

U 39/2025 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista neuvoston direktiiviksi tupakkaan ja tupakanvastikkeisiin sovellettavien valmisteverojen rakenteesta ja verokannoista (uudelleenlaadittu) sekä neuvoston direktiiviksi direktiivin (EU) 2020/262 muuttamisesta tupakkaan ja tupakanvastikkeisiin sovellettavan valmisteveron yleisen järjestelmän osalta (tupakkaverodirektiivin uudistaminen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 16 päivänä heinäkuuta 2025 antamat ehdotukset neuvoston direktiiviksi tupakkaan ja tupakanvastikkeisiin sovellettavien valmisteverojen rakenteesta ja verokannoista (uudelleenlaadittu) ja neuvoston direktiiviksi direktiivin (EU) 2020/262 muuttamisesta tupakkaan ja tupakanvastikkeisiin sovellettavan valmisteveron yleisen järjestelmän osalta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 18.9.2025

Valtiovarainministeri Riikka Purra

Lainsäädäntöneuvos Pia Kivimies

11.9.2025

EHDOTUKSET NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI TUPAKKAAN JA TUPAKANVASTIKKEISIIN SOVELLETTAVIEN VALMISTEVEROJEN RAKENTEESTA JA VEROKANNOISTA (UDELLEENLAADITTU) JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI DIREKTIIVIN (EU) 2020/262 MUUTTAMISESTA TUPAKKAAN JA TUPAKANVASTIKKEISIIN SOVELLETTAVAN VALMISTEVERON YLEISEN JÄRJESTELMÄN OSALTA

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 16.7.2025 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi tupakkaan ja tupakanvastikkeisiin sovellettavien valmisteverojen rakenteesta ja verokannoista (uudelleenlaadittu), COM(2025) 580 final.

Samassa yhteydessä komissio antoi myös ehdotuksen direktiivin (EU) 2020/262 muuttamisesta tupakkaan ja tupakanvastikkeisiin sovellettavan valmisteveron yleisen järjestelmän osalta, COM(2025) 581 final, joka on uudelleenlaadittavaan direktiiviin liittyvä teknisluonteinen ehdotus.

Näiden ehdotusten rinnalla komissio antoi 16.7.2025 ehdotuksen omien varojen päätöksen muuttamiseksi osana rahoituskehusehdotusta, COM (2025) 574 final. Ehdotuksessa esitetään muun muassa uusia omia varoja, joista yksi perustuisi tupakan ja tupakanvastikkeiden vähimmäisvalmisteveroon (TEDOR). Komission ehdotuksen mukaan 15 prosenttia laskennallisista vähimmäisverotuotoista ohjattaisiin EU:n budjettiin. Nykyisin valmisteverot ovat tuloa yksinomaan jäsenvaltioiden kansalliseen talousarvioon. Vaikka omia varoja koskeva ehdotus ei ole oikeudellisesti sidoksissa edellä mainittuihin direktiiviehdotuksiin, se pohjautuu niiden poliittisiin linjauksiin. Komission mukaan omia varoja koskeva ehdotus vahvistaisi EU:n sitoumusta suojella ja parantaa kansalaisten yleistä terveyttä sekä lieventää mainittujen direktiivien soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden rajat ylittävistä kaupasta aiheutuvia vääristymiä.

1.1 Tupakkaverodirektiivin uudelleen laatimista koskeva ehdotus

Kyse on valmistettuun tupakkaan sovellettavan valmisteveron rakenteesta ja verokannoista annetun neuvoston direktiivin 2011/64/EU (kodifikaatio), jäljempänä *tupakkaverodirektiivi*, muuttamisesta. Muutosten suuresta määrästä johtuen direktiivi laadittaisiin kokonaisuudessaan uudelleen (*recast*).

Tupakkaverodirektiivissä säädetään tupakkatuotteiden määritelmistä sekä tupakkaveron rakenteesta ja vähimmäisverotasosta. Direktiivi kattaa nykyisin savukkeet, sikarit ja pikkusikarit sekä savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan ja muun piippu- ja savuketupakan.

Tupakkaverodirektiivin tarkoituksena on varmistaa EU:n sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja samalla ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu. Vuoden 2011 direktiiviin ei ole tehty

muutoksia sen voimaantulon jälkeen. Tupakkatuotteiden markkinat ovat kuitenkin muuttuneet vuoden 2011 jälkeen merkittävästi, erityisesti uusien tuotetyyppien myötä.

Direktiiviehdotus on osa Euroopan unionin syöväntorjuntasuunnitelmaa (Europe's Beating Cancer Plan, 2021)¹, ja se pohjautuu direktiivin toimivuutta koskeviin komission arviointeihin.

Vuonna 2015 komissio antoi neuvostolle kertomuksen tupakkaverodirektiiviä koskevasta REFIT-arvioinnista.² Neuvosto kehotti kertomusta koskevissa päätelmissään komissiota antamaan säädösehdotuksen, jossa se ottaa huomioon neuvoston esittämät huomiot direktiivin muuttamiseksi.³ Komissio ei kuitenkaan antanut direktiiviehdotusta vaan jatkoi direktiivin toimivuuden arviointia.

Helmikuussa 2020 komissio julkaisi uuden kertomuksen⁴, jonka mukaan tupakkaverodirektiivi ei enää täysin saavuta sille asetettuja tavoitteita, joita ovat sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistaminen ja terveyden korkeatasoinen suojeleminen. Erityisesti sisämarkkinoiden toimintaan liittyvät hyödyt ovat ajan myötä vähentyneet, koska vähimmäisverotasoja koskevat säännökset ovat olleet vain rajallisen tehokkaita nostamaan verotasoja ja hintoja.

Kertomuksen mukaan tupakkaverodirektiivin nykyiset säännökset eivät enää hillitse tupakkatuotteiden kulutusta yhtä tehokkaasti kuin aiemmin. Tupakoivien suuri määrä on edelleen merkittävä huolenaihe EU:ssa. EU:n syöväntorjuntasuunnitelma korostaa verotuksen keskeistä roolia tupakan kulutuksen vähentämisessä ja nuorten suojelemisessa tupakoinnin aloittamiselta.

Nykyiset erot jäsenvaltioiden verotasoissa kannustavat joissain tapauksissa rajat ylittävään kauppaan, mikä voi johtaa merkittäviin verotulojen menetyksiin osassa jäsenvaltioita ja vastaavasti merkittäviin lisätuloihin toisissa. Rajat ylittävä kauppa herättää joissain jäsenvaltioissa huolta myös kansanterveyspolitiikan tehokkuudesta.

Kertomuksessa nostettiin esiin myös uusien tuotteiden, kuten sähkösavukkeiden, tulo markkinoille. Nämä tuotteet eivät kuulu tupakkaverodirektiivin piiriin, mikä on haaste EU:n sisämarkkinoiden toimivuudelle. Useat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön kansallisia valmisteveroja uusille tuotteille, mutta yhdenmukaisen verojärjestelmän puute vaikeuttaa markkinoiden kehityksen seuranta ja tuotteiden siirtojen valvontaa. Jos uusien tuotteiden verotusta halutaan yhdenmukaistaa, tupakkaverodirektiiviä on päivitettävä.

Tupakkatuotteiden laiton kauppa on komission mukaan edelleen merkittävä ongelma, ja raakatupakan päätyminen laittomaan valmistukseen EU:n alueella on kasvava huolenaihe.

Komissio korosti kertomuksessaan tarvetta kattavammalle lähestymistavalle, jossa huomioidaan kaikki tupakoinnin torjuntaan liittyvät näkökulmat, mukaan lukien kansanterveys, verotus, laittoman kaupan torjunta sekä ympäristövaikutukset.

¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union/cancer-plan-europe_fi

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0621>

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8483-2020-INIT/fi/pdf>

⁴ <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2020-02/10-02-2020-tobacco-taxation-report.pdf>

Kesäkuussa 2020 neuvosto pyysi komissiota esittämään lainsäädäntöehdotuksen direktiivin muuttamiseksi, jotta vältetään oikeudellinen epävarmuus ja sääntelyerot EU:ssa.

Myös Euroopan parlamentti on vuonna 2022 kannattanut tupakkaverodirektiivin ja vähimmäisverotasojen kunnianhimoista tarkistamista, jotta terveystavoitteiden saavuttamista voitaisiin paremmin edistää.⁵

1.2 Direktiivin (EU) 2020/262 muuttamista koskeva ehdotus

Valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä annetussa neuvoston direktiivissä (EU) 2020/262 (uudelleenlaadittu), jäljempänä *valmisteverotusdirektiivi*, vahvistetaan valmisteveron alaisia tuotteita koskevat yleiset järjestelyt, erityisesti tuotteiden tuotanto, varastointi ja siirto jäsenvaltioiden välillä. Direktiivillä on korvattu neuvoston direktiivi 2008/118/EY2. Valmisteverotusdirektiivin päätavoitteena on mahdollistaa tavaroiden vapaa liikkuvuus EU:ssa ja samalla varmistaa, että oikea määrä veroa kannetaan oikeassa jäsenvaltiossa.

Valmisteverotusdirektiiviin ehdotetut tekniluonteiset muutokset johtuvat tupakkaverodirektiivin tarkistamisesta.

2 Ehdotusten tavoitteet

Tupakkaverodirektiivin muuttamista koskevan ehdotuksen tavoitteena on varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja ihmisten terveyden korkeatasoinen suojeleminen sekä torjua petoksia ja turvata jäsenvaltioiden tuloja.

Tarkoituksena on päivittää vähimmäisverotasot, jotta varmistetaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja samalla korkeatasoinen terveydensuojelu Euroopan syöväntorjuntasuunnitelman tavoitteen mukaisesti. Tavoitteena on myös varmistaa uusien tuotteiden, erityisesti sähkösavukeneiteiden, kuumennettavan tupakan sekä uusien modernien suussa käytettävien tuotteiden, kuten nikotiinipussien, yhdenmukainen verokohtelu EU:ssa. Lisäksi tarkoituksena on sisällyttää raakatupakka valmisteveron alaisten tuotteiden siirtojen sähköiseen EMCS-valvontajärjestelmään (Excise Movement and Control System), jotta voitaisiin puuttua savukkeiden laittoman valmistuksen lisääntymiseen EU:ssa.

Lyhyellä aikavälillä (viiden vuoden kuluessa muutosten voimaantulosta) ehdotuksella pyritään ehkäisemään verotuksesta aiheutuvaa substituuotiota eri tupakkatuotteiden ja niitä korvaavien tuotteiden välillä sekä varmistamaan tuotteiden määrittelyn ja verotuksellisen luokittelun oikeudellinen selkeys. Laajentamalla siirto- ja valvontasäännösten soveltamista pyritään lyhyellä aikavälillä varmistamaan tehokas valmisteverohallinto, mukaan lukien tehokas valvonta, veronkanto sekä petosten ja veronkierron torjunta.

Keskipitkällä aikavälillä (15 vuoden kuluessa muutosten voimaantulosta) pyritään lähentämään jäsenvaltioiden verotasoa ja -järjestelmiä. Lisäksi suhteellisia hintatasoja pyritään nostamaan kulutuskäyttäytymiseen vaikuttamiseksi, tavoitteena vähentää tupakoinnin yleisyyttä Euroopan syöväntorjuntasuunnitelman mukaisesti vuoteen 2040 mennessä.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0082>

Valmisteverotusdirektiiviin ehdotettujen teknisluonteisten muutosten tavoitteena on varmistaa, että direktiivin säännöksiä sovellettaisiin myös tupakkaverodirektiivin soveltamisalaan lisättäviin tuotteisiin.

3 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

3.1 Tupakkaverodirektiivin uudelleen laatimista koskeva ehdotus

3.1.1 Direktiivin soveltamisalan muutokset

Tupakkaverodirektiivin soveltamisalaa laajennettaisiin. Veropohjaan lisättäisiin ensinnäkin tupakanvastikkeita (*tobacco related products*), joita olisivat sekä nikotiinipitoiset että nikotiinittomat sähkösavukenesheet, nikotiinipussit ja muut nikotiinituotteet. Uuden tuoteryhmän muodostaisi myös muu valmistettu tupakka (*other manufactured tobacco*), johon sisältyisivät muun muassa purutupakka ja nenänuuska, mutta ei nuuska, joka näin jäisi edelleen soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi eräitä perinteisten tupakkatuotteiden verokategorioita ja määritelmiä selkeytettäisiin.

Myös raakatupakka lisättäisiin direktiivin soveltamisalaan, jotta sen siirtoja EU:n alueella voitaisiin valvoa EMCS-järjestelmässä. Raakatupakan vähimmäisveroksi säädettäisiin nolla euroa, mutta jäsenvaltiot voisivat määrittää verotason omien tarpeidensa mukaan. Jos jäsenvaltio kantaisi raakatupakasta valmisteveroa, sen tulisi kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi palauttaa vero niissä tapauksissa, joissa raakatupakasta on jalostettu valmistettua tupakkaa.

3.1.2 Vähimmäisverotasojen muutokset

Voimassa olevassa direktiivissä tupakkatuotteiden vähimmäisverotaso määritellään tuoteryhmittäin nimellisinä eli kiinteinä määrinä, joita sovelletaan yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Komissio ehdottaa, että vähimmäisverojen rakennetta uudistettaisiin. Vähimmäisverot määritettäisiin osittain nimellisinä ja osittain kunkin jäsenvaltion ostovoiman perusteella. Verotaso tarkistettaisiin direktiivissä tarkemmin määritellyllä tavalla kolmen vuoden välein. Tarkistus perustuisi Eurostatin julkaiseman kaikki tuotteet kattavan yhdenmukaistetun kuluttajahintaindeksin muutoksiin.

Tupakkatuotteiden nykyisiä vähimmäisverotasoja korotettaisiin merkittävästi. Savukkeiden vähimmäisveron nimelliseen osaan tehtäisiin huomattava kertakorotus. Sikarien, pikkusikarien, muun piippu- ja savuketupakan, vesipiipputupakan, kuumennettavan tupakan sekä muun valmistetun tupakan vähimmäisveron nimellistä osaa nostettaisiin puolestaan vaiheittain kohti savukkeille asetettua vähimmäisveroa. Tavoitteena olisi kaventaa eri tuotteiden välistä veroeroa ja siten pienentää substituution riskiä. Korotukset toteutettaisiin neljän vuoden aikana, kahden vuoden välein.

Sähkösavukenesheetille säädettäisiin kaksi nikotiinipitoisuuden perustuvaa vähimmäisverotasoa. Raakatupakan vähimmäisverotasoiksi ehdotetaan nolla euroa.

3.1.3 Toimivallan siirto komissiolle

Komissio valtuutettaisiin antamaan delegeoituja säädöksiä, joilla se voi päivittää direktiiviin yhdenmukaistetun kuluttajahintaindeksin muutoksista johtuvia vähimmäisverotasojen muutoksia direktiivissä säädetyllä tavalla.

3.1.4 Muut ehdotukset ja voimaantulo

Tupakkaverodirektiivin jäsenvaltiolle valinnainen säännös vapauttaa viranomaisen valvonnassa hävitetty valmistettu tupakka valmisteverosta kumottaisiin. Tupakkaan ja tupakanvastikkeisiin sovellettaisiin jatkossa vastaavia valmisteverotusdirektiivin hävittämistä koskevia säännöksiä kuin muihin yhdenmukaistetun valmisteveron alaisiin tuotteisiin. Valmisteverotusdirektiivin mukaan viranomaisen luvalla hävitetyistä tuotteista ei kanneta valmisteveroa.

Tupakkaverodirektiivistä poistettaisiin vanhentuneet säännökset tarpeettomina. Kyse on ajallisesti jo päättyneitä siirtymäaikoja ja poikkeuksia koskevista säännöksistä.

Jäsenvaltioiden olisi annettava ja julkaistava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 31.12.2027. Säännöksiä olisi sovellettava 1.1.2028 alkaen.

3.2 Direktiivin (EU) 2020/262 muuttamista koskeva ehdotus

Valmisteverotusdirektiivin soveltamisalasäännöstä päivitetäisiin teknisluonteisesti siten, että se kattaisi jatkossa myös tupakkaverodirektiivin piiriin lisättävät tuotteet. Näitä olisivat valmistettua tupakkaa korvaavat tuotteet, jotka sisältävät joko tupakkaa tai nikotiinia, sekä raakatupakka.

Lisäksi tupakanviljelijät sekä tupakanviljelijöiden järjestöt ja yhdistykset vapautettaisiin valmisteverotusdirektiivin valvonta- ja siirtomenettelyjä koskevista vaatimuksista, jos ne eivät osallistu kuivatun tupakan jalostamiseen tupakkatuotteiksi. Vapautuksen tarkoituksena on välttää hallinnollista taakkaa ja ottaa huomioon se, että tällaiseen toimintaan liittyvä petosriski on vähäinen.

4 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Direktiiviehdotukset perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklaan, jonka mukaan direktiivistä päätetään erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä. Direktiivin hyväksyminen edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Neuvosto kuulee Euroopan parlamenttia ja Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa menettelyn aikana.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan mukaan unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii muilla kuin sen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla ainoastaan, jos suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla kuin keskushallinnon tasolla tai alueellisella tai paikallisella tasolla. Toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (suhteellisuusperiaate).

Komission mukaan ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Komissio perustelee tupakkaverodirektiivin muutosehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta sillä, että ehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin, vaan ne edellyttävät direktiivin muuttamista EU:n tasolla.

Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat torjuneet EU:n vähimmäisverotuksen reaaliarvon heikkenemistä korottamalla kansallisia valmisteverojaan, jotta verotuksen teho säilyisi. Kuluttajat voivat kuitenkin saada halvempia tupakkatuotteita rajat ylittävän kaupan, tupakkatuotteita korvaavien tuotteiden ja laittomien markkinoiden vuoksi, mikä heikentää kansanterveyspolitiikkaa. Lisäksi eräiden tupakkatuotteiden epäselvät määritelmät direktiivissä ovat johtaneet erilaisiin kansallisiin ratkaisuihin verotuksessa ja johtaneet veronkiertoon. Myös perinteisiä tupakkatuotteita korvaavia uusia tuotteita koskevan EU-säätelyn puute on johtanut jäsenvaltioissa erilaisiin kansallisiin ratkaisuihin. Erilaiset kansalliset lähestymistavat vääristävät kilpailua, estävät sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja heikentävät tupakoinnin torjuntaa. Laittomien ja väärennetyjen tupakkatuotteiden ehkäisyn kannalta on ongelmallista, että raakatupakan rajat ylittäviä siirtoja ei voida tehokkaasti valvoa, koska asianmukaista EU-tason valvontasäätelyä ei ole. On näyttöä siitä, että raakatupakkaa ohjautuu yhä enemmän laittomaan savukkeiden valmistukseen EU:n sisällä.

Ehdotuksessa keskitytään jäsenvaltioiden rajat ylittäviin kysymyksiin, joten komissio katsoo suhteellisuusperiaatteen osalta, ettei muutosehdotuksessa ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvoston kanta vastaa komission näkemystä ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta.

5 Ehdotusten vaikutukset

5.1 Vaikutukset EU:n tasolla

Komissio on arvioinut tupakkaverodirektiivin muuttamista koskevan ehdotuksensa vaikutuksia unionin tasolla.

Komission arvion mukaan vähimmäisverotasiin ehdotettu huomattava korotus vähentäisi tupakoinnin yleisyyttä EU:ssa 20,8 prosenttiin nykyisestä 24 prosentista (yli 15-vuotiaiden keskuudessa). Tämä edistäisi Euroopan syöväntorjuntasuunnitelman pitkän aikavälin tavoitetta luoda vuoteen 2040 mennessä ”tupakaton sukupolvi”, jossa alle 5 % väestöstä käyttää tupakkaa.

Vähimmäisverotasoja koskeva ehdotus voisi myös nostaa valmisteveroa merkittävästi lähes puolessa jäsenvaltioista, ja joissakin jäsenvaltioissa se voisi nostaa ennätyksellisen paljon niiden tuotteiden veroa, joiden vero on ollut hyvin matala, kuten sikareilla ja pikkusikareilla. Tämä vaikeuttaa markkinavaikutusten, kuten myynnin laskun ja yrityksille aiheutuvien hallinnollisten kustannusten, arviointia. Osittainen ostovoimaan perustuva lähestymistapa kuitenkin lieventää näitä vaikutuksia ja mahdollistaa kunnianhimoisemmat tavoitteet.

Komissio on arvioinut, että uusien tuotteiden määritelmien, verokohtelun sekä siirto- ja valvontavaatimusten yhtenäistäminen poistaisi sääntelyaukkoja, vähentäisi eri kansallisten ratkaisujen aiheuttamaa merkittävää verojärjestelmien pirstaloitumista ja parantaisi uusien tuotteiden markkinoiden toimivuutta. Korkeat vähimmäisverotasot pienentäisivät uusien tuotteiden ja perinteisten tupakkatuotteiden välistä verotuksellista eroa, mikä puolestaan vähentäisi verotuksesta johtuvaa substituuutiota.

Raakatupakan lisääminen tupakkaverodirektiivin soveltamisalaan antaisi viranomaisten käyttöön rajat ylittävien siirtojen sähköisen valvontajärjestelmän ja auttaisi havaitsemaan säännöstenvastaisuuksia ja väärinkäytöksiä mahdollisesti käytettäviä kuljetusreittejä. Raakatupakan vähimmäisveron nollaverotason vuoksi ehdotus olisi edelleen oikeasuhteinen veronkierron, petosten ja kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi.

Komission mukaan tupakkaverodirektiivin soveltamisalan laajennukset aiheuttaisivat talouden toimijoille hallinnollisten kustannusten maltillista kasvua. Kustannukset saattaisivat olla suurempia pk-yrityksille, erityisesti sähkösavukkeiden alalla, koska valmisteveronalaisiin tuotteisiin sovellettavat siirto- ja valvontavaatimukset edellyttävät uusia toimia. Uusien tuotteiden alalla toimivilla isoilla tupakkayhtiöillä on jo valmiudet noudattaa näitä sääntöjä.

Veroviranomaisille soveltamisalan laajennuksista aiheutuvat lisäkustannukset olisivat myös maltillisia, sillä ne jäsenvaltiot, jotka ovat jo ottaneet käyttöön valmisteverot uusille tuotteille ja raakatupakalle, soveltavat jo niihin vastaavia säännöksiä ja valvontatoimia kuin perinteisiin tupakkatuotteisiin.

Komission arvion mukaan yhdenmukaistettu valmisteverokohtelu sekä siirtoja ja valvontaa koskevien vaatimusten, kuten EMCS-järjestelmän, soveltaminen uusiin tuotteisiin poistaisi jäsenvaltioiden säännösten ja järjestelmien hajanaisuudesta johtuvat markkinaesteet ja loisi toimijoille, myös pk-yrityksille, uusia mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa muille markkinoille. Koska tupakka-alaa hallitsevat suurelta osin isot tupakkayhtiöt, valmisteverojärjestelmän käyttöönotosta arvioidaan aiheutuvan kielteisiä vaikutuksia pk-yrityksille lähinnä vain sähkösavukealalla ja selkeästi vähäisemmässä määrin raakatupakka-alalla ja rajatuilla toimialoilla (esim. savuton tupakkatuote).

Raakatupakan valvontavaatimusten käyttöönotto EU:n tasolla vähentäisi laittoman tupakan ja tupakkatuotteiden saatavuutta markkinoilla, jolloin lailliset toimijat kokisivat vähemmän kilpailupainetta harmaan talouden suunnalta. Tämä voisi osittain kompensoida muutoksista aiheutuvia lisäkustannuksia. Kustannusten ei arvioida vaikuttavan merkittävästi EU:ssa viljellyn tupakan kilpailukykyyn.

Komissio on arvioinut, että perinteisille tupakkatuotteille ehdotetut vähimmäisveron korotukset lisääisivät verotuloja EU:n alueella arviolta 14 miljardilla eurolla vuodessa. Uusien tuotteiden sisällyttäminen veron piiriin kasvattaisi verotuloja arviolta 0,9–1,7 miljardia euroa. Yhdenmukaistetun valmisteverojärjestelmän soveltaminen jatkossa myös raakatupakkaan puolestaan vähentäisi menetettyjä verotuloja arviolta noin 1,3 miljardilla eurolla vuodessa.

5.2 Ehdotusten vaikutukset Suomelle

Ehdotusten mukaisten direktiivien täytäntöönpano edellyttäisi muutoksia kansalliseen tupakkaverosta annettuun lakiin (1470/1994), jäljempänä *tupakkaverolaki*, sekä muutamia vähäisiä muutoksia myös kansalliseen valmisteverotuslakiin (182/2010).

Suomessa verotetaan jo nyt kansallisesti sähkösavukeneiteitä, kuumennettavia tupakkatuotteita ja savuttomia nikotiiniituotteita (käytännössä nikotiinipusseja), joten näiden tuotteiden ottaminen yhdenmukaistetun veron piiriin ei muuttaisi niiden verotuksellista asemaa Suomessa. Tuotteiden määritelmät jouduttaisiin kuitenkin päivittämään direktiivin mukaisiksi. EU:ssa yhdenmukaistetun verojärjestelmän käyttöönotto tehostaisi näiden tuotteiden rajat ylittävien siirtojen valvontaa ja tuotteiden saamista verotuksen piiriin säännösten mukaisesti myös Suomessa. Myös vesipiipputupakkaa verotetaan jo nykyisin, mutta sitä koskevien nimenomaisten säännösten lisääminen direktiiviin selkeyttäisi oikeustilaa. Sikareille ja pikkusikareille säädettäisiin erilliset tuoteryhmät, mikä mahdollistaisi haluttaessa sikarien ja pikkusikarien verotasojen eriyttämisen.

Tupakkaa ei Suomessa laajemmin viljellä ammattimaisesti, mutta raakatupakan sisällyttäminen valvontajärjestelmään mahdollistaisi sen siirtojen tehokkaamman valvonnan koko EU:n alueella. Tämä voisi vähentää Suomenkin laittomille markkinoille päätyviä

savukeväärennöksiä, jotka Tullin mukaan ovat selvästi yleistyneet. Tulli on paljastanut ja tutkinut viime vuosina useita laajuudeltaan merkittäviä savukkeiden salakuljetustapauksia, joiden yhteydessä takavarikoidut savukkeet ovat osoittautuneet laittomasti valmistetuiksi tuoteväärennöksiksi. Tullin mukaan havainnot paitsi Suomesta myös Euroopasta viittaavat siihen, että tyypillisesti tuoteväärennöksinä ilmenevien tupakkatuotteiden laitton valmistus on lisääntynyt ja sen myötä niiden salakuljetus myös Suomeen on lisääntynyt merkittävästi.

Perinteisten tupakkatuotteiden vähimmäisverotasojen korottaminen ja vähimmäisverotasojen säätäminen uusille tuotteille EU:n tasolla ei suoranaisesti lisää tupakkaverotuloja Suomessa, sillä jo nykyisin tupakka- ja nikotiinituotteiden verotus on Suomessa kireää. Ehdotetut vähimmäisverotasot jäisivät alle tupakkaverolain liitteen verotaulukossa F säädettyjen verotasojen, joita sovelletaan 1.7.2027 lukien. Poikkeuksen muodostaa tällä hetkellä sähkösavukkeiden verotaso, mutta sekin ylittäisi EU:n vähimmäisverotason, jos sähkösavukkeenesteiden veroa korotetaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen kevään 2025 puoliväliriihessä tekemän päätöksen mukaisesti.

Aiempaa korkeammat EU:n vähimmäisverotasot voisivat nostaa tupakka- ja nikotiinituotteiden valmisteveroa ja sitä kautta hintatasoa Suomen lähialueilla, millä saattaisi olla vaikutusta matkustajatuonnin määrään ja näin myös vähäinen tupakkaveron tuottoa lisäävä vaikutus.

EU:n vähimmäisverotasojen rakenteen muuttaminen ja verotasojen päivittäminen kolmen vuoden välein indeksimuutosten perusteella ei alustavan arvion mukaan aiheuttaisi erityisiä muutostarpeita Suomessa, koska Suomen verotasot ylittävät EU:n vähimmäisverotasot todennäköisesti myös tulevaisuudessa. Tilannetta olisi kuitenkin seurattava.

Nuuska ja sen valmisteverotus on oma erityiskysymyksensä. Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU, jäljempänä *tupakkatuotedirektiivi*, mukaan nuuskan markkinoille saattaminen on kielletty EU:n alueella lukuun ottamatta Ruotsia, jolle myönnettiin nuuskan myyntiä koskeva poikkeus sen liittyessä EU:hun. Vaikka Ruotsi velvoitettiin toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, ettei nuuskaa saateta markkinoille muissa jäsenvaltioissa, nuuskan laitton maahantuonti ja myynti on Suomessa ongelma. Suomessa nuuskasta kannetaan valmisteveroa rikostapauksissa, sillä sen laitton myynti kilpailee täällä laillisten tupakkamarkkinoiden kanssa.

Komissio ehdottaa, että tupakkaverodirektiiviin lisättäisiin uusi muun valmistetun tupakan tuoteryhmä. Kyseessä olisi niin sanottu ”kaatoryhmä”, joka kattaisi kaikki hypoteettiset valmistetut tupakkatuotteet, joita ei voida luokitella muulla tavalla. Ryhmään sisältyisivät nenänuuska ja purutupakka, jotka ovat tupakkatuotedirektiivin mukaan EU:ssa sallittuja tuotteita, mutta joiden myynnin jäsenvaltiot voivat halutessaan kieltää. Suomessa näiden tuotteiden myynti on kiellettyä. Ehdotettu uusi tuoteryhmä ei kattaisi nuuskaa, eikä sen verotuksesta siten säädettäisi direktiivissä jatkossakaan. Komission vaikutusarvioinnissa ei ole esitetty syytä tähän rajaukseen. EU:n verojärjestelmän yhtenäisyyden ja oikeustilan selkeyden kannalta olisi perusteltua, että tupakkaverodirektiivi kattaisi myös nuuskan, jonka myynti on sallittua yhdessä jäsenvaltiossa eli Ruotsissa ja jota leviää sieltä laittomaan myyntiin toisen jäsenvaltion alueelle. Ilman tupakkaverodirektiivin säännöksiä nuuskan verotus perustuisi Suomessa edelleen kansallisiin säännöksiin.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat veroja ja maksuja 18 §:n 5 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Lain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa.

Edellä mainittujen lainkohtien perusteella asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotusten käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Direktiiviehdotusten käsittely on tarkoitus aloittaa neuvoston verotyöryhmässä 17.9.2025. Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei ole tässä vaiheessa tietoa.

8 Ehdotusten kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kanta komission ehdotuksiin on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Muistiolounnos direktiiviehdotuksista on ollut 8.–10.9.2025 kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa EU9 (Verot).

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa uusien tuoteryhmien lisäämistä tupakkaverodirektiivin soveltamisalaan. Muutos selkeyttäisi ja tehostaisi tupakka- ja nikotiinituotteiden verotuksen valvontaa ja mahdollistaisi toimivan viranomaisyhteistyön. Sähköisen valvontajärjestelmän käyttöönotto raakatupakan siirtojen seurannassa on perusteltua savukkeiden tuoteväarennösten ehkäisemiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että perinteisten tupakkatuotteiden vähimmäisverotasoa korotetaan. Myös direktiiviin lisättäville uusille tupakka- ja nikotiinituotteille tulee asettaa riittävän korkeat vähimmäisverotasot.

Vähimmäisverotasojen rakenteen muuttamiseen valtioneuvosto suhtautuu alustavan myönteisesti. Valtioneuvosto kannattaa myös vähimmäisverotasojen säännöllisiä indeksitarkistuksia, jottei niiden reaalin taso laskisi. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että vähimmäisverotasoa tarkastellaan myös jatkossa indeksitarkistuksista huolimatta.

Muun valmistetun tupakan tuoteryhmän lisääminen direktiiviin on perusteltua markkinoilla olevien erilaisten tupakkatuotteiden verokohtelun selkeyttämiseksi. Tarvetta sisällyttää myös nuuska direktiivin soveltamisalaan tulisi vielä selvittää.

Valtioneuvosto katsoo alustavasti, että komissiolle ehdotettu valtuus antaa delegoituja säädöksiä on riittävän selkeä ja tarkkarajainen ja täyttää näin valtuutussäännöksille asetetut vaatimukset. Komissio voisi valtuutuksen nojalla päivittää direktiiviin indeksitarkistettuja vähimmäisverotasoa siten kuin direktiivissä säädettäisiin.

Tupakan ja tupakanvastikkeiden hävittämistä koskevien säännösten yhdenmukaistamista muun valmisteverotuksen kanssa sekä valmisteverotusdirektiiviin ehdotettuja teknisluonteisia muutoksia valtioneuvosto pitää kannatettavina.