

HE 115/2008 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan tupakkaverosta annetun lain liitteenä olevaa verotaulukkoa muutettavaksi siten, että savukkeiden, sikarien sekä piippu- ja savuketupakan veroa korotettaisiin keskimäärin 10 prosenttia. Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa korotettaisiin keskimäärin 25 prosenttia. Korotuksen seurauksena savukkeiden hintojen arvioidaan nousevan keskimäärin noin seitsemän prosenttia ja savukkeiksi kää-

rittävän hienoksi leikatun tupakan keskimäärin noin 16 prosenttia.

Samalla korotettaisiin savukkeiden ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvalmisteveroa yhdellä prosenttiyksiköllä 91 prosenttiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2009 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
PERUSTELUT	3
1 Nykytila.....	3
1.1 Lainsäädäntö.....	3
1.2 Käytäntö	6
1.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö.....	8
1.4 Nykytilan arviointi	9
2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	10
2.1 Tavoitteet.....	10
2.2 Toteuttamisvaihtoehdot	11
2.3 Keskeiset ehdotukset	12
3 Esityksen vaikutukset.....	12
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	12
3.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	14
4 Asian valmistelu.....	15
5 Riippuvuus muista esityksistä	15
6 Voimaantulo.....	15
LAKIEHDOTUS	16
tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta	16
LIITE	17
LIITE	18
RINNAKKAISTEKSTI.....	18
tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta	18
LIITE	19

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö

Kansallinen lainsäädäntö

Tupakkatuotteiden valmisteveron perusteesta ja määrästä säädetään tupakkaverosta annetussa laissa (1470/1994), jäljempänä tupakkaverolaki.

Tupakkaverolain mukaan savukkeista kannetaan yksikköperusteista veroa 15,13 euroa 1 000 kappaletta kohden ja arvoon perustuvaa veroa 50 prosenttia vähittäismyyntihinnasta laskettuna. Sikareista ja pikkusikareista vero on 22 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Piippu- ja savuketupakasta veroa kannetaan 3,62 euroa kilogrammalta ja lisäksi 48 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta kannetaan veroa niin ikään 3,62 euroa kilolta ja lisäksi 50 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Savukepaperista ja muista tupakkaa sisältävistä tuotteista kannetaan lisäksi valmisteveroa, joka on 60 prosenttia vähittäismyyntihinnasta.

Savukkeista ja savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta on suoritettava tupakkaveroa vähintään 90 prosenttia kysytyimmän hintaluokan savukkeiden tai savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan tupakkaverosta. Tullihallitus vahvistaa savukkeiden ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan kysytyimmät hintaluokat vuosittain. Käytännössä suosituin hintaluokka on ollut savukkeissa hintahaitarin yläpäässä ja savukkeiksi käärittävässä hienoksi leikatussa tupakassa hintahaitarin keskellä.

Savukkeiden yksikköveroa, sikareiden, savukepaperin sekä muun tupakkaa sisältävän tuotteen arvoperusteista veroa on korotettu viimeksi vuoden 1996 alusta. Veroa ei ole sittemmin korotettu, sillä veronkorotuksista pidättäytymällä varauduttiin Euroopan unionin sisäisen matkustajatuonnin vapautumiseen ja EU:n laajentumiseen. Tuolloin pelättiin, että hallitsemattomasti kasvanut matkustajatuonti olisi johtanut harmaiden markkinoiden kasvuun. Lisäksi on otettava huomi-

oon, että tupakkaveron arvoperusteisen osan takia veron määrä nousee automaattisesti tupakkatuotteiden hintojen noustessa.

Vuoden 1996 jälkeen irtotupakan veroa on korotettu kahdesti vuosina 1998 ja 2000. Vuonna 1998 korotettiin hienoksi leikatun savukkeiksi käärittävän tupakan arvoperusteista veroa ja vuoden 2000 alusta molempien irtotupakkaluokkien eli sekä piippu- ja savuketupakan että savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan yksikköveroa.

Yhteisöainsäädäntö

Yhteisön oikeudessa tupakkatuotteisiin sovellettava valmistevero on yhtenäistetty neuvoston direktiivein. Tupakkatuotteiden osalta sovelletaan savukkeiden verojen lähentämisestä annettua neuvoston direktiiviä 92/79/ETY, muun valmistetun tupakan kuin savukkeiden verojen lähentämisestä annettua neuvoston direktiiviä 92/80/ETY sekä muista valmistetun tupakan kulutukseen kohdistuvista veroista kuin liikevaihtoverosta annettua neuvoston direktiiviä 95/59/ETY. Sanottuja tupakkatuotteita koskevia direktiivejä on muutettu neuvoston direktiivillä 1999/81/EY ja sittemmin vielä direktiivillä 2002/10/EY.

Jäsenvaltiot voivat kansallisessa lainsäädännössään säätää verotonsa omista lähtökohdistaan vapaasti, kunhan ne noudattavat yllä mainituissa direktiiveissä tupakkatuotteille säädettyjä minimiverotasoja, määritelmiä sekä muita verotukseen ja sen rakentamiseen liittyviä yhteisösäännöksiä.

Yhteisön oikeudessa savukkeet, sikarit ja pikkusikarit, savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka sekä muu piippu- ja savuketupakka kuuluvat yhdenmukaistetun valmisteverolainsäädännön piiriin. Savukepaperi tai muut tupakkaa sisältävät tuotteet eivät kuulu yhteisön lainsäädännön alaisuuteen. Niistä on kuitenkin mahdollista kantaa kansallista valmisteveroa. Nuuskan markkinoille saattaminen on tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevan direktiivin 2001/37/EY mukaisesti kielletty, mutta Ruotsi on saanut tähän liittymissopimuksensa poikkeuksen.

Savukkeiden osalta kaikkien jäsenvaltioiden on sovellettava sekä yksikkö- että arvo-vero, joiden yhteenlasketun vähimmäistason on oltava vähintään 57 prosenttia tuotteen vähittäismyyntihinnasta. Yksikkövero ei saa olla pienempi kuin viisi eikä suurempi kuin 55 prosenttia savukkeista kannettavasta kokonaisveromäärästä, joka koostuu valmisteveron ja arvonlisäveron yhteismäärästä. Arvoveron soveltamiseen ei ole erityisvaatimuksia. Savukkeiden veron tulee samanaikaisesti olla lisäksi vähintään 64 euroa 1 000 kysytyimmän hintaluokan savuketta kohden. Niiden jäsenvaltioiden, jotka kantavat vähintään 101 euron yleistä vähimmäisvalmisteveroa 1 000 kysytyimmän hintaluokan savuketta kohden, ei tarvitse noudattaa vaatimusta veron 57 prosentin vähimmäistasosta.

Savukkeiden yleinen vähimmäisvalmistevero määritetään kysytyimmän hintaluokan savukkeista kunkin vuoden tammikuun 1 päivää koskevien tietojen perusteella. Yhteisön oikeudessa ei ole säännöksiä siitä, miten kysytyin hintaluokka määritellään. Savukkeiden osalta jäsenvaltiot voivat lisäksi kantaa kysytyimpään hintaluokkaan kuuluvien savukkeiden vähittäismyyntihintaa alemmalla hinnalla myydyistä savukkeista minimivalmisteveron sillä edellytyksellä, että tämä valmistevero ei ylitä kysytyimmän hintaluokan savukkeista kannetun valmisteveron määrää. Säännöksen tarkoituksena on hillitä halpahintaisten savukkeiden markkinoille tuloa. Toisaalta säännöksellä voidaan hillitä myös yhtäkkisten, halpahintaisten tuotteiden markkinoille tulon aiheuttamat kilpailuvääristymät.

Yleisen valmisteveron on oltava sikarien ja pikkusikarien osalta vähintään viisi prosenttia vähittäismyyntihinnasta tai 11 euroa 1 000 kappaletta kohden tai kilogrammalta, savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan osalta 36 prosenttia vähittäismyyntihinnasta tai 32 euroa kilogrammalta sekä muun piippu- ja savuketupakan osalta 20 prosenttia vähittäismyyntihinnasta tai 20 euroa kilogrammalta.

Alla olevassa taulukossa on verrattu 20 kappaleen savukerAsian hintaa euroissa EU:n jäsenmaissa. Hintatiedot ovat vuoden 2008 tammikuulta ja vertailuhintana on maan kysytyimmän savukemerkin hinta euroina.

Jäsenvaltio	Hinta euroa/ 20 kpl
Latvia	1,19
Bulgaria	1,27
Puola	1,29
Viro	1,41
Liettua	1,45
Slovakia	1,55
Romania	1,64
Tšekin tasavalta	2,05
Unkari	2,14
Slovenia	2,20
Espanja	2,40
Kypros	2,82
Kreikka	3,00
Luxemburg	3,04
Portugali	3,20
Italia	3,40
Itävalta	3,50
Malta	3,61
Alankomaat	4,00
Belgia	4,16
Tanska	4,29
Suomi	4,30
Saksa	4,71
Ruotsi	5,17
Ranska	5,30
Irlanti	7,45
Yhdistynyt kuningaskunta	7,80

Yhdistynyt kuningaskunta, Ranska, Ruotsi ja Saksa ovat hyväksyneet tupakkatuotteille terveysperusteisesti korkeat hinnat, vaikka hinta on noussut jopa kaksinkertaiseksi naapurimaihin verrattuna eikä matkustajatuontia ole rajoitettu. Näissä jäsenvaltioissa suuresta hinnanerosta seuranneen matkustajatuontin haitalliset vaikutukset eivät ole vaikuttaneet terveysperusteisten veropäätösten tekemiseen. Kuitenkin tämän seurauksena muun muassa Saksassa, jossa savukkeiden hintoja on nostettu nopeasti 2000 luvun alusta, harmaiden ja laittomien markkinoiden osuus on noussut 14:sta 30 miljardiin savukkeeseen eli 14 prosentista 25 prosenttiin. Samanlainen kehitys on tapahtunut myös Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa harmaiden ja laittomien markkinoiden osuus savukkeiden kokonaismarkkinoista on noin neljännes.

Euroopan yhteisöjen komissio antoi heinäkuun 16 päivänä 2008 ehdotuksensa neuvoston direktiiviksi direktiivien 92/79/ETY, 92/80/ETY ja 95/59/EY muuttamisesta valmistettuun tupakkaan sovellettavan valmisteveron rakenteen ja valmisteverokantojen

osalta; KOM(2008) 459 lopullinen. Direktiiviehdotuksella yksinkertaistettaisiin tupakkaverotuksen rakennetta Euroopan unionissa ja korotettaisiin vähimmäisveroja. Jos direktiivi hyväksyttäisiin sellaisenaan, sen vaikutukset Suomen tupakkaverolainsäädäntöön olisivat vähäiset. Direktiiviehdotuksesta kirjelmöidään tarkemmin eduskunnalle alkusyksystä 2008.

EU:n sisämarkkinoiden perusperiaatteen mukaisesti yksityishenkilöt saavat tuoda mukanaan toisesta jäsenvaltiosta tupakkatuotteita rajoituksetta ilman määräämään valmisteveron maksamista edellyttäen, että tuotteet on tarkoitettu matkustajan omaan käyttöön. Matkustajan omaan käyttöön lukeutuu myös perheenjäsenille tai lahjaksi tuodut tupakkatuotteet.

Suomi sai vuoden 2003 loppuun saakka oikeuden rajoittaa poikkeuksen nojalla alkoholiuomien ja tupakkatuotteiden matkustajatuontia yhteisön alueelta ilman ylimääräisen valmisteveron maksamista Suomessa. Poikkeus oli alun perin kirjattu Suomen liittymisestä EU:iin tehdyn sopimuksen (SopS 103/1994) liitteeseen XV (IX verotus, 3 kohta) ja sen määräaika jatkettiin erillisellä direktiivillä 96/99/EY. Vuoden 2004 alusta yksityishenkilöt ovat saaneet tuoda mukanaan toisesta jäsenvaltiosta tupakkatuotteita rajoituksetta edellyttäen, että tuotteet on tarkoitettu matkustajan omaan käyttöön.

Poikkeuksen tästä muodostavat määräaikaiset verottomien tupakkatuotteiden matkustajatuontirajoitukset eräitä uusia jäsenvaltioita kohtaan, jotka liittyivät EU:iin vuoden 2004 laajentumisen yhteydessä. Tällöin uusin jäsenvaltioiden liittymissopimuksessa kahdeksan jäsenvaltiota 10:stä eli kaikki muut paitsi Kypros ja Malta saivat siirtymäajan voidakseen sen kuluessa sopeuttaa tupakkatuotteiden veronsa yhteisön vähimmäisverotasolle. Myös vuoden 2007 alusta EU:iin liittyneet Romania ja Bulgaria saivat vastaavanlaisen siirtymäajan.

Liittymissopimuksessa annettiin vastaavasti vanhoille jäsenvaltioille mahdollisuus sanotun siirtymäajan aikana säilyttää liittymishetkellä voimassa olleet kolmansista maista saapuviin matkustajiin sovellettavat tupakkatuotteiden määrälliset rajoitukset niiltä osin kuin uudet jäsenvaltiot ovat saaneet siirtymä-

ajan. Määrällisten rajoitusten ylittävistä tupakkatuotteista vanhat jäsenvaltiot voivat periä valmisteveron. Siirtymäajan soveltamisaikana vanhat jäsenvaltiot saavat suorittaa rajoitusten valvontaan tarvittavia tarkastuksia rajoilla. Sovellettavista rajoituksista on ilmoitettava Euroopan komissiolle määräajassa.

Matkustajatuontirajoitukset voivat olla voimassa kunkin uuden jäsenvaltion osalta vain niin kauan kuin kunkin uuden jäsenvaltion poikkeukset vähimmäisverotasosta ovat voimassa. Jos jäsenvaltio korottaa tupakkatuotteiden veronsa yhteisön vähimmäisverotasolle jo ennen sille annettua siirtymäajan päättymistä, on tuontirajoitukset poistettava samanaikaisesti.

Suomi päätti käyttää mahdollisuutta pitää voimassa samat määrälliset rajoitukset yksityishenkilöiden mukanaan tuomiin omaan käyttöön tarkoitettuihin tupakkatuotteisiin, joita sovelletaan kolmansista maista saapuviin matkustajiin. Rajoitukset on säädetty valmisteverotuslaissa (1469/1994).

Rajoitukset pidettiin voimassa kaikkien niiden vuonna 2004 EU:iin liittyneiden jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat saaneet oikeuden poiketa tupakkatuotteiden vähimmäisverovaatimuksesta. Pisimmillään poikkeukset ovat voimassa 31 päivään joulukuuta 2009 Liettuan, Latvian ja Viron osalta. Vuoden 2008 loppuun saakka poikkeusten ylläpitäminen on mahdollista Slovakiassa, Unkarissa ja Puolassa. Tšekin tasavallan ja Slovenian osalta siirtymäajat päättyivät vuosien 2006 ja 2007 lopussa.

Romanian ja Bulgarian osalta Suomi päätti olla ottamatta käyttöön matkustajatuontirajoituksia. Tupakkatuotteiden matkustajatuonti näistä maista on vähäistä, joten matkustajatuontirajoituksille ei katsottu olevan tarvetta.

Tuontirajoitukset koskevat samoja tupakkatuotteita, joille asianomainen jäsenvaltio on saanut siirtymäajan. Kaikkien uusien jäsenvaltioiden osalta kysymyksessä olivat savukkeet, mutta Tšekin tasavallan osalta myös muut tupakkatuotteet ja Viron osalta myös savuke- ja piipputupakka.

Tuontirajoitusten määrät ovat samoja kuin mitä siirtymäajan alkamishetkellä sovellettiin kolmansiin maihin nähden. Suomen osalta rajoitukset ovat 200 kappaletta savukkeita tai

100 kappaletta pikkusikareita (yksittäispaino enintään 3 grammaa) tai 50 kappaletta sika-reita tai 250 grammaa piippu- ja savuketupakkaa. Koska savukepaperin verotusta ei ole yhdenmukaistettu yhteisössä, sitä koskevia yhteisön oikeuden säännöksiä ei ole. Matkustaja saa tuoda mukanaan toisesta jäsenvaltiosta omaan käyttöönsä rajoittamattoman määrän savukepaperia.

Jos yksityishenkilö tuo edellä luetelluista jäsenvaltioista tupakkatuotteita omaan käyttöönsä enemmän kuin on säädetty verotomaksi, hänen on suoritettava ylimenevältä osalta tupakkaverolaissa säädetty tupakkaveror.

1.2 Käytäntö

Kulutus

Suomessa kulutettiin vuonna 2007 noin 4 900 miljoonaa kappaletta Suomessa verotettuja savukkeita. Vuonna 1995 vastaava määrä oli 5 200 miljoonaa kappaletta, joten savukkeiden verollinen kulutus on laskenut lievästi viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana.

Irtotupakan verollinen kulutus on laskenut lähes viidenneksen vuodesta 1995 vuoteen 2007. Irtotupakan osuus tupakkamarkkinoista on samalla laskenut runsaasta 20 prosentista noin 15 prosenttiin. Sen sijaan sikareiden kulutus on kasvanut hyvän taloudellisen kehityksen seurauksena tasaisesti 1990-luvun loppupuolelta lähtien. Verotettujen sikareiden määrä oli vuonna 2007 noin 97 miljoonaa kappaletta.

Miesten tupakointi on 1980-luvulta lähtien vähentynyt, ja naisten tupakointi on pysynyt samalla tasolla. Vuonna 2007 suomalaisista 15–64-vuotiaista miehistä tupakoi päivittäin 26 prosenttia ja naisista 17 prosenttia. Päivittäin tupakoivista 16 prosenttia polttaa ainakin osittain itse käärityjä savukkeita. Itse käärityjä savukkeita polttavien määrä on vähentynyt, sillä 1990-luvun lopulla osuus oli 22 prosenttia. Selvästi yleisintä itse käärityjen savukkeiden polttaminen on työttömien ja eläkeläisten keskuudessa.

Tupakkatuotteiden hinnat

Tupakkatuotteiden hinnat ovat keskimäärin nousseet samaan tahtiin yleisten kuluttajahintojen nousuvauhdin kanssa vuoden 1997 jälkeen. Tupakkatuotteiden hinnat ovat vuosina 1997—2007 nousseet noin 17 prosenttia, kun kuluttajahinnat ovat keskimäärin nousseet samana ajanjaksona noin 18 prosenttia.

Muista valmisteveroista poiketen tupakkaverojärjestelmä on itsessään sellainen, että tupakkatuotteiden hintojen noustessa myös veron määrä nousee. Tupakkaveron arvoperustein osa lasketaan tupakkatuotteiden vähittäismyyntihinnasta. Näin hintojen muutos vaikuttaa automaattisesti kertyvän veron määrään. Esimerkiksi keskimääräinen savukkeista perittävä valmistevero on noussut 12 prosenttia vuosina 1997—2007, vaikka savukkeiden verotusta ei ole muutettu.

Matkustajatuonti ja salakuljetus

Suomessa verottomattomien savukkeiden osuus on noin 18 prosenttia kokonaiskulutuksesta. Savukkeiden kokonaiskulutuksen on vuonna 2007 arvioitu olleen noin 6 000 miljoonaa savuketta, josta Suomessa verotettujen savukkeiden osuuden arvioidaan olleen noin 82 prosenttia. Matkustajatuonnin osuuden arvioidaan olleen noin 13 prosenttia ja salakuljetettujen savukkeiden määrän noin viisi prosenttia.

Haastattelututkimusten perusteella on laskettu, että matkustajat toivat mukanaan ulkomaanmatkoilta 812 miljoonaa savuketta vuonna 2007. Tuotujen savukkeiden määrä lisääntyi edellisvuodesta kuusi prosenttia, mutta tuotujen tupakkatuotteiden määrä on ollut suhteellisen vakaa viime vuosina.

Yli kaksi kolmasosaa vuonna 2007 maahantuoduista savukkeista oli ostettu joko lainvan myymälästä tai Baltian maista, etenkin Virossa. Keskimääräinen tuontimäärä matkaa kohti on ollut noin 350 savuketta. Haastattelututkimusten mukaan ammattiasema ja koulutustaso ovat yhteydessä savukkeiden maahantuontiin. Työväestöön kuuluvat ja heikommin koulutetut tuovat keskimääräistä useammin ulkomaanmatkoilta palatessaan savukkeita. On huomattava, että savukkeita tuoneista matkustajista 40 prosenttia ilmoitti

hankkineensa savukkeet muuhun kuin omaan henkilökohtaiseen käyttöönsä. Tämä tarkoittaa sitä, että suomalaiset toivat vuonna 2007 yli 400 miljoonaa savuketta jonkun toisen henkilön käyttöön.

Salakuljetettujen savukkeiden määrän arvioidaan olevan noin viisi prosenttia savukkeiden kokonaiskulutuksesta eli noin 300 miljoonaa savuketta. Tullin takavarikkotilastot osoittavat ammattimaisen salakuljetuksen siirtyneen alkoholista tupakkaan vuoden 2004 alkoholijuomien veronalennuksen jälkeen. Vuonna 2007 tulli takavarikoi yhteensä 23 miljoonaa savuketta.

Suuri hintaero Suomen ja Venäjän välillä tekee tupakan laittoman kaupan järjestäytyneelle rikollisuudelle houkuttelevaksi ja suurin osa laittomasta kaupasta onkin järjestäytyneiden rikollisryhmien käsissä. Tupakan salakuljetus on noussut järjestäytyneen rikollisuuden rahoituskanavana huumeiden salakuljetuksen rinnalle, sillä tupakan salakuljetuksen riskit ovat pienemmät ja myyntikanavat helpommat. Salakuljetetun tupakan välittäminen tapahtuu lähinnä yksityisten kanavi-

en kuten työporukoiden ja kaveripiirien välityksellä. On huomattava, että salakuljetetusta tupakasta lähes kaikki on aitoja savukkeita ja tarkoitettu Suomen markkinoille.

Verotuotot

Tupakkaveron tuotosta 90 prosenttia muodostuu savukkeiden verotuotosta, joka on kasvanut 2000-luvulla maltillisesti. Verotettujen savukkeiden määrä oli vuonna 2007 vuoden 2002 tasolla, mutta savukkeiden hinnannousun takia verotuotto oli neljä prosenttia suurempi. Vuonna 2008 verollisten savukkeiden kulutuksen arvioitiin vähenevän viisi prosenttia, kun oli odotettavissa, että savukkeiden matkustajatuonti Virosta vapautuisi heinäkuun 1 päivänä 2008.

Irtotupakan verotuotto on laskenut 14 prosenttia vuoteen 2002 verrattuna, sillä irtotupakan kulutus on pienentynyt merkittävästi. Sikareiden kulutus on puolestaan kasvanut hyvän taloudellisen kehityksen siivittämänä, ja siten myös sikareiden verotuotto on hie- man lisääntynyt.

VEROTUOTOT, miljoonaa euroa

Vuosi	Savukkeet	Sikarit ja pikkusikarit	Irtotupakka	Savukepaperi	Yhteensä
2002	535	9	49	7	600
2003	528	9	48	7	592
2004	538	10	45	7	600
2005	544	10	46	7	607
2006	563	11	44	7	625
2007	563	11	42	7	624
2008*	553	12	40	6	611

*Valtion talousarvio 2008

Tupakoinnin terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset

Tupakointi on merkittävä sairastavuuden ja ennenaikaisen kuolleisuuden riskitekijä.

Suomalaisten tupakoinnin yleisyyden huomioon ottaen merkittävä osa suomalaisten sairastamista sydän- ja keuhkosairauksista, keuhkosityövästä, ylempien hengitysteiden syövästä sekä ruokatorven syövästä on joko suoraan, osittain tai välillisesti tupakoinnin aiheuttamaa. Vastaavasti tupakoinnilla on selkeitä vaikutuksia myös virtsarakon syö-

pään, haimasyöpään, sepelvaltimotautiin, aortan repeämisiin, mahalaukun syöpään, munuaissyöpään, leukemiaan, aivohalvaukseen, vaikeaan keuhkokuumeeseen, raajojen vaikeisiin verenkiertohäiriöihin sekä reisi- luun yläosan murtumisiin. Lisäksi äidin raskaudenaikainen tupakointi aiheuttaa haittoja sikiölle samoin kuin tupakansavulle altistuminen vastasyntyneelle.

Tupakoinnista aiheutuvien kustannusten arvioiminen on monimutkaista. Menoja arvioidessa voidaan ottaa huomioon muun muassa ehkäisy-, diagnosointi-, hoito- ja kuntou-

tuskustannukset, sairauspoissaolot, työkyvyttömyys ja ennenaikaiset kuolemat. Arvioiden mukaan Suomessa kuolee vuosittain noin 5 000—6 000 ihmistä tupakoinnista johtuviin sairauksiin. Tupakoinnin vuoksi Suomessa on vuosittain 1,1 miljoonaa lääkäriissäkäyntiä. Tupakkasairauksien hoito vaatii 240 000 hoitopäivää eli 810 sairaansijaa yleissairaalassa. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskusten tutkimusten perusteella on arvioitu, että tupakoinnista aiheutuvat sairaala- ja avohoidon sekä lääkkeiden kustannukset ovat vuositasolla noin 250 miljoonaa euroa.

Tupakointi on erityisesti vähiten koulutettujen ja huonoimmassa sosioekonomisessa asemassa olevien suomalaisten terveysongelma. Kun vuonna 2007 ylemmistä toimihenkilömiehistä tupakoi päivittäin 14 prosenttia ja -naisista 8 prosenttia, työntekijämiehistä päivittäin tupakoivia oli 31 prosenttia ja -naisista 19 prosenttia. Työttömistä miehistä tupakoi päivittäin 38 prosenttia ja naisista 28 prosenttia. Sosioekonomisten väestöryhmien väliset tupakointierot ovat tärkeimpiä väestöryhmien terveyseroja selittäviä tekijöitä.

Vaikka nuorten päivittäinen tupakointi on vähentynyt 2000-luvulla, suomalaisnuorten savukkeiden polttaminen on kansainvälisissä vertailuissa muita yleisempää. Nuorten terveystutkimuksen tietojen mukaan 14—18-vuotiaista pojista 19 prosenttia ja tytöistä 20 prosenttia käytti päivittäin tupakkatuotteita vuonna 2007. Lisäksi nuorten tupakoinnin sosioekonomiset erot ovat samanlaisia kuin työikäisten, sillä ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevat polttavat yleisemmin kuin lukiolaiset. Vuonna 2005 ammattiin opiskelevista yli 41 prosenttia tupakoi päivittäin, kun taas vastaavana ajankohtana lukiolaisista 13 prosenttia tupakoi päivittäin.

1.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Ruotsi

Ruotsi sai Suomen tapaan oikeuden rajoittaa tupakkatuotteiden matkustajatuontia EU:n sisämarkkinoilla vuoden 2003 loppuun asti. Ruotsin alun perin liittymisneuvotteluis-

sa neuvottelema poikkeus ei kuitenkaan kestänyt yhtä pitkään kuin Suomen vastaava poikkeus ja Ruotsi joutui jo vuonna 2000 kasvattamaan savukkeiden matkustajatuontirajoituksia. Vuoden 2000 heinäkuun alusta lähtien tupakkatuotteiden verottomat määrät olivat 400 kappaletta savukkeita tai 200 kappaletta pikkusikareita tai 100 kappaletta sikareita tai 550 grammaa savuketupakkaa. Vuoden 2004 alusta matkustajatuonti vapautui kokonaan.

Ruotsi korotti tupakkaveroa yli 50 prosenttia vuosien 1996 ja 1997 aikana. Huolimatta suurista veronkorotuksista tupakkaverotuotot laskivat, sillä verollisten savukkeiden myynti väheni merkittävästi. Veronkorotuksen seurauksena Ruotsiin syntyi laajat laittomien tupakkatuotteiden markkinat. Esimerkiksi tulilin takavarikoimien savukkeiden määrä kolminkertaistui vuosien 1996—1998 välillä. Vaikka Ruotsi reagoi laittoman kaupan kasvuun alentamalla tupakkaverotustaan vuonna 1998, pimeitä markkinoita ei saatu kokonaan kitkettyä pois. Ruotsissa on myös havaittu merkkejä siitä, että laillisessa jakeluverkostossa välitetään myös laittomia tupakkatuotteita.

Vuoden 1998 jälkeen tupakkaverotuksessa ei tehty muutoksia ennen vuotta 2004, jolloin Ruotsissa otettiin savukkeille 90 prosentin vähimmäisvalmistevero käyttöön. Tarkoituksena oli puuttua halpahintaisten savukkeiden kasvavaan määrään. Ruotsi on sittemmin nostanut vähimmäisvalmisteveron 100 prosenttiin vuonna 2006. Lisäksi Ruotsissa on korotettu maltillisesti savukkeiden yksikköperusteista valmisteveroa sekä vuonna 2007 että vuonna 2008. Vuonna 2007 suosituimman hintaluokan valmisteveroa korotettiin noin 15 prosenttia ja vuonna 2008 arviolta viisi prosenttia.

Viro

Viro sai liittymissopimuksessaan mahdollisuuden 31 päivään joulukuuta 2009 asti kestävänsiirtymäajan aikana soveltaa EU:n vähimmäisverotasoa alhaisempia tupakkaverotasoa edellyttäen, että Viro asteittain mukauttaa verotasoaan kohti vähimmäisverotasoa. Viro korotti vuoden 2008 alussa sa-

vukkeiden valmisteveroa runsaat 20 prosenttia ja irtotupakan veroa noin 13 prosenttia.

**Savukeaskien hintoja Suomessa ja Virossa
vuoden 2008 alussa, euroa 20 kpl/aski**

Hintaluokka	Suomi	Viro
Halvin aski	3,2	1,0
Keskihintainen aski	3,9	1,4
Premium-hintainen aski	4,4	1,8

Viron parlamentin 14 päivänä kesäkuuta 2007 hyväksymän lakimuutoksen mukaan Viro korottaa savukkeiden valmisteveroa 1 päivänä heinäkuuta 2008 niin, että korotuksen ansiosta Viro saattaa saavuttaa EU:n vähimmäisverotason, jos veronkorotus menee täysimääräisesti hintoihin. Samanaikaisesti päättyisi vanhojen jäsenvaltioiden, mukaan lukien Suomi, oikeus rajoittaa savukkeiden matkustajatuontia Virossa. Sen sijaan Viro korottaa savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan sekä piippu- ja savuketupakan valmisteveron EU:n vähimmäisverotusolle vasta 1 päivänä tammikuuta 2010, joten Suomi voi siihen saakka pitää sanottujen tuotteiden matkustajatuontirajoitukset voimassa.

Se, koska Viro saavuttaa savukkeiden vähimmäisverotason, riippuu savukkeiden suosituimman hintaluokan hinnan kehityksestä Virossa. EU:n vähimmäisverosäännösten mukaan savukkeiden kysytyimmän hintaluokan valmisteveron tulee olla vähintään 57 prosenttia tuotteen vähittäismyyntihinnasta kaikki verot mukaan luettuina ja samanaikaisesti vähintään 64 euroa 1 000 kysytyimmän hintaluokan savuketta kohden. Ensiksi mainitun vaatimuksen Viron savukeverotus täyttää jo nyt, mutta vuoden 2008 alussa Virossa kysytyimmän hintaluokan tupakkavero oli noin 43 euroa 1 000 savuketta kohden.

Jotta vähimmäisverovaatimus täytyisi heinäkuun 2008 alusta voimaan tulleilla verotasoilla, kysytyimmän hintaluokan hinnan täytyy nousta lähes 50 prosenttia verrattuna vuoden 2008 alussa vahvistettuun kysytyimpään hintaluokkaan. Viro saa itse määrätä kysytyimmän hintaluokan ja sen, milloin mahdolliset muutokset otetaan huomioon. Tällä hetkellä näyttää siltä, että vähimmäisverovaatimus voisi täytyä aikaisintaan vuoden 2009 alussa. On kuitenkin mahdollista,

että Viro saavuttaa EU:n vähimmäisverotason tätä aikaisemmin. Joka tapauksessa Viron tulee korottaa tupakkaveronsa vähimmäisverotusolle vuoden 2009 loppuun mennessä.

1.4 Nykytilan arviointi

Tupakkatuotteiden hinnat ovat Suomessa nousseet viimeisten kymmenen vuoden aikana samassa tahdissa yleisten kuluttajahintojen nousuvauhdin kanssa. Tähän on osaltaan vaikuttanut tupakkaverotuksen rakenne, mikä ansiosta tupakkatuotteiden hintojen noustessa veron määrä nousee automaattisesti. Kuitenkin se, että tupakkatuotteiden hinnat ovat nousseet inflaation tahdissa, tarkoittaa myös sitä, että tupakan hinta on reaalisesti säilynyt ennallaan. Samalla sosiaali- ja terveysnäkökohtien kannalta epäkohtana voidaan pitää sitä, että tupakointi ei ole vähentynyt riittävästi, vaan tupakkatuotteiden kulutus on viime vuosina säilynyt suhteellisen vakaana. Erityisen ongelmallista on se, että erot tupakoinnissa ovat eri sosiaaliryhmien välillä suuria ja että ne ovat vuosien saatossa suurentuneet.

Tupakointi aloitetaan nuorena, jolloin syntyvät myös sosiaaliryhmien väliset erot tupakoinnissa. Nuorten tupakoinnin yleisyyteen vaikuttaa merkittävästi tarjolla olevien tupakkatuotteiden hinta, sillä kyselytutkimusten mukaan rahanmeno on 12—17-vuotiaiden nuorten mielestä merkittävä syy olla tupakoimatta. Tästä näkökulmasta olisi tärkeätä, että markkinoilla olisi mahdollisimman vähän tarjolla halpoja tuotteita.

Nykyisen tupakkaverojärjestelmän etuna on se, että vähimmäisverosäännöksellä on Suomessa rajoitettu halpojen savukkeiden sekä savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan markkinoille tuloa. Tällaisten halpojen tuotteiden valmisteveron tulee olla aina vähintään 90 prosenttia kysytyimmän hintaluokan savukkeiden tupakkaverosta tai vastaavasta savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan verosta. Kun markkinoiden kysytyimmän savukkeen hintaluokka on markkinoiden kalleimpia, tämä on johtanut siihen, että käytännössä halpahintaisista tuotteista on aina jouduttu maksamaan sanottua vähimmäisvalmisteveroa. Säännöksen ole-

massaolo nostaa halpojen tuotteiden veroa siten, että markkinoilla tuotteiden hintahaitari on kapeampi kuin ilman säännöstä.

Vähimmäisverosäännöksellä on tasattu hin- taeroja kahden tuoteryhmän eli toisaalta savukkeiden ja toisaalta savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan sisällä. Vähimmäisverosäännös ei kuitenkaan vaikuta näiden kahden tuoteryhmän väliseen verorasituksen eroon. Itse kääritystä savukkeesta maksettava tupakkavero on euromääräisesti laskentatavasta riippumatta teollisesti valmistetusta savukkeesta maksettavaa tupakkaveroa alhaisempi. Esimerkiksi keskihintaisesta, itse kääritystä savukkeesta peritään veroa viisi—kuusi senttiä kappaleelta irtotupakan määrästä riippuen, kun taas keskihintaisen, tehdasvalmisteisen savukkeen vero on runsas 11 senttiä kappaleelta.

On huomattava, että osa veroerosta selittyy irtotupakan halvemmalla hinnalla verrattuna tehdasvalmisteisiin savukkeisiin, joiden hintaa nostavat suuremmat tuotantokustannukset. Keskihintaisen tehdasvalmisteisen savukkeen hinta on noin 20 senttiä kappaleelta, kun taas keskihintaisen, itse käärityn savukkeen hinta on 10—11 senttiä kappaleelta filterin ja savukepaperin hinta mukaan lukien.

Irtotupakan alhaisen hinnan takia irtotupakka on jossain määrin myös nuorten suosima tupakkatuote. Vaikka valtaosa nuorista polttaa Nuorten terveystapatutkimuksen mukaan tehdasvalmisteisiä savukkeita, tupakoivat nuoret polttavat aikuisia useammin itse käärittäviä savukkeita. Päivittäin tupakkaa käyttävistä 14-vuotiaista tytöistä 32 prosenttia ja samanikäisistä pojista 28 prosenttia polttaa ainakin osin itse käärittäviä savukkeita. Tupakoivat aikuiset polttavat itse käärittäviä savukkeita tätä harvemmin.

Itse käärittäjien savukkeiden käyttö erityisesti nuorten keskuudessa ei ole terveyden kannalta suotavaa, sillä irtotupakan terva- ja nikotiinipitoisuuksiin ei ole kohdistettu rajoituksia eikä valvontaa. Terva- ja nikotiinipitoisuudet saavat nykysäännösten mukaan olla kuinka korkeita tahansa, eikä niistä tarvitse ilmoittaa kuluttajalle pakkausten varoitusmerkinnöissä. Kun lisäksi käärimiseen käytetyn irtotupakan määrä on käärijän itsensä määriteltävissä, voi haitallisten aineiden kertymä elimistöön nousta suureksi niko-

tiiniriippuvuuden ja -tarpeen kasvaessa. On todettu, että nikotiiniriippuvuus on yleensä suurempi niillä henkilöillä, jotka polttavat itse käärittäviä savukkeita kuin tehdasvalmisteita polttavilla, koska osa nikotiinista imeytyy tehdasvalmisteisten savukkeiden filteriin, jota ilman irtotupakkaa voi teoriassa polttaa. Nuoret ovat herkempiä nikotiinin vaikutuksille, ja riippuvuus saattaa syntyä jo muutamasta savukkeesta, mutta keskimäärin siihen vaaditaan 40—50 savukkeen annos.

Tupakkaverotuksen tasoa arvioitaessa on tärkeää arvioida sen vaikutus kotimaassa myytävien verollisten tupakkatuotteiden markkinoiden kokoon. Tupakkatuotteiden harmaiden ja laittomien markkinoiden voidaan sanoa olevan Suomessa hallinnassa. Samalla kuitenkin matkustajatuonnin osuus savukkeiden kokonaiskulutuksesta on suuri, kun ottaa huomioon sen, että matkustajatuonti Viirasta on ollut rajoitettua. Savukkeiden matkustajatuonti muodosti vuonna 2007 yhtä suuren osuuden savukkeiden kokonaiskulutuksesta kuin alkoholin matkustajatuonti alkoholin kokonaiskulutuksesta, vaikka alkoholiuomien matkustajatuonti Viirasta on rajoittamatonta.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaisesti korottaa tupakkaveroa terveystaloudellisin perustein.

Veronkorotuksella tavoitellaan kohtuullista tupakkatuotteiden hintojen nousua, mikä mahdollistaisi tupakkaverotuksen kehittämisen myös lähivuosina. Tavoitteena on, että tupakkatuotteiden hinnannousu ei johtaisi merkittävässä määrin kotimaisen myynnin korvaantumiseen matkustajatuonnilla. Tällöin veronkorotuksesta seuraavat myönteiset vaikutukset tupakkatuotteiden kotimaiseen verolliseen kulutukseen olisivat matkustajatuonnin ja harmaan kaupan kasvun aiheuttamia haittoja suuremmat.

Tupakkaveron korotus pyritään kohdentamaan terveysperusteisesti siten, että veronkorotuksen seurauksena tapahtuvalla hinnan-

nousulla ehkäistäisiin tupakoinnin aloittamista nuorten keskuudessa. Nuorten tupakoinnin ehkäisy on tehokas keino vähentää tupakointia väestötasolla. Koska nuorilla on usein vähemmän rahaa käytössään, veronkorotus kohdennettaisiin halvimpiin tupakkatuotteisiin. Veronkorotuksen tavoitteena on erityisesti itse käärityn savukkeen ja tehdasvalmisteen savukkeen suhteellisen hintaeron kaventaminen, sillä itse kääritty savuke on nykyisin huomattavasti tehdasvalmisteista savuketta edullisempi.

2.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Tupakoinnin ehkäisyssä eri keinojen vaikutukset ja vaikuttavuus ovat erilaisia ja osin vaikeasti tutkittavissa. Tupakkatuotteiden hintojen nostamista veronkorotuksen avulla voidaan kuitenkin pitää tehokkaana keinona tupakkatuotteiden kulutuksen vähentämiseksi. Suomessa tehtyjen tutkimusten perusteella tupakkatuotteiden hinnan nousu 10 prosentilla vähentää tupakkatuotteiden kotimaista kulutusta neljä prosenttia. Tässä ei kuitenkaan ole otettu huomioon matkustajatuonnin vapautumista, minkä takia osa kotimaisen kulutuksen laskusta korvautuu matkustajatuonnilla.

Suurten veronkorotusten riskinä on se, että tupakkatuotteiden matkustajatuonti ja salakuljetus kasvaisivat hallitsemattomasti, kotimainen veropohja pienenis ja tupakkaverotuksen fiskaaliset tavoitteet vaarantuisivat. Kotimaisten tupakkatuotteiden hintojen nostamisella luodaan helposti kannustimia sekä matkustajatuonnille että salakuljetukselle, sillä tupakkatuotteiden hintaerot lähialueisiin nähden ovat suuret. Vaarana on, että laittomille välitysmarkkinoille päätyy salakuljetettujen tupakkatuotteiden lisäksi osa matkustajatuontina tuoduista tupakkatuotteista.

Tupakan veropohjan pitäminen laajana mahdollistaisi jatkossa myös sen, että tupakkatuotteisiin kohdistetut muut valvonta- ja kontrollitoimenpiteet kohdistuisivat laajaan osaan kulutetuista savukkeista. Kun tupakkatuotteita myydään Suomen markkinoilla laillisesti, niiden koostumusta, markkinointia ja myyntiä voidaan valvoa. Tupakan harmaassa kaupassa ikärajakontrollia ei ole, ja vaarana on, että osa harmaille markkinoille päätyneis-

tä tupakkatuotteista siirtyisi alaikäisten käyttöön.

Koska tupakkaverotuksessa on useita elementtejä, veronkorotus voitaisiin toteuttaa eri tavoin. Savukkeiden veronkorotus ehdotetaan toteutettavaksi savukkeiden arvoperusteista veroa korottamalla. Vaihtoehtoisesti savukkeiden veroa voitaisiin korottaa yksikköperusteista veroa korottamalla. Arvo- ja yksikköperusteista veroa maltillisesti korottamalla saadaan aikaan samalla tavalla halpoihin savukkeisiin painotettu veronkorotus. Arvoperusteisen veron korottamisen etuna on kuitenkin se, että se voimistaisi sitä mekanismia, jolla veron määrä nousee jatkossa vähittäismyyntihintojen noustessa.

Tupakkatuotteiden verorakenne on Suomessa pitkälti historian tulosta, ja verotus kohdistuu pääosin arvoperusteiseen osaan. Korkeaa yksikköperusteista veroa ei ole tarvittu, sillä nykyisen tupakkaverojärjestelmän etuna on se, että vähimmäisverosäännöksellä on Suomessa jossain määrin estetty halpojen savukkeiden sekä savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan markkinoille tulo. Tällaisten halpojen tuotteiden valmisteveron tulee olla aina vähintään 90 prosenttia kysytyimmän hintaluokan savukkeiden tupakkaverosta tai vastaavasta savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan verosta. Kun markkinoiden kysytyimmän savukkeen hintaluokka on markkinoiden kalleimpia, tämä on johtanut siihen, että käytännössä halvoista tuotteista on aina jouduttu maksamaan sanotua vähimmäisvalmisteveroa.

Vähimmäisvalmisteveron korottaminen edelleen kaventaisi markkinoiden hintahaitaria nykyisestä. Veropohjan säilymisen kannalta on perusteltua, että markkinoilla on erihintaisia savukkeita, jotta kulutus ei siirtyisi harmailta markkinoilta hankittuihin tuotteisiin. Vähimmäisvalmisteveron korotus kohdistuisi myös hyvin eri tavoin eri toimijoihin markkinoilla, mikä voisi osaltaan lisätä tupakkamarkkinoiden epävarmuutta. Lisäksi suuri vähimmäisvalmisteveron korotus kaventaisi veromuutosten keinovalikoimaa jatkossa. Koska halpojen savukkeiden ja irtotupakan verorasitus on sidoksissa kysytyimmän hintaluokkaan, tupakkayrityksillä on mahdollisuus vaikuttaa erihintaisten tuotteiden suhteelliseen verorasitukseen.

Kohdentamalla tupakkaveron korotus eri tavoin eri tuotteisiin ja erihintaisiin tuotteisiin voidaan pyrkiä tehostamaan veronkorotuksen sosiaali- ja terveysvaikutuksia. Toisaalta yhden tuotteen suurempi hinnannousu voi aiheuttaa siirtymää sen tuotteen kulutuksesta toiseen. Näiden ristikkäisvaikutusten arvioiminen on hyvin hankalaa.

Esityksessä ehdotetaan savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa korotettavaksi 2,5-kertaisesti muihin tupakkatuotteisiin verrattuna. Vaihtoehtoisesti veroa voitaisiin korottaa samassa linjassa muiden tuotteiden kanssa. Tässä tapauksessa olisi mahdollista, että osa tehdasvalmisteisten savukkeiden kuluttajista ei vähentäisikään polttamista vaan siirtyisi käyttämään halvempia itse käärittäviä savukkeita. Kohdentamalla veronkorotus irtotupakkaan on mahdollista hillitä siirtymää itse käärittäviin savukkeisiin.

2.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että savukkeiden, sikareiden ja pikkusikareiden sekä piippu- ja savuketupakan valmisteveroa korotettaisiin keskimäärin 10 prosenttia ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan valmisteveroa keskimäärin 25 prosenttia.

Savukkeiden veroa ehdotetaan korotettavaksi siten, että savukkeiden arvoperusteista veroa korotettaisiin 52 prosenttiin vähittäismyyntihinnasta. Korotusta nykyiseen verokantaan olisi kaksi prosenttiyksikköä. Savukkeiden yksikköperusteisen veron ehdotetaan säilyvän ennallaan 15,13 eurossa 1 000 kappaleelta. Lisäksi savukkeiden vähimmäisvalmisteveron määrää ehdotetaan korotettavaksi yhdellä prosenttiyksiköllä 91 prosenttiin. Tämä merkitsisi sitä, että savukkeista maksettavan valmisteveron määrä olisi kaikilla savukkeilla vähintään 91 prosenttia kysytyimmän hintaluokan savukkeiden tupakkaverosta. Vähimmäisveron korotuksella varmistettaisiin se, että tupakkaveron korotus olisi euromääräisesti yhtä suuri eri hintaluokissa. Samalla tämä merkitsisi sitä, että savukkeiden veronkorotus painottuisi selvästi halpoihin savukkeisiin.

Sikareiden ja pikkusikareiden veroa ehdotetaan korotettavaksi kahdella prosenttiyksiköllä 24 prosenttiin vähittäismyyntihinnasta.

Piippu- ja savuketupakan yksikköperusteista veroa ehdotetaan korotettavaksi 6,50 euroon kilogrammalta. Piippu- ja savuketupakan arvoperusteisen veron ehdotetaan säilyvän ennallaan.

Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa ehdotetaan korotettavaksi siten, että sekä arvoperusteista että yksikköperusteista veroa korotettaisiin. Yksikköperusteiseksi veroksi ehdotetaan 6,50 euroa kilogrammaa kohden ja arvoperusteiseksi veroksi 52 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Myös savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisveron määrää ehdotetaan korotettavaksi yhdellä prosenttiyksiköllä 91 prosenttiin.

Savukepaperin ja muun tupakkaa sisältävän tuotteen veron ehdotetaan säilyvän ennallaan.

Lisäksi siirtymäsäännöksenä säädettäisiin savukkeiden vähimmäisvalmisteveroksi 122,50 euroa 1 000 savukkeelta vuoden 2009 loppuun saakka. Vero on vuoden 2008 alusta ollut 110,37 euroa 1 000 savukkeelta. Siirtymäsäännöksellä varmistettaisiin se, että veronkorotus otettaisiin huomioon myös vähimmäisveron määrässä vuonna 2009. Halpojen savukkeiden vähimmäisvero lasketaan sille vuodelle vahvistetun savukkeiden kysytyimmän hintaluokan veron perusteella, ja kysytyin hintaluokka lasketaan edellisen vuoden tilastotietojen perusteella. Ilman siirtymäsäännöstä vuonna 2009 vähimmäisvero laskettaisiin siten vuoden 2008 hintatietojen perusteella, joihin ei sisälly veronkorotusta. Vastaavasti savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvalmisteveroksi säädettäisiin 60,00 euroa kilogrammalta vuonna 2009.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Esitettävän tupakkaveron korotuksen seurauksena valtion tupakkaverotulojen arvioidaan vuonna 2009 kasvavan noin 35 miljoonaa euroa verrattuna tilanteeseen, jossa veromääriin ei tehtäisi muutoksia.

Savukkeiden veronkorotuksen seurauksena hinnankorotus painottuisi halpoihin savukkeisiin, joiden hinnat nousisivat laskennallisesti noin yhdeksän prosenttia. Kalliimpien

savukkeiden hinnat nousisivat noin 6,5 prosenttia. Tämä merkitsee sitä, että 20 kappaleen savukeaskin hinta nousisi 29 senttiä sekä halvassa että kysytyimmässä hintaluokassa. Alla olevassa taulukossa on esitetty erihin-

taisten tupakkatuotteiden laskennallinen hinnanmuutos. Hinta-arvioissa on oletettu, että veronkorotukset siirtyisivät täysimääräisinä hintoihin.

Veronkorotuksen vaikutus tupakkatuotteiden hintoihin

	Hinta nykyisin	Uusi laskennallinen hinta	Hinnannousu
<i>Savukkeet</i>			
— kysytyin hintaluokka	4,30 euroa/20 kpl	4,59 euroa/20 kpl	0,29 euroa/20 kpl
— halpa hintaluokka	3,50 euroa/20 kpl	3,79 euroa/20 kpl	0,29 euroa/20 kpl
<i>Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka</i>			
— kysytyin hintaluokka	2,95 euroa/30 g	3,44 euroa/30 g	0,49 euroa/30 g
— halpa hintaluokka	2,50 euroa/30 g	2,96 euroa/30 g	0,46 euroa/30 g

Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veronkorotus painottuisi myös lievästi halpoihin tuotteisiin, joiden hinnat nousisivat noin 18 prosenttia. Kysytyimmän hintaluokan hinta nousisi runsas 16 prosenttia 2,95 eurosta 3,44 euroon 30 grammalta.

Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan, johon kuuluu 99 prosenttia irtotupakasta, veroa ehdotetaan korotettavaksi 2,5-kertaisesti muihin tupakkatuotteisiin verrattuna. Suuremman korotuksen tavoitteena on lisätä savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan verorasitusta niin, että itse käärityn ja teollisen savukkeen hintojen suhteellinen ero pienentyisi.

Veronkorotuksen seurauksena yhden savukkeen hinta nousisi euromääräisesti suurin piirtein yhtä paljon riippumatta siitä, onko kyseessä tehdasvalmisteinen vai itse kääritty savuke. Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan hinnat nousisivat kuitenkin suhteellisesti noin kaksi kertaa tehdasvalmisteisia savukkeita enemmän. Yhden tehdasvalmisteisen savukkeen hinta nousisi 1,4 senttiä, kun taas yhden itse käärityn savukkeen hinta nousisi noin 1,2—1,5 senttiä riippuen hintaluokasta ja siitä, kuinka paljon tupakkaa savukkeeseen käärii.

Veronkorotuksen jälkeen kysytyimmän hintaluokan tehdasvalmisteinen savuke maksaisi noin 23 senttiä kappaleelta, halpa savuke noin 19 senttiä kappaleelta ja kysytyimmän hintaluokan itse kääritty savuke 12—13 senttiä kappaleelta irtotupakan määrästä riip-

puen, kun itse käärityn savukkeen hinnassa otetaan myös savukepaperin ja filterin hinta huomioon.

Sikareiden keskihinnan arvioidaan nousevan veronkorotuksen seurauksena 3,5 prosenttia. Keskihintaisen sikarin hinta nousisi 49 sentistä kappaleelta noin 51 senttiin kappaleelta.

Tupakkaveron korotuksen inflaatiovaikutuksen arvioidaan olevan 0,2 prosenttiyksikköä eli kuluttajahintaindeksin muutoksen enustetaan olevan veronkorotuksen takia 0,2 prosenttiyksikköä suurempi kuin ilman korotusta. Tämä merkitsee sitä, että julkisen talouden kuluttajahintaindeksiin sidoksissa olevien menojen arvioidaan kasvavan vähän veronkorotuksen takia. Tällaisista indeksisidonnaisista eristä merkittävimpiä ovat kotitalouksien sosiaalietuudet kuten eläkkeet.

Tilastoidun kulutuksen vähenemän arvioinnissa käytetyt tupakkatuotteiden hintajoustot ovat savukkeiden osalta -0,6 ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan osalta -0,5. Lisäksi osa tilastoidun kulutuksen laskusta korvautuu lisääntyneellä matkustajatuonnilla, mikä on otettu kokonaiskulutusennusteessa huomioon.

Veronkorotuksesta johtuvan tupakkatuotteiden vähittäishintojen nousun seurauksena tupakkaveron veropohjan eli tupakkatuotteiden tilastoidun kulutuksen arvioidaan vähenvän vajaa viisi prosenttia verrattuna tilanteeseen, jossa veromuutoksia ei tehtäisi. Lisäksi osan sekä tehdasvalmisteisten että itse

käärittyjen savukkeiden kulutuksen laskusta arvioidaan korvautuvan matkustajatuonnilla. Matkustajatuonnin lisääntymisen vuoksi tupakkatuotteiden yhteenlasketun kokonaiskulutuksen vähenemisen arvioidaan kuitenkin jäävän noin 2,5 prosenttiin verrattuna tilanteeseen, jossa veromuutoksia ei tehtäisi.

Veronkorotusten vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että lähitulevaisuudessa eri tekijät vaikuttavat eri tavoin tupakkatuotteiden kulutukseen. Tupakkatuotteiden kulutuksen vähenemä voi jäädä ennustettua pienemmäksi, jos osa kuluttajista ei vähennäkään tupakointia vaan siirtyy tuotteesta toiseen. On myös mahdollista, että veromuutoksesta johtuva tupakkatuotteiden kulutuksen vähenemä toteutuu kokonaisuudessaan vasta pidemmällä aikavälillä. Lisäksi on mahdollista, että matkustajatuonti kasvaa ennakoitua enemmän. Matkustajatuonnin lisääntymispotentiaali riippuu pitkälti siitä, milloin savukkeiden matkustajatuonti Virossa vapautuu. Toisaalta matkustajatuontiin liittyvien mahdollisten terveysvaroituksia koskevien rajoitusten käyttöönotto voi merkitä sitä, että tuonti kasvaisi nyt arvioitua maltillisemmin. Lisäksi tupakointiin pyritään kaiken aikaa vaikuttamaan monilla toimenpiteillä, joiden ansiosta tupakkatuotteiden kulutus voi vähentyä ennakoitua enemmän.

Esityksellä arvioidaan olevan vähäisiä elinkeinopoliittisia vaikutuksia. On oletettavaa, että kysyntä siirtyy osittain muihin kuin Suomessa ostettuihin tuotteisiin matkustajatuonnin kasvun seurauksena. Tällä ei kuitenkaan odoteta olevan työllisyysvaikutuksia, sillä Suomessa ei ole tupakkatuotteiden valmistusta muutamia pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Ehdotettu tupakkaveron korotus kohdistuu kuitenkin tupakkateollisuuden toimijoihin eri tavoin riippuen siitä, mihin markkinoiden osa-alueeseen yritykset keskittyvät. Tämä saattaa johtaa tilanteeseen, jolloin tupakkamarkkinat muuttuvat entistä keskittyneemmiksi. Tällä saattaa myös olla vaikutusta eri toimijoiden toimintaedellytyksiin Suomessa ja sitä kautta esimerkiksi työllisyysvaikutuksia.

3.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Sosiaali- ja terveysvaikutukset

Veronkorotuksen seurauksena tupakkatuotteiden kulutuksen ja siten tupakoinnista aiheutuvien terveyshaittojen arvioidaan vähenävän. Kulutuksen vähenemisestä seuraavat terveysvaikutukset realisoituvat kuitenkin vasta pitkällä aikavälillä, vuosien tai vuosikymmenten kuluttua. Koko väestötason kehityksen lisäksi tupakoinnin vähentymisen voidaan olettaa tasaavan eri sosiaaliryhmien välisiä terveyseroja, sillä tupakointi on yleisempää alemmissa tuloluokissa.

On oletettavaa, että tupakkatuotteiden kulutus nuorison keskuudessa vähenee aikuisia herkemmin tupakkatuotteiden hintojen noustessa, sillä nuorilla on vähemmän rahaa käytössään ja veronkorotus kohdistetaan nuorten suosimiin halvimpiin tupakkatuotteisiin. Savukkeiden veronkorotus painottuu halpahintaisiin tuotteisiin ja irtotupakan suuremmalla veronkorotuksella voidaan jossain määrin hillitä kulutuksen siirtymistä savukkeita halvempiin itse käärittäviin savukkeisiin. Lisäksi nuorilla on pienemmät mahdollisuudet hankkia tupakkatuotteita matkustajatuonnilla.

Vaikutukset yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen

Tupakkatuotteiden veronkorotus voi johtaa tupakkatuotteiden salakuljetuksen lisääntymiseen, sillä tupakkatuotteiden hintaerot Suomen ja lähialueiden välillä ovat suuria. Lisäksi hintaeron lisääntyminen voi johtaa niin sanotun harmaan tuonnin lisääntymiseen, jossa laillisesti matkustajatuontina tuotuja tupakkatuotteita välitetään kotimaassa laittomasti. Viron ja Suomen välillä tehdään 5,6 miljoonaa matkaa vuodessa, ja tupakkatuotteita on kokonsa ja painonsa puolesta helppo tuoda suuria määriä. Perinteisen salakuljetuksen ja matkustajatuonnin ohella riskinä on tupakan Internet-kaupan lisääntyminen, josta on jo olemassa merkkejä.

On huomattava, että laittoman kaupan kasvulla ei ole vahingollisia vaikutuksia ainoastaan valtion verotuottoihin, vaan laitton kauppa rahoittaa järjestäytyneitä rikollisuutta ja se tekee myös osaltaan tyhjäksi myyntirajoitus-

ten valvonnan. Vaarana on se, että osa laittomille markkinoille päätyneistä tupakkatuotteista siirtyisi nuorten käyttöön. Laittomilta markkinoilta hankitun tupakan kulutus on ongelmallista myös siksi, että tullilaboratorion tutkimusten mukaan esimerkiksi tuoteväärännökset ovat usein terveydelle haitallisempia verrattuna kotimaassa myytyihin tupakkatuotteisiin, joiden haitallisten aineiden pitoisuuksiin kohdistetaan erilaisia rajoituksia ja valvontaa.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä ja se liittyy Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan 19 päivältä huhtikuuta 2007.

Esitys pohjautuu sosiaali- ja terveysministeriön asettaman tupakkapoliittisia toimia valmistelevan työryhmän 8 päivänä toukokuuta 2008 luovuttamaan väliraporttiin. Työryhmä esitti, että tupakkatuotteiden veroa korotettaisiin Matti Vanhasen II hallituksen kauden aikana kahteen kertaan. Työryhmän näkemyksen mukaan tupakkaveron korottamisessa tulisi edetä maltillisesti ja portaittain. Työryhmä esitti, että ensimmäinen korotus toteutettaisiin vuoden 2009 alusta ja toinen korotus vuoden 2010 alusta. Toisen korotuksen mitoitus ja kohdennus riippuisi ensimmäisen korotuksen vaikutuksista tupakan

matkustajatuontiin, harmaisiin markkinoihin ja salakuljetukseen. Lisäksi mitoitukseen vaikuttaisi se, miten veronkorotus siirtyisi tupakkatuotteiden hintoihin.

Työryhmän esityksessä veronkorotus kohdennettiin terveysperusteisesti halvempiin tupakkatuotteisiin siten, että vähävaraisimmat kuluttajat, erityisesti nuoret, vähentäisivät tämän johdosta tupakointiaan. Ensimmäinen korotus toteutettaisiin 1 päivänä tammikuuta 2009 niin, että savukkeiden, sikarien ja pikkusikarien ja piipputupakan veroa korotettaisiin 10 prosenttia. Savukkeiksi käärittävien hienoksi leikatun tupakan veroa korotettaisiin 25 prosenttia.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2009 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

6 Voimaantulo

Tupakkaverosta annetun lain muutokset ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki**tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tupakkaverosta 29 päivänä joulukuuta 1994 annetun lain (1470/1994) liite,
sellaisena kuin se on osaksi laissa 922/2001, seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 . _____

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2008

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Valtiovarainministeri *Jyrki Katainen*

Liite

VEROTAULUKKO

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	15,13/1000 kpl	52,0
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	24,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	6,50/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	6,50/kg	52,0
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0

Savukkeista on suoritettava tupakkaveroa vähintään 91 prosenttia kysytyimmän hintaluokan savukkeiden tupakkaverosta. Savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta on suoritettava tupakkaveroa vähintään 91 prosenttia kysytyimmän hintaluokan savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan tupakkaverosta.

Savukkeista suoritettava tupakkavero on 31 päivään joulukuuta 2009 saakka vähintään

122,50 euroa 1 000 kappaletta kohden. Savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta suoritettava tupakkavero on 31 päivään joulukuuta 2009 saakka vähintään 60,00 euroa kilogrammaa kohden.

Savukkeiden ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan kysytyimmät hintaluokat vahvistaa Tullihallitus.

Liite
Rinnakkaisteksti

Laki

tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tupakkaverosta 29 päivänä joulukuuta 1994 annetun lain (1470/1994) liite,
sellaisena kuin se on osaksi laissa 922/2001, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 .

Liite

*Voimassa oleva laki***VEROTAULUKKO**

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	15,13/1000 kpl	50,0
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	22,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	3,62/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	3,62/kg	50,0
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0

*Ehdotus***VEROTAULUKKO**

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	15,13/1000 kpl	52,0
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	24,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	6,50/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	6,50/kg	52,0
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

Savukkeista on suoritettava tupakkaveroa vähintään 90 prosenttia kysytyimmän hintaluokan savukkeiden tupakkaverosta. Savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta on suoritettava tupakkaveroa vähintään 90 prosenttia kysytyimmän hintaluokan savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan tupakkaverosta.

Edellä tarkoitettua vähimmäisveroa ei kanneta siltä osin kuin vähimmäisveron kantaminen nostaa savukkeiden ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan kokonaisveron korkeammaksi kuin 90 prosenttia kysytyimmän hintaluokan savukkeiden taikka kysytyimmän hintaluokan savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan kokonaisveros-

Savukkeista on suoritettava tupakkaveroa vähintään 91 prosenttia kysytyimmän hintaluokan savukkeiden tupakkaverosta. Savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta on suoritettava tupakkaveroa vähintään 91 prosenttia kysytyimmän hintaluokan savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan tupakkaverosta.

Savukkeista suoritettava tupakkavero on 31 päivään joulukuuta 2009 saakka vähintään 122,50 euroa 1 000 kappaletta kohden. Savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta suoritettava tupakkavero on 31 päivään joulukuuta 2009 saakka vähintään 60,00 euroa kilogrammaa kohden.

ta. Kokonaisverolla tarkoitetaan tuotteen tupakkaveron ja arvonlisäveron yhteenlaskettua määrää.

Savukkeiden ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan kysytyimmät hintaluokat vahvistaa tullihallitus.

Savukkeiden ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan kysytyimmät hintaluokat vahvistaa Tullihallitus.
