoperusteisena verona eli prosenttiosuutena tuotteen vähittäismyyntihinnasta sekä yksikköverona eli kappale- tai kilogrammaperusteisena verona. Vähittäismyyntihinnalla tarkoitetaan verovelvollisen ilmoittamaa vähittäismyyntihintaa. Halpahintaisista savukkeista, kääretupakasta, sikareista ja pikkusikareista kannetaan hintaan perustuvan veron

¹ <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM205:00/2020>

HE 143/2021 vp

osan ja yksikköveron sijaan yksikköperusteista vähimmäisveroa. Sähkösavukeneiteistä kannetaan ainoastaan yksikköveroa nesteen määrän perusteella, ja muita tupakkaa sisältäviä tuotteita sekä savukepaperia verotetaan ainoastaan hintaan sidotulla verolla.

Sikareiden verorakenne perustui vuoden 2017 loppuun saakka ainoastaan arvoperusteiseen osaan, mutta vuoden 2018 alusta sikareilla on ollut savukkeiden tapaan arvo-, yksikkö- ja vähimmäisveroon perustuva verorakenne. Muutoksen tarkoituksena oli yhdenmukaistaa tupakkatuotteiden verotusta siten, ettei sikareiden verorakennetta hyödyntämällä voida pitää markkinoilla savukkeiden kaltaisia mutta niitä kevyemmin verotettuja pikkusikareita.

Tupakkaveroa on korotettu vuodesta 2009 lähtien joka vuosi lukuun ottamatta vuosia 2011 ja 2013. Vuosina 2016–2021 veroa on korotettu puolivuositain. Viime vuosina veronkorotukset on pääasiallisesti toteutettu korottamalla tupakkaveron yksikköveroa arvoperusteisen veron ollessa jo korkea. Lisäksi savukkeiden ja kääretupakan vähimmäisveron taso asetettiin kaikissa veronkorotuksissa siten, että suhteellisesti korotus lievästi painottuisi halpahintaisiin tuotteisiin. Sähkösavukeneiteiden veroa ei ole korotettu sen jälkeen, kun se asetettiin vuonna 2017.

Vuoden 2021 heinäkuun alusta savukkeiden yksikköperusteinen vero on 7,95 senttiä kappaleelta ja arvoperusteinen vero 52 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Sikareiden ja pikkusikareiden vero on 4,50 senttiä kappaleelta ja arvoperusteinen vero 34 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Piippu- ja savuketupakasta kannetaan yksikköperusteista veroa 7,55 senttiä grammalta ja arvoperusteista veroa 48 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Kääretupakasta kannetaan yksikköperusteista veroa 5,25 senttiä grammalta ja arvoperusteista veroa 52 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Muun tupakkaa sisältävän tuotteen ja savukepaperin vero on 60 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Sähkösavukkeiden vero on 0,30 euroa millilitralta sähkösavukeneitettä.

Savukkeiden vähimmäisvero on 31,20 senttiä kappaleelta ja kääretupakan 19,45 senttiä grammalta. Sikareiden ja pikkusikareiden vähimmäisvero on 31,00 senttiä kappaleelta. Vähimmäisverolla on selvä terveyspoliittinen tavoite, koska sillä turvataan se, että halpahintaisista tuotteista peritään hinnasta riippumatta tietty euromäärä veroa. Käytännössä savukkeiden vähimmäisvero on vuoden 2021 heinäkuusta lähtien tullut sovellettavaksi silloin, kun savukkeiden hinta on alle 8,95 euroa 20 kappaleelta. Vähimmäisveroa sovelletaan kääretupakkaan, jonka hinta on alle 8,20 euroa 30 gramman tupakkapussilta. Sikareiden ja pikkusikareiden vähimmäisveroa kannetaan puolestaan alle 78 sentin hintaisista tuotteista.

Tupakkaverotusta koskevista verotus- ja veronkantomenettelyistä ja verovalvonnasta säädetään valmisteverotuslaissa (182/2010) sekä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa (768/2016). Valmisteverotus, mukaan lukien tupakkaverotus, ja sen verovalvonta kuuluvat Verohallinnon tehtäviin. Tullilla on kuitenkin valmisteverotusta koskeva valvontatehtävä ja rikostutkinta. Lisäksi Tulli vastaa Euroopan unionin ulkopuolelta maahantuotavien valmisteveron alaisten tuotteiden verotuksesta tietyssä tilanteessa.

Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan unionin yhdenmukaistetun valmisteverolainsäädännön piiriin kuuluvat savukkeet, sikarit ja pikkusikarit, kääretupakka sekä muu piippu- ja savuketupakka. Muut tupakkaa sisältävät tuotteet, sähkösavukeneiteet ja savukepaperi eivät kuulu unionin lainsäädännön alaisuuteen, mutta niistä kannetaan kansallista valmisteveroa Suomessa.

Jäsenvaltioita velvoittavat säännökset yhdenmukaistetusta tupakkaverotuksesta sisältyvät valmistettuun tupakkaan sovellettavan valmisteveron rakenteesta ja verokannoista annettuun neuvoston direktiiviin 2011/64/EU, jäljempänä *tupakkaverodirektiivi*. Jäsenvaltiot voivat kansallisesti säätää verotonsa ja verorakenteensa omista poliittisista lähtökohdistaan vapaasti, kunhan ne noudattavat tupakkaverodirektiivissä tupakkatuotteille säädettyjä vähimmäisverotasoja, määritelmiä sekä muita verotukseen ja sen rakenteeseen liittyviä säännöksiä. Suomen kannalta nykyisen direktiivin rajoitukset eivät ole kovin merkittäviä, sillä Suomen soveltamat verotasot ylittävät esimerkiksi direktiivissä säädetyt vähimmäisverotasot huomattavasti. Direktiivin mukaan ei kuitenkaan ole mahdollista esimerkiksi eriyttää pikkusikareiden ja muiden sikareiden verotasoja. Tämän takia myös Suomessa niille on säädetty yhteneväinen tupakkaveron rakenne ja taso, vaikka tuotteiden erilaisen luonteen ja hinnoittelun takia olisi perusteita niiden erilaiselle verokohtelulle.

Euroopan komissio julkaisi helmikuussa 2020 nykyisen direktiivin arviointiraportin, jossa esiteltiin tehdyn selvityksen pohjalta komission näkemys direktiivin nykytilasta. Kesällä 2020 hyväksyttiin neuvoston päätelmät, joissa jäsenvaltiot kehittivät komissiota jatkamaan valmistelua arviointiraportin pohjalta. Raportin mukaan direktiivin mukaisilla savukkeiden ja irtotupakan velvoittavilla vähimmäisverotasoilla on ollut vaikutusta vain niissä harvoissa jäsenmaissa, joissa verotasot olivat alun perin alhaiset. Niillä on ollut myös vaatimaton vaikutus sisämarkkinoiden toimivuuteen. Verotasoerot maiden välillä ovat kasvaneet, vaikka vähimmäistasot ovatkin estäneet vielä suuremman eriytymisen. Suuret hintaerot ovat johtaneet suuriin matkustajatuontimääriin, mikä on johtanut verotuottojen siirtymisiin maasta toiseen ja negatiivisiin kansanterveydellisiin vaikutuksiin tuonnin kohdemaassa. Raportissa todetaan, että verotasojen eriytymistä maiden välillä tulee peilata myös haasteisiin, joita on kohdattu tarkasteltaessa valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta annettua neuvoston direktiiviä 2008/118/EY, jossa määritellään yksityishenkilöiden omaan käyttöön tapahtuvan tuonnin määrälliset ohjetasot. Tupakointi ei ole vähentynyt siinä määrin kuin edellisen tupakkaverodirektiivin muutoksen yhteydessä odotettiin. Yksi raportissa esitetyistä syistä on siirtymä eri tavoin verotettujen tupakkatuotteiden välisessä kulutuksessa, erityisesti savukkeiden ja irtotupakan välillä. Raportissa mainitaan myös niin sanotut uudet tuotteet, joita voimassa oleva direktiivi ei tunnista, kuten sähkösavukeneesteet ja kuumennettavat tuotteet sekä nuuskan kulutus pohjoisissa EU-maissa. Raportin mukaan myös varsinainen salakuljetus on edelleen suuri ongelma ja tarvitaan vahvempia toimia sen torjumiseksi. Laittomaan tupakkatuotteiden valmistukseen päätyvä raakatupakka on ongelma suurimmassa osassa EU-maista. Komissio on kertonut valmistelevänsä tupakkaverodirektiivin muutosesityksen, joka annettaisiin alkuvuodesta 2022.

2.2 Käytäntö

Tupakkatuotteiden hinnat

Vuoden 2008 jälkeen toteutetuilla useilla veronkorotuksilla on tavoiteltu tupakkatuotteiden maltillista ja asteittaista hinnannousua. Veronkorotusten yhteenlaskettu vaikutus hintoihin on kuitenkin ollut suuri, mikä on osaltaan seurausta siitä, että tupakkaveron osuus tupakkatuotteiden hinnoista on merkittävä. Korkein se on savukkeilla, joiden hinnassa on veroa arvonlisävero huomioiden keskimäärin jo lähes 90 prosenttia. Vuoden 2021 veronkorotusten vaikutukset eivät ole vielä kaikilta osin toteutuneet, sillä ennen veronkorotusten voimaantuloa verovelvolliset luovuttavat tyypillisesti kulutukseen suuria määriä tupakkatuotteita, minkä vuoksi veronkorotusten vaikutukset tuotteiden hintoihin toteutuvat noin puoli vuotta veronkorotusten voimaan-

HE 143/2021 vp

tulon jälkeen. Kun viimeisinkin vuoden 2021 veronkorotus näkyy hinnoissa, arvioidaan 20 kappaleen savukeaskin keskihinnan olevan yli yhdeksän euroa sen oltua vuonna 2008 hieman yli neljä euroa.

Kuten taulukosta 1 käy ilmi, irtotupakan hintojen suhteellinen nousu on suurempi. Itse käärityt savukkeet ovat yhä tehdasvalmisteisia savukkeita halvempia, mikä johtuu siitä, että tehdasvalmisteinen savuke on pidemmälle jalostettu tuote sekä siitä, että tehdasvalmisteisten savukkeiden verotus on kireämpää. Keskihintaisen tehdasvalmisteisen savukeaskin arvioidaan maksavan vuoden 2021 veronkorotusten toteuduttua keskimäärin noin 9,20 euroa 20 kappaleelta, kun taas itse käärityn savukkeiden arvioidaan maksavan noin 5,50–6,30 euroa 20 kappaleelta filtti- ja savukepaperi mukaan luettuina riippuen siitä, miten paljon kääretupakkaa savukkeeseen laitetään.

Myös sikareiden ja pikkusikareiden tupakkaverorasituksen arvioidaan lähes kolminkertaistuneen vuosien 2009–2021 veronkorotusten seurauksena. Koska tupakkaveron osuus sikareiden hinnasta on kuitenkin alun perin ollut selvästi alhaisempi kuin sen osuus savukkeiden hinnasta, veronkorotukset ovat merkinneet suhteellisesti huomattavasti maltillisempaa hinnannousua.

Taulukossa 1 on esitetty tuotteittain tupakkaveron ja hinnan muutokset vuosien 2008 ja 2020 välillä kunkin vuoden veropohjan keskimääräiselle tuotteelle. Lukuja tarkastellessa on syytä huomioida, että keskimääräinen tuote on saattanut muuttua vuosien välillä, mikä saattaa vaikuttaa erityisesti sikareiden ja pikkusikareiden vertailuun tuoteryhmän ollessa varsin heterogeeninen. Lisäksi savukkeiden sekä sikareiden ja pikkusikareiden verot ja hinnat on muutettu kilogrammoiksi käyttäen esimerkkinä yhden tuotteen painosta, mikä vaikuttaa lopputulokseen. Esimerkiksi sikareiden ja pikkusikareiden välillä paino vaihtelee todellisuudessa reilusta grammasta useisiin grammoihin.

Taulukko 1. Tupakkatuotteiden keskimääräisten hintojen ja verojen muutokset 2008–2020

| Tuote | Hinta € per kg* 2020 | Tupakkaveron osuus hinnasta 2020 | Veron nousu 2008–2020 | Hinnannousu 2008–2020 |
|--------------------------|----------------------|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Savukkeet | 573 | 69 % | +152 % | +111 % |
| Kääretupakka | 262 | 70 % | +248 % | +166 % |
| Piippu- ja savuketupakka | 502 | 61 % | +275 % | +206 % |
| Sikarit ja pikkusikarit | 236 | 42 % | +182 % | +46 % |

*sikarit 3g, savuke 0,75g

Sähkösavukenesteet ovat Suomessa tulleet laajemmin markkinoille ja tupakkaverotuksen piiriin vasta vuodesta 2017 lähtien. Verotusta ei sen jälkeen ole muutettu ja tietoa niiden hintojen muutoksesta on olemassa vielä hyvin vähän.

Tupakkatuotteiden kulutus

Savukkeet muodostavat selvästi suurimman osan tupakkatuotteiden veropohjasta, lähes kolme neljäsosaa. Kääretupakan osuus on vajaa viidennes sekä sikareiden ja pikkusikareiden reilu kymmenesosa.

Suomessa kulutettiin arvioiden mukaan vuonna 2020 noin 3,8 miljardia savuketta. Savukkeiden verollinen kulutus kappaleina mitattuna on vähentynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana

HE 143/2021 vp

noin neljänneksen ja viimeisen kolmen vuoden aikana yli kymmenen prosenttia. Vuoden 2020 aikana verollinen kulutus ei enää laskenut vaan pysyi likimain samalla tasolla.

Kääretupakkaa tai piippu- ja savuketupakkaa kulutettiin vuonna 2020 arvioiden mukaan noin 0,7 miljoonaa kilogrammaa. Piippu- ja savuketupakan veroluokassa verotettavien tuotteiden osuus tästä oli noin prosentti. Piippu- ja savuketupakan verotetaan myös esimerkiksi vesipiipputupakkaa. Verollinen kulutus laski kymmenen vuoden takaisesta suhteellisesti likimain samaa tahtia savukkeiden kulutuksen kanssa, kunnes lasku pysähtyi vuonna 2018. Vuoden 2020 aikana kääretupakan verollisen kulutuksen arvioidaan kasvaneen yli kymmenen prosenttia.

Sikareiden ja pikkusikareiden verollisessa kulutuksessa ei ole ollut savukkeiden ja kääretupakan kulutuksen kaltaista pitkän ajan laskevaa trendiä. Erityisesti vuoden 2017 aikana verollinen kulutus kasvoi merkittävästi sikareiden ja pikkusikareiden verorakennetta hyödyntäneiden savukkeiden kaltaisten halpojen pikkusikareiden tullessa markkinoille, mutta laski pian vuoden 2018 alusta voimaan tulleen veromuutoksen jälkeen, jolloin sikareille ja pikkusikareille asetettiin savukkeita vastaava vähimmäisvero. Vuoden 2020 aikana sikareiden ja pikkusikareiden verollisen kulutuksen arvioidaan kasvaneen noin kuudenneksen.

Sähkösavukkeiden verollinen kulutus on toistaiseksi edelleen hyvin vähäistä. Sähkösavukenesiteitä verotettiin noin 7,3 miljoonaa millilitraa vuonna 2020, mikä oli hieman vähemmän kuin vuotta aiemmin. Tästä valtaosa oli nikotiinipitoisia nesteitä, sillä nikotiinittomia sähkösavukenesiteitä ei juurikaan ole ilmoitettu verotettavaksi.

Nuuskan käyttö näyttää Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen tupakkatilaston mukaan yleistyneen, mutta sen kulutusmääristä ei ole käytettävissä tietoja. Tilaston mukaan päivittäin tai satunnaisesti nuuskaavien 20-64-vuotiaiden osuus oli 2000-luvun alkupuolella noin prosentista kolmeen prosenttiin, kunnes kääntyi viimeisen viiden vuoden aikana nousuun. Vuonna 2020 päivittäin tai satunnaisesti nuuskasi noin seitsemän prosenttia 20-64-vuotiaista suomalaisista.

Suomi on toistaiseksi yksi harvoista EU-maista, jossa kuumennettavia tupakkatuotteita ei ole laillisesti myynnissä. Viitteitä on kuitenkin siitä, että ensimmäiset kuumennettavat tupakkatuotteet saapuisivat markkinoille syksyn 2021 aikana. Etenkin useissa Etelä- ja Itä-Euroopan maissa ne ovat kuitenkin jo muutamassa vuodessa ehtineet saada vahvan jalansijan tupakkamarkkinoilla ja yleistyvät edelleen nopeaa tahtia.

Tupakkaveron veropohja on pidemmällä aikavälillä ollut tavoitteiden mukaisesti huomattavassa laskussa. Merkittävimpinä syinä tupakkatuotteiden kulutuksen laskuun voidaan pitää veronkorotuksista seurannutta hintojen nousua ja muita tupakkapoliittisia toimenpiteitä, joilla on pyritty vähentämään kulutusta. Yhtenä syynä vuoden 2020 poikkeuksellisiin muutoksiin tupakkatuotteiden verollisessa kulutuksessa voidaan nähdä koronapandemiasta ja matkustusrajoituksista johtuvan verottoman matkustajatuonnin ja salakuljetuksen merkittävä vähentyminen, mikä on korvautunut verollisella kulutuksella.

Verotuotot

Tupakkaveron tuotot ovat kasvaneet veronkorotusten myötä selvästi, kuten taulukosta 2 ilmenee. Vuonna 2020 tupakkaveron tuotto oli 1 059 miljoonaa euroa, josta savukkeiden osuus oli yli 85 prosenttia. Verotuoton kehitykseen liittyy vuosittain pientä vaihtelua riippuen siitä, miten toimijat ajoittavat varautumisensa veronkorotukseen eli luovuttavat tuotteita verottomasta varastosta verolliseen kulutukseen ennen korotusta. Esimerkiksi vuosien 2013 ja 2018 verotuotot olivat varastoinnin takia poikkeuksellisen korkeat.

Taulukko 2. Tupakkaveron tuoton kehitys

| Vuosi | Verotuotto, milj. euroa |
|-------|-------------------------|
| 2008 | 630 |
| 2009 | 689 |
| 2010 | 698 |
| 2011 | 739 |
| 2012 | 752 |
| 2013 | 848 |
| 2014 | 785* |
| 2015 | 881 |
| 2016 | 975 |
| 2017 | 954 |
| 2018 | 1 115 |
| 2019 | 929* |
| 2020 | 1 059 |

* erityisesti vuosina 2014 ja 2019 osa verokertymästä siirtyi edellisvuodelle

Matkustajatuonti ja salakuljetus

Kotimaisten tupakkatuotteiden hintojen nousu luo helposti kannustimia sekä verovapaalle matkustajatuonnille että salakuljetukselle ja muulle verotuksen ulkopuolelle jäävälle harmaatuonnille, sillä tupakkatuotteiden hintaerot lähialueisiin nähden ovat suuret, kuten taulukosta 3 käy ilmi. Toistaiseksi tilastoimaton eli Suomessa verottamattomien tupakkatuotteiden kulutus on kuitenkin ollut suhteellisen vakaata.

Vuonna 2019 savukkeiden tilastoimattoman kulutuksen arvioidaan olleen noin 13–15 prosenttia kokonaiskulutuksesta, josta matkustajatuonnin osuus oli noin 10 prosenttia ja salakuljetettujen savukkeiden osuus 3–5 prosenttia.

Haastattelututkimusten perusteella on laskettu, että matkustajat toivat mukanaan ulkomaanmatkoilta noin 402 miljoonaa savuketta vuonna 2019. Tuotujen savukkeiden määrä oli laskenut tasaisesti edeltävän 10 vuoden aikana. Keväästä 2020 lähtien määrät ovat olleet tutkimusten mukaan hyvin pieniä, mikä selittyy koronapandemiasta ja matkustusrajoituksista johtuvalla matkustamisen vähentymisellä. Matkustajatuontia hillitsee tupakkalain varoitusmerkintöihin perustuva rajoitus, jonka mukaan matkustaja saa tuoda mukanaan Suomeen ainoastaan 200 kappaletta sellaisia savukkeita, joissa ei ole suomen- ja ruotsinkielisiä varoitusmerkintöjä. Lisäksi tupakkatuotteiden maahantuontia rajoittaa se, että ETA-alueen ulkopuolelta tupakkatuotteita saa tuoda mukanaan vain yli 24 tuntia kestävältä matkalta.

Myös savukkeiden salakuljetuksen voidaan sanoa olevan tällä hetkellä hallinnassa, mutta potentiaali salakuljetuksen lisääntymiseen on olemassa. Tupakan salakuljetus on Suomessa kansainvälisten toimijoiden organisoimaa, ja suuret hintaerot voivat lisätä sitä herkästi. Yleisesti ottaen arvioidaan kuitenkin, että Suomeen tulee esimerkiksi väärennetyjä savukkeita hyvin vähän toisin kuin moneen muuhun Euroopan maahan.

Taulukko 3. Savukkeiden hintoja Suomessa, Virossa ja Venäjällä vuonna 2020

| | Hinta euroa/20 kpl |
|--------------------------------|--------------------|
| Keskihintainen savuke Suomessa | 8,60 |

HE 143/2021 vp

| | |
|---|------------|
| Halpa savuke Suomessa | 8,00 |
| Itse kääritty savuke Suomessa | 5,20–6,00* |
| Keskihintainen savuke Virossa | 4,07 |
| Tyypillinen hinta savukkeelle Venäjällä | 2,29** |

Lähde: Euroopan komissio, Tullin rikostorjunta.

* Hinta sisältää savukepaperin ja filterin sekä 0,75–0,9 grammaa kääretupakkaa.

** Alkuvuosi 2021

Samaan aikaan kun savukkeiden matkustajatuonti on vähentynyt, suomalaiset matkustajat tuovat mukanaan merkittävästi aiempaa enemmän nuuskaa. Haastattelututkimusten mukaan nuuskan matkustajatuonti on viidessä vuodessa kasvanut alle yhdeksältä miljoonasta rasiasta lähes 15 miljoonaan rasiaan vuonna 2019. Lisäksi nuuskan laitton välittäminen on yleistynyt. Kuten savukkeidenkin osalta, keväästä 2020 lähtien matkustajien mukanaan tuomat määrät ovat olleet tutkimusten mukaan pieniä, mikä selittyy koronapandemiasta ja matkustusrajoituksista johtuvalla matkustamisen vähentymisellä.

Tupakoinnin terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset

Tupakointi on yksi merkittävimmistä sairastavuuden ja ennenaikaisen kuolleisuuden riskitekijöistä. On arvioitu, että joka toinen tupakoija kuolee ennenaikaisesti tupakan aiheuttamiin sairauksiin ja menettää noin kymmenen elinvuotta tupakoimattomiin verrattuna. Vaikka tupakointi on etenkin 2000-luvulla vähentynyt selvästi, se aiheuttaa edelleen Suomessa noin 4 300 kuolemaa vuosittain. Vuonna 2012 tupakoinnista aiheutuvien sairauksien välittömien terveydenhuollon kustannusten arvioitiin olevan noin 300 miljoonaa euroa.

Vuonna 2020 työikäisistä miehistä päivittäin tupakoi 14 prosenttia ja naisista 11 prosenttia. Vuonna 2019 päivittäin tupakoivia poikia oli yläkouluissa kuusi prosenttia, lukioissa kaksi prosenttia ja ammatillisissa oppilaitoksissa 17 prosenttia. Vastaavat osuudet tytöillä olivat viisi, kolme ja 21 prosenttia.

Nuorilla nuuskan käyttö on yleistynyt etenkin ammattiin opiskelevilla pojilla. Vuonna 2019 päivittäin nuuskaavia poikia oli yläkouluissa kahdeksan prosenttia, lukioissa seitsemän prosenttia ja ammatillisissa oppilaitoksissa 20 prosenttia. Vastaavat osuudet tytöillä olivat kaksi, yksi ja seitsemän prosenttia.

Sähkösavukkeiden ja eräiden muiden tupakkatuotteiden kuten vesipiipun säännöllinen käyttö on pysynyt Suomessa vähäisenä sekä nuorten että aikuisten keskuudessa.

Suomalaisten keskimääräinen terveydentila on viime vuosina monessa suhteessa kohentunut, mutta sosioekonomiset terveyserot ovat suuret. Tupakointi on tässä yksi keskeinen tekijä. Matalammin koulutetut tupakoivat selvästi korkeasti koulutettuja yleisemmin, vaikka tupakointi on vähentynyt viime vuosina myös matalasti koulutetuilla. Tilastokeskuksen tulonjakotutkimuksen perusteella tupakointi on selvästi yleisempää alempiin tuloluokkiin kuuluvissa kotitalouksissa.

2.3 Nykytilan arviointi

Tupakkaveroa on korotettu vuosina 2009, 2010, 2012, 2014, 2015 sekä puolivuositain vuosina 2016–2021. Veronkorotuksia on perusteltu sekä valtiontaloudellisilla että terveyspoliittisilla syillä. Veronkorotuksilla on tavoiteltu maltillista tupakkatuotteiden hintojen nousua ja siten tupakan aiheuttamien haittojen ehkäisemistä. Tavoitteena on ollut mitoittaa korotukset niin, että

tupakkatuotteiden hinnannousu ei johtaisi merkittävässä määrin kotimaisen myynnin korvautumiseen verotuksen ulkopuolelle jäävällä matkustajatuonnilla tai salakuljetuksella.

Tupakkatuotteiden hintaan ja verotukseen vaikuttavat toimenpiteet ovat tehokas keino vaikuttaa tupakointiin väestötasolla. Vaikka verotuksella voidaan vaikuttaa tupakoinnin ja siitä aiheutuvien haittojen vähentämiseen, tupakkaverotuksen tasoa määritettäessä on tärkeää ottaa huomioon, että kotimaisten tupakkatuotteiden hintojen nousu luo kannustimia sekä matkustajatuonnille että harmaatuonnille lähialueilla myytävien tupakkatuotteiden suurien hintaerojen vuoksi. Liian suuret kertakorotukset voivat johtaa matkustajatuonnin ja laittomien tupakkatuotteiden välittämisen hallitsemattomaan kasvuun sekä sitä kautta veropohjan kaventumiseen ja verotuotosten laskuun ilman positiivisia terveysvaikutuksia.

Vuodesta 2008 lähtien tasaisesti toteutettuihin veronkorotuksiin perustunut tupakkaveropoliitiikka on ollut tavoitteisiin nähden onnistunutta. Sekä savukkeiden että kääretupakan kulutus on laskenut merkittävästi ja verotuotot ovat kasvaneet kulloisiakin verotuottotavoitteita vastaavasti yli puolella miljardilla eurolla. Johtuen tavoitteesta, joka tähtää tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppumiseen, tupakkaveron tuotto tulee pitkällä tähtäimellä alenemaan merkittävästi.

Tupakkatuotteiden harmaat ja laittomat markkinat eivät ole selvitysten mukaan kasvaneet ja niiden voidaan sanoa olevan Suomessa edelleen hallinnassa. On kuitenkin huomattava, että matkustajatuonnin osuus savukkeiden kokonaiskulutuksesta on edelleen suhteellisen suuri.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti korottaa tupakkaveroa asteittain. Tupakkaveroa korotettiin vuosina 2020 ja 2021 yhteensä noin 100 miljoonalla eurolla. Esityksellä toteutettaisiin vuosien 2022 ja 2023 aikana loppuosa hallituskauden yhteensä 200 miljoonan euron lisätuottotavoitteesta. Lisäksi hallituksen neuvotteluissa vuoden 2022 talousarvioesitykseksi päätettiin, että tupakkaveroa korotetaan vuosina 2022-2023 17 miljoonalla eurolla sen lisäksi, mitä hallitus on jo aikaisemmin päättänyt.

Veronkorotuksella tavoitellaan tupakkatuotteiden hintojen nousua ja siten tupakan aiheuttamien haittojen ehkäisemistä. Tavoitteena on myös vastata irtotupakan viimeaikaiseen kulutuksen kasvuun kiristämällä sen verotusta savukkeita enemmän ja pienentämällä näin niiden välistä vero- ja hintaeroa. Kulutuksen viimeaikainen kasvu huomioidaan vastaavasti myös sikareiden ja pikkusikareiden veronkorotuksen mitoituksessa. Samalla varauduttaisiin niin sanottujen kuumennettävien tupakkatuotteiden tuloon myös Suomen markkinoille. Veronkorotuksen toteutustavassa huomioitaisiin kotimaisen hinnannousun vaikutus matkustajatuontiin, salakuljetukseen ja muihin harmaisiin markkinoihin. Hallitsematon matkustajatuonnin ja salakuljetuksen kasvu voisivat vaarantaa tupakkaverotuksen valtiontaloudelliset ja terveydelliset tavoitteet.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Ehdotukset

Nykyiset tupakkaveron piirissä olevat tuotteet

Esityksessä ehdotetaan, että savukkeiden osalta veronkorotus vastaisi hallitusohjelman verotuottotavoitetta ja olisi veropohjan pieneneminen huomioiden samaa suuruusluokkaa kuin vuosina 2020–2021 tehdyt korotukset. Savukkeiden veroa korotettaisiin neljässä osassa yhteensä

keskimäärin 13 prosenttia. Muiden tupakkatuotteiden veronkorotusten mitoituksessa on pyritty ottamaan niiden verollisen kulutuksen viimeaikainen kehitys huomioon. Tämän takia niiden veronkorotukset olisivat prosentuaalisesti savukkeiden veronkorotusta suurempia. On myös huomioitavaa, että muiden tupakkatuotteiden verotus on savukkeiden veroon nähden kevyempää kuin EU-maissa keskimäärin. Kääretupakan veroa korotettaisiin yhteensä 40 prosenttia, piippu- ja savuketupakan 24 prosenttia sekä sikareiden ja pikkusikareiden 31 prosenttia. Korotukset kohdistettaisiin yksikköperusteiseen veroon ja vähimmäisveroon. Savukkeiden osuus veronkorotuksesta olisi 85 miljoonaa euroa ja kääretupakan 28 miljoonaa euroa. Keskimääräiset veronkorotukset ja niiden vaikutus eri tupakkatuotteiden hintaan, kun korotukset ovat täysimääräisesti toteutuneet on kootusti esitetty taulukossa 4. Lisäksi verottomat hinnat saattavat nousta yleisen hintatason kehityksen mukaisesti.

Taulukko 4. Ehdotetut tupakkaveron korotukset ja niiden vaikutus hintoihin

| | Verotuoton kasvu milj. € | Veronkorotus | Hinnankorotus | Nykyinen hinta senttiä per kpl* | Hinnannousu senttiä per kpl* |
|-------------------------|--------------------------|--------------|---------------|---------------------------------|------------------------------|
| Savukkeet | 85,3 | 13 % | 11 % | 45,8 | 5,2 |
| Kääretupakka | 28,1 | 40 % | 35 % | 21,2 | 7,4 |
| Piippu ja savuketupakka | 0,3 | 24 % | 18 % | 40,4 | 7,4 |
| Sikarit ja pikkusikarit | 3,6 | 31 % | 17 % | 74,4 | 12,4 |
| Yhteensä | 117,4 | | | | |

*Kääretupakka sekä piippu- ja savuketupakka 0,75 g/kpl, sikarit 3 g/kpl

Tupakkaveron korotus ehdotetaan toteutettavaksi neljässä vaiheessa vuosina 2022 ja 2023. Ensimmäinen korotus tehtäisiin vuoden 2022 alusta, toinen heinäkuun 2022 alusta, kolmas vuoden 2023 alusta ja neljäs korotus heinäkuun 2023 alusta. Maltilliset korotukset puolivuositain helpottaisivat veronkorotuksen vaikutusten seurantaa sen sijaan, että tehtäisiin huomattavan suuri kertaluonteinen korotus.

Savukkeiden yksikköveroa ehdotetaan korotettavaksi vaiheittain 7,95 sentistä 9,43 senttiin kappaleelta taulukon 5 mukaisesti. Savukkeiden arvoperusteisen veron ehdotetaan säilyvän ennallaan 52 prosentissa vähittäismyyntihinnasta. Savukkeiden vähimmäisveroa ehdotetaan korotettavaksi siten, että suhteellinen veronkorotus lievästi painottuisi halpahintaisiin tuotteisiin ja euromääräinen hinnannousu olisi saman suuruinen kaiken hintaisilla savukkeilla. Savukkeiden vähimmäisveroa korotettaisiin vaiheittain nykyisestä 31,20 sentistä 35,36 senttiin kappaleelta. Vähimmäisvero tulisi käytännössä sovellettavaksi alle 9,98 euron hintaiseen 20 kappaleen savukeaskiin.

Savukkeiden veronkorotus olisi keskimäärin yhteensä noin 13,0 prosenttia. Vuonna 2022 korotus olisi 6,5 prosenttia.

Taulukko 5. Savukkeiden yksikkövero ja vähimmäisvero korotuksen eri vaiheissa

| Ajanjakso | Yksikkövero senttiä/kpl | Vähimmäisvero senttiä/kpl |
|-----------------|-------------------------|---------------------------|
| 1.1.–30.6.2022 | 8,32 | 32,24 |
| 1.7.–31.12.2022 | 8,69 | 33,28 |
| 1.1.–30.6.2023 | 9,06 | 34,32 |

HE 143/2021 vp

| | | |
|-----------|------|-------|
| 1.7.2023– | 9,43 | 35,36 |
|-----------|------|-------|

Kääretupakan yksikköperusteista veroa ehdotetaan korotettavaksi vaiheittain 5,25 sentistä 8,05 senttiin grammalta taulukon 6 mukaisesti. Kääretupakan arvoperusteisen veron ehdotetaan säilyvän ennallaan 52 prosentissa vähittäismyyntihinnasta. Kääretupakan vähimmäisveroa ehdotetaan korotettavaksi samoin periaattein kuin savukkeiden vähimmäisveroa eli siten, että suhteellinen veronkorotus lievästi painottuisi halpahintaisiin tuotteisiin ja euromääräinen hinnannousu olisi saman suuruinen kaiken hintaisella kääretupakan kappaleella. Kääretupakan vähimmäisvero nousisi vaiheittain nykyisestä 19,45 sentistä 27,37 senttiin grammalta. Vähimmäisveroa sovellettaisiin käytännössä alle 11,15 euron hintaiseen 30 gramman kääretupakkapussiin.

Kääretupakan veronkorotus olisi keskimäärin yhteensä lähes 39,6 prosenttia eli noin kolminkertainen savukkeisiin verrattuna. Vuonna 2022 korotus olisi noin 19,8 prosenttia. Kääretupakan kulutuksen laskeva trendi pysähtyi vuonna 2018 ja kulutus on lähtenyt viime aikoina kasvuun. Suuremmalla korotuksella vastattaisiin kääretupakan kulutuksen viimeaikaisiin muutoksiin. Itse käärityn savukkeen ja tehdasvalmisteisen savukkeen hintaero on edelleen merkittävä, mutta pienenisi veromuutoksen avulla arviolta 2,2 senttiä kappaleelta.

Taulukko 6. Kääretupakan yksikkövero ja vähimmäisvero korotuksen eri vaiheissa

| Ajanjakso | Yksikkövero senttiä/g | Vähimmäisvero senttiä/g |
|-----------------|-----------------------|-------------------------|
| 1.1.–30.6.2022 | 5,95 | 21,43 |
| 1.7.–31.12.2022 | 6,65 | 23,41 |
| 1.1.–30.6.2023 | 7,35 | 25,39 |
| 1.7.2023– | 8,05 | 27,37 |

Piippu- ja savuketupakan yksikköperusteista veroa ehdotetaan korotettavaksi vaiheittain 7,55 sentistä 10,75 senttiin grammalta arvoperusteisen veron säilyessä ennallaan 48 prosentissa taulukon 7 mukaisesti.

Piippu- ja savuketupakan veronkorotus olisi keskimäärin yhteensä lähes 23,7 prosenttia. Vuonna 2022 korotus olisi noin 11,8 prosenttia. Korotus olisi mitoitettu niin, että euromääräisesti piippu- ja savuketupakan veronkorotus olisi grammaa kohti yhtä suuri kuin kääretupakan veronkorotus.

Taulukko 7. Piippu- ja savuketupakan yksikkövero korotuksen eri vaiheissa

| Ajanjakso | Yksikkövero senttiä/g |
|-----------------|-----------------------|
| 1.1.–30.6.2022 | 8,35 |
| 1.7.–31.12.2022 | 9,15 |
| 1.1.–30.6.2023 | 9,95 |
| 1.7.2023– | 10,75 |

Sikareiden ja pikkusikareiden yksikköperusteista veroa ehdotetaan korotettavaksi vaiheittain 4,50 sentistä 12,58 senttiin kappaleelta taulukon 8 mukaisesti. Arvoperusteinen vero säilyisi ennallaan 34 prosentissa. Sikareiden ja pikkusikareiden vähimmäisveroa ehdotetaan korotettavaksi 31,00 sentistä 35,36 senttiin kappaleelta, jolloin veron määrä olisi kappaletta kohti sama kuin vähimmäisveron piirissä olevilla savukkeilla. Vähimmäisveroa sovellettaisiin käytännössä korkeintaan 67 senttiä kappaleelta maksavaan tuotteeseen.

Veronkorotus on suurempi normaaliin verorakenteeseen kuin verraten korkeaan vähimmäisveroon ja muutos tulisi siirtämään joitain tuotteita normaalin verorakenteen piiriin. Vähimmäisveron piirissä verotetaan tällä hetkellä yli 70 prosenttia sikareista ja pikkusikareista. Veronkorotus olisi keskimäärin yhteensä noin 31,0 prosenttia. Vuonna 2022 korotus olisi 15,5 prosenttia.

Taulukko 8. Sikareiden ja pikkusikareiden yksikkövero ja vähimmäisvero korotuksen eri vaiheissa

| Ajanjakso | Yksikkövero senttiä/kpl | Vähimmäisvero senttiä/kpl |
|-----------------|----------------------------|------------------------------|
| 1.1.–30.6.2022 | 6,52 | 32,24 |
| 1.7.–31.12.2022 | 8,54 | 33,28 |
| 1.1.–30.6.2023 | 10,56 | 34,32 |
| 1.7.2023– | 12,58 | 35,36 |

Sähkösavukeneiteiden veroa ei ehdoteta korotettavaksi vaan sen ehdotetaan pysyvän tasolla 30 senttiä millilitralta. Verotason mitoitus veron käyttöönoton yhteydessä sisälsi epävarmuuksia ja verotaso on eurooppalaisessa vertailussa korkea. Sähkösavukeneiteiden verotuksen kannalta tärkeintä on varmistaa, että niiden kulutus tulee mahdollisimman kattavasti verotuksen piiriin, mikä on toistaiseksi ollut ongelmallista. Verotettavaksi ei ole esimerkiksi tullut juuri lainkaan nikotiinittomia sähkösavukeneiteitä. Sähkösavukeneiteiden kulutuksen kehityksestä on edelleen tarpeen saada enemmän tietoa ennen mahdollisia muutoksia niiden verotukseen.

Muun tupakkaa sisältävän tuotteen ja savukepaperin verojen ehdotetaan säilyvän ennallaan. Vero on 60 prosenttia vähittäismyyntihinnasta.

Kuumennettavat tupakkatuotteet

Tupakkaveron piiriin ehdotetaan otettavaksi kuumennettavat tupakkatuotteet, joiden odotetaan tulevan lähiaikoina myös Suomen markkinoille. Niiden verotasoksi ehdotetaan 30,00 senttiä grammalta. Verotason mitoituksessa on huomioitu 23:ssa EU-maassa käytössä olevat verotasot. Kansainvälisesti verrattuna ehdotettu verotaso on hyvin korkea, mutta toisaalta huomattavasti savukkeiden verotasoa matalampi. Kuten suurimmassa osassa muita EU-maita, veroperusteeksi ehdotetaan tuotteen painoa, mikä mahdollistaa kappaleperusteista veroa paremmin mahdollisesti hyvin erilaisten tuotteiden yhtenäisen verottamisen. Samasta syystä kuumennettaville tuotteille ei tässä vaiheessa ehdoteta asetettavaksi arvoperusteista veroa. Veroa ei myöskään ehdoteta korotettavan puolivuositain. Kyse on uudesta veron piiriin otettavasta tuotteesta, joten veron vaikutuksia olisi tarpeen seurata ennen kuin mahdollisista verotason tai verorakenteen muutoksista päätetään.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettavien veronkorotusten seurauksena valtion tupakkaverotuottojen arvioidaan kasvavan yhteensä 117 miljoonaa euroa vuositason vaikutuksena verrattuna tilanteeseen, jossa veromääriin ei tehtäisi muutoksia. Ottaen huomioon veronkorotusten ajoitukset, valmisteverojen tilitysjaksojen vaikutuksen vuosikertymään ja kokemukset verovelvollisten varautumisesta veronkorotuksiin, vuoden 2022 tupakkaverokertymän arvioidaan kasvavan korotuksen seurauksena noin 13 miljoonaa euroa ja vuoden 2023 tupakkaverokertymän yhteensä noin 72 miljoonaa eu-

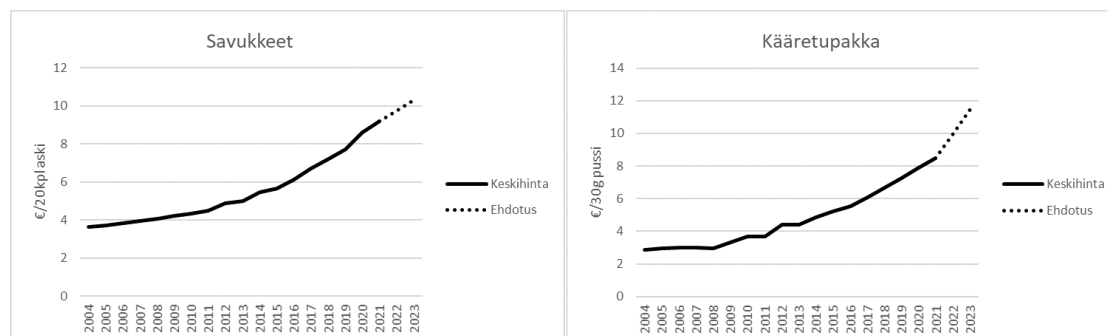
roa verrattuna tilanteeseen, jossa muutoksia ei tehtäisi. Veronkorotuksen tuottovaikutus toteutuisi täysimääräisenä vuonna 2024. Vastaavasti aiemmin päätetyn ja 1.7.2021 voimaan tulleen veronkorotuksen tuottovaikutus toteutuu täysimääräisesti vuonna 2022.

Verovelvollisten varautuminen tupakkaveron korotuksiin on yleisesti tiedossa, ja veronkorotuksia edeltävän varastoinnin suuruutta ja vaikutuksia pyritään ennakoimaan. Toisin kuin muissa valmisteveroissa, tupakkaverovelvolliset eivät voi varastoinnilla kasvattaa tuotteista saamiaan katteita, koska tupakkaveron on maksettava siitä hinnasta, jolla tupakkatuotteita myydään kuluttajille. Varastoinnilla vaikutetaan ainoastaan veronkorotuksista seuraavan hinnannousun ja verotuoton lisäyksen ajoitukseen, mikä voidaan tupakkaveron korotusten voimaantulon ajoituksessa ottaa huomioon.

Verotuottoarvioihin sisältyy joka tapauksessa epävarmuutta. Ennakoitua suurempi kulutuksen lasku tai muut vaikutukset tupakkamarkkinoihin voivat johtaa siihen, että verotuottovaikutus jää ennustettua pienemmäksi tai toteutuu arvioitua myöhemmin. Verotuotto vastaavasti kasvaa arvioitua enemmän, jos tupakkatuotteiden tilastoitu kulutus ei vähene odotusten mukaisesti tai jos tupakkatuotteiden hinnat kasvavat odotettua enemmän. Tupakkaveron tuottoon on sisällynyt vaihtelua kalenterivuodesta toiseen sen mukaan, miten toimijat ovat ajoittaneet veronkorotuksia edeltävän varastoinnin ja miten varastotasoja on muutettu.

Veronkorotuksen seurauksena savukkeiden hinnat nousisivat keskimäärin yhteensä 11 prosenttia, vuonna 2022 keskimäärin 5,5 prosenttia. Veronkorotusten seurauksena savukkeiden keskihinnan arvioidaan nousevan ennustettu inflaatio huomioiden yli 1,10 eurolla 20 kappaleen savukeaskilta, eli keskimäärin yli kymmeneen euroon, kuten kuvasta 1 käy ilmi. Vaikutus olisi suurin piirtein sama kaiken hintaisilla savukkeilla. Hinta-arvioissa on oletettu, että veronkorotukset siirtyisivät täysimääräisinä hintoihin, mikä on todennäköistä huomioiden tupakkaveron suuren osuuden savukkeiden hinnassa sekä aiempien veronkorotusten vaikutukset hintoihin.

Kuva 1. Savukkeiden ja kääretupakan keskihintojen kehitykset sekä ennustetut hintakehitykset ehdotettujen veronkorotusten seurauksena



Kääretupakan hinnat nousisivat veronkorotuksen seurauksena yhteensä keskimäärin lähes 35 prosenttia, vuonna 2022 keskimäärin hieman yli 17 prosenttia. Kuten kuvasta 1 käy ilmi, kääretupakkapussin hinta nousisi ennustettu inflaatio huomioiden yhteensä yli kolme euroa 30 grammalta, mikä tarkoittaa savukkeiksi muutettuna noin 1,50–1,80 euroa 20 kappaleelta riippuen siitä, miten paljon yhdessä savukkeessa on kääretupakkaa.

Sikareiden ja pikkusikareiden hinnat nousisivat veronkorotuksen seurauksena yhteensä keskimäärin lähes 17 prosenttia, vuonna 2022 yli kahdeksan prosenttia. Keskimäärin hinnannousu

olisi yli 12 senttiä 3 grammaa painavalta sikarilta. Veronkorotuksesta aiheutuva hinnannousu olisi euromääräisesti suurempi normaalin verorakenteen mukaisesti verotetuilla kuin vähimmäisverotetuilla sikareilla. Muun piippu- ja savuketupakan hinta nousisi veronkorotuksen seurauksena keskimäärin hieman yli 18 prosenttia, vuonna 2022 keskimäärin yhdeksän prosenttia. Hinnannousu olisi grammaa kohti yhtä suuri kuin kääretupakalla.

Kuumennettavien tuotteiden verottomat hinnat vaihtelevat Euroopassa vielä toistaiseksi merkittävästi. Keskimäärin myyntihinnat ovat muualla Euroopassa asettuneet kappaletta kohti savukkeiden hinnan tasolle huolimatta siitä, että tupakkaa on kappaletta kohti vähemmän ja verotus on savukkeita kevyempää.

Ehdotettujen tupakkaveron korotusten takia kuluttajahintaindeksin muutoksen ennustetaan olevan vuositasolla veronkorotuksen takia noin 0,1 prosenttiyksikköä suurempi kuin ilman korotusta.

Tilastoidun kulutuksen arvioidaan veronkorotuksen vuoksi vähenevän. Muutoksen arvioinnissa on käytetty tupakkatuotteiden kysynnän hintajoustoa -0,38, joka perustuu kotimaisella aineistolla tehtyyn tutkimukseen (Friman 2017: Savukkeiden verotus ja kysynnän hintajousto Suomessa) ja on linjassa kansainvälisten tutkimustulosten kanssa. Veronkorotuksesta seuraavan tupakkatuotteiden vähittäishintojen nousun seurauksena tupakkatuotteiden kulutuksen arvioidaan vähenevän noin viisi prosenttia verrattuna tilanteeseen, jossa veronkorotuksia ei tehtäisi. Osa kulutuksen vähenemisestä voi kuitenkin korvautua lisääntyneellä verovapaalla matkustajatuonnilla, salakuljetuksella ja muulla verotuksen ulkopuolelle jäävälle harmaatuonnilla, jolloin kokonaiskulutuksen väheneminen voi jäädä pienemmäksi.

Veronkorotusten vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että tupakka on riippuvuutta aiheuttava tuote, joten kulutuksen vähenemä voi myös toteutua vasta pidemmällä aikavälillä. Hintamuutokset voivat myös johtaa siihen, että tapahtuu kulutuksen siirtymää eri tupakkatuoteryhmien välillä. Veronkorotusten seurauksena savukkeiden hintaero kasvaa laittomilla markkinoilla myytävään nuuskaan nähden, joten kulutus saattaa joiltain osin siirtyä Suomessa verollisina myytävistä tupakkatuotteista nuuskaan.

Ehdotettu tupakkaveron korotus kohdistuu tupakkateollisuuden toimijoihin eri tavoin riippuen yritysten markkinoista. Tupakkamarkkinat ovat niin Suomessa kuin kansainvälisestikin erittäin keskittyneet, ja esimerkiksi savukemarkkinoilla on Suomessa käytännössä muutama toimija. Merkittävät ja tiheään tehdyt veronkorotukset saattavat johtaa tilanteeseen, jossa tupakkamarkkinat muuttuvat entistä keskittyneemmiksi. Tällä saattaa olla myös vaikutusta eri toimijoiden toimintaedellytyksiin Suomessa.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Veronkorotuksen seurauksena tupakkatuotteiden kulutuksen arvioidaan vähenevän. Kulutuksen vähenemisestä johtuva terveyshaittojen vähenemä realisoituu kuitenkin vasta pitkällä aikavälillä. Väestötasolla arvioituna tupakoinnin vähentymisen voidaan olettaa tasaavan eri sosiaaliryhmien välisiä terveyseroja, sillä tupakointi on yleisempää alemmissa sosiaaliryhmissä. Tutkimuksissa on myös todettu, että tupakkatuotteiden, erityisesti halvempien, hintojen noustessa tupakkatuotteiden kulutus vähenee erityisesti nuorisolla aikuisia herkemmin. Kulutuksen väheneminen voi vaikuttaa tupakkatuotteiden myyjien kannattavuutta heikentävästi.

Tupakkatuotteiden veronkorotus voi johtaa tupakkatuotteiden salakuljetuksen lisääntymiseen, sillä tupakkatuotteiden hintaerot Suomen ja lähialueiden välillä ovat suuria. Hintaeron lisääntyminen voi lisäksi johtaa sellaisen tuonnin lisääntymiseen, jossa laillisesti matkustajatuontina tuotuja tupakkatuotteita välitetään kotimaassa laittomasti.

Tupakkavero on regressiivinen vero, eli maksettujen verojen osuus suhteutettuna käytettävissä oleviin tuloihin on korkeampi matalimmissa tuloluokissa kuin ylemmissä. Tupakointi on myös yleisempää alimmissa sosiaaliryhmissä ja siten veron korotuksen vaikutus ostovoimaan on suhteellisesti voimakkaampi alimmissa tuloluokissa. Toisaalta tällaisissa staattisissa laskelmissa ei ole otettu huomioon veronkorotuksen vaikutusta tupakoinnin vähentämiseen tai lopettamiseen. Tällöin ei ole huomioitu niitä positiivisia vaikutuksia hyvinvointiin ja käytettävissä oleviin tuloihin, joita veronkorotuksella tavoitellusta tupakoinnin vähenemisestä syntyy.

Veronkorotuksen vaikutuksia tuloeroihin on arvioitu käyttäen Tilastokeskuksen kulutustutkimusta vuodelta 2016. Ehdotettu korotus vastaa käytettävissä oleviin tuloihin suhteutettuna alimmassa tulokymmenyksessä noin 0,4 prosenttia. Ylimmässä tulokymmenyksessä vastaava suhde on noin 0,02 prosenttia ja kotitalouksilla keskimäärin noin 0,1 prosenttia. Ehdotettu veronkorotus on luonteeltaan regressiivinen eli vaikuttaa suhteutettuna käytettävissä oleviin tuloihin enemmän matalampituloisten kotitalouksien asemaan. Näihin arvioihin liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta johtuen siitä, että tupakan kulutusmäärä on kulutustutkimuksessa huomattavan aliraportoitu.

Koska suurempi osuus tupakoitsijoista on miehiä, ehdotettu veronkorotus kohdistuisi enemmän miehiin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Tupakkaverotuksessa on useita elementtejä, mistä johtuen veronkorotus voitaisiin toteuttaa eri tavoin. Savukkeiden ja kääretupakan osalta veronkorotus ehdotetaan toteutettavaksi yksikköperusteista veroa korottamalla siten, että arvoperusteinen vero säilyisi ennallaan. Vaihtoehtona olisi korottaa myös arvoperusteista veroa. Arvoperusteisen veron korottamisen etuna olisi, että se voimistaisi mekanismia, jolla veron määrä nousee jatkossa vähittäismyyntihintojen noustessa. Toisaalta arvoperusteisen veron määrä kasvaa yksikköveroa korotettaessa, vaikkei siihen itsessään tehtäisikään korotuksia, sillä arvoperusteinen vero lasketaan tuotteen verollisesta loppuhinnasta. Lisäksi arvoperusteinen vero on Suomessa jo pääasiassa korkea. Halvimpien savukkeiden ja halvemman hintaluokan kääretupakan sekä sikareiden ja pikkusikareiden verotukseen veronkorotuksen rakenteella ei ole merkitystä, sillä niitä verotetaan kiinteällä, yksikköperusteisella vähimmäisverolla.

Suomessa on katsottu, että tupakkaverotuksen kolmen veroelementin yhdistelmään perustuvalla verorakenteella on tehokkaasti verotettu kaiken hintaisia savukkeita. Yksikköverolla verotetaan jokaista savuketta. Vahvasti yksikköveroon perustuvassa verorakenteessa veron osuus hinnasta on kuitenkin sitä pienempi mitä kalliimmasta savukkeesta on kysymys. Tämä olisi ongelmallista etenkin Suomen kaltaisilla markkinoilla, joilla kalliimpien savukkeiden markkinat ovat pitkälti keskittyneet. Arvoperusteisen veron ansiosta myös kalliiden savukkeiden suhteellinen verorasitus on voitu asettaa korkeaksi alentamatta kuitenkaan halpojen savukkeiden verorasitusta, sillä vähimmäisverolla turvataan se, että halpojen savukkeiden vero on terveystaloudellisesti riittävän korkea. Edullisempien savukkeiden tupakkaveron ja arvonlisäveron yhteenlaskettu määrä on tällä hetkellä runsas 90 prosenttia vähittäismyyntihinnasta, ja kalleimpien noin 85 prosenttia. Toisaalta vahvasti yksikköperusteinen veromalli aiheuttaisi merkittävän hinnannousun halvoille

savukkeille, mikä voisi lisätä riskiä savukkeiden matkustajatuonnin samoin kuin harmaatuonnin kasvulle. Arvoperusteisen veron ansiosta tupakkaveron määrä on myös automaattisesti seurannut inflaatiota sellaisinakin vuosina, joina veronkorotuksia ei ole tehty. Lisäksi on huomattava, että Suomessa savukkeiden verorakenne painottuu jo nykyisin suurelta osin yksikköperusteiseen verotukseen, sillä yksikköperusteisella vähimmäisverolla verotettiin vuonna 2020 noin kolmasosa savukkeista, kuudennes kääretupakasta ja kaksi kolmasosaa sikareista ja pikkusikareista. Voidaankin arvioida, että Suomen verorakenne, joka perustuu korkeaan verorasitukseen kaikissa hintakategorioissa, on toimiva sekä tupakkapolitiikan että veropolitiikan kannalta tupakkaveron osuuden loppuhinnasta ollessa Euroopan suurimpia.

Esityksessä ehdotetaan kääretupakan, sikareiden ja pikkusikareiden sekä piippu- ja savuketupakan veroa korotettavaksi prosentuaalisesti enemmän kuin savukkeiden veroa. Vaihtoehtoisesti kaikkien tuotteiden veroa voitaisiin korottaa suhteellisesti yhtä paljon. Ongelmana tässä olisi kuitenkin se, että eri tuotteiden verot ovat lähtötasoltaan eri suuruiset. Toisaalta kaikkien tupakkatuotteiden kulutus ei ole kehittynyt viime aikoina tavoitteiden kannalta myönteisesti. Esimerkiksi kääretupakan kulutus on viime aikoina selvästi kasvanut. Ehdotettujen veronkorotusten mitoituksessa taustalla onkin se terveystaloudellinen lähtökohta, jolla tavoitellaan kaikkien tupakkatuotteiden kulutuksen vähenemistä ja vähennetään ei-toivottuja siirtymiä eri tuoteryhmien välillä.

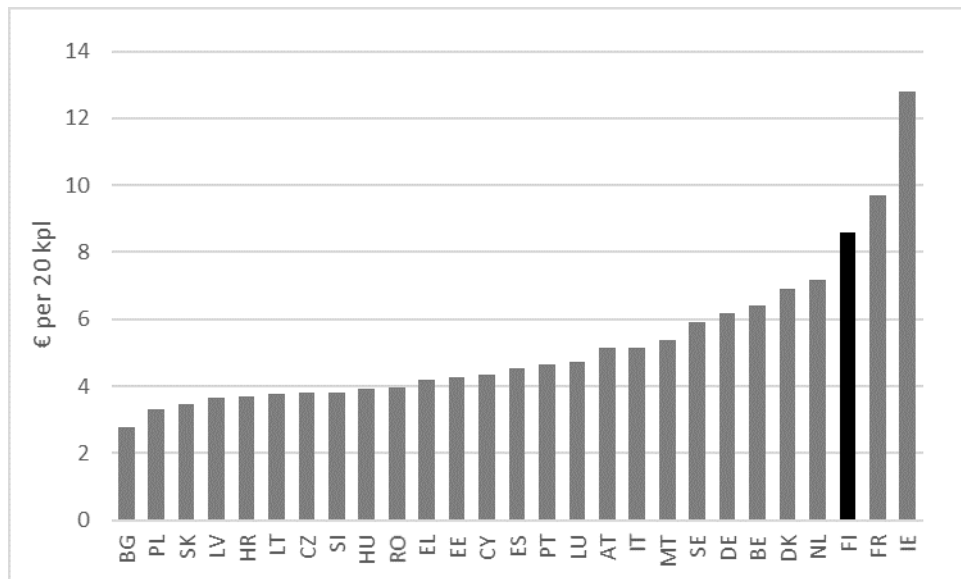
Kuumennettavien tuotteiden osalta esityksessä ehdotetaan ensivaiheessa kiinteää kilogrammaperusteista veroa. Kuumennettaville tuotteille voitaisiin asettaa myös kappaleperusteinen vero tai joidenkin maiden tapaan piippu- ja savuketupakan vero, jolloin niitä verotettaisiin myös arvoperusteisesti. Kappaleperusteinen vero on hankalampi vaihtoehto kuumennettavien tuotteiden tuotekehityksen ja heterogeenisen tuotevalikoiman takia. Samat perustelut pätevät myös arvoperusteiseen veroon. Kilogrammaperusteinen verotus on tällä hetkellä selvästi yleisin valinta muissa EU-maissa, joissa kuumennettavat tuotteet ovat jo markkinoilla. Piippu- ja savuketupakan veron asettaminen kuumennettaville tuotteille nostaisi kuumennettavien tuotteiden verotuksen erittäin korkeaksi verrattuna muihin maihin ja muihin tupakkatuotteisiin Suomessa johtuen piippu- ja savuketupakan korkeasta 48 prosentin arvoperusteisesta verosta ja kuumennettavien tupakkatuotteiden korkeasta kiloperusteisesta hinnasta. Kuten sähkösavukeneiteidenkin osalta, kuumennettavien tupakkatuotteiden verotuksen kannalta tärkeintä olisi ensivaiheessa varmistaa, että niiden kulutus tulee mahdollisimman kattavasti verotuksen piiriin, minkä jälkeen verotuksen tasoa ja rakennetta tulisi tarkastella uudelleen.

5.2 Tupakkaverotus muissa EU-maissa

Tupakkaverotus vaihtelee EU:ssa merkittävästi ja erot ovat kasvaneet viimeisen kymmenen vuoden aikana johtuen maiden välisistä eroista hintatasossa ja tupakkapolitiikassa. Myös erot naapurimaiden välillä ovat suuria erityisesti pohjoisessa ja läntisessä Euroopassa. Lisäksi eri tupakkatuotteiden tupakkaveron taso verrattuna muihin tupakkatuotteisiin vaihtelee maiden välillä merkittävästi.

Savukkeiden osalta tupakkaveron ja arvonlisäveron osuus hinnasta vaihtelee EU:n jäsenmaiden välillä noin 70 prosentista lähes 90 prosenttiin. Verotuksen rakenne yksikköveron ja arvoperusteisen veron välillä vaihtelee myös merkittävästi arvoperusteisen veron vaihdeltaessa 1 prosentin ja 55 prosentin välillä. Kahta lukuun ottamatta kaikissa maissa on käytössä myös vähimmäisvero. Suomessa savukkeiden keskihinta vuonna 2020 oli EU:n kolmanneksi korkein ja verojen osuus hinnasta toiseksi korkein. Savukkeiden keskimääräiset hinnat vuonna 2020 on esitetty kuvassa 2.

Kuva 2. Savukkeiden keskimääräiset hinnat 2020



Muiden tupakkatuotteiden osalta EU:n jäsenvaltioiden väliset erot ovat suurempia niin verotasoissa kuin verorakenteessa mahdollisten yksikkö-, arvo- ja vähimmäisverojen vaihdellessa maiden välillä merkittävästi. Erot ovat merkittäviä myös siinä, kuinka suurina muiden tupakkatuotteiden kuin savukkeiden markkinat eri maissa ovat. Viimeisimmät vertailukelpoiset tiedot muiden tupakkatuotteiden kuin savukkeiden hinnoista ovat peräisin Euroopan komission vuonna 2020 julkaisemaa tupakkadirektiivin arviointiraporttia varten teettämästä selvityksestä, jossa viimeisin aineisto on vuosilta 2016 ja 2017. Kääretupakan osalta Suomessa hinta oli EU:n nykyisistä jäsenvaltioista kahdeksanneksi korkein ja verojen osuus hinnasta toiseksi korkein. Savukkeisiin verrattuna kääretupakan hinta vaihteli EU:ssa 35 prosentista yli 91 prosenttiin, Suomessa sen ollessa 45 prosenttia savukkeiden hinnasta. Pikkusikareiden hinta Suomessa oli selvityksen mukaan EU:n yhdeksänneksi korkein ja sikareiden toiseksi korkein. Piippu- ja savuketupakan hinta oli EU:n kolmanneksi korkein.

Tällä hetkellä 14 jäsenvaltiota on säätänyt veron sähkösavukeneesteille, jotka vielä toistaiseksi ovat EU:n tupakkaverodirektiivin sääntelyn ulkopuolella. Verotus vaihtelee sen mukaan, onko veron piirissä vain nikotiinia sisältävät nesteet vai myös nikotiinittomat nesteet. Suomessa vuonna 2017 alusta säädetty vero sähkösavukeneesteille on tällä hetkellä edelleen EU:n toiseksi korkein.

Kuumennettavat tupakkatuotteet, jotka ovat sähkösavukeneesteiden tapaan vielä EU:n tupakkaverodirektiivin sääntelyn ulkopuolella, ovat tulleet tällä hetkellä 22 jäsenvaltion markkinoille. Näistä 16 on päätyttyä säätämään kuumennettaville tuotteille oman verokategorian, tyypillisesti kilogrammaperusteisen yksikköveron. Veron määrä vaihtelee alle 100 eurosta vajaan 200 euroon kilogrammalta. Lisäksi osa maista on päätyttyä toistaiseksi verottamaan kuumennettavia tuotteita piippu- ja savuketupakan verokategoriassa vastaavan suuruisilla verotasoilla. Verotuksen tasossa poikkeuksen tekee Ranska, jossa vero on hyvin korkea johtuen piippu- ja savuketupakan verokategorian suuresta arvoperusteisen veron osuudesta Ranskassa. Kuumennettavat tupakkatuotteet ovat muihin tupakkatuotteisiin nähden verottomilta hinnoiltaan kalliita, mistä ker-

too se, että myyntihinnat ovat olleet Euroopassa tyypillisesti kappaletta kohti samaa suuruusluokkaa kuin savukkeilla, vaikka verotus on kevyempää ja tupakkaa tarvitaan tyypillisesti alle puolet savukkeiden tupakkamäärästä.

6 Lausuntopalaute

Lausuntokierroksella esitysluonnoksesta saatiin 12 lausuntoa. Lausunnon toimittivat sosiaali- ja terveysministeriö, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Verohallinto, Tulli, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Terveystieteiden tutkimuskeskus THL, Veronmaksajain Keskusliitto ry, Suomen ASH ry, Vapers Finland ry, Tupakkateollisuusliitto ry, Päivittäistavarakauppa ry ja Philip Morris Finland Oy.

Tupakkaveron korottamista kannatettiin lausunnoissa laajalti. Korotusten nähtiin tukevan tupakkalain tavoitteita. Eräässä lausunnossa korotuksia vastustettiin sillä perusteella, että ehdotettujen korotusten seurauksena tupakkatuotteiden hintaerot Suomen ja lähialueiden välillä kasvavat entisestään, mikä on omiaan lisäämään salakuljetusta ja matkustajatuontia sekä niihin liittyvää laitonta myyntiä ja välittämistä kotimaassa. Toisessa lausunnossa puolestaan katsottiin, että ehdotetut veronkorotukset ovat sinänsä maltillisia eivätkä aiheuta kovaa painetta harmaatuontiin tai salakuljetukseen. Eräässä lausunnossa ehdotettiin kireämmän verotuksen sijaan tupakkaveron veropohjan laajentamista kuumennettavien tupakkatuotteiden lisäksi myös niin sanottuun nikotiiniinukseen.

Veron korotusten painottamista kääretupakkaan sekä sikareihin ja pikkusikareihin kannatettiin useammassa lausunnossa. Erään lausunnonantajan mukaan tupakka- ja nikotiiniinuitteita pitäisi verottaa niiden riskiprofiilin mukaisesti eli mitä korkeampi riski, sitä korkeampi vero ja vastaavasti mitä vähäisempi haitta, sitä matalampi vero. Toinen lausunnonantaja katsoi, että sähkösavukenesiteiden vero tulisi poistaa tai ainakin sitä tulisi alentaa nykyisestä huomattavasti. Vastaavasti kuumennettaville tupakkatuotteille ehdotettua veroa olisi lausunnonantajan mukaan laskettava huomattavasti ehdotetusta.

Kuumennettavien tupakkatuotteiden ottamista veron piiriin kannatettiin. Muutamassa lausunnossa pidettiin todennäköisenä, että kyseiset tuotteet tulevat Suomen markkinoille lähitulevaisuudessa, ja pidettiin siksi tärkeänä, että ne ovat alusta asti verotuksen piirissä. Kuumennettavien tuotteiden määritelmän ja oman veroryhmän nähtiin selkeyttävän kyseisten tuotteiden verotusta.

Esityksen perusteluja on lausuntojen johdosta täydennetty muutamain paikoin. Lausunnot eivät kuitenkaan anna aihetta muuttaa lakiehdotusta esityksestä ilmenevillä perusteilla. Nikotiiniinuksen ottamista verotuksen piiriin ei ole selvitetty tämän esityksen valmistelun yhteydessä johtuen nikotiiniinuksia koskevasta sääntelystä ja tuotteen asemasta markkinoilla. Lisäksi nikotiiniinuksen verokohtelua tarkastellaan parhaillaan EU-tasolla.

7 Säännöskohtaiset perustelut

Laki tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta

2 §. Pykälässä määritellään tupakkatuotteet, joista kannetaan tupakkaveroa. Kuumennettavat tupakkatuotteet ehdotetaan otettaviksi tupakkaveron piiriin, joten pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta siitä, että tupakkatuotteilla tarkoitetaan tässä laissa myös kuumennettavia tupakkatuotteita.

7 §. Pykälän 1 momentissa määritellään savukepaperi, 2 momentissa muu tupakkaa sisältävä tuote ja 3 momentissa sähkösavukeneste. Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa määriteltäisiin, mitä kuumennettavalla tupakkatuotteella tarkoitetaan tässä laissa. Kuumennettava tupakkatuote tarkoittaisi kokonaan tai osittain tupakkakasvista koostuvaa tupakkaseosta, joka on tarkoitettu käytettäväksi kuumentamalla eikä polttamalla. Tupakkaseosta kuumennetaan käytännössä esimerkiksi ulkoisesti sähkösavuketta muistuttavalla elektronisella laitteella nikotiinin vapauttamiseksi. Veronalaiseksi kuumennettavaksi tupakkatuotteeksi määriteltäisiin nimenomaisesti kuumennettava tupakkaseos. Laite ei olisi veronalainen. Erilaisia kuumennettavaksi tarkoitettua tupakkaa sisältäviä laitteita on tullut viime vuosina laajasti markkinoille ulkomailla, myös suurimmassa osassa EU:n jäsenvaltioita. Tuotteita markkinoitaessa käytetään tyypillisesti nimitystä ”heated tobacco product”. Suomen markkinoilla tuotteita ei toistaiseksi ole myynnissä.

8 §. Tupakkaveron määrät sisältyvät lain liitteen verotaulukkoon, mistä säädetään pykälän 1 momentissa. Pykälän 2 momentin mukaan tupakkaveroa määrätään tuotteen vähittäismyyntihintaan perustavana arvoverona, minkä lisäksi savukkeista ja irtotupakasta kannetaan myös verotaulukon mukaista yksikköveroa. Pykälän 3 momentissa säädetään sähkösavukenesteiden verosta. Sähkösavukenesteitä verotetaan muista tupakkatuotteista poiketen yksinomaan yksikköön perustuvalla verolla, joka määräytyy sentteinä millilitralta. Myös kuumennettaviin tupakkatuotteisiin kohdistuisi yksinomaan yksikkövero. Vero määräytyisi tupakasta kokonaan tai osittain koostuvan tupakka-aineuksen painon perusteella. Veroa kannettaisiin verotaulukon mukaisesti sentteinä grammalta kuumennettavaa tupakkatuotetta.

Koska kuumennettavan tupakkatuotteen vero ei perustuisi vähittäismyyntihintaan, 11 §:n säännös hintalipukkeista ei koskisi kuumennettavaa tupakkatuotetta. Siihen ei sovellettaisi myöskään 13 §:ää, jossa säädetään Verohallinnolle vähittäismyyntihinnan painotetun keskiarvon vahvistamista ja komissiolle toimitettavia tilastotietoja varten annettavista tiedoista sekä vähittäismyyntihinnan painotetun keskiarvon laskemisesta.

Liite. Lain liitteen verotaulukossa säädetään tupakkatuotteista suoritettavasta tupakkaverosta. Verotaulukkoa muutettaisiin ehdotusten mukaisesti. Koska veronkorotukset toteutettaisiin neljässä vaiheessa puolivuositain, liitteeseen lisättäisiin kunakin ajanjaksona sovellettava verotaulukko. Verotaulukkoa A sovellettaisiin ajalla 1.1.–30.6.2022, verotaulukkoa B ajalla 1.7.–31.12.2022, verotaulukkoa C ajalla 1.1.–30.6.2023 ja verotaulukkoa D 1.7.2023 lukien.

Verotaulukkoon lisättäisiin kuumennettavaa tupakkatuotetta varten tuoteryhmä 8. Tuoteryhmän vero olisi 30,00 senttiä grammalta. Toisin kuin muiden tupakkatuotteiden sähkösavukenestettä lukuun ottamatta, kuumennettavan tupakkatuotteen veroa ei korotettaisi puolivuositain. Kyse on uudesta veron piiriin otettavasta tuotteesta, joten veron vaikutuksia olisi tarpeen seurata ennen kuin mahdollisista verotason muutoksista päätetään. Sähkösavukenesteen veroa ei ehdoteta korotettavaksi tässä esityksessä.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2022. Sovellettava verotaulukko muuttuisi puolen vuoden välein.

9 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

HE 143/2021 vp

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan tupakkaverosta annetun lain (1470/1994) 2 §:n 2 momentti, 8 §:n 3 momentti ja liite, sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 2 momentti laissa 1071/2016 sekä 8 §:n 3 momentti ja liite laissa 772/2020, sekä

lisätään 7 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1203/1995 ja 1071/2016, uusi 4 momentti seuraavasti:

2 §

Tupakkatuotteeksi katsotaan tässä laissa myös savukepaperi, muu kuin 1 momentissa mainittu tupakkaa sisältävä tuote, sähkösavukeneste ja kuumennettava tupakkatuote.

7 §

Kuumennettavalla tupakkatuotteella tarkoitetaan tupakasta kokonaan tai osittain valmistettua tuotetta, joka on tarkoitettu höyrystettäväksi kuumentamalla eikä poltettavaksi ja joka ei ole 5 §:ssä tai tämän pykälän 2 tai 3 momentissa tarkoitettu tuote.

8 §

Edellä 2 momentissa säädetystä poiketen sähkösavukenesteen ja kuumennettavan tupakkatuotteen vero suoritetaan ainoastaan yksikköverona.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 27.9.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

HE 143/2021 vp

Liite

VEROTAULUKKO A
Sovelletaan 1.1.–30.6.2022

| Tuote | Tuote-ryhmä | Senttiä/yksikkö | Prosenttia vähittäismyyntihinnasta |
|--|-------------|-----------------|------------------------------------|
| Savukkeet | 1. | 8,32/kpl | 52,0 |
| -- Savukkeiden vähimmäisvero | 1A. | 32,24/kpl | — |
| Sikarit ja pikkusikarit | | | |
| -- Sikarit | 2. | 6,52/kpl | 34,0 |
| -- Sikareiden vähimmäisvero | 2A. | 32,24/kpl | — |
| -- Pikkusikarit | 2B. | 6,52/kpl | 34,0 |
| -- Pikkusikareiden vähimmäisvero | 2C. | 32,24/kpl | — |
| Piippu- ja savuketupakka | 3. | 8,35/g | 48,0 |
| Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka | 4. | 5,95/g | 52,0 |
| -- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero | 4A. | 21,43/g | — |
| Savukepaperi | 5. | — | 60,0 |
| Muu tupakkaa sisältävä tuote | 6. | — | 60,0 |
| Sähkösavukeneste | | | |
| -- nikotiinipitoinen | 7. | 30,00/ml | |
| -- nikotiiniton | 7A. | 30,00/ml | |
| Kuumennettava tupakkatuote | 8. | 30,00/g | — |

VEROTAULUKKO B
Sovelletaan 1.7.–31.12.2022

| Tuote | Tuote-ryhmä | Senttiä/yksikkö | Prosenttia vähittäismyyntihinnasta |
|--|-------------|-----------------|------------------------------------|
| Savukkeet | 1. | 8,69/kpl | 52,0 |
| -- Savukkeiden vähimmäisvero | 1A. | 33,28/kpl | — |
| Sikarit ja pikkusikarit | | | |
| -- Sikarit | 2. | 8,54/kpl | 34,0 |
| -- Sikareiden vähimmäisvero | 2A. | 33,28/kpl | — |
| -- Pikkusikarit | 2B. | 8,54/kpl | 34,0 |
| -- Pikkusikareiden vähimmäisvero | 2C. | 33,28/kpl | — |
| Piippu- ja savuketupakka | 3. | 9,15/g | 48,0 |
| Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka | 4. | 6,65/g | 52,0 |
| -- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero | 4A. | 23,41/g | — |
| Savukepaperi | 5. | — | 60,0 |
| Muu tupakkaa sisältävä tuote | 6. | — | 60,0 |
| Sähkösavukeneste | | | |
| -- nikotiinipitoinen | 7. | 30,00/ml | |
| -- nikotiiniton | 7A. | 30,00/ml | |
| Kuumennettava tupakkatuote | 8. | 30,00/g | — |

HE 143/2021 vp

VEROTAULUKKO C
Sovelletaan 1.1.–30.6.2023

| Tuote | Tuote-ryhmä | Senttiä/yksikkö | Prosenttia vähittäismyyntihinnasta |
|--|-------------|-----------------|------------------------------------|
| Savukkeet | 1. | 9,06/kpl | 52,0 |
| -- Savukkeiden vähimmäisvero | 1A. | 34,32/kpl | — |
| Sikarit ja pikkusikarit | | | |
| -- Sikarit | 2. | 10,56/kpl | 34,0 |
| -- Sikareiden vähimmäisvero | 2A. | 34,32/kpl | — |
| -- Pikkusikarit | 2B. | 10,56/kpl | 34,0 |
| -- Pikkusikareiden vähimmäisvero | 2C. | 34,32/kpl | — |
| Piippu- ja savuketupakka | 3. | 9,95/g | 48,0 |
| Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka | 4. | 7,35/g | 52,0 |
| -- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero | 4A. | 25,39/g | — |
| Savukepaperi | 5. | — | 60,0 |
| Muu tupakkaa sisältävä tuote | 6. | — | 60,0 |
| Sähkösavukeneste | | | |
| -- nikotiinipitoinen | 7. | 30,00/ml | |
| -- nikotiiniton | 7A. | 30,00/ml | |
| Kuumennettava tupakkatuote | 8. | 30,00/g | — |

VEROTAULUKKO D
Sovelletaan 1.7.2023 lukien

| Tuote | Tuote-ryhmä | Senttiä/yksikkö | Prosenttia vähittäismyyntihinnasta |
|--|-------------|-----------------|------------------------------------|
| Savukkeet | 1. | 9,43/kpl | 52,0 |
| -- Savukkeiden vähimmäisvero | 1A. | 35,36/kpl | — |
| Sikarit ja pikkusikarit | | | |
| -- Sikarit | 2. | 12,58/kpl | 34,0 |
| -- Sikareiden vähimmäisvero | 2A. | 35,36/kpl | — |
| -- Pikkusikarit | 2B. | 12,58/kpl | 34,0 |
| -- Pikkusikareiden vähimmäisvero | 2C. | 35,36/kpl | — |
| Piippu- ja savuketupakka | 3. | 10,75/g | 48,0 |
| Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka | 4. | 8,05/g | 52,0 |
| -- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero | 4A. | 27,37/g | — |
| Savukepaperi | 5. | — | 60,0 |
| Muu tupakkaa sisältävä tuote | 6. | — | 60,0 |
| Sähkösavukeneste | | | |
| -- nikotiinipitoinen | 7. | 30,00/ml | |
| -- nikotiiniton | 7A. | 30,00/ml | |
| Kuumennettava tupakkatuote | 8. | 30,00/g | — |

Laki

tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tupakkaverosta annetun lain (1470/1994) 2 §:n 2 momentti, 8 §:n 3 momentti ja liite, sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 2 momentti laissa 1071/2016 sekä 8 §:n 3 momentti ja liite laissa 772/2020, sekä
lisätään 7 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1203/1995 ja 1071/2016, uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

Tupakkatuotteeksi katsotaan tässä laissa myös savukepaperi, muu kuin edellä 1 momentissa mainittu tupakkaa sisältävä tuote sekä sähkösavukeneste.

7 §

Edellä 2 momentissa säädetystä poiketen sähkösavukenesteen vero suoritetaan ainoastaan yksikköverona.

8 §

2 §

Tupakkatuotteeksi katsotaan tässä laissa myös savukepaperi, muu kuin 1 momentissa mainittu tupakkaa sisältävä tuote, sähkösavukeneste ja kuumennettava tupakkatuote

7 §

Kuumennettavalla tupakkatuotteella tarkoitetaan tupakasta kokonaan tai osittain valmistettua tuotetta, joka on tarkoitettu höyrystettäväksi kuumentamalla eikä poltettavaksi ja joka ei ole 5 §:ssä tai tämän pykälän 2 tai 3 momentissa tarkoitettu tuote.

8 §

Edellä 2 momentissa säädetystä poiketen sähkösavukenesteen ja kuumennettavan tupakkatuotteen vero suoritetaan ainoastaan yksikköverona.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

HE 143/2021 vp

Voimassa oleva laki

VEROTAULUKKO A Sovelletaan 1.1.—30.6.2020

| Tuote | Tuote-ryhmä | Euroa/yksikkö | Prosenttia vähittäismyyntihinnasta |
|--|-------------|-----------------|------------------------------------|
| Savukkeet | 1. | 69,75/1000 kpl | 52,0 |
| -- Savukkeiden vähimmäisvero | 1A. | 282,75/1000 kpl | — |
| Sikarit ja pikkusikarit | | | |
| -- Sikarit | 2. | 0,03/kpl | 34,0 |
| -- Sikareiden vähimmäisvero | 2A. | 0,28/kpl | — |
| -- Pikkusikarit | 2B. | 0,03/kpl | 34,0 |
| -- Pikkusikareiden vähimmäisvero | 2C. | 0,28/kpl | — |
| Piippu- ja savuketupakka | 3. | 65,00/kg | 48,0 |
| Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka | 4. | 46,50/kg | 52,0 |
| -- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero | 4A. | 173,50/kg | — |
| Savukepaperi | 5. | — | 60,0 |
| Muu tupakkaa sisältävä tuote | 6. | — | 60,0 |
| Sähkösavukeneste | | | |
| -- nikotiinipitoinen | 7. | 0,30/ml | |
| -- nikotiiniton | 7A. | 0,30/ml | |

HE 143/2021 vp*Ehdotus***VEROTAULUKKO A**
Sovelletaan 1.1.–30.6.2022

| Tuote | Tuote-ryhmä | Senttiä/yksikkö | Prosenttia vähittäismyyntihinnasta |
|--|--------------------|------------------------|---|
| Savukkeet | 1. | 8,32/kpl | 52,0 |
| -- Savukkeiden vähimmäisvero | 1A. | 32,24/kpl | — |
| Sikarit ja pikkusikarit | | | |
| -- Sikarit | 2. | 6,52/kpl | 34,0 |
| -- Sikareiden vähimmäisvero | 2A. | 32,24/kpl | — |
| -- Pikkusikarit | 2B. | 6,52/kpl | 34,0 |
| -- Pikkusikareiden vähimmäisvero | 2C. | 32,24/kpl | — |
| Piippu- ja savuketupakka | 3. | 8,35/g | 48,0 |
| Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka | 4. | 5,95/g | 52,0 |
| -- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero | 4A. | 21,43/g | — |
| Savukepaperi | 5. | — | 60,0 |
| Muu tupakkaa sisältävä tuote | 6. | — | 60,0 |
| Sähkösavukeneste | | | |
| -- nikotiinipitoinen | 7. | 30,00/ml | |
| -- nikotiiniton | 7A. | 30,00/ml | |
| <i>Kuumennettava tupakkatuote</i> | 8. | 30,00/g | — |

HE 143/2021 vp

Voimassa oleva laki

VEROTAULUKKO B Sovelletaan 1.7.—31.12.2020

| Tuote | Tuote-ryhmä | Euroa/yksikkö | Prosenttia vähittäismyyntihinnasta |
|--|-------------|-----------------|------------------------------------|
| Savukkeet | 1. | 73,00/1000 kpl | 52,0 |
| -- Savukkeiden vähimmäisvero | 1A. | 292,50/1000 kpl | — |
| Sikarit ja pikkusikarit | | | |
| -- Sikarit | 2. | 0,035/kpl | 34,0 |
| -- Sikareiden vähimmäisvero | 2A. | 0,29/kpl | — |
| -- Pikkusikarit | 2B. | 0,035/kpl | 34,0 |
| -- Pikkusikareiden vähimmäisvero | 2C. | 0,29/kpl | — |
| Piippu- ja savuketupakka | 3. | 68,50/kg | 48,0 |
| Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka | 4. | 48,50/kg | 52,0 |
| -- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero | 4A. | 180,50/kg | — |
| Savukepaperi | 5. | — | 60,0 |
| Muu tupakkaa sisältävä tuote | 6. | — | 60,0 |
| Sähkösavukeneste | | | |
| -- nikotiinipitoinen | 7. | 0,30/ml | |
| -- nikotiiniton | 7A. | 0,30/ml | |

HE 143/2021 vp

Ehdotus

VEROTAULUKKO B
Sovelletaan 1.7.–31.12.2022

| Tuote | Tuote-ryhmä | Senttiä/ yksikkö | Prosenttia vähittäismyynti- hinnasta |
|--|-------------|---------------------|--|
| Savukkeet | 1. | 8,69/kpl | 52,0 |
| -- Savukkeiden vähimmäisvero | 1A. | 33,28/kpl | — |
| Sikarit ja pikkusikarit | | | |
| -- Sikarit | 2. | 8,54/kpl | 34,0 |
| -- Sikareiden vähimmäisvero | 2A. | 33,28/kpl | — |
| -- Pikkusikarit | 2B. | 8,54/kpl | 34,0 |
| -- Pikkusikareiden vähimmäisvero | 2C. | 33,28/kpl | — |
| Piippu- ja savuketupakka | 3. | 9,15/g | 48,0 |
| Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka | 4. | 6,65/g | 52,0 |
| -- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero | 4A. | 23,41/g | — |
| Savukepaperi | 5. | — | 60,0 |
| Muu tupakkaa sisältävä tuote | 6. | — | 60,0 |
| Sähkösavukeneste | | | |
| -- nikotiinipitoinen | 7. | 30,00/ml | |
| -- nikotiiniton | 7A. | 30,00/ml | |
| <i>Kuumennettava tupakkatuote</i> | 8. | 30,00/g | — |

HE 143/2021 vp

Voimassa oleva laki

VEROTAULUKKO C Sovelletaan 1.1.–30.6.2021

| Tuote | Tuote-ryhmä | Senttiä/yksikkö | Prosenttia vähittäismyyntihinnasta |
|--|-------------|-----------------|------------------------------------|
| Savukkeet | 1. | 7,625/kpl | 52,0 |
| -- Savukkeiden vähimmäisvero | 1A. | 30,225/kpl | — |
| Sikarit ja pikkusikarit | | | |
| -- Sikarit | 2. | 4,00/kpl | 34,0 |
| -- Sikareiden vähimmäisvero | 2A. | 30,00/kpl | — |
| -- Pikkusikarit | 2B. | 4,00/kpl | 34,0 |
| -- Pikkusikareiden vähimmäisvero | 2C. | 30,00/kpl | — |
| Piippu- ja savuketupakka | 3. | 7,20/g | 48,0 |
| Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka | 4. | 5,05/g | 52,0 |
| -- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero | 4A. | 18,75/g | — |
| Savukepaperi | 5. | — | 60,0 |
| Muu tupakkaa sisältävä tuote | 6. | — | 60,0 |
| Sähkösavukeneste | | | |
| -- nikotiinipitoinen | 7. | 30,00/ml | |
| -- nikotiiniton | 7A. | 30,00/ml | |

HE 143/2021 vp

Ehdotus

VEROTAULUKKO C Sovelletaan 1.1.–30.6.2023

| Tuote | Tuote-ryhmä | Senttiä/ yksikkö | Prosenttia vähittäismyynti- hinnasta |
|---|-------------|---------------------|--|
| Savukkeet | 1. | 9,06/kpl | 52,0 |
| -- Savukkeiden vähimmäisvero | 1A. | 34,32/kpl | — |
| Sikarit ja pikkusikarit | | | |
| -- Sikarit | 2. | 10,56/kpl | 34,0 |
| -- Sikareiden vähimmäisvero | 2A. | 34,32/kpl | — |
| -- Pikkusikarit | 2B. | 10,56/kpl | 34,0 |
| -- Pikkusikareiden vähimmäisvero | 2C. | 34,32/kpl | — |
| Piippu- ja savuketupakka | 3. | 9,95/g | 48,0 |
| Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka | 4. | 7,35/g | 52,0 |
| -- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leika- tun tupakan vähimmäisvero | 4A. | 25,39/g | — |
| Savukepaperi | 5. | — | 60,0 |
| Muu tupakkaa sisältävä tuote | 6. | — | 60,0 |
| Sähkösavukeneste | | | |
| -- nikotiinipitoinen | 7. | 30,00/ml | |
| -- nikotiiniton | 7A. | 30,00/ml | |
| <i>Kuumennettava tupakkatuote</i> | 8. | 30,00/g | — |

HE 143/2021 vp

Voimassa oleva laki

VEROTAULUKKO D

Sovelletaan 1.7.2021 lukien

| Tuote | Tuote-ryhmä | Senttiä/yksikkö | Prosenttia vähittäismyyntihinnasta |
|--|-------------|-----------------|------------------------------------|
| Savukkeet | 1. | 7,95/kpl | 52,0 |
| -- Savukkeiden vähimmäisvero | 1A. | 31,20/kpl | — |
| Sikarit ja pikkusikarit | | | |
| -- Sikarit | 2. | 4,50/kpl | 34,0 |
| -- Sikareiden vähimmäisvero | 2A. | 31,00/kpl | — |
| -- Pikkusikarit | 2B. | 4,50/kpl | 34,0 |
| -- Pikkusikareiden vähimmäisvero | 2C. | 31,00/kpl | — |
| Piippu- ja savuketupakka | 3. | 7,55/g | 48,0 |
| Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka | 4. | 5,25/g | 52,0 |
| -- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero | 4A. | 19,45/g | — |
| Savukepaperi | 5. | — | 60,0 |
| Muu tupakkaa sisältävä tuote | 6. | — | 60,0 |
| Sähkösavukeneste | | | |
| -- nikotiinipitoinen | 7. | 30,00/ml | |
| -- nikotiiniton | 7A. | 30,00/ml | |

HE 143/2021 vp

Ehdotus

VEROTAULUKKO D Sovelletaan 1.7.2023 lukien

| Tuote | Tuote-ryhmä | Senttiä/ yksikkö | Prosenttia vähittäismyynti- hinnasta |
|---|-------------|---------------------|--|
| Savukkeet | 1. | 9,43/kpl | 52,0 |
| -- Savukkeiden vähimmäisvero | 1A. | 35,36/kpl | — |
| Sikarit ja pikkusikarit | | | |
| -- Sikarit | 2. | 12,58/kpl | 34,0 |
| -- Sikareiden vähimmäisvero | 2A. | 35,36/kpl | — |
| -- Pikkusikarit | 2B. | 12,58/kpl | 34,0 |
| -- Pikkusikareiden vähimmäisvero | 2C. | 35,36/kpl | — |
| Piippu- ja savuketupakka | 3. | 10,75/g | 48,0 |
| Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka | 4. | 8,05/g | 52,0 |
| -- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leika- tun tupakan vähimmäisvero | 4A. | 27,37/g | — |
| Savukepaperi | 5. | — | 60,0 |
| Muu tupakkaa sisältävä tuote | 6. | — | 60,0 |
| Sähkösavukeneste | | | |
| -- nikotiinipitoinen | 7. | 30,00/ml | |
| -- nikotiiniton | 7A. | 30,00/ml | |
| <i>Kuumennettava tupakkatuote</i> | 8. | 30,00/g | — |