25.10.2023

Vero-osasto

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta HE 38/2023 vp

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastinetta saamiensa asiantuntijalausuntojen johdosta. Vastineena esitetään seuraavaa.

Aluksi

Verojaoston saamissa lausunnoissa kannatettiin laajasti savuttomien nikotiinituotteiden ottamista tupakkaverotuksen piiriin. Verotason ja verorakenteen osalta kannat jakautuivat. Lisäksi lausunnoissa esitettiin huomioita liittyen muun muassa käytännön ohjeistukseen, veron vaikutusten seurantaan ja nestemäisiin tuotteisiin.

Verotaso

Kaupan liitto ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry sekä Tupakkateollisuusliitto ry katsoivat lausunnoissaan, että savuttomille nikotiinituotteille ehdotettu verotaso on liian korkea naapurimaihin verrattuna. Toisaalta Syöpäjärjestöt totesi lausunnossaan, että veron tulisi olla ehdotettua korkeampi ja vähintään vastaava kuin savukkeilla, joiden hinnasta tupakkaveron osuus on noin 70 %.

Vastaavasti kuin muiden viime vuosina tupakkaverotuksen piiriin otettujen ns. uusien tupakkatuotteiden (sähkösavukenesteet ja kuumennettavat tupakkatuotteet) kohdalla savuttomien nikotiinituotteiden verotaso on hallituksen esityksessä asetettu maltilliseksi verrattuna perinteisiin tupakkatuotteisiin, kuten savukkeisiin, sikareihin ja pikkusikareihin sekä savukkeiksi käärittävään hienoksi leikattuun tupakkaan. Tupakkaveron osuus esimerkiksi 12 gramman painoisen ja verolliselta hinnaltaan 8,55 euron (= tupakkaveroton hinta 6 euroa + tupakkavero + alv) nikotiinipussirasian hinnasta olisi 24 %, kun se savukkeiden kohdalla on noin 70 %, sikareiden kohdalla noin 45 % ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan kohdalla noin 71 %. Maltillisella verotason mitoituksella pyritään ohjaamaan savuttomien nikotiinituotteiden, eli tällä hetkellä käytännössä nikotiinipussien, kulutusta ensi vaiheessa verolliseen, kotimaiseen myyntiin.

Tupakkaveron asettaminen myös nikotiinipussien kohdalla 70 %:iin vähittäismyyntihinnasta merkitsisi erittäin suurta nikotiinipussien hinnannousua. Esimerkiksi tupakkaverottomalta hinnaltaan 6 euron rasian hinnaksi tulisi noin 50 euroa rasialta. Vaikka ei ole mahdollista tarkasti arvioida, miten kotimainen hinnannousu vaikuttaa kotimaisen myynnin ja matkustajatuonnin tai muun välittämisen määrään, on kuitenkin selvää, että kotimaisen hintatason moninkertaistumisen seurauksena kotimainen verollinen myynti jäisi vähäiseksi samoin kuin verotuotto.

Tupakkateollisuusliitto ry:n mielestä verotaso karkottaa Suomeen suunniteltuja investointeja sekä työpaikkoja. Tähän liittyen voidaan todeta, että tupakkavero koskee Suomessa kulutettuja tuotteita. Veron suorittamisvelvollisuus syntyy, kun tuote luovutetaan Suomessa kulutukseen. Verolla on siis vaikutusta Suomen hintoihin ja Suomessa tapahtuvaan kulutukseen riippumatta siitä, missä tuote on valmistettu. Suomesta vietävistä tuotteista tupakkaveroa ei makseta.

Verorakenne

Kaupan liitto ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry sekä Tupakkateollisuusliitto ry katsoivat, että savuttomille nikotiinituotteille ehdotettu veromalli (yksikköveron ja arvoveron yhdistelmä sekä vähimmäisvero) on liian monimutkainen. Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry totesi, että arvovero aiheuttaisi epäselvyyttä vähittäismyyntiportaan ja tuotteiden valmistajien/maahantuojien välillä hinnoittelussa sekä veron maksamisessa. Lisäksi yhdistys katsoi verorakenteen rajoittavan kilpailua, koska arvoon sidotun veron perusteen takia vähittäismyyntiportaan hinnoittelua rajoittaisi valmistajan tai maahantuojan pakkaukseen merkitsemä hinta. Tupakkateollisuusliitto ry:n lausunnossa viitattiin sähkösavukenesteisiin, joista kannetaan tupakkaveroa yksikköverona (per millilitra).

Hallituksen esityksessä savuttomille nikotiinituotteille ehdotettu verorakenne vastaa savukkeiden, sikareiden ja pikkusikareiden, piippu- ja savuketupakan sekä savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan verorakennetta. Niiden kaikkien tupakkavero koostuu yksikköveron ja arvoveron yhdistelmästä. Lisäksi niille on, piippu- ja savuketupakkaa lukuun ottamatta, säädetty vähimmäisvero. Savuttomille nikotiinituotteille ehdotetussa veromallissa on siis kyse verorakenteesta, joka on tupakkaverotuksessa vakiintuneesti käytössä.

Tupakkaverotuksen kolmen veron osan yhdistelmään perustuvalla verorakenteella voidaan tehokkaasti verottaa kaikenhintaisia tuotteita. Yksikköverolla verotetaan jokaista tupakkaveron alaista tuotetta kappale- tai grammaperusteisesti hinnasta riippumatta. Arvoverona (eli prosenttiosuutena tuotteen vähittäismyyntihinnasta) määrättävän tupakkaveron osan etuna on se, että kalliimmat tuotteet tulevat euromääräisesti korkeammin verotetuiksi ja tupakkaveron suhteellinen osuus tuotteen hinnasta on arvoperusteisen veron osan osalta sama kaikenhintaisilla tuotteilla. Arvoveron ansiosta tupakkaveron määrä myös seuraa automaattisesti

inflaatiota. Vähimmäisverolla puolestaan turvataan se, että halvoista tuotteista kannetaan terveyspoliittisesti riittävän korkeaksi katsottua veroa.

Vähittäismyyntihintaan perustuvan arvoveron sisältävä veromalli ei ollut sovellettavissa sähkösavukenesteisiin, koska sähkösavukenesteitä myydään hyvin erilaisissa myyntipakkauksissa. Vähittäismyyntihinnoissa on eroja riippuen siitä, onko kyse esimerkiksi kertakäyttöisestä nestettä sisältävästä sähkösavukkeesta, uudelleen täytettävän säiliön sisältävästä sähkösavukkeesta tai sähkösavukenestettä sisältävästä täyttöpullosta ilman sähkösavukelaitetta.

Käytännön ohjeistus

Kaupan liitto ry ja Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry suhtautuivat ehdotettuun siirtymäsäännökseen myönteisesti, mutta totesivat sen olevan vaikeaselkoisen. Kaupan liitto ry esitti, että Verohallinto velvoitetaan laatimaan siirtymäsäännöstä selventävä ohjeistus. Kaupan liitto ry korosti myös, että esityksestä ei käy yksiselitteisesti ilmi, kenen vastuulla veron tilittäminen on, kuka määrittää tuotteen hinnan ja mikä hetki määrittää velvollisuuden suorittaa vero.

Verohallinto vastaa tupakkaverotuksen toimeenpanosta ja antaa lainsäädännön pohjalta tarkempia käytännön menettely- ja muita ohjeita. Tiedossa on, että Verohallinnossa on aloitettu savuttomien nikotiinituotteiden tupakkaverotusta koskevan käytännön ohjeistuksen laatiminen. Ohjeistuksen sisältö varmistuu, kun on tiedossa, minkä sisältöisenä eduskunta on hyväksynyt hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen.

Seuranta

Sosiaali- ja terveysministeriö piti hyvänä asettaa verotaso alkuvaiheessa maltilliselle tasolle, mutta katsoi, että verotasoa olisi tarkasteltava uudelleen, kun kulutusta koskevaa tietoa saadaan kerättyä. Syöpäjärjestöt ehdotti valiokunnan mietintöön nikotiinipussien käytön seurantaa ja veron säännöllistä korotusta koskevaa lausumaa siinä tapauksessa, ettei mietinnössä päädytä esittämään hallituksen esityksessä ehdotettua korkeampaa verotasoa.

Hallituksen esityksen mukaisesti nikotiinipussien verollisen kulutuksen, matkustajatuonnin ja laittoman välittämisen kehitystä seurattaisiin ja asetettua verotasoa tarkasteltaisiin. Seuranta toteutuisi osana Verohallinnon ja Tullin verotus- ja verovalvontatehtäviä. Nikotiinipussien matkustajatuonnin kehitystä seurataan lisäksi säännöllisesti toteutettavassa kyselytutkimuksessa, johon lisättiin kuluvan vuoden alusta nikotiinipusseja koskevia kysymyksiä.

On mahdollista, että nikotiinipussien kulutuksen muutos syntyisi ja näkyisi vasta pidemmällä aikavälillä. Lisäksi on huomattava, että tupakkaverotus olisi vain osa savuttomia nikotiinituotteita koskevaa sääntelykokonaisuutta. Kokonaisuuteen vaikuttaisivat merkittävästi tulevat nikotiinipusseihin kohdistuvat tupakkalain rajoitukset. Monet verojaoston saamissa lausunnoissakin esiin tuodut seikat, kuten savuttomien nikotiinituotteiden nikotiinipitoisuus, etämyynti, makuaineet,

pakkaukset ja markkinointi, kuuluvat tupakkalain alaan. Sosiaali- ja terveysministeriö lähetti näitä koskevan hallituksen esityksen luonnoksen lausuntokierrokselle 13.10.2023.

Muita huomioita

Professori Kristiina Patja mainitsi lausunnossaan verotuoton kanavoinnin nuorten nikotiiniriippuvuuden ehkäisyyn ja nuorten nikotiiniriippuvuuden vierotushoidon toteutukseen, jolloin veron tuotto kohdistuisi suoraan aiheutuneeseen haittaan.

Tämän osalta voidaan todeta, että tupakkaveron tasoa tulee arvioida siten, miten sillä parhaiten toteutetaan verolle asetetut tavoitteet. Verotuotto tulee säilyttää yleiskatteellisena. Tupakka- ja nikotiinituotteiden haittojen ehkäisyyn käytettävää määrärahatarvetta tulee arvioida erikseen yhdessä muiden määrärahatarpeiden kanssa. Verotuoton korvamerkintä tiettyyn tarkoitukseen johtaa todennäköisesti kustannustehottomaan varojen käyttöön, koska varojen käyttö on sidottu tiettyyn rahasummaan eikä tarpeeseen ja vaikuttavuusarviointiin.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira nosti lausunnossaan esiin nestemäiset tuotteet ja katsoi, että vertailukohtana soveltamisalan rajaukselle voidaan pitää lausuntokierroksella olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa tupakkalakiin ehdotettua savuttoman nikotiinituotteen määritelmää. Nestemäisiä tuotteita ei Valviran näkemyksen mukaan ole rajattu tupakkalakiin ehdotetun määritelmän ulkopuolelle.

Tupakkaveron tarkoitus on osaltaan edistää tupakkalain tavoitteita, joten vero on perusteltua kohdistaa lähtökohtaisesti niihin tuotteisiin, jotka on myrkyllisyytensä ja riippuvuutta aiheuttavien ominaisuuksiensa vuoksi otettu tupakkalain piiriin ja joita koskevat tupakkalain vaatimukset ja rajoitukset. Valmisteltaessa hallituksen esitystä savuttomien nikotiinituotteiden ottamisesta tupakkaverotuksen piiriin savuttoman nikotiinituotteen määritelmästä keskusteltiin sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Käsitys oli tuolloin se, että tupakkalakiin ehdotettava määritelmä ei tulisi kattamaan nestemäisiä tuotteita. Tästä syystä tupakkaverosta annettuun lakiin ehdotetusta savuttoman nikotiinituotteen määritelmästä rajattiin nestemäiset tuotteet nimenomaisesti pois. Verojaoston Valviralta saaman lausunnon johdosta asiaa on selvitetty sosiaali- ja terveysministeriöstä. Saadun tiedon mukaan tilanne on se, että jos markkinoille tulisi nestemäisiä savuttomia nikotiinituotteita, ne kuuluisivat tupakkalain soveltamisalaan, sillä nestemäisiä tuotteita ei ole erikseen suljettu pois tupakkalain soveltamisalasta. Näin siis niiden nestemäisten savuttomien nikotiinituotteiden kohdalla, joihin ei sovelleta lääkelakia.

Markkinoille mahdollisesti myöhemmin tulevat nestemäiset savuttomat nikotiinituotteet olisi mahdollista lisätä tupakkaverosta annetun lain soveltamisalaan tässä vaiheessa esimerkiksi siten, että niistä kannettaisiin samansuuruista veroa kuin sähkösavukenesteistä. On oletettavaa, että

mahdolliset nestemäiset savuttomat nikotiinituotteet olisivat markkinoilla marginaalinen tuoteryhmä, eivätkä ne olisi samaan tapaan standardoituja tuotteita kuin nikotiinipussit. Tarvittavat muutokset lakiehdotukseen voidaan tarvittaessa valmistella valtiovarainministeriössä.

Pia Kivimies
neuvotteleva virkamies