

Valtiovarainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta (HE 110/2017 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Pia Kivimies, valtiovarainministeriö
- finanssisihteeri Jenni Oksanen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Meri Paavola, sosiaali- ja terveysministeriö
- tulliyli tarkastaja Anna Kallio, Tulli
- asiantuntija Hanna Ollila, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- lakimies Tiina Vyyryläinen, Päivittäistavarakauppa ry
- hallituksen jäsen Lauri Mäkinen, Tupakkateollisuusliitto r.y.
- ekonomisti Janne Kalluinen, Veronmaksajain Keskusliitto ry
- CA Manager Berth Sundström, Philip Morris Finland Oy

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Scandinavian Tobacco Group A/S

Verojaosto on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Verohallinto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkaverosta annettua lakia. Savukkeiden, sikareiden ja pikkusikareiden, piippu- ja savuketupakan sekä savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa korotettaisiin keskimäärin 21 prosenttia. Korotukset toteutettaisiin kahden vuoden aikana neljässä vaiheessa siten, että ensimmäinen korotus tehtäisiin vuoden 2018 alusta, toinen hei-

Valiokunnan mietintö VaVM 10/2017 vp

näkuun 2018 alusta, kolmas vuoden 2019 alusta ja neljäs korotus heinäkuun 2019 alusta. Korotukset olisivat pääsääntöisesti senttimääräisesti yhtä suuria kaikissa vaiheissa.

Korotusten seurauksena arvioidaan savukkeiden hintojen nousevan kokonaisuudessaan keskimäärin 18 prosenttia ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan hintojen kokonaisuudessaan keskimäärin 19 prosenttia.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan sikareiden verorakennetta muutettavaksi muiden tupakkatuotteiden verorakennetta vastaavaksi. Sikareista kannettaisiin arvoveron lisäksi yksikkövero. Lisäksi säädettäisiin sikareiden vähimmäisverosta. Halvimpien sikareiden hinnat yli kaksinkertaistuisivat laskennallisesti, kun taas kalliimpien sikareiden osalta hintamuutos olisi vain muutaman prosentin. Laissa määriteltäisiin lisäksi, mitä sikareilla ja pikkusikareilla tarkoitetaan.

Esityksessä ehdotetaan myös, että säännösten vastaisesti tai muuten kuin kaupallista myyntiä varten Suomeen tuotujen savukkeiden, sikareiden ja pikkusikareiden, piippu- ja savuketupakan, savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan sekä savukepaperin verotusarvona pidettäisiin Verohallinnon vahvistamaa vähittäismyyntihinnan painotettua keskiarvoa niissä tilanteissa, joissa vastaavia tuotteita ei ole Suomessa myynnissä. Vähittäismyyntihinnan painotetun keskiarvon laskemista koskevaa säännöstä täsmennettäisiin. Esityksessä ehdotetaan myös, että lakiin lisättäisiin valtuutus säätää asetuksella tupakkatuotteiden vähittäismyyntipäällyksiin kiinnitettävien hintalipukkeiden koosta ja sijoittelusta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018. Sovellettava verotaulukko muuttuisi puolen vuoden välein.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Esityksen tavoitteista

Esitys on jälkimmäinen osa pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisista tupakkaveron korotuksista, joilla tavoitellaan kaikkiaan 270 milj. euron lisäystä verotuottoihin. Tätä edeltäneen, vuosia 2016—2017 koskeneen esityksen (HE 36/2015 vp — VaVM 10/2015 vp) korotukset kattoivat tavoitteesta puolet, ja tämän esityksen on tarkoitus vastata tavoitteen loppuosasta. Vuotuisen verotuoton lisäykseksi arvioidaan siten 135 milj. euroa, kun korotusten vaikutukset toteutuvat täysimääräisinä arviolta vuonna 2020. — Ensi ja seuraavan vuoden tuottoarviot jäävät tätä pienemmiksi korotusten vaiheittaisuuden sekä veron tilitysjaksojen ja verovelvollisten enakkovarautumisen vuoksi.

Esitys liittyy kiinteästi myös hallituksen veropoliittiseen linjaukseen siirtää painopistettä työn ja yrittämisen verotuksesta erityisesti haittaveroihin. Se tukee lisäksi hallitusohjelman tavoitetta ka-

Valiokunnan mietintö VaVM 10/2017 vp

ventaa terveys- ja hyvinvointieroja, koska tupakointi ja sen aiheuttamat haitat keskittyvät pääosin vähän koulutettuihin ja taloudellisesti muita heikommassa asemassa oleviin väestöryhmiin. Taavoite nostaa tupakkatuotteiden hintoja ja vähentää tupakointia on siis keino kaventaa eri sosioekonomisten ryhmien välisiä tupakointieroja ja niistä johtuvia terveyseroja.

Sama terveystaloudellinen peruste liittyy myös ehdotukseen, jolla sikareiden verorakennetta on tarkoitus muuttaa muiden tupakkatuotteiden verorakennetta vastaavaksi. Käytössä olisivat siten myös sikarien verotuksessa kaikki kolme veroelementtiä eli arvoveron lisäksi myös yksikköperusteinen vero ja vähimmäisvero. Niiden yhdistelmällä on voitu verottaa tehokkaasti kaiken hintaisia tupakkatuotteita ja jatkossa siis myös sikareita. Muutoksella pyritään estämään savukkeita korvaavien, halpojen pikkusikarien markkinoille tulo ja puuttumaan tähän verorakenteen eroja hyödyntävään uuteen ilmiöön nopeasti.

Ehdotetut muutokset on pyritty mitoittamaan ja vaiheistamaan kaikkiaan niin, ettei tilastoimaton kulutus eli matkustajatuonti ja laiton tuonti lisäänty hallitsemattomasti.

Veronkorotukset

Valiokunta on puoltanut johdonmukaisesti tupakkaveron korotuksia, joilla on saavutettu varsin hyvin niille asetetut tavoitteet; verollisten savukkeiden kulutus on vähentynyt arvioiden mukaan noin 18 prosenttia ja verotetun irtotupakan noin 17 prosenttia vuosina 2008—2016. Samalla veron tuotto on kasvanut kuitenkin tasaisesti 630 milj. eurosta 975 milj. euroon ja tilastoimaton kulutus pysynyt suhteellisen vakaana. Sen osuudeksi arvioitiin 14—16 prosenttia kokonaiskulutuksesta vuonna 2016.

Tupakkatuotteiden hintaan ja verotukseen vaikuttavat toimenpiteet ovat siis olleet tehokas keino vaikuttaa tupakointiin väestötasolla. Verorasituksen muutos on ollut vastaavasti merkittävä; vuosia 2009—2017 koskevat korotukset ovat lähes kaksinkertaistaneet savukkeiden keskimääräisen verorasituksen ja nostaneet hintoja keskimäärin 72 prosenttia. Kääretupakan vero on noussut vielä tätä enemmän eli keskimäärin 172 prosenttia ja hintavaikutus vajaat 120 prosenttia. Muutokset kuvaavat hyvin myös korotusten painotuksia eri tuoteryhmien välillä.

Nyt käsiteltävän esityksen on arvioitu jatkavan myönteistä kehitystä. Valiokunta pitää korotusten vaiheittaista voimaantuloa ja kohdennusta yksikköveroon sen vuoksi perusteltuina. Lisäksi on erityisen tärkeää muuttaa sikarien verorakenne muiden tupakkatuotteiden verorakennetta vastaavaksi ja estää sen avulla savukkeita korvaavien, halpojen pikkusikarien käytön yleistymisen. Tähän tuoteryhmään painottuva korotus on siten erityisen tarpeellinen. Se saattaa myös kitkeä orastavat markkinat kokonaan.

Valiokunta on huomauttanut toisaalta niistä riskeistä, joita tiheästi toistuvista ja vaikutuksiltaan tuntuvista korotuksista aiheutuu. — Kuten todettu, toistaiseksi ei siis ole ollut merkittäviä viitteitä matkustajatuonnin tai salakuljetuksen kasvusta. Tämä selittyy osin niillä tuontirajoituksilla, jotka tupakkalaki asettaa ilman varoitusmerkintöjä Suomeen tuotaville savukkeille. Lisäksi ETA-alueen ulkopuolelta voi tuoda tupakkatuotteita vain, jos matka on kestänyt yli 24 tuntia. Haaste on kuitenkin suuri, koska tuotteiden hintaerot lähialueisiin verrattuna ovat merkittäviä huolimatta

Valiokunnan mietintö VaVM 10/2017 vp

esim. Virossa toimeenpannuista veronkorotuksista. Jo nyt on viitteitä siitä, että matkustajatuonti ja laiton kauppa olisivat lisääntyneet jossain määrin.

Valiokunta uudistaa riskien vuoksi myös tässä yhteydessä näkemyksensä ajantasaisen seurannan tärkeydestä. Olennaista on niin ikään, että kielteiseen kehitykseen puututaan tarpeen vaatimilla lisätoimilla. Toisaalta tukea laittomien markkinoiden kitkemiseksi on tiedossa, kun tupakkadirektiivin edellyttämä tuotteiden jäljitettävyyttä koskeva järjestelmä tulee aikanaan voimaan. Sääntely edellyttää siis sitä, että tuotteet voidaan paikantaa ja jäljittää EU:n alueella ja näin ehkäistä tupakkatuotteiden laitonta kauppaa. Tämäntapaiset EU-tasoiset toimet ovat erityisen suotavia.

Tuki tupakoinnin lopettamiseksi

Tupakkavero on luonteeltaan regressiivinen. Korotusten vaikutukset kohdistuvat siten keskimääräistä enemmän alempiin tuloryhmiin, joissa myös tupakoinnin tiedetään olevan muuta väestöä yleisempää. Korotusten on todettu sinänsä vähentävän tupakointia erityisesti nuorten ja muiden pienituloisten keskuudessa, mikä vastaa hyvin niiden terveystavoitteita.

Toisaalta tiedetään, että nikotiini on voimakkaasti riippuvuutta aiheuttava aine, josta eroon pääseminen ei ole aina helppoa. Sen vuoksi on tärkeää, että tupakoinnin vähentämiseen tähtäävissä toimissa etsitään myös keinoja, joilla voidaan tukea eri tapoja vierottua nikotiinista. Valiokunta toteaa tyydytyksellä, että tätä koskeva toimeksianto sisältyy kesällä asetetun tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän¹ työhön. Työryhmän tulee tehdä ehdotuksia myös siitä, miten tupakointiin liittyviä sosioekonomisia eroja voidaan vähentää ja poistaa. Työ on määrä saada päätökseen ensi vuoden toukokuun loppuun mennessä.

Ennakkovarastointi

Valiokunta on kiinnittänyt myös nyt huomiota yritysten ennakkovarastointia koskeviin ongelmiin. Ennakkovarastoinnissa on kysymys siitä, että verovelvolliset luovuttavat kulutukseen huomattavan määrän tuotteita ennen edessä olevaa veronkorotusta. Silloin niistä ei ole tullut suorittaa vielä korotettuja veroja. Tästä aiheutuva viive verotuottoihin on yleensä noin puoli vuotta. Tämänhetkiset varastot ovat muodostuneet alan ilmoituksen mukaan kuitenkin jo ylivuotiksi, joten arviointi on nyt tavallista epävarmempaa.

Ennakkovarastoinnin rajoitusta ovat toivoneet erityisesti tupakkayhtiöt, jotka joutuvat osallistumaan varastointiin vain säilyttääkseen kilpailuasemansa markkinoilla. Ne eivät saa siitä itse taloudellista hyötyä, koska tupakkatuote on myytävä siihen luovutushetkellä merkityllä hinnalla. Ennakkovarastointi kasvattaa siis vain alan kustannuksia verotuottojen viipeen lisäksi.

Kysymys rajoituksen EU-oikeudellisesta asemasta on ollut epäselvä ja tutkittavana Portugalia koskevana kanteena. Taustalla on mm. se, ettei EU-oikeudessa ole säännöstä, joka oikeuttaisi rajoittamaan tupakkatuotteiden luovutuksia fiskaalisista syistä. Unionin tuomioistuin on katsonut

¹ Sosiaali- ja terveysministeriön 29.9.2017 asettaman tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän tehtävänä on tehdä esityksiä lainmuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi, jotka tukevat ja edistävät tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppumista vuoteen 2030 mennessä. Työryhmän toimikausi on 1.7.2017—31.5.2018.

Valiokunnan mietintö VaVM 10/2017 vp

kuitenkin kesällä antamassaan ratkaisussa (C-126/15), että rajoitukset ovat eräin edellytyksin hyväksyttäviä. Valtiovarainministeriö ei ole pitänyt niitä tästä huolimatta perusteltuina.

Ministeriö on todennut mm., että kysymys olisi käytännössä väliaikaisesta kilpailun rajoituksesta, jonka tulisi olla perusteltua tavoiteltavaan päämäärään nähden. Lisäksi varastointia koskeva lainsäädäntö aiheuttaisi lukuisia hallinnollisia ja kilpailuoikeudellisia kysymyksiä, ja sen pitäisi olla luonteeltaan yleisesti sovellettavaa. Fiskaalisesti kysymys on vain verotuoton jaksotuksesta, joka voidaan ottaa huomioon muussa päätöksenteossa. Kun varastointi on vapaaehtoista ja tapahtuu tupakkayhtiöiden keskinäisen kilpailun vuoksi, lainsäädännölle ei ole riittävää perustetta.

Valiokunta nojautuu ministeriön kannanottoon ja katsoo, ettei kysymys ennakkovarastoinnin kiellosta anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 110/2017 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 27.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Ville Vähämäki ps
jäsen Kauko Juhantalo kesk
jäsen Krista Kiuru sd (osittain)
jäsen Kari Kulmala si
jäsen Elina Lepomäki kok
jäsen Mats Nylund r
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Markku Rossi kesk
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Maria Tolppanen sd (osittain)
jäsen Kari Uotila vas
jäsen Pia Viitanen sd
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)
varajäsen Timo Harakka sd (osittain)
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Pauli Kiuru kok
varajäsen Harry Wallin sd

Valiokunnan mietintö VaVM 10/2017 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen