

Valtiovarainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta (HE 36/2015 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Eduskunta-aloite

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavan aloitteen:

- Lakialoite LA 13/2015 vp Antero Laukkanen kd ym. Lakialoite laiksi tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- finanssisihteeri Veli Auvinen, valtiovarainministeriö
- lakimies Laura Terho, sosiaali- ja terveysministeriö
- valvontajohtaja Mikko Grönberg, Tulli
- ylilääkäri Antero Heloma, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- veroasiantuntija Mika Jokinen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Anna Mäkelä, Tupakkateollisuusliitto r.y.
- CA Manager Berth Sundström, Philip Morris Finland Oy

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Päivittäistavarakauppa ry

Verojaosto on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- työ- ja elinkeinoministeriö

Valiokunnan mietintö VaVM 10/2015 vp

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkaverosta annetun lain liitteen verotaulukkoa. Savukkeiden, sikarien ja pikkusikarien, piippu- ja savuketupakan sekä savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa korotettaisiin keskimäärin 24 prosenttia. Korotukset kohdistuisivat pääosin tupakkatuotteiden yksikköveroon. Korotukset toteutettaisiin kahden vuoden aikana neljässä vaiheessa siten, että ensimmäinen korotus tehtäisiin vuoden 2016 alusta, toinen heinäkuun 2016 alusta, kolmas vuoden 2017 alusta ja neljäs korotus heinäkuun 2017 alusta. Korotukset olisivat senttimääräisesti yhtä suuria kaikissa vaiheissa.

Korotuksen seurauksena arvioidaan savukkeiden hintojen nousevan keskimäärin 19,2 prosenttia (9,6 prosenttia vuonna 2016) ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan hintojen keskimäärin 20,6 prosenttia (10,3 prosenttia vuonna 2016).

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016. Sovellettava verotaulukko muuttuisi puolen vuoden välein.

Lakialoite

Lakialoitteessa LA 13/2015 vp ehdotetaan, että tupakkaveroa korotetaan yhteensä 70 miljoonalla eurolla enemmän kuin hallitus esittää korotukseksi talousarvioesityksessään.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Taustaa

Esitys on osa pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisista tupakkaveron korotuksista, joilla tavoitellaan kaikkiaan 270 milj. euron lisäystä verotuottoihin hallituskauden aikana. Se liittyy kiinteästi myös hallituksen veropoliittiseen linjaukseen siirtää painopistettä työn ja yrittämisen verotuksesta erityisesti haittaveroihin. Esitys tukee lisäksi hallitusohjelman tavoitetta kaventaa terveys- ja hyvinvointieroja, koska tupakointi ja sen aiheuttamat haitat keskittyvät vähän koulutettuihin ja taloudellisesti heikommissa asemassa oleviin väestöryhmiin. Tavoite nostaa tupakkatuotteiden hintoja ja vähentää tupakointia on siis keino kaventaa eri sosioekonomisten ryhmien välisiä tupakointieroja ja niistä johtuvia terveyseroja.

Käsiteltävänä oleva esitys koskee vuosia 2016 ja 2017, joiden aikana tupakkaveroa on tarkoitus nostaa neljässä vaiheessa yhteensä keskimäärin 24 prosenttia. Ensimmäinen korotus tulisi voi-

Valiokunnan mietintö VaVM 10/2015 vp

maan ensi vuoden alusta, seuraavat puolen vuoden välein ja viimeinen 1.7.2017. Vuosia 2018 ja 2019 koskeva esitys on tarkoitus antaa erikseen myöhemmin.

Esitys noudattaa varsinaisten korotusperusteiden osalta samoja linjauksia, joita on sovellettu yleisesti viime vuosina tupakkaverolain muutoksissa. Korotukset painottuvat siten tupakkatuotteiden *yksikköperusteiseen veroon* lukuun ottamatta sikareita ja pikkusikareita, joista peritään yksinomaan vähittäismyyntihintaan perustuvaa *arvoperusteista veroa*. Korotukset koskevat kuitenkin myös niitä. Lisäksi savukkeista ja savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta perittävää yksikköperusteista *vähimmäisveroa* korotetaan niin, että korotukset painottuvat hieman keskimääräistä halvempiin tuotteisiin. Painotuksella on merkitystä, koska vähimmäisveron piiriin kuuluu noin puolet verotettavista savukkeista. Vähimmäisvero taas takaa, että myös halvimpien tuotteiden verotaso voidaan pitää terveyspoliittisesti riittävän korkeana.

Tupakkaveron korotusten oletetaan menevän suoraan tuotteiden hintoihin. Nyt ehdotetut, vuosia 2016—2017 koskevat korotukset nostaisivat siten halpojen savukkeiden hintaa yhteensä noin 1,14 euroa ja kalliiden noin 1,12 euroa askilta. Hinnannousu olisi siten noin viidennes nykyhintoihin verrattuna. Irtotupakan hinta nousisi vastaavasti noin 1,04 euroa 30 g:n pussilta. Nämä kaksi tuoteryhmää ovat tupakkatuotteiden käytön ja verokertymän kannalta keskeisiä, ja siksi niiden hinnanmuutokset ovat esityksen kannalta olennaisia.

Esityksen on arvioitu lisäävän valtion verotuloja noin 135 milj. euroa vuositasolla, joskin niin, että tämä tuottovaikutus toteutuu täysimääräisenä vasta vuonna 2018. Kahden tulevan vuoden verotuotot jäävät huomattavasti sitä pienemmiksi korotusten vaiheistuksen, verojen tilitysjaksojen ja verovelvollisten ennakkovarautumisen vuoksi. Ensi vuoden tuotoksi on arvioitu sen vuoksi noin 35 milj. euroa ja vuoden 2017 tuotoksi noin 67 milj. euroa.

Valiokunnan kannanotto

Valiokunta pitää esityksen rakennetta ja korotusten vaiheittaista voimaantuloa perusteltuina. Vaikka korotukset painottuvat pääasiassa yksikköperusteiseen veroon, tupakkaverolain perusrakenne ja edellä mainittujen kolmen veroelementin yhdistelmä säilyy ennallaan. Se säilyttää mahdollisuuden verottaa edelleen tehokkaasti kaikenhintaisia tupakkatuotteita. Vaiheittaiset korotukset auttavat puolestaan pitämään yksittäiset muutokset maltillisina. Se taas on tärkeää, jotta matkustajatuonti ja savukkeiden salakuljetus voidaan pitää mahdollisimman hyvin viranomaisten hallinnassa.

Esityksen arvioinnissa on otettava toisaalta huomioon, että tupakkaveroa on korotettu tiiviissä tahdissa vuosina 2009, 2010, 2012, 2014 ja 2015. Savukkeiden verorasitus on kasvanut tänä aikana keskimäärin 57 prosenttia ja savukkeiksi käärittävän irtotupakan peräti 112 prosenttia. Korotukset ovat nostaneet savukkeiden hintoja vastaavasti noin 43 prosenttia ja savukkeiksi käärittävän irtotupakan noin 80 prosenttia.

Lisäksi on huomattava, että päätös ehdotetuista korotuksista joudutaan tekemään vailla tietoa tämän vuoden alusta voimaan tulleiden korotusten vaikutuksista. Tiedetään ainoastaan, että korotukset ovat siirtyneet hintoihin. Esityksen perusteluissa on mainittu lisäksi, että tämän vuoden viimeisimpien tietojen mukaan matkustajatuonti on kasvanut 14 prosenttia vuositasolla. Muutoin

Valiokunnan mietintö VaVM 10/2015 vp

verottamattomien tupakkatuotteiden osuus kulutuksesta on ollut suhteellisen vakaa, esimerkiksi savukkeilla vuonna 2014 noin 13—15 prosenttia.

Tulli on todennut osaltaan, että nyt ehdotetut ja tulevat korotukset lisäävät todennäköisesti painetta laittoman tuonnin ja matkustajatuonnin kasvulle. Lisäksi ensi vuonna voimaantuleva uusi tupakkalaki tiukentaa edelleen tupakkatuotteiden maahantuontirajoituksia, mikä saattaa kasvat-
taa laittomien tupakkatuotteiden kysyntää.

Muutoksella voi olla Tullin mukaan jopa negatiivinen vaikutus tupakkaveron kertymään, ellei ilmiötä kyetä hallitsemaan valvonnan ja rikostorjunnan keinoin. Ruotsin varoittava esimerkki 1990-luvun lopulta kuvaa sitä, miten vaikeaa lailliset markkinat on palauttaa ennalleen, jos ne on kerran menettänyt liian rajun kertakorotuksen seurauksena. Lisäksi on selvää, että laittomat markkinat heikentävät tuotekontrollia ja tupakan ikärajakontrollia, vääristävät kilpailua ja vahvistavat järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä. Valiokunta pitää näistä syistä välttämättömänä, että esityksen vaikutuksia seurataan aktiivisesti ja että Tullin valvontaresurssien riittävydestä pidetään huolta.

Esityksen käsittelyn yhteydessä on noussut esiin myös kysymys verovelvollisten ennakko-
varastointia rajoittavan lainsäädännön tarpeesta. Ennakko-
varastoinnissa on kysymys siitä, että vero-
velvolliset luovuttavat kulutukseen huomattavan määrän tuotteita ennen edessä olevaa veronko-
rotusta. Silloin niistä ei ole tullut suorittaa vielä korotettuja veroja. Tällainen verosuunnittelu on
jossain määrin tyypillistä kaikelle valmisteverotukselle, mutta se on korostunut tupakkatuotteil-
la. Tupakkateollisuuden ennakko-
varastoinnin määrä on vaihdellut siten 20:stä 50 prosenttiin seu-
raavan vuoden savukkeiden kulutuksesta, kun joulukuussa luovutetaan kulutukseen tavanomai-
sesti noin 10 prosenttia koko vuoden tarpeesta¹.

Ennakko-
varastoinnin rajoitusta ovat toivoneet myös tupakkayhtiöt, jotka joutuvat osallistumaan
varastointiin vain säilyttääkseen kilpailuasemansa markkinoilla. Ne eivät saa siitä itse taloudel-
lista hyötyä, koska tupakkatuote on myytävä siihen luovutushetkellä merkityllä hinnalla. Ennak-
ko-
varastointi kasvattaa vain alan kustannuksia ja viivyttää merkittävästi verotuottojen kertymää,
kuten myös tämän esityksen tuotto-
odotuksista ilmenee. Varastoinnin rajoitukset olisivat tähän
nähdén kaikkien edun mukaisia.

Esityksen perusteluissa on todettu, että kysymys tällaisen rajoituksen EU-oikeudellisesta asemas-
ta on epäselvä. Tiedetään, että komissio on nostanut viime kesänä kanteen Portugalin vastaavasta
rajoituksesta. Taustalla on mm. se, ettei EU-oikeudessa ole säännöstä, joka oikeuttaisi rajoitta-
maan tupakkatuotteiden luovutuksia fiskaalisista syistä. Valtiovarainministeriö on pitänyt perus-
teltuna seurata tapauksen käsittelyä ja harkita sen perusteella, mihin toimenpiteisiin on mahdol-
lista ja tarpeellista ryhtyä. Jos muutokset osoittautuvat mahdollisiksi ja ne halutaan sisällyttää
kansalliseen lainsäädäntöön, ne tulisi tehdä ministeriön mukaan erillisinä menettelymuutoksina
eikä veronkorotusesitysten yhteydessä.

Kysymys mahdollisuudesta rajoittaa tupakkatuotteiden ennakko-
varastointia on valiokunnan mie-
lestä tärkeä. Valiokunta edellyttää, että kun komission kanne ratkeaa, valtiovarainministeriö an-

¹ Ministeri Rinteen vastaus 25.3.2015 kirjalliseen kysymykseen KK 1199/2914 vp — Lasse Hautala.

Valiokunnan mietintö VaVM 10/2015 vp

taa siitä selvityksen valiokunnalle. Sen pohjalta tulee myös arvioida tarkoituksenmukainen etenemistapa asiassa.

Lakialoite

Valiokunta ehdottaa, että lakialoite LA 13/2015 vp hylätään.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 36/2015 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hylkää lakialoitteeseen LA 13/2015 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 20.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
jäsen Touko Aalto vihr
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Eero Heinäluoma sd (osittain)
jäsen Kalle Jokinen kok
jäsen Kauko Juhantalo kesk
jäsen Toimi Kankaanniemi ps
jäsen Krista Kiuru sd (osittain)
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Elina Lepomäki kok
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Markku Rossi kesk
jäsen Sari Sarkomaa kok (osittain)
jäsen Sami Savio ps
jäsen Kari Uotila vas
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Timo Harakka sd (osittain)
varajäsen Lasse Hautala kesk (osittain)
varajäsen Pauli Kiuru kok (osittain)
varajäsen Harry Wallin sd (osittain)
varajäsen Peter Östman kd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen

Valiokunnan mietintö VaVM 10/2015 vp
Vastalause /kd

VASTALAUSE kd

Perustelut

Hallitus esittää (HE 36/2015 vp) tupakkaverosta annetun lain liitteen verotaulukkoa muutettavaksi niin, että tupakkatuotteiden verotusta korotetaan keskimäärin 24 %. Korotukset toteutettaisiin kahden vuoden aikana neljässä vaiheessa siten, että ensimmäinen korotus tehtäisiin vuoden 2016 alusta, toinen heinäkuun 2016 alusta, kolmas vuoden 2017 alusta ja neljäs korotus heinäkuun 2017 alusta. Kristillisdemokraatit tukevat hallituksen esitystä tupakkaveron korotukseksi mutta ehdottavat, että korotukset tehtäisiin nopeammalla aikataululla.

Lakialoitteessa (LA 13/2015 vp) ehdotetaan, että tupakkaveroa korotetaan yhteensä 70 miljoonalla eurolla enemmän kuin hallitus esittää korotukseksi vuodelle 2016. Lakialoitteen mukainen tupakkaveron taso asettuisi samalle tasolle vuoden 2016 alusta kuin hallitus esittää sen olevan 1.7.2017 alkaen. Lisäksi lakialoitteessa esitetään sähkötupakan verottamista samalla periaatteella kuin tupakkatuotteita.

Nopeampi veronkorotus on perusteltua, kun ottaa huomioon tupakasta aiheutuvat kustannukset ja mikäli halutaan korotuksen vaikuttavan mahdollisimman vaikuttavasti tupakoinnin lopettamiseen. Nopeammalla aikataululla tehty tupakkaveron korotus tulee lisäämään laitonta maahan- tuontia ja myyntiä. Tämän ilmiön hillitsemiseen tulee osoittaa riittävät resurssit asianomaisille vi- ranomaisille. Myös matkustajatuonnin valvontaa tulee lisätä.

On tärkeää huomioida myös uusien nikotiinituotteiden, kuten sähkösavukkeiden, terveysriskit ja vaikutukset. Nikotiini itsessään kohottaa verenpainetta, kiihdyttää pulssia ja uusimman tutkimus- tiedon mukaan myös lisää syöpäriskiä. Uudessa tupakkalaissa nikotiinipitoiset sähkösavukkeet tulee siirtää lääkelain alta tupakkalainsäädännön piiriin. Nuorten tupakoinnin ehkäisyn kannalta on tärkeää, että sähkösavukkeita tulee koskemaan yhtä tiukka sääntely kuin tupakkatuotteita ja erilaisilla makuaineilla ei lisätä niiden houkuttelevuutta. Sähkösavukkeiden nikotiininsteille tu- lisi myös asettaa korkeaan tupakkaveroon verrattavissa oleva vero.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna. (Vastalauseen muutosehdotukset)

Valiokunnan mietintö VaVM 10/2015 vp
Vastalause /kd

Vastalauseen muutosehdotukset

Laki

tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tupakkaverosta annetun lain (1470/1994) liite, sellaisena kuin se on laissa 977/2014, seuraavasti:

Voimaantulo

(Kuten VaVM)

VEROTAULUKKO

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	49,50/1000 kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	233/1000 kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	31,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	41,50/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	33,50/kg	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	135,50/kg	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0

Valiokunnan mietintö VaVM 10/2015 vp
Vastalause /kd

Helsingissä 20.11.2015

Peter Östman /kd