

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkaverosta annettua lakia siten, että savuttomat nikotiinituotteet tulisivat veron piiriin. Savuton nikotiinituote määriteltäisiin laissa siten, että määritelmä kattaisi markkinoilla olevat niin sanotut nikotiinipussit sekä markkinoille mahdollisesti myöhemmin tulevat niitä läheisesti muistuttavat tuotteet.

Savuttomista nikotiinituotteista kannettaisiin sekä vähittäismyyntihintaan perustuvaa arvoveroa että yksikköveroa. Arvovero olisi 10 prosenttia savuttoman nikotiinituotteen vähittäismyyntihinnasta ja yksikkövero 10 senttiä grammalta savutonta nikotiinituotetta. Lisäksi säädettäisiin savuttomien nikotiinituotteiden vähimmäisverosta. Savuttomista nikotiinituotteista suoritettavan tupakkaveron määrä olisi aina vähintään 14 senttiä grammalta savutonta nikotiinituotetta.

Veron seurauksena tyypillisten savuttomien nikotiinituotteiden vähittäismyyntihintojen arvioidaan nousevan noin 2,5 euroa rasiaalta.

Ehdotettu muutos kasvattaisi tupakkaveron tuottoa vuositasolla arviolta noin 50 miljoonaa euroa.

Tupakkaverosta annettuun lakiin tehtäisiin lisäksi eräitä ehdotettuun muutokseen liittyviä teknisiä lisäyksiä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Lainsäädäntö	4
2.2 Käytäntö	5
2.3 Nykytilan arviointi	6
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Ehdotukset.....	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	7
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	10
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	10
5.2 Tupakkaverotus muissa EU-maissa	10
6 Lausuntopalaute.....	11
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	11
8 Voimaantulo	12
9 Suhde muihin esityksiin.....	12
LAKIEHDOTUS	14
tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta.....	14
LIITE	16

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan nikotiinipussit ja muut nikotiinia sisältävät tupakkalain alaiset tuotteet, joilla ei ole valmisteveroa, otetaan tupakkaverotuksen piiriin nikotiinia sisältävien sähkösavukeneiteiden veroa vastaavalla tavalla soveltuvin osin. Verotaso mitoitetaan siten, ettei se merkittävästi ohjaa kulutusta pois verollisesta myynnistä ja että se ohjaa vähentämään tupakoinnista aiheutuvia haittoja. Hallitusohjelman verokirjauksen mukaan nikotiinipussit säädetään tupakkaverosta annetun lain, jäljempänä *tupakkaverolaki*, alaisiksi tuotteiksi. Hallitusohjelmassa asetettu verotuottotavoite on 50 miljoonaa euroa. Hallitusohjelmassa tarkoitettuja tuotteita ovat käytännössä niin sanotut nikotiinipussit. Nikotiinipussilla tarkoitetaan annospussiin pakattua nikotiinituotetta, joka ei sisällä tupakkakasvia. Nikotiinipussi vastaa käyttötarkoitukseltaan perinteistä suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa eli nuuskaa.

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, jäljempänä *Fimea*, on aiemmassa nikotiinipusseja koskevassa luokittelukäytännössään katsonut kyseisten valmisteiden täyttävän lääkelaisa (395/1987) tarkoitettua lääkkeen määritelmän. Toisin kuin monessa muussa EU-maassa, Suomessa nikotiinipusseja ei siis ollut myynnissä lukuun ottamatta tuotteita, joille on myönnetty lääkelupa. Tästä huolimatta nikotiinipusseja tuotiin Suomeen matkustajatuontina ja tilaamalla niitä ulkomailta. Käytännössä tämä oli sallittua, mikäli tuotteessa oli nikotiinia enintään 4 milligrammaa, sillä kyseessä katsottiin tällöin olevan itsehoitolääke. Huhtikuussa 2023 Fimea tiedotti todenneensa uudelleenarvioinnissaan, ettei nikotiinipusseja pääsääntöisesti voida enää luokitella lääkkeiksi, ellei niitä nimenomaisesti markkinoida lääkkeelliseen käyttötarkoitukseen tai muuten voida osoittaa, että niitä tyypillisesti käytetään lääkkeen tavoin. Fimea totesi, että uusi arviointi koskee ainoastaan tyypillisesti päihteinä käytettäviä nikotiinipusseja ja että muutos ei vaikuta sellaisiin nikotiinivalmisteisiin, jotka on tarkoitettu lääkkeenä käytettäväksi ja joille on myönnetty myyntilupa lääkkeenä.

Fimean tulkinnan muutoksen jälkeen nikotiinipussit täyttävät pääsääntöisesti tupakkalain (549/2016) mukaisen tupakan vastikkeen määritelmän. Tupakkalain mukaan tupakan vastikkeella tarkoitetaan sellaista käyttötarkoitukseltaan tupakkatuotetta vastaavaa tuotetta, joka ei sisällä tupakkaa. Tupakkalain lisäksi nikotiinipusseihin sovelletaan kemikaalilainsäädäntöä.

Fimean tulkinnan muutoksen seurauksena nikotiinipusseja voi tällä hetkellä myydä Suomessa ilman vähittäismyyntilupaa. Myyntiä rajoittavat kuitenkin tupakkalain tupakan vastikkeiden myyntiä koskevat rajoitukset, kuten kieltä myydä tuotteita alaikäisille sekä markkinointikielto. Myynnin edellytyksenä on, että kemikaalilainsäädännön ilmoitus-, rekisteröinti-, tiedon toimitamis- ja pakkaamis- sekä merkintävelvoitteita noudatetaan. Lisäksi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes on tehnyt kesäkuussa 2023 kemikaalilain (599/2013) nojalla päätöksen, jossa kielletään 20 milligrammaa tai sitä enemmän nikotiinia sisältävien nikotiinipussien myynti ja markkinoille saattaminen Suomessa. Tulkinnan muutoksen jälkeen muita kuin edelleen lääkelain piiriin kuuluvia nikotiinipusseja saa tilata ja tuoda Suomeen ilman määrä- tai vahvuusrajoituksia. Nikotiinipusseihin ei enää kohdistu Tullin lääkelain maahantuontisäännösten noudattamiseen kohdistuvaa valvontaa.

Hallitusohjelmassa linjataan myös tupakkalain tulevaa nikotiinipusseja koskevaa sääntelyä. Hallitusohjelman mukaan nikotiinipussien myynti sallitaan noudattaen niille asetettuja sääntöjä, joilla pyritään ehkäisemään nuorisokäyttöä, harmaatuontia ja laitonta kauppa sekä torjumaan

järjestäytynyttä rikollisuutta. Vähittäismyynti säädetään luvanvaraiseksi, tuotteille säädetään naapurimaissa käytössä olevat nikotiinirajat ja tuotteissa sallitaan vain aikuisille tarkoitetut maut. Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt nikotiinipusseja koskevan säädösvalmistelun (STM029:00/2023).

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros xx.xx.—xx.xx.2023.

(täydennetään)

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. Vuoden 2022 alusta tupakkaveron piiriin otettiin kuumennettavat tupakkatuotteet.

Tupakkaverolakiin kirjatun tavoitteen mukaan tupakkaveron tarkoituksena on muun ohella edistää niitä terveystieteellisiä tavoitteita, joista säädetään tupakkalaissa (549/2016). Tupakkalain tavoitteena on puolestaan ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen.

Tupakkavero määrätään arvoperusteisena verona eli prosenttiosuutena tuotteen vähittäismyyntihinnasta sekä yksikköverona eli kappale- tai kilogrammaperusteisena verona. Vähittäismyyntihinnalla tarkoitetaan verovelvollisen ilmoittamaa vähittäismyyntihintaa. Halpahintaisista savukkeista, kääretupakasta, sikareista ja pikkusikareista kannetaan hintaan perustuvan veron osan ja yksikköveron sijaan yksikköperusteista vähimmäisveroa. Sähkösavukeneesteistä kannetaan ainoastaan yksikköveroa nesteen määrän perusteella ja kuumennettavista tupakkatuotteista samoin yksikköveroa niiden painon perusteella. Muita tupakkaa sisältäviä tuotteita sekä savukepaperia verotetaan ainoastaan hintaan sidotulla verolla.

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.

Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan unionin yhdenmukaistetun valmisteverolainsäädännön piiriin kuuluvat savukkeet, si-
karit ja pikkusigarit, kääretupakka sekä muu piippu- ja savuketupakka, joista säädetään valmis-
tettuun tupakkaan sovellettavan valmisteveron rakenteesta ja verokannoista annetussa neuvos-
ton direktiivissä 2011/64/EU, jäljempänä *tupakkaverodirektiivi*. Direktiivi ei kata sähkösavu-
kenesteitä, kuumennettavia tupakkatuotteita, savukepapereita eikä muun tupakkaa sisältävän
tuotteen tuoteryhmää, vaan näistä kannetaan Suomessa kansallista valmisteveroa.

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 valmis-
telua arviointiraportin pohjalta. Raportissa mainittiin myös niin sanotut uudet tuotteet, joita voi-
massa oleva direktiivi ei tunnista, kuten sähkösavukenesteet ja kuumennettavat tuotteet sekä
nuuskan kulutus pohjoisissa EU-maissa. Komissio on aiemmin kertonut valmistelevänsä tupak-
kaverodirektiivin muutosesityksen, joka oli tarkoitus antaa alkuvuodesta 2022. Muutosesitystä
ei ole annettu.

2.2 Käytäntö

Nikotiinipussien kulutus ja hinnat

Nikotiinipusseja on jo markkinoilla ja niitä on enenevästi tarjolla sekä erikoisliikkeissä että ta-
vallisissa ruokakaupoissa, kioskeissa ja huoltoasemilla. Nikotiinipussien hintataso näyttää vä-
hittäismyynnissä asettuneen tällä hetkellä noin 5-7 euroon rasialta. Rasioiden sisältämien niko-
tiinipussien määrä, paino ja nikotiinisäilytys vaihtelevat kuitenkin merkittävästi. Tyypillisesti
rasioiden kokonaispaino vaihtelee kymmenestä aina yli kahteenkymmeneen grammaan rasialta.
Ainoa lääkelain alaisuuteen kuuluva Suomessa myynnissä oleva nikotiinipussivalmiste maksaa
noin 5-7 euroa rasialta.

Nikotiinipussien kulutuksen kokonaismäärästä ei ole olemassa luotettavaa tietoa. Kulutus on toden-
näköisesti lisääntynyt kuluneen vuoden aikana, kun tarjonta on lisääntynyt, ja lisääntynee edel-
leen. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimuslaitos on selvittänyt nikotiinipussien käyttöä. Tiedot kerättiin
syyskuun 2022 ja maaliskuun 2023 välisenä aikana, jolloin nikotiinipussien myynti vielä edel-
lytti lääkelain mukaista vähittäismyyntilupaa. Tutkimuksen mukaan nikotiinipusseja käytti
20–64-vuotiaista miehistä 8,1 prosenttia ja saman ikäisistä naisista 1,9 prosenttia. Päivittäinen
käyttö oli vähäisempää, miehillä 2,5 prosenttia ja naisilla 0,5 prosenttia.

Myöskään tupakkaa sisältävän nuuskan kulutusmäärästä ei ole olemassa muuta kuin kyselytut-
kimuksiin perustuvaa nuuskan käytön yleisyyttä koskevaa tietoa. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen
laitoksen tupakkatilaston mukaan päivittäin nuuskaavien 20-64-vuotiaiden osuus oli 4 prosent-
tia ja satunnaisesti nuuskaavien 3 prosenttia vuonna 2020. Kyselytutkimuksen mukaan nuus-
kaaminen on lisääntynyt. Yleisintä nuuskaaminen on nuorten miesten keskuudessa. Vuonna
2021 nuuskaa käytti päivittäin 14–20-vuotiaista nuorista viisi prosenttia ja satunnaisesti neljä
prosenttia.

Matkustajatuonti ja salakuljetus

Kotimaisten tupakka- tai nikotiinituotteiden korkea hintataso luo helposti kannustimia sekä ve-
rovapaalle matkustajatuonnille että salakuljetukselle ja muulle verotuksen ulkopuolelle jäävälle
harmaatuonnille.

Toistaiseksi Suomessa verottamattomien perinteisten tupakkatuotteiden kulutus on ollut suhteellisen vakaata. Savukkeiden salakuljetus on vuosien saatossa laskenut ja myös suomalaisten matkustajien mukanaan tuomien savukkeiden määrä on vähentynyt verollisen myynnin tapaan. Nuuskan matkustajatuonti on sen sijaan merkittävästi korkeammalla tasolla kuin esimerkiksi kymmenen vuotta sitten. Haastattelututkimuksen mukaan nuuskan matkustajatuonti on 10 vuodessa kasvanut alle yhdeksästä miljoonasta rasiasta lähes 15 miljoonaan rasiaan vuonna 2022. Toistaiseksi haastattelututkimuksessa on vastaajilta kysytty ainoastaan nuuskan matkustajatuonnista, joten luvuista ei voida arvioida, sisältävätkö ne myös nikotiinipussien matkustajatuontia ja miten suurelta osin.

Lisäksi nuuskan laitton välittäminen on yleistynyt. Tullin tekemät nuuskan ja nikotiinipussien takavarikkomäärät ovat kasvaneet, mutta takavarikkomäärien perusteella ei voida arvioida salakuljetuksen määrää.

2.3 Nykytilan arviointi

Nikotiinipussien myynti vapautui keväällä 2023 lääkelakia koskevan tulkinnanmuutoksen seurauksena, ja tuotteet ovat nyt markkinoilla tupakkalain tarkoittamina tupakan vastikkeina ilman tupakkalain tupakkatuotteille säädetyn kaltaisia rajoituksia. Nikotiinipusseja koskeva sääntely ja tulkinnanmuutos ilmenevät tarkemmin jaksosta 1.1. Nikotiinipusseista ei kanneta tupakkaveroa, mikä ei ole tupakkaverolain valtioneuvoston eikä tupakkalakiin liittyvien tavoitteiden mukaista.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on sisällyttää nikotiinipussit hallitusohjelman mukaisesti tupakkaverotuksen piiriin. Tämä vastaisi tupakkaverolain valtioneuvoston tavoitteen ohella tupakkaverolakiin kirjattua tavoitetta tukea tupakkalain tavoitteita. Tupakkalain tavoitellaan paitsi tupakkatuotteiden myös muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppumista.

Nikotiinipussien myynnin vapauduttua lääkelain tulkinnanmuutoksen seurauksena nikotiinipussit on perusteltua sisällyttää tupakkaverotuksen piiriin. Nikotiinipussien tupakkaverolla tavoitellaan nikotiinipussien hintojen nousua ja siten niiden kulutuksesta aiheutuvien haittojen ehkäisemistä.

Sekä valtioneuvoston että terveyspoliittisten syiden vuoksi tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman kirjaus nikotiinipusseille säädetävästä tupakkaverosta mahdollisimman pikaisesti ja riippumatta sosiaali- ja terveysministeriön nikotiinipusseja koskevan lainsäädäntöhankkeen aikataulusta.

Nikotiinipussien verotuksen toteutustavassa huomioitaisiin se, että tällä hetkellä myytävistä nikotiinipusseista ei kanneta tupakkaveroa. Hallitusohjelmakirjausten mukaisesti verotason asettamista ohjaa veron tuottotavoitteen ohella tasapainoilu sen välillä, että liian korkeaksi asetettu verotaso ohjaa kulutuksen siirtymistä pois verollisesta myynnistä ja että liian matalaksi asetettu verotaso ei vähennä nikotiinipussien kulutuksesta aiheutuvia haittoja. Tavoitteena onkin asettaa verotaso alkuvaiheessa maltilliselle tasolle ja pyrkiä ohjaamaan kulutusta kotimaiseen verolliseen myyntiin. Tämä on tavoiteltavaa verotulon ohella tupakkalain terveydellisten tavoitteiden kannalta, koska laitton välittäminen ja siihen liittyvä rikollisuus on yhteiskunnan kannalta muutoinkin ongelmallista.

On kuitenkin haastavaa arvioida, minkä suuruinen vero parhaiten yhteen sovittaisi eri näkökohdat. Nikotiinipussien laillisen myynnin markkinat eivät ole vielä vakiintuneet eikä hintamuutosten vaikutusta kulutukseen tunneta. Koska nikotiinipussien ja nuuskan laittoman välittämisen kanavat ovat nykyisin vakiintuneet, kotimaisen hintatason muutokset voivat merkittävästi vaikuttaa siihen, kuinka suuri osuus kulutuksesta on kotimaista verollista myyntiä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että nikotiinipusseille säädettäisiin tupakkavero. Tupakkavero kannettaisiin sekä vähittäismyyntihintaan perustuvana arvoverona että yksikköverona. Arvovero olisi 10 prosenttia tuotteen vähittäismyyntihinnasta ja yksikkövero olisi 10 senttiä grammalta. Lisäksi nikotiinipusseille asetettaisiin vähimmäisvero, joka olisi 14 senttiä grammalta. Nikotiinipusseista kannettaisiin aina vähintään vähimmäisveron suuruista veroa.

Hintaan perustuvan veron takia veron määrä nousisi tuotteen hinnan kasvaessa, jolloin verorasitus kohdistuisi voimakkaammin keskihintaa kalliimpien tuotteiden katteisiin. Tämä on ollut Suomen keskittyneillä perinteisten tupakkatuotteiden markkinoilla etu, koska verorakenne on rajannut mahdollisuuksia kasvattaa katteita kalliimpien tuotteiden osalta. Toistaiseksi on vaikea arvioida nikotiinipussimarkkinoiden osalta tilannetta, koska eri hintaisten nikotiinipussien myyntimääristä ei ole tietoa. Vähimmäisverolla puolestaan turvattaisiin halpahintaisten tuotteiden riittävän suuruinen verorasitus.

Esimerkiksi 5-7 euron hintaisilla ja 12 gramman painoisilla nikotiinipussirasioilla tupakkaveron määrä olisi noin 1,75-2,25 euroa rasialta kuten jäljempänä taulukosta 1 ilmenee. Vähimmäisvero olisi 12 gramman rasialta 1,68 euroa, jota kannettaisiin tupakkaverottomalta hinnaltaan alle 2,72 euron hintaisilta rasioilta.

Tupakkaveron osuus hinnasta jäisi perinteisiin tupakkatuotteisiin verrattuna selvästi alhaisemmaksi, mutta ehdotetun verotason mitoituksessa on pyritty asettamaan nikotiinipussien verotaso maltilliselle tasolle. Suomessa perinteisten tupakkatuotteiden tupakkaverotus on varsin kireää ja vaihtelee tupakkatuotteesta riippuen. Kireintä se on savukkeissa, joissa tupakkaveroa on keskimäärin yli 70 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Tarkoituksena on ohjata nikotiinipussien kulutusta ensi vaiheessa verolliseen, kotimaiseen myyntiin. Vastaavasti on toimittu nikotiinisteiden ja kuumennettavien tupakkatuotteiden kohdalla. Tavoitteena oli tuolloinkin varmistaa, että niiden kulutus tulee mahdollisimman kattavasti verotuksen piiriin, mikä on matalasta verosta huolimatta toistaiseksi ollut erityisesti nikotiinittomien sähkösavukeneesteiden osalta ongelmallista. Tästä syystä nikotiinipussien verotaso ei myöskään pyritä mitoittamaan saman suuruiseksi perinteisten tupakkatuotteiden verotasojen kanssa, koska tämä johtaisi nykyisten tupakkaverottomien hintojen suuriin korotuksiin. Eri tupakkatuotteiden verotasot eivät tälläkään hetkellä ole mistään näkökulmasta saman suuruisia ja niiden heterogeenisyyden sekä erilaisten käyttötapojen takia vertailtavuus on hyvin hankalaa.

Nikotiinipussien verollisen kulutuksen, matkustajatuonnin ja laittoman välittämisen kehitystä on kuitenkin syytä seurata ja jatkossa tarpeen mukaan korottaa veroa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Nikotiinipussien sisällyttämisen tupakkaverotuksen piiriin arvioidaan kasvattavan tupakkaveron tuottoa vuositasolla noin 50 miljoonaa euroa. Vuonna 2024 verotuoton arvioidaan olevan noin 38 miljoonaa euroa. Pienempää verotuottokertymää selittää se, että toimijat todennäköisesti varastoivat merkittäviä määriä nikotiinipusseja ennen kuin ne tulevat tupakkaveronalaisiksi. Lisäksi valmisteverojen tilitysjaksot vaikuttavat kertymän ajoittumiseen.

Nikotiinipussien verottaminen voi myös lisätä arvonlisäveron tuottoa siltä osin kuin kulutusta siirtyisi verottomasta matkustajatuonnista ja salakuljetuksesta kotimaiseen verolliseen kulutukseen.

Tuottoarvioon sisältyy kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia. Verotuottolisäyksen arviointia vaikeuttaa tiedon puuttuminen nikotiinipussien nykyisestä kulutusmäärästä ja saatavuuden muutosten vaikutuksesta kulutukseen. Myynnin laillistumisella ja jakeluteiden lisääntymisellä on todennäköisesti huomattava merkitys kulutukseen. On kuitenkin mahdollista, että kulutuksen ja siten verotuoton muutos syntyy vasta pidemmällä aikavälillä. Lisäksi on mahdollista, että eri nikotiinipussien kulutuksen kasvu korvaa muiden tupakkaveron piiriin kuuluvien tuotteiden kulutusta, mikä vähentää kokonaisuudessaan tupakkaverotuoton kasvua.

Nikotiinipussien tupakkavero olisi arvioidulla keskimääräisellä noin kuuden euron hinnalla esimerkiksi 12 gramman rasiaa kohden noin 2 euroa. Hinta nousisi noin 2,50 euroa rasialta. Kahden euron suuruisella keskimääräisellä tupakkaverolla tuottotavoite täyttyisi, jos verotettu nikotiinipussien määrä olisi noin 25 miljoonaa rasiaa, jolloin 2,2 prosenttia 20-64 vuotiaista aikuisista käyttäisi rasian nikotiinipusseja päivittäin. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että päivittäin nuuskaa käyttää kyselytutkimuksen mukaan neljä prosenttia aikuisista, mutta päivittäistä kulutusmäärää ei ole tiedossa.

Nikotiinipussien hinnannousu voi myös pienentää kotimaisen verollisen myynnin määrää. Veronkorotuksen seurauksena tyypillisten nikotiinipussirasioiden hinnat nousisivat noin 40 - 50 prosenttia, jos veromuutos siirtyisi täysimääräisinä hintoihin, kuten alla olevasta esimerkkitaulukosta nähdään. Näin suurella hinnannousulla voidaan olettaa olevan merkittävä vaikutus kulutukseen, mutta tätä on mahdoton arvioida tarkemmin, koska ei tiedetä nikotiinipussien hinnan vaikutusta niiden kulutukseen.

Taulukko 1. Tupakkaveron määrä sekä hintamuutos eri tupakkaverottomilla hinnoilla euroa 12 gramman rasialta

Tupakkaveroton hinta (sis. alv), eur/rasia	Tupakkaveron määrä, eur/rasia	Uusi hinta, eur/rasia	Hinnannousu, prosenttia	Tupakkaveron osuus hinnasta
5	1,94	7,41	48%	26%
6	2,05	8,55	42%	24%
7	2,17	9,69	38%	22%

Lisäksi epävarmuuden siitä, miten suuri osa verosta menee läpi kuluttajahintoihin, voidaan arvioida olevan tavanomaista veromuutostilannetta suurempaa, koska nikotiinipussien tarjonta, kilpailu ja hinnoittelu ovat vielä vakiintumattomia. On siten mahdollista, että katteita pienennetään eivätkä veromuutokset mene täysimääräisesti läpi hintoihin.

Veromuutoksen vaikutusta on myös jälkikäteen hyvin vaikea arvioida, koska samanaikaisesti nikotiinipussien saatavuus on muuttunut merkittävästi ja markkinat ovat vasta sopeutumassa uuteen tilanteeseen. Veromuutoksen seurauksena hintaero matkustajatuontina tuotujen tai laittomien kanavien kautta hankittujen nikotiinipussirasioiden hintoihin nähden kasvaisi. Esimerkiksi Ruotsissa nikotiinipussien hinnat ovat nykyiselläänkin Suomen tupakkaverottomia hintoja alempia. On mahdollista, että merkittävä osa kulutuksesta olisi edelleen verotonta matkustajatuontia ja salakuljetusta.

Ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutusta kuluttajahintaindeksiin, koska nikotiinipussit eivät sisälly kuluttajahintaindeksiin laskentaan.

Muutokset kohdistuisivat tupakkateollisuuden toimijoihin eri tavoin riippuen siitä, mitä ja minkä hintaisia nikotiinituotteita ne tuottavat ja myyvät. Perinteisten tupakkatuotteiden markkinat ovat niin Suomessa kuin kansainvälisestikin erittäin keskittyneet, mutta nikotiinipussien osalta markkinat eivät ole vakiintuneet.

Nikotiinipussien säätäminen tupakkaveron alaisiksi tuotteiksi lisäisi jonkin verran niitä valmistavien tai maahantuovien yritysten hallinnollisia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Erityisesti arvovero yhdistelmäveron osana saattaisi lisätä toimijoiden hallinnollista taakkaa johtuen siitä, että veron määrän laskenta riippuu tuotteen hinnasta. Veroilmoittamisessa olisi ilmoitettava nikotiinipussien painon lisäksi niiden hinta. Lisäksi nikotiinipussien vähittäismyyntipakkauksessa olisi ilmoitettava tuotteen vähittäismyyntihinta.

Voidaan arvioida, että suurten, jo ennestään muita tupakkatuotteita maahantuovien yritysten osalta tupakkaveron laajentaminen nikotiinipusseihin ei kasvattaisi merkittävästi näiden yritysten velvoitteita nykyisestä.

Vähittäismyyntihinnan ilmoittaminen vähittäismyyntipakkauksessa jo valmistajan tai maahantuovan yrityksen toimesta tarkoittaisi myös sitä, ettei esimerkiksi nikotiinipusseja myyvä kauppa pysty myymään tuotteita muulla kuin pakkauksessa ilmoitetulla hinnalla.

Tupakkaveron laajentaminen nikotiinipusseihin lisäisi jossain määrin erityisesti Verohallinnon mutta tietyin osin myös Tullin verovelvollisten neuvontaan, lupahallintoon, veron kantamiseen, verovalvontaan ja tietojärjestelmien päivittämiseen liittyviä viranomaistehtäviä. Ehdotettujen muutosten toimeenpanoon liittyvistä tietojärjestelmäpäivityksistä aiheutuisi Verohallinnolle ja Tullille vähäisiä kertaluonteisia kustannuksia.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Veronkorotuksen seurauksena nikotiinipussien kulutuksen arvioidaan vähenevän verrattuna tilanteeseen, jossa ne eivät ole tupakkaveron piirissä. Koska nikotiinipussien kulutuksen voidaan olettaa olevan yleisintä nuorten ja nuorten aikuisten, erityisesti miesten keskuudessa, vaikutuksen voidaan olettaa keskittyvän näihin väestöryhmiin.

Veron käyttöönoton myötä tapahtuvan nikotiinipussien kulutuksen oletetun vähentymisen voidaan arvioida vaikuttavan positiivisesti väestön terveyteen. Positiivisten terveysvaikutusten oletetaan liittyvän nikotiinipussien käytön aloittamisen ehkäisyyn, mikä ehkäisisi nikotiiniriippuvuuden syntymistä.

Tupakkavero on yleisesti regressiivinen vero, eli maksettujen verojen osuus suhteutettuna käytävissä oleviin tuloihin on korkeampi matalimmissa tuloluokissa kuin ylemmissä. Nikotiinipussien kulutuksesta ei kuitenkaan ole saatavilla vastaavanlaista tuloryhmittäistä tai väestöryhmittäistä tietoa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Nikotiinipussien verotaso voitaisiin asettaa ehdotettua verotaso alemmalle tai korkeammalle tasolle. Korkeampi verotaso vähentäisi enemmän verollista kotimaista myyntiä ja voisi hillitä kulutusta etenkin sellaisten kuluttajien keskuudessa, jotka haluavat hankkia tuotteensa Suomesta laillisia kanavia pitkin. Toisaalta on tiedossa, että nuuskan laitton välittäminen on hyvin vakiintunutta toimintaa. Suuri verottoman kulutuksen määrä on ongelmallista paitsi valtiontalouden myös väestön terveyden kannalta, jos nikotiinipussien kokonaiskulutusta ei saada hillittyä. Lisäksi laitton välittämisen piirissä olevat nikotiinipussit eivät ole tupakka- tai kemikaalilainsäädännön mukaisen valvonnan, kuten ikäraja- ja valvonnan tai nikotiinipitoisuuden valvonnan, piirissä. Ehdotettua matalampi verotaso voisi puolestaan ohjata suuremman osuuden kulutuksesta verollisen kulutuksen piiriin, mutta samalla matalampi tupakkavero voisi johtaa suurempaan kokonaiskulutukseen kotimaisen verollisen myynnin suuremman määrän takia. Kaiken kaikkiaan on kuitenkin hyvin vaikeaa määrittellä verotaso, jolla minimoitaisiin nikotiinipussien kokonaiskulutuksen määrää, koska ei tiedetä saatavuuden eikä hinnan vaikutusta nikotiinipussien kulutukseen ja sen jakautumiseen verollisen ja verottoman kulutuksen kesken.

Nikotiinipussien verotuksen rakenteeksi on vaihtoehtoja. Veron perusteena voisi olla esimerkiksi tuotteen paino tai sen hinta tai jokin yhdistelmä näistä. Kiinteä grammaperusteinen vero olisi saman suuruinen kaikille tuotteille. Muun muassa viimeisimmäksi tupakkaverolain piiriin lisätyillä sähkösavukeneesteillä ja kuumennettavilla tupakkatuotteilla on vastaavanlainen kiinteä yksikköperusteinen vero. Arvoperusteisen veron etuna olisi puolestaan se, että kalliimmat tuotteet tulisivat euromääräisesti korkeammin verotetuiksi ja tupakkaveron suhteellinen osuus tuotteen hinnasta olisi sama kaiken hintaisilla tuotteilla. Tällöin tupakkavero kohdistuisi myös keskihintaa kalliimpien tuotteiden katteisiin. Toisaalta puhtaasti arvoveroon perustuvassa verorakenteessa tupakkaveron määrään voisi vaikuttaa pienentävästi alentamalla hintaa, ja veron euromäärä voisi jäädä halvoilla tuotteilla alhaiseksi. Verotuksen tason alarajaa voitaisiin tällöin rajata halutulle tasolle asettamalla grammaperusteinen vähimmäisvero.

Esityksessä on päädytty ehdottamaan, että nikotiinipussien verorakenne perustettaisiin useimpien muiden tupakkatuotteiden tapaan grammaperusteisen ja hintaan sidotun veron yhdistelmään, minkä lisäksi säädettäisiin nikotiinipussien vähimmäisverosta. Nikotiinipussit ovat muita uusia tupakkatuotteita standardoidumpi tuote, mikä mahdollistaa paremmin yhdistelmä- ja verorakenteen soveltamisen. Näin veron taso voitaisiin asettaa sekä euromääräisesti että suhteessa hintaan riittäväksi katsotulle tasolle kaiken hintaisille tuotteille. Vähimmäisverolla puolestaan turvattaisiin halpahintaisten tuotteiden riittävän suuruinen verorasitus.

5.2 Tupakkaverotus muissa EU-maissa

Nikotiinipusseja on tarjolla markkinoilla vaihtelevasti eri EU-maissa. Kysyntään vaikuttaa myös se, mitä muita suussa käytettäviä tuotteita eri jäsenvaltioissa on sallittua olla markkinoilla.

Nikotiinipusseja koskevan yhdenmukaistetun tupakkaveron puuttuessa osa jäsenvaltioista on säätänyt tuotteille kansallisen valmisteveron. Nikotiinipusseja verotetaan Ruotsissa, Tanskassa,

Virossa, Latviassa, Unkarissa ja Italiassa. Verotasot ovat selvästi matalampia kuin tässä esityksessä ehdotettavat verotasot. Korkeimmat verotasot ovat tällä hetkellä Virossa ja Latviassa, joissa verotaso on 0,11-0,12 euroa grammalta eli 1,30-1,40 euroa 12 gramman rasiaalta. Ruotsissa verotaso on noin 0,02 euroa grammalta eli 0,2 euroa 12 gramman rasiaalta ja Tanskassa noin 0,01 euroa grammalta eli 0,12 euroa rasiaalta.

Tupakkaverotus vaihtelee EU-maissa merkittävästi, ja erot ovat kasvaneet viimeisen kymmenen vuoden aikana johtuen maiden välisistä eroista hintatasossa ja tupakkapolitiikassa. Myös erot naapurimaiden välillä ovat suuria erityisesti pohjoisessa ja läntisessä Euroopassa.

6 Lausuntopalaute

(täydennetään)

7 Säännöskohtaiset perustelut

Laki tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta

2 §. Pykälässä määritellään tupakkatuotteet, joista kannetaan tupakkaveroa. Savuttomat nikotiinituotteet ehdotetaan otettaviksi tupakkaveron piiriin, joten pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta siitä, että tupakkatuotteilla tarkoitetaan tässä laissa myös savuttomia nikotiinituotteita.

7 §. Pykälän 1 momentissa määritellään savukepaperi, 2 momentissa muu tupakkaa sisältävä tuote, 3 momentissa sähkösavukeneste ja 4 momentissa kuumennettava tupakkatuote. Pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, jossa määriteltäisiin, mitä savuttomalla nikotiinituotteella laissa tarkoitetaan. Savuton nikotiinituote olisi tuote, joka ei sisällä lainkaan tupakkakasvia, mutta johon on lisätty joko tupakkakasvista uutettua tai synteettisesti valmistettua nikotiinia. Määritelmän muotoilulla tavoitellaan muun ohella sitä, että tupakkavero kohdistettaisiin tupakkalain kattamiin eikä sen ulkopuolelle jääviin tuotteisiin. Tästä syystä savuttomaksi nikotiinituotteeksi ei katsottaisi nestemäistä tuotetta. Jotta veron piiriin eivät tulisi lääkelain alaiset savuttomat nikotiinituotteet, pykälään otettaisiin säännös, jonka perusteella lääkintätarkoituksiin käytettävät tuotteet jäisivät veron ulkopuolelle. Soveltamisalan rajauksessa käytettäisiin vastaavaa muotoilua kuin 6 §:ssä.

Käytännössä savuttomia nikotiinituotteita olisivat Fimean tulokinnan muutoksen jälkeen markkinoille tulleet nikotiinipussit. Laissa ei kuitenkaan käytettäisi nikotiinipussin käsitettä, sillä veronalaisiksi ei olisi tarkoituksenmukaista rajata yksinomaan markkinoilla tällä hetkellä esimerkiksi annospusseissa olevia tupakkaa sisältämättömiä nikotiinituotteita. Määritelmällä varauduttaisiin siihen, että markkinoille mahdollisesti tuotaisiin nikotiinipusseja vastaavia nikotiinituotteita, jotka määritelmän muotoilu kuitenkin kattaisi.

8 §. Tupakkaveron määrät sisältyvät lain liitteen verotaulukkoon, mistä säädetään pykälän 1 momentissa. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siinä säädettäisiin savuttomista nikotiinituotteista savukkeita, sikareita ja pikkusikareita sekä savukkeiksi käärítettävää hienoksi leikattua tupakkaa vastaavasti, että tuotteista kannettaisiin yksikköveron lisäksi arvoveroa ja että vero olisi aina vähintään verotaulukossa säädetyn vähimmäisveron suuruinen.

Koska savuttomien nikotiinituotteiden vero perustuisi osaksi tuotteiden vähittäismyyntihintaan, 11 §:n säännös hintalipukkeista koskisi myös niitä. Säännösten vastaisesti tai muuten kuin kaupallista myyntiä varten maahantuotujen tuotteiden vähittäismyyntihintana pidettäisiin 9 §:n 2

momentin nojalla vastaavien tuotteiden vähittäismyyntihintaa Suomessa kuten muidenkin tupakkatuotteiden kohdalla. Jollei vastaavia tuotteita olisi, Verohallinto vahvistaisi mainitussa momentissa säädetyksi tuotteille vähittäismyyntihinnan painotetun keskiarvon, joka laskettaisiin 13 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla. Lain voimaantulovuonna, jolloin savuttomista nikotiinituotteista ei olisi vielä saatavilla 13 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tietoja, verotusarvona pidettäisiin kuitenkin tuoteryhmän keskimääräistä vähittäismyyntihintaa, jonka Verohallinto vahvistaisi. Tästä säädettäisiin voimaantulosäännöksessä.

Liite. Lain liitteen verotaulukossa säädetään tupakkatuotteista suoritettavasta tupakkaverosta. Verotaulukkoon D, jota sovelletaan heinäkuun 2023 alusta, lisättäisiin savutonta nikotiinituotetta varten uusi tuoteryhmä 9. Tuoteryhmän yksikkövero olisi 10 senttiä grammalta savutonta nikotiinituotetta, minkä lisäksi tuoteryhmän tuotteista kannettaisiin arvooveroa 10 prosenttia tuotteiden, kuten 12 grammaa savutonta nikotiinituotetta annospusseina sisältävän rasian, vähittäismyyntihinnasta. Savuttomalle nikotiinituotteelle säädettäisiin myös vähimmäisvero, jota varten verotaulukkoon lisättäisiin uusi tuoteryhmä 9A. Savuttomista nikotiinituotteista aina vähintään kannettavan vähimmäisveron määrä olisi 14 senttiä grammalta. Vähimmäisvero kannettaisiin arvo- ja yksikköveron sijaan, jos tuotteen yhteenlaskettu arvo- ja yksikköveron määrä jäisi vähimmäisveron määrää pienemmäksi.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2024.

Savuttomista nikotiinituotteista tulisi suorittaa valmisteveroa lain voimaantulosta lukien. Valmisteverotuslain 7 §:n mukaan veron suorittamisvelvollisuus syntyy, kun valmisteveron alainen tuote luovutetaan kulutukseen Suomessa. Käytännössä kaikista lain voimaantulon jälkeen verottomasta varastosta kulutukseen luovutetuista tai Suomeen toimitetuista savuttomista nikotiinituotteista tulee suorittaa valmisteveroa, ellei niitä ole erikseen säädetty verottomiksi. Lain voimaan tulon jälkeen savuttomia nikotiinituotteita voidaan valmistaa, jalostaa tai varastoida verottomasti väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä ainoastaan verottomassa varastossa, mikä edellyttää Verohallinnon lupaa. Valmisteverolupaa koskeva hakemus voitaisiin jättää Verohallinnolle jo ennen lain voimaantuloa. Lisäksi säädettäisiin, että Verohallinto voisi myöntää lupia takautuvasti. Lain voimaantulon jälkeen myönnetty lupa voitaisiin myöntää takautuvasti lain voimaantulopäivästä, jos lupaa koskeva hakemus olisi jätetty Verohallinnolle kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

Lain voimaantulovuonna 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuna sellaisten säännösten vastaisesti tai muuten kuin kaupallista myyntiä varten maahantuotujen tuotteiden verotusarvona, joita vastaavia tuotteita ei ole, pidettäisiin savuttomien nikotiinituotteiden tuoteryhmän keskimääräistä vähittäismyyntihintaa, jonka Verohallinto vahvistaisi.

Lain täytäntöönpanotoimet, kuten lupien myöntämisen valmistelu, voitaisiin aloittaa jo ennen lain voimaantuloa.

9 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2024 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan tupakkaverosta annetun lain (1470/1994) 2 §:n 2 momentti, 8 §:n 2 momentti sekä liite, sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 2 momentti ja liite laissa 1063/2021 ja 8 §:n 2 momentti laissa 772/2020, sekä

lisätään 7 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1203/1995, 1071/2016 ja 1063/2021, uusi 5 momentti seuraavasti:

2 §

Tupakkatuotteeksi katsotaan tässä laissa myös savukepaperi, muu kuin 1 momentissa mainittu tupakkaa sisältävä tuote, sähkösavukeneste, kuumennettava tupakkatuote ja savuton nikotiinituote.

7 §

Savuttomalla nikotiinituotteella tarkoitetaan muuta kuin 3 momentissa tarkoitettua suussa tai nenän kautta käytettäväksi tarkoitettua tuotetta, joka ei sisällä tupakkaa eikä ole nestemäistä ja johon on lisätty nikotiinia. Mikäli savuttomia nikotiinituotteita käytetään ainoastaan lääkinnällisiin tarkoituksiin, niitä ei ole pidettävä tupakkatuotteina.

8 §

Vero suoritetaan tuotteen vähittäismyyntihinnasta. Savukkeista, sikareista ja pikkusikareista, piippu- ja savuketupakasta, savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta sekä savuttomista nikotiinituotteista vero suoritetaan lisäksi yksikköverona. Savukkeista, sikareista ja pikkusikareista, savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta sekä savuttomista nikotiinituotteista suoritettavan veron määrä on kuitenkin aina vähintään verotaulukon mukainen vähimmäisvero.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Sen, joka tämän lain voimaan tullessa valmistaa savuttomia nikotiinituotteita, on haettava kuukauden kuluessa lain voimaan tulosta valmisteverotuslaissa tarkoitettua verottoman varaston ja valtuutetun varastonpitäjän lupaa.

Verovelvollinen, joka on jättänyt valmisteverotuslaissa tarkoitettua lupaa koskevan hakemuksen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta Verohallinnolle, on oikeutettu toimimaan hakemuksen mukaisesti valtuutettuna varastonpitäjänä tai rekisteröitynä vastaanottajana hakemuksen jättöpäivästä lukien siihen asti, kun Verohallinto on antanut hakemukseen päätöksen. Valmisteverotuslaissa säädettyjen luvan edellytysten täytyttyessä myönnetään lupa takautuvasti lain voimaantulosta lähtien.

Lain voimaantulovuonna 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuna sellaisten säännösten vastaisesti tai muuten kuin kaupallista myyntiä varten maahantuotujen savuttomien nikotiinituotteiden verotusarvona, joita vastaavia tuotteita ei ole, pidetään savuttomien nikotiinituotteiden keskimääräistä vähittäismyyntihintaa, jonka Verohallinto vahvistaa.

Helsingissä xx.xx.2023

Pääministeri

Petteri Orpo

Valtiovarainministeri Riikka Purra

VEROTAULUKKO D
Sovelletaan 1.7.2023 lukien

Tuote	Tuote-ryhmä	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	9.	10,00/g	10,0
-- Savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	14,00/g	—