

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkaverosta annettua lakia.

Esityksen mukaan savukkeiden, kääretupakan, piippu- ja savuketupakan sekä sikareiden ja pikkusikareiden veroa korotettaisiin keskimäärin 27,1 prosenttia. Korotukset toteutettaisiin kolmen vuoden aikana kuudessa vaiheessa siten, että ensimmäinen korotus tehtäisiin marraskuun 2024 alusta, toinen heinäkuun 2025 alusta, kolmas vuoden 2026 alusta, neljäs heinäkuun 2026 alusta, viides vuoden 2027 alusta ja kuudes heinäkuun 2027 alusta. Muiden tupakkaveron piirissä olevien tuotteiden, kuten sähkösavukeneiteiden ja nikotiinipussien, veroa ei korotettaisi.

Korotusten seurauksena arvioidaan savukkeiden ja kääretupakan hintojen nousevan yhteensä keskimäärin 24,5 prosenttia. Piippu- ja savuketupakan hintojen arvioidaan nousevan yhteensä keskimäärin 22,7 prosenttia sekä sikareiden ja pikkusikareiden 18,3 prosenttia. Verrattuna tilanteeseen, jossa veroja ei korotettaisi, ehdotetut veromuutokset lisäisivät tupakkaverotuloja vuositasolla noin 150 miljoonalla eurolla, kun kaikki muutokset ovat tulleet voimaan.

Vuoden 2024 osalta tupakkaverotuloarvion muutos otetaan huomioon seuraavassa valtion vuoden 2024 lisätalousarvioesityksessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.11.2024. Sovellettava verotaulukko muuttuisi 1.7.2025 lähtien 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	6
2.3 Nykytilan arviointi	11
3 Tavoitteet	12
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	12
4.1 Ehdotukset	12
4.2 Pääasialliset vaikutukset	15
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	18
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	18
5.2 Tupakkaverotus muissa EU-maissa	19
6 Lausuntopalaute	20
7 Säännöskohtaiset perustelut	21
8 Voimaantulo	21
9 Suhde muihin esityksiin	21
LAKIEHDOTUS	22
Laki tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta	22
LIITE	23
LIITE	29
RINNAKKAISTEKSTI	29
Laki tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta	29

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman (Valtioneuvoston julkaisu 2023:58) mukaan tupakkaveroa korotetaan hallituskaudella yhteensä 100 miljoonalla eurolla. Korotukset on aikataulutettu toteutettaviksi vuosina 2026 ja 2027.

Keväällä 2024 hallituksen kehysriihineuvotteluissa julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2025–2028 (Valtiovarainministeriön julkaisu 2024:29) päätettiin, että tupakkaveroa korotetaan aiemmin päätetyn lisäksi 50 miljoonalla eurolla vuonna 2025. Myöhemmin korotus linjattiin tulemaan voimaan 1.11.2024. Korotus on osa toimenpiteitä, joilla julkista taloutta tasapainotetaan.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Esityksestä pyydettiin lausuntoa eräiltä ministeriöiltä, viranomaisilta ja elinkeinoelämältä, kaupan alaa ja veronmaksajia edustavilta järjestöiltä sekä terveysjärjestöiltä. Lausuntopyyntö julkaistiin lisäksi valtiovarainministeriön julkisella verkkosivulla. Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot ovat julkisessa palvelussa osoitteessa [vm.fi/hankkeet/tunnuksella VM040:00/2024](https://vm.fi/hankkeet/tunnuksella/VM040:00/2024).

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. Kuumennettavat tupakkatuotteet otettiin veron piiriin vuoden 2022 alusta.

Nikotiinipussien eli annospusseihin pakattujen nikotiinituotteiden myynti vapautui keväällä 2023 lääkelain (395/1987) tulkinnanmuutoksen seurauksena. Tuotteet ovat sen jälkeen olleet markkinoilla tupakkalaissa (549/2016) tarkoitettuina tupakan vastikkeina ilman tupakkalaissa tupakkatuotteille säädetyn kaltaisia rajoituksia. Nikotiinipussit eivät sisällä tupakkaa mutta ne vastaavat käyttötarkoitukseltaan ja ulkoasultaan perinteistä suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa eli nuuskaa, jonka myynti ei Suomessa ole laillista. Vaikka nikotiinipussien tarkempi sääntely tupakkalaissa oli vielä avoimena, nikotiinipussit ja muut niitä läheisesti muistuttavat savuttomat nikotiinituotteet säädettiin vuoden 2024 alusta tupakkaveron alaisiksi. Tupakkaverolain siirtymäsäännöksen mukaan veroa sovelletaan 1.7.2024 alkaen myös

hallituksen esityksen antamisen jälkeen vuoden 2023 puolella kulutukseen luovutettuihin savuttomiin nikotiinituotteisiin, mikä käytännössä tarkoittaa, että vuoden 2024 alkupuoliskolla myynnissä on ollut pääasiassa vain tupakkaverottomia tuotteita. Säännöksen tarkoituksena oli estää tilanne, jossa markkinoilla olisi pitkään sekä verottamattomia että verotettuja nikotiinituotteita. Tupakkalain muutoksesta, joka kattaisi myös nikotiinipusseja koskevan sääntelyn, annettiin eduskunnalle 18.4.2024 hallituksen esitys HE 38/2024 vp. Esityksen mukaan savuttomille nikotiinituotteille säädettäisiin muun muassa nikotiiniraja ja niiden sallittuja makuaineita rajoitettaisiin. Muilta osin niistä säädettäisiin pitkälti vastaavalla tavalla kuin tupakkatuotteista ja nikotiininesteistä, mikä tarkoittaisi muun muassa vähittäismyynnin luvanvaraisuutta sekä etämyynnin kieltoa ja rajoituksia yksityiselle maahantuonnille.

Tupakkaverolakiin kirjatun tavoitteen mukaan tupakkaveron tarkoituksena on muun ohella edistää niitä terveystaloudellisia tavoitteita, joista säädetään tupakkalaissa. Tupakkalain tavoitteena on puolestaan ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Tämä on ollut perusteena myös sille, että tupakkaveron veropohjaa on laajennettu markkinoille tulleisiin uusiin tuotteisiin, kuten sähkösavukeneistisiin ja nikotiinipusseihin. Verolla tavoitellaan hintojen nousua ja siten niiden kulutuksesta aiheutuvien haittojen ehkäisemistä.

Tupakkavero määrätään arvoperusteisena verona eli prosenttiosuutena tuotteen vähittäismyyntihinnasta sekä yksikköverona eli kappale-, millilitra- tai grammaperusteisena verona. Vähittäismyyntihinnalla tarkoitetaan verovelvollisen ilmoittamaa vähittäismyyntihintaa. Halvimmista savukkeista, kääretupakasta, sikareista ja pikkusikareista sekä ei-nestemäisistä savuttomista nikotiinituotteista kannetaan hintaan perustuvan veron osan ja yksikköveron sijaan yksikköperusteista vähimmäisveroa. Sähkösavukeneistä, kuumennettavista tupakkatuotteista ja nestemäisistä savuttomista nikotiinituotteista kannetaan ainoastaan yksikköveroa, 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, 2013 ja 2024. Vuosina 2016–2023 veroa korotettiin puolivuositain. Viime vuosina veronkorotukset on pääasiallisesti toteutettu korottamalla tupakkaveron yksikköveroa arvoperusteisen veron ollessa jo korkea. Lisäksi vähimmäisveron tasoa on korotettu.

Vuosina 2022 ja 2023 korotettiin irtotupakan ja sikareiden sekä pikkusikareiden veroa merkittävästi savukkeiden veroa enemmän. Tavoitteena oli vastata näiden tuotteiden osalta edeltävinä vuosina toteutuneeseen kulutuksen kasvuun kiristämällä niiden verotusta savukkeita enemmän ja pienentämällä näin niiden välistä vero- ja hintaeroa.

Sähkösavukeneiden ja kuumennettavien tupakkatuotteiden veroa ei ole korotettu sen jälkeen, kun niiden vero asetettiin vuosina 2017 ja 2022. Vuonna 2024 voimaantulleella nikotiinipussien ja muiden savuttomien nikotiinituotteiden verolla tavoiteltiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan 50 miljoonan euron vuotuista tupakkaverotuottoa.

Vuoden 2023 heinäkuun alusta savukkeiden yksikköperusteinen vero on 9,43 senttiä kappaleelta ja arvoperusteinen vero 52 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Sikareiden ja

pikkusikareiden vero on 12,58 senttiä kappaleelta ja arvoperusteinen vero 34 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Piippu- ja savuketupakasta kannetaan yksikköperusteista veroa 10,75 senttiä grammalta ja arvoperusteista veroa 48 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Kääretupakasta kannetaan yksikköperusteista veroa 8,05 senttiä grammalta ja arvoperusteista veroa 52 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Muun tupakkaa sisältävän tuotteen ja savukepaperin vero on 60 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Sähkösavukkeiden vero on 30 senttiä millilitralta sähkösavukenenestettä. Kuumennettavien tupakkatuotteiden vero on 30 senttiä grammalta. Vuoden 2024 alusta voimaan tullut muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen yksikköperusteinen vero on 10 senttiä grammalta ja arvoperusteinen vero 10 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Nestemäisellä savuttomalla nikotiinituotteella on vain yksikköperusteinen vero 30 senttiä millilitralta.

Savukkeiden vähimmäisvero on 35,36 senttiä kappaleelta ja kääretupakan 27,37 senttiä grammalta. Sikareiden ja pikkusikareiden vähimmäisvero on sama kuin savukkeilla, eli 35,36 senttiä kappaleelta, ja ei-nestemäisten savuttomien nikotiinituotteiden 14 senttiä grammalta. Vähimmäisverolla on terveyspoliittinen tavoite, koska sillä turvataan se, että halvimista tuotteista peritään hinnasta riippumatta tietty euromäärä veroa. Käytännössä savukkeiden vähimmäisvero on vuoden 2023 heinäkuusta lähtien tullut sovellettavaksi silloin, kun savukkeiden hinta on alle 9,98 euroa 20 kappaleelta. Vähimmäisveroa sovelletaan kääretupakkaan, jonka hinta on alle 11,15 euroa 30 gramman tupakkapussilta. Sikareiden ja pikkusikareiden vähimmäisveroa kannetaan puolestaan alle 67 sentin hintaisista tuotteista. Muussa kuin nestemäisessä muodossa olevien savuttomien nikotiinituotteiden vähimmäisvero koskee esimerkiksi alle 4,80 euroa 12 grammalta hintaisia tuotteita.

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.

Hallitus antoi 30.5.2024 eduskunnalle hallituksen esityksen HE 61/2024 vp, jonka mukaan yleinen arvonnäisäverokanta ja vakuutusmaksuveron verokanta korotettaisiin 24 prosentista 25,5 prosenttiin. Yleisen arvonnäisäverokannan korotuksen arvioidaan lisäävän yleisen hinnan nousun lisäksi myös tupakkaveron määrää ja tupakkaveron tuottoa, sillä tupakkaveron arvoperusteinen vero perustuu vähittäismyyntihintaan. Esityksen arvioidaan lisäävän tupakkaveron tuottoa kysyntävaikutukset huomioiden noin 11 miljoonaa euroa vuoden 2025 tasossa. Veron korotus tuli voimaan 1.9.2024.

Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan unionin yhdenmukaistetun tupakkaverolainsäädännön piiriin kuuluvat savukkeet, sikarit ja pikkusikarit, kääretupakka sekä muu piippu- ja savuketupakka. Muut tupakkaa sisältävät tuotteet, sähkösavukenenestee, savukepaperi, kuumennettavat tupakkatuotteet ja savuttomat nikotiinituotteet 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 verotasonsa 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 säädetty 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 tupakkaverodirektiivin arviointiraportin, jossa esiteltiin tehdyn selvityksen pohjalta komission näkemys direktiivin nykytilasta. Kesällä 2020 hyväksyttiin neuvoston päätelmät, joissa jäsenvaltiot kehottivat 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. Direktiivi on sittemmin korvattu uudella valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä annetulla neuvoston direktiivillä (EU) 2020/262 (uudelleen laadittu), jossa määrälliset ohjetasot ovat vastaavat kuin aiemmin. 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 valmistelevansa tupakkaverodirektiivin muutosesityksen, jota ei kuitenkaan ole toistaiseksi annettu.

2.2 Käytäntö

Tupakka- ja nikotiinituotteiden hinnat

Vuoden 2009 alusta lähtien 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. Savukkeiden hinnassa on veroa arvonlisävero huomioiden keskimäärin jo noin 90 prosenttia. Viimeisimmän, 1.7.2023 voimaan tulleen veronkorotuksen siirryttyä hintoihin 20 kappaleen savukeaskin keskihinta on noussut yli 10,20 euroon sen oltua vuonna 2008 hieman yli neljä euroa.

Irtotupakan hintojen suhteellinen nousu on ollut 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. Viimeisimpien veronkorotusten toteuduttua itse käärityn savukkeen arvioidaan maksavan noin kuusi euroa 20 kappaleelta filteri ja savukepaperi mukaan luettuina riippuen siitä, miten paljon kääretupakkaa savukkeeseen laitetaan, kun se vuonna 2008 maksoi hieman yli puolitoista euroa. Verojen osuus hinnasta on täällä hetkellä arvonlisävero huomioiden keskimäärin noin 92 prosenttia.

Myös sikareiden ja pikkusikareiden tupakkaverorasituksen arvioidaan yli kolminkertaistuneen vuosien 2009–2023 veronkorotusten seurauksena. Koska tupakkaveron osuus sikareiden hinnasta on kuitenkin alun perin ollut selvästi alhaisempi kuin sen osuus esimerkiksi savukkeiden hinnasta, veronkorotukset ovat merkinneet suhteellisesti maltillisempaa hinnannousua. Tällä hetkellä sikareiden ja pikkusikareiden hinnasta veroa on arvonlisävero huomioiden keskimäärin noin kaksi kolmasosaa, mutta hinnat vaihtelevat merkittävästi. Keskimäärin sikarit ja pikkusikarit maksavat noin 93 senttiä kappaleelta.

Sähkösavukeneesteet ovat Suomessa tulleet laajemmin markkinoille ja tupakkaverotuksen piiriin vuonna 2017. Verotusta ei sen jälkeen ole muutettu ja tietoa niiden hintojen muutoksesta on edelleen varsin vähän.

Kuumennettavia tupakkatuotteita ei veroilmoitustietojen mukaan ole Suomen markkinoilla.

Nikotiinipussien myynnin vapauduttua vuonna 2023 niiden hintataso oli noin viidestä seitsemään euroa rasialta. Rasioiden sisältämien nikotiinipussien määrä, paino ja nikotiinisäilytys vaihtelivat kuitenkin merkittävästi. Tupakkaveron arvioitiin nostavan esimerkiksi keskimääräisen noin kuuden euron hintaisen 12 gramman rasian hintaa 2,5 eurolla arvonlisäveron vaikutus huomioon ottaen. Tupakkaveron vaikutusta hintoihin ei kuitenkaan vielä pystytä arvioimaan, koska veroa sovelletaan vasta 1.7.2024 alkaen vuoden 2023 puolella kulutukseen luovutettuihin savuttomiin nikotiinituotteisiin. Tupakkaverovelvolliset tyypillisesti luovuttavat kulutukseen suuria määriä tuotteita ennen veron voimaantuloa, mikä käytännössä tarkoittaa, että vuoden alkupuoliskolla myynnissä on ollut pääasiassa vain tupakkaverottomia tuotteita.

Tupakkatuotteiden kulutus

Savukkeet muodostivat vuonna 2023 selvästi suurimman osan tupakkatuotteiden veropohjasta, tupakkatuotteiden määrässä mitattuna noin kaksi kolmasosaa. Kääretupakan osuus on vajaa viidennes ja sikareiden sekä pikkusikareiden noin kymmenesosa.

Suomessa kulutettiin arvioiden mukaan vuonna 2023 noin 2,9 miljardia savuketta. Savukkeiden verollinen kulutus kappaleina mitattuna on lähes puolittunut viimeisen kymmenen vuoden aikana ja viimeisen kolmen vuoden aikana se on pienentynyt noin viidenneksen.

Kääretupakkaa tai piippu- ja savuketupakkaa kulutettiin vuonna 2023 noin 0,6 miljoonaa kilogrammaa. Piippu- ja savuketupakan veroluokassa verotettavien tuotteiden osuus tästä oli noin puoli prosenttia. Piippu- ja savuketupakkana verotetaan myös esimerkiksi vesipiipputupakka. Verollinen kulutus on laskenut edellisen kolmen vuoden aikana noin kuudenneksen, mikä on sama kuin muutos kymmenen vuoden takaisesta.

Sikareita ja pikkusikareita kulutettiin vuonna 2023 noin 120 miljoonaa kappaletta. 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. Verollinen kulutus on laskenut edellisen kolmen vuoden aikana hieman yli kymmenen prosenttia.

Sikareiden ja pikkusikareiden sekä kääretupakan kulutusten arvioitiin erityisesti vuoden 2020 aikana kääntyneen kasvuun. Tähän vastattiin painottamalla vuosien 2022 ja 2023 veronkorotukset muita tupakkatuotteita enemmän näihin tuoteryhmiin. Sekä sikareiden ja pikkusikareiden että kääretupakan kulutukset ovat kääntyneet sittemmin laskuun.

Sähkösavukkeiden verollinen kulutus on toistaiseksi edelleen melko vähäistä. Sähkösavukeneiteitä verotettiin noin 9,7 miljoonaa millilitraa vuonna 2023, mikä oli hieman enemmän kuin vuotta aiemmin. Tästä valtaosa oli nikotiinipitoisia nesteitä, sillä nikotiinittomia sähkösavukeneiteitä on ilmoitettu verotettavaksi vain pieniä määriä.

Suomi on toistaiseksi yksi harvoista EU-maista, jossa kuumennettavia tupakkatuotteita ei ole laillisesti myynnissä.

Nikotiinipussien myynti vapautui huhtikuussa 2023 lääkelain tulkinnanmuutoksen seurauksena, minkä jälkeen markkina on edelleen kehittymässä eikä sen suuruudesta ole vielä tarkkaa tilastotietoa.

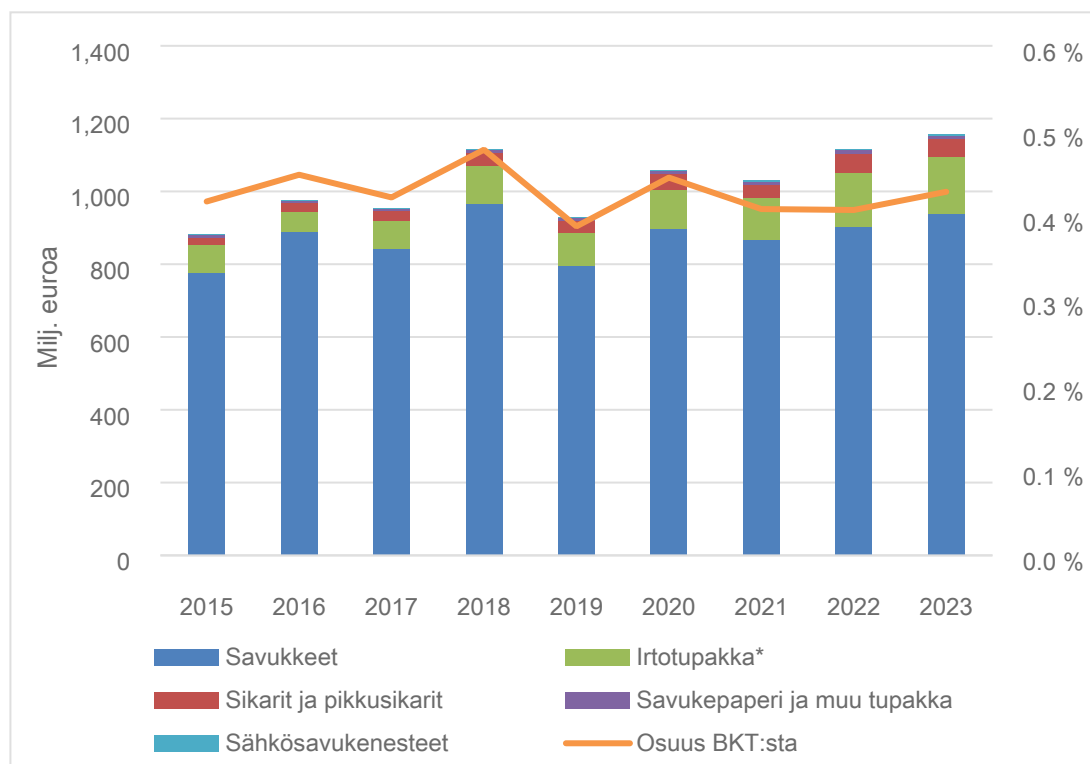
Tupakkaa sisältävän nuuskan käytöstä on olemassa vain kyselytutkimuksiin perustuvaa käytön yleisyyttä koskevaa tietoa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tupakkatilaston mukaan päivittäin nuuskaavien 20–64-vuotiaiden osuus oli neljä prosenttia ja satunnaisesti nuuskaavien kolme prosenttia vuonna 2022. Kyselytutkimuksen mukaan nuuskaaminen on viime vuosina yleistynyt. Vuonna 2023 nuuskaa käytti päivittäin 14–20-vuotiaista nuorista viisi prosenttia ja satunnaisesti neljä prosenttia.

Tupakkaveron veropohja on pidemmällä aikavälillä kokonaisuutena 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.

Verotuotot

Tupakkaveron tuotot ovat kasvaneet veronkorotusten myötä selvästi. Ennen vuodesta 2009 aloitettuja veronkorotuksia verotuotto oli 630 miljoonaa euroa, kun se vuonna 2023 nousi 1 156 miljoonaan euroon, josta savukkeiden osuus oli noin 80 prosenttia. Verotuoton kehitykseen liittyy vuosittain pientä vaihtelua riippuen siitä, miten toimijat ajoittavat varautumisensa veronkorotukseen eli luovuttavat tuotteita verottomasta varastosta verolliseen kulutukseen ennen korotusta. Vuonna 2021 verotuottoa kertyi veron eräpäivän myöhentymisen takia kassaperusteisesti vain 11 kuukaudelta. Kuten kuvasta 1 nähdään, tupakkaveron osuus bruttokansantuotteesta on pysynyt viime vuosina likimain samalla tasolla.

Kuva 1. Tupakkaveron tuoton kehitys



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 myös jakson 5.2 kuvasta 3 käy ilmi. Toistaiseksi tilastoimaton eli Suomessa verottamattomien tupakkatuotteiden kulutus on kuitenkin ollut suhteellisen vakaata.

Savukkeiden tilastoimattoman kulutuksen arvioidaan olevan noin 16–18 prosenttia kokonaiskulutuksesta, josta matkustajatuonnin osuus on arviolta noin 13 prosenttia. Salakuljetuksesta on olemassa vain karkeita arvioita, mutta sen suuruusluokaksi on vuosien saatossa arvioitu noin 3–5 prosenttia kokonaiskulutuksesta.

Matkustajatuontitutkimuksen¹ mukaan matkustajat toivat mukanaan ulkomaanmatkoilta noin 351 miljoonaa savuketta vuonna 2023. Tuotujen savukkeiden määrä on laskenut vuodesta 2006 verollisen kulutuksen laskun mukaisesti näiden suhteen pysyessä likimain samalla tasolla edeltävän 10 vuoden aikana. Koronapandemiasta ja matkustusrajoituksista johtuen matkustajatuonti laski vuosina 2020–2022, mikä näkyi likimain vastaavana kasvuna verollisessa kulutuksessa. 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.

¹ <https://vm.fi/-/savukkeiden-matkustajatuonti-lisaantyi-ja-nuuskan-vaheni-vuonna-2023>

Lisäksi tupakkatuotteiden maahantuontia rajoittaa se, että ETA-alueen ulkopuolelta tupakkatuotteita saa tuoda mukanaan vain yli 24 tuntia kestävältä matkalta.

Myös savukkeiden salakuljetuksen voidaan havaintojen perusteella sanoa olevan tällä hetkellä hallinnassa, mutta potentiaali salakuljetuksen lisääntymiseen on olemassa. Tupakan salakuljetus on kansainvälisten toimijoiden organisoimaa, ja suuret hintaerot voivat lisätä sitä herkästi. Aiemmin on arvioitu, että Suomeen on tullut väärennetyjä savukkeita hyvin vähän. Tullin havaintojen perusteella tilanne on tältä osin kuitenkin muuttunut viime vuosien aikana, kun laillisesti valmistetut savukkeet ovat olleet keväästä 2019 lähtien koko Euroopan unionissa tupakkatuotteiden jäljitettävyysselvointeiden piirissä. Havainnot paitsi Suomesta myös Euroopasta viittaavat, että tyyppillisesti tuoteväärennöksinä ilmenevien tupakkatuotteiden laitton valmistus on lisääntynyt ja sen myötä niiden salakuljetus myös Suomeen on lisääntynyt. Laillisesti valmistettujen savukkeiden salakuljetus vaikuttaa sen sijaan vähentyneen merkittävästi koko EU:n tasolla verrattuna aikaan ennen savukkeiden tuloa tupakkatuotteiden jäljitettävyysselvointeiden piiriin.

Samaan aikaan kun savukkeiden matkustajatuonti on vähentynyt samaan tapaan kuin verollinen myynti, on nuuskan matkustajatuonti ja laitton välittäminen pitkällä aikavälillä kasvanut. Kuten savukkeidenkin osalta, vuosina 2020–2022 matkustajien mukanaan tuomat määrät olivat tutkimusten mukaan pieniä, mikä selittyy koronapandemiasta ja matkustusrajoituksista johtuvalla matkustamisen vähentymisellä. Nuuskan tapaan matkustajat tuovat mukanaan myös nikotiinipusseja, joita tilataan myös internetistä. Nikotiinipussien matkustajatuonnin tai internetostojen kehityksestä ei ole olemassa vielä vertailukelpoista tutkimustietoa.

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, aiheutti tupakointi esimerkiksi vuonna 2020 arviolta noin 4 600 kuolemaa Suomessa. Tupakoinnista aiheutuvien terveydenhuollon kustannusten arvioitiin vuonna 2020 olleen noin 341 miljoonaa euroa ja tupakoinnista johtuvien yhteiskunnallisten kustannusten kaikkiaan noin 1,3 miljardia euroa.

Vuonna 2022 aikuisista 20–64-vuotiaista miehistä päivittäin tupakoi 12 prosenttia ja naisista 11 prosenttia. Nuorten tupakoinnin yleisyydessä on kouluastekohtaisia eroavaisuuksia. Vuonna 2023 perusopetuksen 8.- ja 9.-luokkalaisista viisi prosenttia tupakoi päivittäin, lukion ensimmäisen ja toisen vuoden opiskelijoista kaksi prosenttia ja ammattiin opiskelevista 14 prosenttia. Yliopisto-opiskelijoista vuonna 2021 päivittäin tupakoi viisi prosenttia ja ammattikorkeakouluopiskelijoista 8,5 prosenttia.

Nuuskaaminen on yleisintä 20–34-vuotiaiden miesten keskuudessa, joista 11 prosenttia ilmoitti nuuskaavansa päivittäin vuonna 2022. Naisilla nuuskaaminen on vähäistä. Vuonna 2023 nuuskaa käytti päivittäin 14–20-vuotiaista nuorista viisi prosenttia: tytöistä kaksi prosenttia ja pojista seitsemän prosenttia. Ammatillisissa oppilaitoksissa nuuskaa päivittäin käyttäviä poikia oli 17 prosenttia ja tyttöjä seitsemän prosenttia.

Nikotiinipussit ovat olleet vapaassa myynnissä huhtikuusta 2023 lähtien, minkä vuoksi käytön yleisyydestä ei vielä ole tarkkaa tietoa. Vuonna 2022 nikotiinipusseja käytti päivittäin tai satunnaisesti 20–64-vuotiaista miehistä kahdeksan prosenttia ja naisista kaksi prosenttia. Päivittäinen käyttö oli selvästi vähäisempää. Nuorista nikotiinipusseja päivittäin vuonna 2023

käytti perusopetuksen pojista neljä prosenttia ja ammattiin opiskelevista pojista viisi prosenttia, ja muissa ryhmissä käyttö oli satunnaisempaa.

Sähkösavukkeiden säännöllinen käyttö on pysynyt Suomessa vähäisenä aikuisväestön keskuudessa, mutta lisääntynyt selvästi nuorilla, joilla sähkösavukkeiden käyttö on noin kaksinkertaistunut vuodesta 2021 vuoteen 2023. Vuonna 2023 nuorista 16 prosenttia ilmoitti käyttävänsä päivittäin tai satunnaisesti sähkösavukkeita.

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 2016–2023. Veronkorotuksia on perusteltu sekä valtiontaloudellisilla että terveyspoliittisilla syillä. Veronkorotuksilla on tavoiteltu maltillista tupakkatuotteiden hintojen nousua ja siten tupakan aiheuttamien haittojen ehkäisemistä. Lisäksi esimerkiksi vuosina 2022 ja 2023 tehdyt merkittävät korotukset kääretupakan ja sikareiden sekä pikkusikareiden tupakkaveroon vaikuttivat osaltaan siihen, että niiden väliaikainen kulutuksen kasvu kääntyi laskuun. 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 verotuottojen laskuun ilman positiivisia terveysvaikutuksia.

Vuodesta 2009 lähtien tasaisesti toteutettuihin veronkorotuksiin perustunut tupakkaveropolitiikka 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.

Perinteisten tupakkaveron piirissä olevien 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. Lisäksi nuuskan matkustajatuonti ja laitton välittäminen ovat olleet pitkällä aikavälillä kasvussa.

Veronkorotusten lisäksi veropohjaa on laajennettu markkinoille tulleisiin uusiin tupakka- tai nikotiinituotteisiin tupakkaverolain ja tupakkalain tavoitteiden mukaisesti. Uusista tuotteista nikotiinipussien tupakkaveron vuotuiseksi tuottotavoitteeksi asetettiin hallitusohjelmassa 50

miljoonaa euroa. Veron vaikutuksia nikotiinipussien hintaan, kulutusmääriin, matkustajatuontiin tai laittomaan välittämiseen on vielä vaikea arvioida. Lisäksi nikotiinipussit ovat vasta tulossa tupakkalain tarkemman sääntelyn ja rajoitusten piiriin, millä myös voi olla näihin vaikutusta. Markkinoilla olevien sähkösavukeneiteiden saattamisessa tupakkaverotuksen piiriin on ollut haasteita erityisesti nikotiinittomien sähkösavukeneiteiden osalta.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti korottaa tupakkaveroa 100 miljoonalla eurolla vuosina 2026 ja 2027. Tämän lisäksi tavoitteena on kehysriihipäätöksen mukaisesti korottaa tupakkaveroa 50 miljoonalla eurolla vuonna 2025.

Veronkorotuksella tavoitellaan verotuottojen ohella tupakkatuotteiden hintojen nousua ja siten niiden aiheuttamien haittojen ehkäisemistä. Veronkorotuksen toteutustavassa huomioitaisiin kuitenkin kotimaisen hinnannousun vaikutus matkustajatuontiin, salakuljetukseen ja muihin harmaitiin markkinoihin. Hallitsematon matkustajatuonnin ja salakuljetuksen kasvu voisivat vaarantaa tupakkaverotuksen valtiontaloudelliset ja terveydelliset tavoitteet.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että tupakkaveroa korotettaisiin siten, että veronkorotus vastaisi hallitusohjelman ja kehysriihipäätöksen verotuottotavoitetta. Savukkeiden, kääretupakan, piippu- ja savuketupakan sekä sikareiden ja pikkusikareiden veroa korotettaisiin keskimäärin 27,1 prosenttia. Korotukset kohdistettaisiin yksikköperusteiseen veroon ja vähimmäisveroon. Savukkeiden osuus veronkorotuksesta olisi 114 miljoonaa euroa ja kääretupakan 27 miljoonaa euroa. Keskimääräiset veronkorotukset ja niiden vaikutus eri tupakkatuotteiden hintaan, kun korotukset ovat täysimääräisesti toteutuneet, on kootusti esitetty taulukossa 1. Lisäksi arvoverotuksen piirissä olevien tupakkatuotteiden osalta tupakkaveron nousu 1.9.2024 voimaan tulleen arvonlisäverotuksen korottamisen seurauksena sekä mahdollisesti myös tupakkatuotteiden tupakkaverottoman osuuden hinnan noustessa yleisen hinnannousun mukaisesti. Vähimmäisveron korotukset mitoitettaisiin niin, että prosentuaalinen veronkorotus olisi halvimmillä tupakkatuotteilla vähintään yhtä suuri kuin se on muilla tuotteilla huomioiden myös arvonlisäveronkorotuksen ja yleisen hinnannousun vaikutus niiden tupakkaveron määrään.

Taulukko 1. Ehdotetut tupakkaveron korotukset ja niiden vaikutus hintoihin

	Verotuoton kasvu milj. €	Tupakkaveron korotus	Tupakkaveron korotuksen aiheuttama hinnannousu	Tupakkaveron korotus arvonlisäveron korotus huomioiden	Hinnan nousu arvonlisäveronkorotus huomioiden
Savukkeet	114	27,1%	24,5 %	29,9 %	28,3 %
Kääretupakka	27	27,3 %	24,5 %	30,5 %	28,8 %
Piippu ja savuketupakka	0,2	27,3 %	22,7 %	30,3 %	26,4 %

	Verotuoton kasvu milj. €	Tupakkaveron korotus	Tupakkaveron korotuksen aiheuttama hinnannousu	Tupakkaveron korotus arvonlisäveron korotus huomioiden	Hinnan nousu arvonlisäveronkorotus huomioiden
Sikarit ja pikkusikarit	9	27,1 %	18,3 %	28,9 %	20,7 %
Yhteensä	150				

Tupakkaveron korotus ehdotetaan toteutettavaksi kuudessa vaiheessa. Ensimmäinen korotus tehtäisiin marraskuun 2024 alusta, toinen heinäkuun 2025 alusta, kolmas vuoden 2026 alusta, neljäs heinäkuun 2026 alusta, viides vuoden 2027 alusta ja viimeisin heinäkuun 2027 alusta. Maltilliset korotukset puolivuositain helpottaisivat veronkorotuksen vaikutusten seurantaan sen sijaan, että tehtäisiin huomattavan suuri kertaluonteinen korotus.

Savukkeiden yksikköveroa ehdotetaan korotettavaksi vaiheittain 9,43 sentistä 12,67 senttiin kappaleelta taulukon 2 mukaisesti. Savukkeiden arvoperusteisen veron ehdotetaan säilyvän ennallaan 52 prosentissa vähittäismyyntihinnasta. Savukkeiden vähimmäisveroa korotettaisiin vaiheittain nykyisestä 35,36 sentistä 46,16 senttiin kappaleelta. Vähimmäisvero tulisi käytännössä sovellettavaksi alle 12,89 euron hintaiseen 20 kappaleen savukeaskiin. Vähimmäisveron piirissä on tällä hetkellä noin viidennes savukkeista.

Taulukko 2. Savukkeiden yksikkövero ja vähimmäisvero korotuksen eri vaiheissa

Ajanjakso	Yksikkövero senttiä/kpl	Vähimmäisvero senttiä/kpl
1.11.2024–30.6.2025	9,97	37,16
1.7.–31.12.2025	10,51	38,96
1.1.–30.6.2026	11,05	40,76
1.7.–31.12.2026	11,59	42,56
1.1.–30.6.2027	12,13	44,36
1.7.2027–	12,67	46,16

Kääretupakan yksikköperusteista veroa ehdotetaan korotettavaksi vaiheittain 8,05 sentistä 10,69 senttiin grammalta taulukon 3 mukaisesti. Kääretupakan arvoperusteisen veron ehdotetaan säilyvän ennallaan 52 prosentissa vähittäismyyntihinnasta. Kääretupakan vähimmäisvero nousisi vaiheittain nykyisestä 27,37 sentistä 35,89 senttiin grammalta. Vähimmäisveroa sovellettaisiin käytännössä alle 14,54 euron hintaiseen 30 gramman kääretupakkapussiin. Vähimmäisveron piirissä on tällä hetkellä vain hyvin vähäinen määrä kääretupakkaa.

Taulukko 3. Kääretupakan yksikkövero ja vähimmäisvero korotuksen eri vaiheissa

Ajanjakso	Yksikkövero senttiä/g	Vähimmäisvero senttiä/g
1.11.2024–30.6.2025	8,49	28,79
1.7.–31.12.2025	8,93	30,21
1.1.–30.6.2026	9,37	31,63

Ajanjakso	Yksikkövero senttiä/g	Vähimmäisvero senttiä/g
1.7.–31.12.2026	9,81	33,05
1.1.–30.6.2027	10,25	34,47
1.7.2027–	10,69	35,89

Piippu- ja savuketupakan yksikköperusteista veroa ehdotetaan korotettavaksi vaiheittain 10,75 sentistä 15,31 senttiin grammalta arvoperusteisen veron säilyessä ennallaan 48 prosentissa taulukon 4 mukaisesti.

Taulukko 4. Piippu- ja savuketupakan yksikkövero korotuksen eri vaiheissa

Ajanjakso	Yksikkövero senttiä/g
1.11.2024–30.6.2025	11,51
1.7.–31.12.2025	12,27
1.1.–30.6.2026	13,03
1.7.–31.12.2026	13,79
1.1.–30.6.2027	14,55
1.7.2027–	15,31

Sikareiden ja pikkusikareiden yksikköperusteista veroa ehdotetaan korotettavaksi vaiheittain 12,58 sentistä 18,82 senttiin kappaleelta taulukon 5 mukaisesti. Arvoperusteinen vero säilyisi ennallaan 34 prosentissa. Sikareiden ja pikkusikareiden vähimmäisveroa ehdotetaan korotettavaksi 35,36 sentistä 46,16 senttiin kappaleelta, jolloin veron määrä olisi kappaletta kohti sama kuin vähimmäisveron piirissä olevilla savukkeilla. Vähimmäisveroa sovellettaisiin käytännössä alle 80,42 senttiä kappaleelta maksavaan tuotteeseen. Vähimmäisveron piirissä on tällä hetkellä noin viisi prosenttia sikareista ja pikkusikareista.

Taulukko 5. Sikareiden ja pikkusikareiden yksikkövero ja vähimmäisvero korotuksen eri vaiheissa

Ajanjakso	Yksikkövero senttiä/kpl	Vähimmäisvero senttiä/kpl
1.11.2024–30.6.2025	13,62	37,16
1.7.–31.12.2025	14,66	38,96
1.1.–30.6.2026	15,70	40,76
1.7.–31.12.2026	16,74	42,56
1.1.–30.6.2027	17,78	44,36
1.7.2027–	18,82	46,16

Sähkösavukenesiteiden veroa ei ehdoteta korotettavaksi, vaan sen ehdotetaan pysyvän 30 sentissä millilitralta. Verotason mitoitus veron käyttöönoton yhteydessä sisälsi epävarmuuksia, ja verotaso on eurooppalaisessa vertailussa edelleen korkea. Sähkösavukenesiteiden verotuksen kannalta tärkeintä on varmistaa, että niiden kulutus tulee mahdollisimman kattavasti verotuksen piiriin, mikä on toistaiseksi ollut ongelmallista. Verotettavaksi on esimerkiksi säännöllisesti tullut vain vähäisiä määriä nikotiinittomia sähkösavukenesiteitä.

Myös kuumennettavien tupakkatuotteiden vero säilyisi 30 sentissä grammalta. Niistä ei ole toistaiseksi tehty Suomessa veroilmoituksia.

Nikotiinipussit tulivat veron piiriin vuoden 2024 alusta eikä niiden tupakkaveroon ehdoteta muutoksia. Vasta voimaantulleen veron vaikutuksista ei ole juuri lainkaan tietoa, sillä nikotiinipussien laillisen myynnin markkinat eivät ole vielä vakiintuneet. Tupakkaverolain siirtymäsäännöksen mukaan veroa sovelletaan vuoden 2023 loppupuolella kulutukseen luovutettuihin savuttomiin nikotiinituotteisiin 1.7.2024 alkaen. Tämä tarkoittaa, että myynnissä on käytännössä vuoden 2024 alkupuoliskolla ollut pääasiassa vain vuoden 2023 puolella kulutukseen luovutettuja tupakkaverottomia tuotteita. Myöskään eduskunnan käsittelyssä olevan tupakkalain sääntelyn vaikutuksia tuotteiden hintoihin tai kulutukseen ei vielä tiedetä. Lisäksi nikotiinipussien kaltaisen nuuskan laittoman välittämisen kanavat ovat vakiintuneet, mikä voi kotimaisen hintatason tai sääntelyn kautta vaikuttaa siihen, kuinka suuri osuus kulutuksesta tulee olemaan kotimaista verollista myyntiä.

Sähkösavukeneiteiden, kuumennettavien tupakkatuotteiden ja savuttomien nikotiinituotteiden verollisen kulutuksen, matkustajatuonnin ja laittoman välittämisen kehityksestä tulee saada enemmän tietoa ennen mahdollisia muutoksia niiden verotukseen. Tarvittaessa muutoksia voidaan ehdottaa myöhemmin annettavalla hallituksen esityksellä.

Myös muun tupakkaa sisältävän tuotteen ja savukepaperin verojen ehdotetaan säilyvän ennallaan 60 prosentissa vähittäismyyntihinnasta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettavien veronkorotusten seurauksena valtion tupakkaverotuottojen arvioidaan kasvavan yhteensä 150 miljoonaa euroa vuoden 2027 lopun vuositasen vaikutuksena verrattuna tilanteeseen, jossa veromääriin ei tehtäisi muutoksia. Veronkorotuksen tuottovaikutus toteutuisi kassaperusteisesti täysimääräisenä vuonna 2028. Lisäksi ensimmäisen veronkorotuksen toteuttaminen jo 1.11.2024 vuoden 2025 alun sijaan siirtää varastoinnista johtuen todennäköisesti kassaperusteisesti verotuottoa vuodelta 2025 vuodelle 2024. Varastoitavat tuotteet verotetaan nykyisin voimassaolevilla vuoden 2024 veroperusteilla ja niistä kertyvä verotuotto on arviolta noin 400–500 miljoonaa euroa. Siirtyvän verotuoton määrään liittyy epävarmuutta ja se riippuu siitä, missä määrin verovelvolliset varastoivat tuotteita. Jos varastoinnin määrä on esimerkiksi tavanomaista pienempää, siirtyy verotuottoa vuodelta 2025 vuodelle 2024 vähemmän ja suurempi määrä tupakkatuotteita tulee verotetuksi korkeammalla verolla.

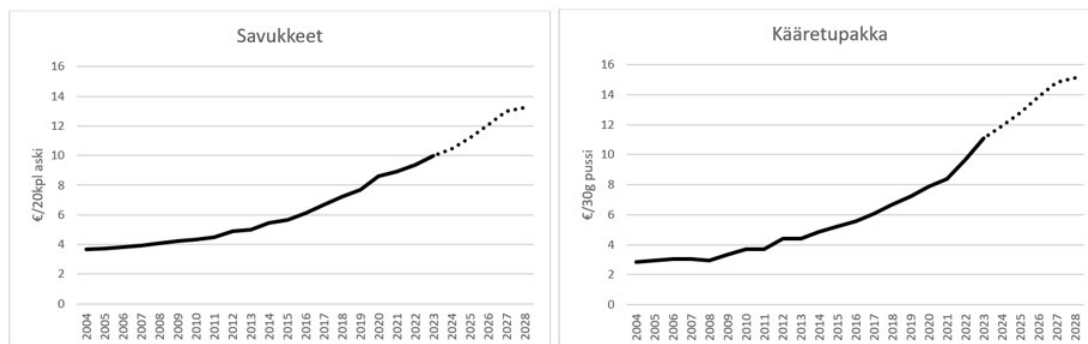
Verovelvollisten varautuminen tupakkaveron korotuksiin on yleisesti tiedossa, ja veronkorotuksia edeltävän varastoinnin suuruutta ja vaikutuksia pyritään ennakoimaan. Toisin kuin muissa valmisteveroissa tupakkaverovelvolliset eivät voi varastoinnilla kasvattaa tuotteista saamiaan katteita, koska arvoperusteinen tupakkavero on maksettava siitä hinnasta, jolla tupakkatuotteita myydään kuluttajille. Lisäksi tupakkaverolain mukaan verovelvollisen on ennen niiden tupakkatuotteiden luovuttamista kulutukseen Suomessa, joita verotetaan arvoperusteisesti tai vähimmäisverolla, varustettava tuotteet vähittäismyyntipäällyksiin suojakelmun alle kiinnitettävillä hintalipukkeilla tai vähittäismyyntipakkauksiin painettavalla tekstillä, josta käy ilmi vähittäismyyntihinta. 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 eli verollinen kulutus ei vähene odotusten mukaisesti tai jos tupakkatuotteiden hinnat kasvavat odotettua enemmän. Tupakkaveron kassaperusteiseen tuottoon on sisältynyt vaihtelua kalenterivuodesta toiseen sen mukaan, miten toimijat ovat ajoittaneet veronkorotuksia edeltävän varastoinnin ja miten varastotasoja on muutettu.

Tupakkaveron tuoton arviointia vaikeuttaa osaltaan myös se, ettei vielä ole tietoa nikotiinipussien kulutuksesta eikä veron ja saatavuuden muutoksen vaikutuksista verolliseen kulutukseen. On myös mahdollista, että nikotiinipussien kulutuksen kasvu korvaa muiden tupakkaveron piiriin kuuluvien tuotteiden kulutusta ja vähentää sitä kautta tupakkaveron kokonaistuottoa. Toisaalta on mahdollista, että nikotiinipussit korvaavat myös veron ulkopuolella olevaa nuuskan kulutusta. Toisaalta myös erilaisten tupakka- tai nikotiinituotteiden rinnakkaiskäyttö on yleistä eikä tietyn tuotteen käyttö välttämättä korvautu toisella, vaan tuotteita saatetaan käyttää aiempaa enemmän rinnakkain.

Veronkorotusten seurauksena savukkeiden keskihinnan arvioidaan nousevan ennustettu inflaatio ja 1.9.2024 voimaantullut arvonnalisäveron korotus huomioiden yli 2,9 eurolla 20 kappaleen savukeaskilta, eli keskimäärin lähes 13,20 euroon, kuten kuvasta 2 käy ilmi. Euromääräisesti hinnat muuttuisivat edellä kuvattujen tekijöiden johdosta likimain yhtä paljon kaiken hintaisilla savukkeilla – kalleimmalle kymmenennekselle noin viisi senttiä askilta halvimpia enemmän. Hinta-arvioissa on oletettu, että veronkorotukset siirtyisivät täysimääräisinä hintoihin, mikä on todennäköistä huomioiden tupakkaveron suuren osuuden savukkeiden hinnassa sekä kokemukset aiempien veronkorotusten vaikutuksista hintoihin.

Kuva 2. Savukkeiden ja kääretupakan keskihintojen kehitykset sekä ennustetut hintakehitykset ehdotettujen veronkorotusten seurauksena



Kuten kuvasta 2 käy ilmi, kääretupakkapussin hinta nousisi yhteensä lähes 3,4 euroa 30 grammalta, mikä tarkoittaa savukkeiksi muutettuna noin 1,7 euroa 20 kappaleelta riippuen siitä, miten paljon yhdessä savukkeessa on kääretupakkaa. Sikareiden ja pikkusikareiden hinnat nousisivat yhteensä keskimäärin lähes 20 senttiä kappaleelta vaihtelun ollessa kuitenkin suurta.

Ehdotettujen tupakkaveron korotusten takia kuluttajahintaindeksin muutoksen ennustetaan olevan vuositasolla veronkorotuksen takia noin 0,3 prosenttiyksikköä suurempi kuin ilman

korotusta. Ehdotetuilla veromuutoksilla olisi jonkun verran vaikutusta muihin julkisen talouden verojen tuottoihin, minkä lisäksi ehdotetut veromuutokset kasvattaisivat indeksisidonnaisia tulonsiirtomenoja. Ehdotettujen veromuutosten julkista taloutta vahvistavan vaikutuksen arvioidaan olevan vuonna 2027 noin 80 miljoonaa euroa.

Verotuottoarvioissa on huomioitu eri tupakkatuotteiden veropohjan kehitys. Erityisesti savukkeiden verollisen kulutuksen oletetaan arvioissa olevan laskussa myös ilman veronkorotuksia. Verollisen kulutuksen arvioidaan veronkorotuksen vuoksi vähenevän edelleen. 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 savukkeiden kulutuksen arvioidaan vähenevän lähes kahdeksan prosenttia verrattuna tilanteeseen, jossa veronkorotuksia ei tehtäisi. Arvio sisältää epävarmuutta johtuen käytetystä joustoarviosta, joka ei välttämättä vastaa muutoksia tulevaisuudessa tupakka- ja nikotiinituotteiden markkinoiden muuttuessa. Lisäksi osa kulutuksen vähenemisestä voi tapahtua pidemmällä aikavälillä tai korvautua lisääntyneellä verovapaalla matkustajatuonnilla, salakuljetuksella ja muulla verotuksen ulkopuolelle jäävälle harmaatuonnilla, jolloin kokonaiskulutuksen väheneminen voi jäädä pienemmäksi.

Hintamuutokset voivat myös johtaa siihen, että tapahtuu kulutuksen siirtymää eri tupakkatuoteryhmien välillä. Veronkorotusten seurauksena savukkeiden hintaero kasvaa myös laittomilla markkinoilla myytävään nuuskaan nähden, joten kulutus saattaa joiltain osin siirtyä Suomessa verollisiin 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.

Veronkorotuksista aiheutuvien hintamuutosten täytäntöönpanosta aiheutuisi toimijoille jonkin verran kustannuksia ja hallinnollista työtä.

Veromuutosten toimeenpanoon liittyvistä tietojärjestelmien päivityksistä aiheutuisi Verohallinnolle ja Tullille vähäisiä kertaluonteisia kustannuksia.

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. 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 jopa 95 prosenttia vähittäismyyntihinnasta, ja kalleimpien noin 88 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 osittain seurannut inflaatiota sellaisinakin vuosina, joina veronkorotuksia ei ole tehty. Lisäksi on huomattava, että Suomessa savukkeiden verorakenne painottuu jo nykyisin suurelta osin yksikköperusteiseen verotukseen yksikköperusteisen vähimmäisveron ansiosta. Voidaankin arvioida, että Suomen verorakenne, joka perustuu korkeaan verorasitukseen kaikissa hintakategorioissa, on toimiva sekä tupakkapolitiikan että veropolitiikan kannalta tupakkaveron osuuden loppuhinnasta ollessa Euroopan suurimpia.

Veronkorotus voitaisiin myös painottaa prosentuaalisesti eri suuruisena eri tupakkatuotteisiin. Viimeaikainen verollisen kulutuksen väheneminen on ollut savukkeiden, kääretupakan sekä sikareiden ja pikkusikareiden osalta lähes yhtä suurta, mikä puoltaa niille toisiaan vastaavia veronkorotuksia.

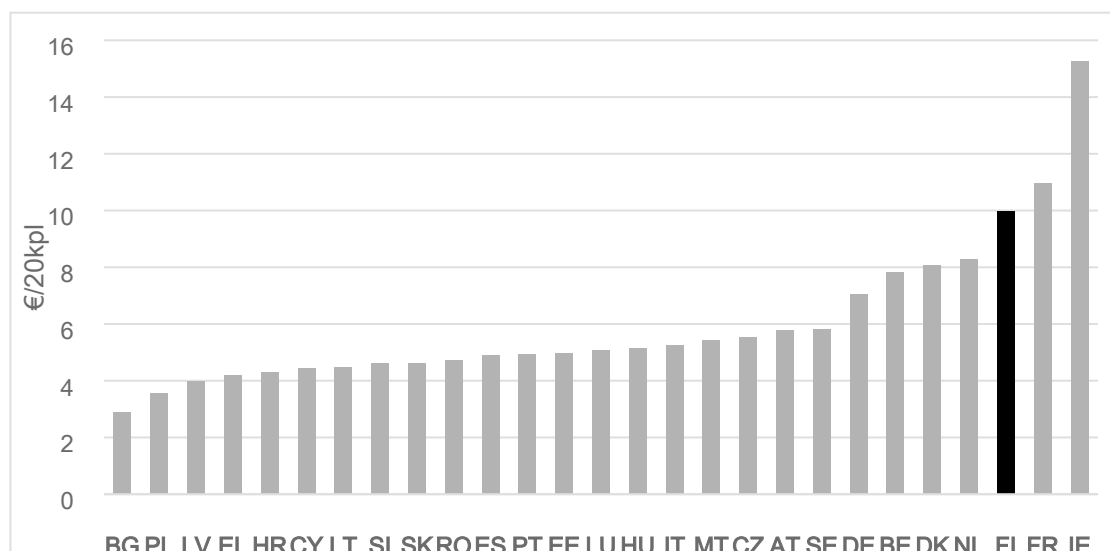
Veronkorotus voitaisiin kohdistaa myös niihin tuoteryhmiin, joiden veroa ei esitetä korotettavaksi. Jaksossa 4.1 perustellaan, miksi näiden tuoteryhmien tupakkaveroa ei tässä yhteydessä ehdoteta korotettavaksi.

5.2 Tupakkaverotus muissa EU-maissa

Tupakkaverotus vaihtelee EU:ssa merkittävästi ja erot ovat kasvaneet viime vuosina johtuen jäsenvaltioiden välisistä eroista hintatasossa ja tupakkapolitiikassa. Myös erot naapurimaiden välillä ovat suuria. 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 90 prosenttiin. Verotuksen rakenne yksikköveron ja arvoperusteisen veron välillä vaihtelee myös merkittävästi arvoperusteisen veron vaihdellessa yhden prosentin ja 55 prosentin välillä. Kahta lukuun ottamatta kaikissa maissa on käytössä myös vähimmäisvero. Suomessa savukkeiden keskihinta vuonna 2023 oli EU:n kolmanneksi korkein. Savukkeiden keskimääräiset hinnat vuonna 2023 on esitetty kuvassa 3.

Kuva 3. Savukkeiden keskimääräiset hinnat 2023



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 suuria muiden tupakkatuotteiden kuin savukkeiden markkinat eri maissa ovat. Kaikkien tupakkaveron alaisten tuotteiden vero on Suomessa EU:n korkeimpia.

6 Lausuntopalaute

Lausuntokierroksella esitysluonnoksesta saatiin 19 lausuntoa. Lausunnon toimittivat sosiaali- ja terveysministeriö, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Terveystieteiden tutkimuskeskus THL, Tulli, Verohallinto, Allergia-, Iho- ja Astmaliitto ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Päivittäistavarakauppa ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Suomen ASH ry, Suomen Luustoliitto ry, Suomen Lääkäriliitto, Suomen Yrittäjät ry, Tupakkateollisuusliitto ry, Vapers Finland ry ja Veronmaksajain Keskusliitto ry.

Tupakkaveron korottamista kannatettiin lausunnoissa laajalti. Korotusten nähtiin tukevan tupakkalain tavoitteita. Joissain lausunnoissa veronkorotuksia pidettiin määrältään liian suurina ja todettiin, että veronkorotukset saattavat siirtää kulutusta tilastoidusta tilastoimattomaan enenevässä määrin.

Eräissä lausunnoissa arvioitiin tuotevääreännöksiä ilmenevien tupakkatuotteiden laittoman valmistuksen ja sen myötä myös niiden salakuljetuksen Suomeen lisääntyneen samalla kun laillisesti valmistettujen savukkeiden salakuljetus on vaikuttanut vähentyneen verrattuna aikaan ennen savukkeiden tuloa tupakkatuotteiden jäljitettävyysselvointien piiriin. Toisessa lausunnoissa arvioitiin tuotevääreännösten kasvaneen osuuden viittaavan järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Joissain lausunnoissa painotettiin, että tupakkaveron ja siihen tehtävien korotusten vaikutuksia verokertymään, matkustajatuontiin sekä laittomiin markkinoihin tulee seurata tarkasti. Joissain lausunnoissa esitettiin, että sähkösavukeneiteiden, kuumennettavien tupakkatuotteiden ja nikotiinipussien käytön kehittymistä seurataan tarkasti, verotuksen toimeenpanossa tunnistettuihin ongelmiin puututaan ja verotusta korotetaan mahdollisuuksien mukaan mahdollisimman pian, jotta muun muassa ehkäistäisiin nuorten nikotiiniriippuvuuden syntyä. Eräissä lausunnoissa ehdotettiin sähkösavukeneiteiden ja nikotiinipussien ottamista veronkorotusten piiriin välittömästi. Eräissä lausunnoissa kehoitettiin puolestaan alentamaan sähkösavukeneiteiden ja nikotiinipussien veroa nykyisestään perustuen muun muassa kansainvälisesti verrattuna korkeaan verotukseen ja tuotteiden rooliin tupakointia korvaavana vaihtoehtona. Eräissä lausunnoissa huomautettiin, että tietyn tupakka- tai nikotiinituotteen käyttö ei välttämättä puhtaasti korvautu toisella, vaan tuotteita saatetaan käyttää aiempaa enemmän rinnakkain.

Joissain lausunnoissa pidettiin vaikutusten seurannan kannalta perusteltuna, että korotukset tehdään useassa vaiheessa. Joissain taas todettiin, että suuremmalla kertakorotuksella voisi olla suurempi vaikutus kulutuksen pienentymiseen ja se pienentäisi hallinnollisia kustannuksia. Eräissä lausunnoissa ensimmäisen korotuksen voimaantuloaika pidettiin ongelmallisena ja toivottiin, että tupakkatuotteiden veronkorotuksia edeltävää ennakkoarastointia rajoitettaisiin. Eräissä lausunnoissa esitettiin, että lain voimaantulo siirretään alkamaan 1.1.2025.

Eräässä lausunnossa esitettiin, että tupakkaverolain 7 §:n 3 momentin sähkösavukenesteen määritelmä laajennettaisiin koskemaan myös höyrystettäväksi tarkoitettua nikotiinia sisältävää nestettä, jonka nikotiinipitoisuus on yli 20 milligrammaa millilitrassa. Eräässä lausunnossa huomautettiin, että mikäli vähittäismyyntipaikoissa myynnissä olevia vähittäismyyntipakkauksia täytyy palauttaa verotuksen muutosten vuoksi toimitusketjussa taaksepäin, tulee varmistua siitä, että tupakkatuotteiden jäljitettävyyjärjestelmän vaatimuksia noudatetaan. Eräässä lausunnossa painotettiin hintajoustoarvioon liittyvää epävarmuutta.

Esityksen perusteluja on lausuntojen johdosta täydennetty muutamain paikoin. Lausunnot eivät kuitenkaan anna aihetta muuttaa lakiehdotusta esityksestä ilmenevillä perusteilla. Kysymyksellä yli 20 milligrammaa millilitrassa nikotiinia sisältävien sähkösavukenesiteiden verotuksesta on liittymäkohta tupakkalakiin, minkä vuoksi asiaa selvitetään erikseen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa.

7 Säännöskohtaiset perustelut

Liite. Lain liitteen verotaulukossa säädetään tupakkatuotteista suoritettavasta tupakkaverosta. Verotaulukkoa muutettaisiin ehdotusten mukaisesti. Koska veronkorotukset toteutettaisiin kuudessa vaiheessa, liitteeseen lisättäisiin kunakin ajanjaksona sovellettava verotaulukko. Verotaulukkoa A sovellettaisiin ajalla 1.11.2024–30.6.2025, verotaulukkoa B ajalla 1.7.–31.12.2025, verotaulukkoa C ajalla 1.1.–30.6.2026, verotaulukkoa D ajalla 1.7.–31.12.2026, verotaulukkoa E ajalla 1.1.–30.6.2027 ja verotaulukkoa F 1.7.2027 lukien.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.11.2024. Sovellettava verotaulukko muuttuisi 1.7.2025 lähtien puolen vuoden välein.

9 Suhde muihin esityksiin

Esitys lisää valtion tupakkaverotuottoja vuodesta 2024 alkaen. Vuoden 2024 osalta tupakkaverotuloarvion muutos otetaan huomioon seuraavassa valtion vuoden 2024 lisätalousarvioesityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tupakkaverosta annetun lain (1470/1994) liite, sellaisena kuin se on laissa
1131/2023, seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 19.9.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Valtiovarainministeri Riikka Purra

VEROTAULUKKO A
Sovelletaan 1.11.2024–30.6.2025

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	9,97/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	37,16/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	13,62/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	37,16/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	13,62/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	37,16/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	11,51/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	8,49/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	28,79/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	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	10,00/g	10,0
-- Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	14,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	30,00/ml	

VEROTAULUKKO B
Sovelletaan 1.7.–31.12.2025

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	10,51/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	38,96/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	14,66/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	38,96/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	14,66/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	38,96/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	12,27/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	8,93/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	30,21/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	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	10,00/g	10,0
-- Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	14,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	30,00/ml	

VEROTAULUKKO C
Sovelletaan 1.1.–30.6.2026

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	11,05/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	40,76/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	15,70/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	40,76/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	15,70/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	40,76/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	13,03/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	9,37/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	31,63/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	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	10,00/g	10,0
-- Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	14,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	30,00/ml	

VEROTAULUKKO D
Sovelletaan 1.7.–31.12.2026

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	11,59/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	42,56/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	16,74/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	42,56/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	16,74/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	42,56/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	13,79/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	9,81/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	33,05/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	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	10,00/g	10,0
-- Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	14,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	30,00/ml	

VEROTAULUKKO E
Sovelletaan 1.1.–30.6.2027

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	12,13/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	44,36/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	17,78/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	44,36/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	17,78/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	44,36/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	14,55/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	10,25/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	34,47/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	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	10,00/g	10,0
-- Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	14,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	30,00/ml	

VEROTAULUKKO F
Sovelletaan 1.7.2027 lukien

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	12,67/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	46,16/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	18,82/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	46,16/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	18,82/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	46,16/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	15,31/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	10,69/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	35,89/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	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	10,00/g	10,0
--Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	14,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	30,00/ml	

Laki

tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tupakkaverosta annetun lain (1470/1994) liite, sellaisena kuin se on laissa
1131/2023, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

VEROTAULUKKO

Tuote	Tuoteryhmä	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	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	10,00/g	10,0
-- Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	14,00/g	—
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	30,00/ml	

Ehdotus

VEROTAULUKKO A
Sovelletaan 1.11.2024–30.6.2025

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	9,97/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	37,16/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	13,62/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	37,16/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	13,62/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	37,16/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	11,51/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	8,49/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	28,79/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	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	10,00/g	10,0
--Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	14,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	30,00/ml	

VEROTAULUKKO B
Sovelletaan 1.7.–31.12.2025

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
-------	-------------	-----------------	------------------------------------

			hinnasta
Savukkeet	1.	10,51/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	38,96/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	14,66/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	38,96/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	14,66/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	38,96/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	12,27/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	8,93/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	30,21/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	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	10,00/g	10,0
--Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	14,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	30,00/ml	

VEROTAULUKKO C
Sovelletaan 1.1.–30.6.2026

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	11,05/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	40,76/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	15,70/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	40,76/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	15,70/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	40,76/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	13,03/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	9,37/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	31,63/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	—

Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	10,00/g	10,0
--Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	14,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	30,00/ml	

VEROTAULUKKO D
Sovelletaan 1.7.–31.12.2026

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	11,59/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	42,56/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	16,74/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	42,56/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	16,74/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	42,56/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	13,79/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	9,81/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	33,05/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	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	10,00/g	10,0
--Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	14,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	30,00/ml	

VEROTAULUKKO E
Sovelletaan 1.1.–30.6.2027

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	12,13/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	44,36/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	17,78/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	44,36/kpl	—

-- Pikkusikarit	2B.	17,78/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	44,36/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	14,55/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	10,25/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	34,47/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	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	10,00/g	10,0
--Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	14,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	30,00/ml	

VEROTAULUKKO F

Sovelletaan 1.7.2027 lukien

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	12,67/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	46,16/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	18,82/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	46,16/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	18,82/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	46,16/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	15,31/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	10,69/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	35,89/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	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	10,00/g	10,0
--Muun kuin nestemäisen savuttoman	9A.	14,00/g	
	33		

nikotiinituotteen vähimmäisvero Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	30,00/ml
--	-----	----------