

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 14/2008 vp

Hallituksen esitys laiksi tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2008 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta (HE 115/2008 vp).

Lakialoitteet

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

- LA 22/2007 vp — Kari Kärkkäinen /kd ym.: Laki tupakkaverosta annetun lain liitteenä olevan verotaulukon muuttamisesta (läh. 2.5.2007)
- LA 59/2007 vp — Valto Koski /sd: Laki tupakkaverosta annetun lain liitteenä olevan verotaulukon muuttamisesta (läh. 26.9.2007)
- LA 69/2007 vp — Tuija Nurmi /kok: Laki tupakkaverosta annetun lain liitteenä olevan verotaulukon muuttamisesta (läh. 17.10.2007)
- LA 75/2007 vp — Mikko Kuoppa /vas ym.: Laki tupakkaverosta annetun lain liitteenä olevan verotaulukon muuttamisesta (läh. 11.10.2007)

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti sosiaali- ja terveysvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (StVL 12/2008 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- finanssisihteeri Jenni Oksanen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Olli Simonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- tulliylitarkastaja Markus Teräväinen, Tullihallitus
- johtaja Perttu Ratilainen, Philip Morris Finland Oy
- toimitusjohtaja Kari Heikkilä, Tupakkateollisuusliitto ry
- Regulatory engagement manager Lauri Mäkinen, British American Tobacco Nordic Oy edustaen Tupakkateollisuus ry:tä.

Kirjallisen lausunnon on asiassa antanut valtiovarainministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITTEET

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan tupakkaverosta annetun lain liitteenä olevaa verotaulukkoa muutettavaksi siten, että savukkeiden, sikarien sekä piippu- ja savuketupakan veroa korotettaisiin keskimäärin 10 prosenttia. Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa korotettaisiin keskimäärin 25 prosenttia. Korotuksen seurauksena savukkeiden hintojen arvioidaan nousevan keskimäärin noin seitsemän prosenttia ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan keskimäärin noin 16 prosenttia.

Samalla korotettaisiin savukkeiden ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvalmisteveroa yhdellä prosenttiyksiköllä 91 prosenttiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2009 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

Lakialoitteet

LA 22/2007 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan tupakkaverosta annetun lain liitteenä olevan verotaulukon muuttamista niin, että tupakkaveroa korotettaisiin 10 prosenttiyksiköllä kaikkien tupakkatuotteiden osalta.

LA 59/2007 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan tupakkaverosta annetun lain liitteenä olevan verotaulukon muuttamista niin, että tupakkatuotteiden minimiveron tasoa nostetaan 90 prosentista 100 prosenttiin ja kääretupakan kiinteää veroa nostetaan 3,62 eurosta 20 euroon. Lisäksi eduskunnan tulisi velvoittaa hallitus tuomaan pikaisesti eduskunnan käsittelyyn tarvittavat lakimuutokset savukkeiden minimipakkauskoon rajaamisesta 20 savukkeeseen.

LA 69/2007 vp ja LA 75/2007 vp. Lakialoitteissa ehdotetaan tupakkaverosta annetun lain liitteenä olevan verotaulukon muuttamista niin, että savukkeiden vero nousisi 50 prosentista 55 prosenttiin vähittäismyyntihinnasta ja muiden tupakkatuotteiden suhteessa vastaavasti.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Tupakkatuotteiden valmisteveroa on tarkoitus korottaa terveystaloudellista syistä niin, että savukkeiden, sikarien sekä piippu- ja savuketupakan vero nousisi keskimäärin 10 prosenttia ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan (jatkossa kääretupakka) vero keskimäärin 25 prosenttia. Lisäksi savukkeista ja kääretupakasta suoritettavaa vähimmäisveroa korotettaisiin yhdellä prosenttiyksiköllä. Erityisellä siirtymäsäännöksellä varmistettaisiin puolestaan se, että veronkorotukset otettaisiin huomioon vähimmäisverossa myös vuonna 2009, jonka alusta korotusten on tarkoitus tulla voimaan.

Vähimmäisvero laskettaisiin muutoin tämän vuoden hintatietojen perusteella, eikä siihen sisältyisi siten veronkorotuksia.

Ehdotetut korotukset painottuvat halvimpiin tupakkatuotteisiin. Tällä halutaan vähentää erityisesti nuorten tupakointia ja ehkäistä sen aloittamista. Esityksellä halutaan kaventaa lisäksi tehdasvalmisteisten ja itse käärittyjen savukkeiden välistä huomattavaa hintaeroa.

Veronkorotukset on tarkoitus kohdentaa eri tupakkatuotteisiin teknisesti hieman eri tavoin käyttämällä hyväksi tupakkaveron kaikkia rakenteellisia osia eli kaikista tupakkatuotteista kannettavaa *arvoperusteista* veroa, savukkeista, piippu- ja savuketupakan sekä kääretupakan kannettavaa *yksikköperusteista* veroa sekä

vähimmäisveroa, jota sovelletaan savukkeisiin ja kääretupakkaan. Näistä arvoon perustuva vero määräytyy prosentteina vähittäismyyntihinnasta, yksikköperusteinen vero euronä määräyksikköä kohden ja vähimmäisvero määräprosenttina kysytyimmän hintaluokan tupakkaverosta.

Esityksen vaikutusten kannalta keskeisimpiä ovat savukkeisiin ja kääretupakkaan suunnatut korotukset. Kummankin tuoteryhmän arvo-perusteista veroa on tarkoitus korottaa kahdella prosenttiyksiköllä 50 prosentista 52 prosenttiin vähittäismyyntihinnasta ja kummankin vähimmäisveroa prosenttiyksiköllä 90 prosentista 91 prosenttiin saman tuoteryhmän kysytyimmän hintaluokan tupakkaverosta. Lisäksi kääretupakan yksikköveroa 3,62 euroa/kg korotettaisiin 6,50 euroon/kg.

Sama korotusvaikutus olisi saatu valinnaisesti aikaan myös yksikköveroon kohdistuvana korotuksena. Arvoperusteiseen veroon liittyy kuitenkin se etu, että vero nousee automaattisesti tuotteiden hinnannousun myötä. Esimerkiksi savukkeista perittävä valmistevero on noussut sen vuoksi keskimäärin 12 prosenttia vuosina 1997—2007, vaikka veroa ei ole korotettu sitten vuoden 1996. — Tupakka-tuotteiden hinnat ovat nousseet kaikkiaan tänä aikana samassa tahdissa kuin yleiset kuluttajahinnat. Tupakan reaalihintana on säilynyt siten ennallaan.

Vähimmäisverosäännöksellä on rajoitettu puolestaan halpojen savukkeiden ja kääretupakan markkinoille tuloa. Tämä on aiheutunut käytännössä siitä, että markkinoiden kysytyn tuote kummassakin tuoteryhmässä on kuulunut hintaluokaltaan kalleimpiin. Halvimmista tuotteista on jouduttu siten maksamaan aina vähimmäisveroa. Vähimmäisvero on näin myös tasannut hintaeroja tuoteryhmien sisällä, vaikkakaan se ei ole vaikuttanut tuoteryhmien väliseen veroeroon. Nyt myös tätä veroeroa on tarkoitus kaventaa erisuuruksilla veronkorotuksilla.

Esitys perustuu Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan, jonka yhtenä tavoitteena on vähentää tupakoinnin aiheuttamia haittoja mm. tupakan valmisteveroa korottamalla. Esityksen taustalla on myös tupakkapoliittisia lainmuutoksia ja toimia valmistelevan työryhmän

väliraportissa¹ tehdyt ehdotukset vuonna 2009 toteutettavista veromuutoksista. Veronkorotuksilla tavoitellaan työryhmän linjausten mukaisesti maltillista tupakkatuotteiden hintojen nousua, mikä antaisi mahdollisuuden kehittää tupakkaverotusta myös lähivuosina. Korotukset on haluttu mitoitaa lisäksi niin, ettei hinnannousu johtaisi merkittävässä määrin kotimaisen myynnin korvautumiseen matkustajatuonnilla.

Esityksen arvioidaan nostavan savukkeiden hintaa keskimäärin seitsemän prosenttia ja kääretupakan hintaa keskimäärin 16 prosenttia nykyisestä. Savukkeiden hinnannousu olisi veronkorotusten painotuksen vuoksi euromääräisesti yhtä suuri kysytyimmässä ja halvimmassa hintaluokassa, esityksen mukaan 29 senttiä 20 savukkeen askilta. Erisuuruiset korotukset vaikuttavat myös siten, että yhden savukkeen hinta nousisi euromääräisesti suurin piirtein yhtä paljon riippumatta siitä, onko savuke tehdasvalmisteinen vai itse käärity.

Korotusten arvioidaan vähentävän tupakkatuotteiden tilastoitua kulutusta vajaat viisi prosenttia. Koska osan kulutuksesta odotetaan korvautuvan lisääntyneellä matkustajatuonnilla, kokonaiskulutuksen arvioidaan vähenevän kaikkiaan noin 2,5 prosenttia nykyiseen verotasoon verrattuna. Tupakkaverotulojen arvioidaan kasvavan noin 35 miljoonaa euroa nykyisestä, hieman yli 600 miljoonasta eurosta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto

Valiokunta esittää, että lakiehdotus hyväksytään.

Valiokunta pitää tupakkatuotteiden hintojen korotuksia tehokkaimpana yksittäisenä keinona vähentää tupakointia. Nyt ehdotetut veronkorotukset ovat sen mielestä terveyspoliittisesti oikeasuuntaisia ja tässä vaiheessa riittäviä. Tupakkaverojen maltillisia korotuksia tulisi kuitenkin jatkaa tulevina vuosina terveyden edistämistä koskevien tavoitteiden mukaisesti. Valiokunta on viitannut tältä osin Yhdistyneessä

¹ Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman tupakkapoliittisia lakimuutoksia ja toimia valmistelevan työryhmän väliraportti 8.5.2008.

kuningaskunnassa, Ranskassa, Ruotsissa ja Saksassa toteutettuihin hinnankorotuksiin, joissa on painotettu muutosten terveystaloudellisia etuja haittoista eli matkustajatuonnin ja laittomien markkinoiden huomattavasta kasvusta huolimatta.

Valiokunta tukee myös ehdotettua arvoperusteista veronkorotusta, koska se voimistaa mekanismia, jolla veron määrä nousee vähittäismyyntihintojen noustessa. Valiokunta pitää niin ikään perusteltuina painotettuja veronkorotuksia, joilla voidaan kaventaa itse käärittyjen ja tehdasvalmisteisten savukkeiden keskinäistä veroeroa. Tätä tulisi jatkaa myös vastaisuudessa.

Valiokunta on kiinnittänyt lopuksi huomiota nuorten tupakointiin ja tupakoinnin sosioekonomisiin eroihin.

Nuorten tupakointi ei ole vähentynyt samalla tavoin kuin aikuisten, ja se on keskitasoa korkeampi myös eurooppalaisessa vertailussa. Valiokunta pitää sen vuoksi perusteltuina halpoihin tuotteisiin painotettuja veronkorotuksia. Nuorten tupakointia on lisäksi pyrittävä vähentämään kaikin käytettävissä olevin keinoin, koska se on tehokkain tapa vaikuttaa tupakoinnin yleisyyteen väestötasolla. Taloudellisiin vaikutuksiin vetoavat keinot tukevat mm. terveyskasvatuksen, mainontakieltojen ja myynti-ikärajojen vaikutuksia.

Valtiovarainvaliokunnan kanta

Valiokunta pitää hallituksen esitystä tasapainoisena ja huolellisesti perusteltuna. Siinä on kuvattu varsin kattavasti asian arviointiin liittyvät eri näkökohdat. Tämä koskee niin yhteisöoikeuden asettamia rajoja ja tilannetta eri jäsenmaissa kuin tupakan kulutuksen rakennetta, muutoksia ja terveysvaikutuksia kotimaassa. Esityksessä on tuotu esille myös matkustajatuontiin ja salakuljetukseen liittyvät nykytiedot, arviot ja kokemukset. Esitys antaa siten hyvän pohjan ehdotusten arviointiin.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on korostunut lähinnä kolme eri näkökulmaa: terveystaloudelliset tavoitteet, verorakenne sekä matkustajatuonnin ja salakuljetuksen yhteys hinnanmuutoksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemys hintapolitiikasta suhteessa väestön tupakointiin on samanlainen kuin sosiaali- ja terveysvaliokunnan. Keskeinen argumentti on siis se, että hintapolitiikka on tehokas keino vähentää väestön ja erityisesti alaikäisten ja vähän koulutetun väestön tupakointia eli juuri sitä tupakointia, joka pitäisi saada vähenemään. Ministeriö on huomauttanut myös siitä, että vaikka tupakan hinta on noussut inflaatiota vastaavasti, se on laskenut kuitenkin suhteessa ostovoimaan. — Ministeriö ei ole ottanut erikseen kantaa matkustajatuonnin tai salakuljetuksen mahdolliseen kasvuun ja sen seurauksiin.

Tupakkateollisuus on sekin pääosin tukenut ehdotettuja veronkorotuksia mutta ehdottanut mm. valmisteilla olevaan tupakkaverodirektiivin uudistukseen viitaten, että savukkeiden veronkorotukset tehtäisiin yksikköveroa korottamalla. Kannanotto kääretupakan veronkorotukseen on ollut sitä vastoin ristiriitainen; edelleen huomattavaksi jäävää veroeroa savukkeisiin on pidetty perusteettomana mm. terveydellisistä syistä, mutta toisaalta korotusehdotusta on pidetty myös liiallisena siihen nähden, että kääretupakka toimii puskurina naapurimaista hankituille edullisemmille tupakkatuotteille. Ala on toivonut lisäksi, että nyt esitettyjen korotusten vaikutuksia harmaisiin markkinoihin tarkasteltaisiin huolella ennen kuin mahdollisista lisäkorotuksista päätetään.

Tulli on kiinnittänyt puolestaan huomiota niihin ongelmiin, joita aiheutuu Suomen naapurimaiden halvasta hintatasosta Suomeen nähden. Tupakan hinta Venäjällä on tällä hetkellä vain noin kuudesosa Suomen hintatasosta ja Virossakin reilusti alle puolet. Paine matkustajatuonnin ja laittomien markkinoiden kasvuun veronkorotusten jälkeen on siten ilmeinen. Sitä lisäävät osaltaan myös pian poistuvat määrälliset tuontirajoitukset Virosta. Tuonti — niin laillinen kuin laittonkin — on jo nykyisin suurta, noin 18 prosenttia kulutuksesta, ja se on edelleen kasvussa. Lisäksi tutkimuksissa on ilmennyt, että noin 40 prosenttia tupakkaa tuovista matkustajista ilmoittaa tuovansa tuotteita muuhun kuin omaan

käyttöön. Osa siitä päätyy myös laittomille markkinoille.

Asian arvioinnissa on merkittävää tullin näkemys mukaan myös se, että tupakan salakuljetus on järjestäytyneen rikollisuuden hallitsemaa ja se vahvistaa rikollisryhmien asemaa. Salakuljetetut tuotteet sisältävät lisäksi tuoteväärennöksiä ja ovat joka tapauksessa virallisen tuotevalvonnan ulottumattomissa. Tullin resurssit esimerkiksi Suomen kaakkoisrajalla ovat koetuksella jo nykyisin.

Valiokunta pitää hallituksen esitystä edellä kuvattuihin, keskenään osin ristiriitaisiin paineisiin nähden hyväksyttävänä kompromissina. Esityksen tavoitteet ovat nimenomaan terveyspoliittisia, eikä tupakan haittavaikutuksista ja tupakoinnin aiheuttamista kustannuksista ole sinänsä eri käsityksiä. Olennaista on sen vuoksi pyrkiä vähentämään tupakointia aidosti väestötasolla. Tällöin huomiota tulee kiinnittää paitsi tupakan hintaan myös matkustajatuonnin ja laittomien markkinoiden kasvuun niihin liittyvine ongelmineen. Paras tapa ottaa huomioon tämä herkkä tasapaino on maltillisuus veronkorotuksissa sekä tilanteen tehokas seuranta. Lisäksi tullin resursseista on pidettävä huolta niin, että tul-

lilla on tosiasiallinen mahdollisuus toimia kaikella sillä tehokkuudella, jota nykyaikainen valvontakoneisto tarjoaa.

Tupakkaveron rakenne on sekin valiokunnan käsityksen mukaan hyvin puolustettavissa alussa esitetyin perustein. Tupakkaverodirektiivin mahdolliset muutokset eivät myöskään edellytä toimenpiteitä tässä vaiheessa. Muutosten vaikutukset Suomen tupakkalainsäädäntöön on arvioitu esityksessä kaikkiaan vähäisiksi, jos direktiivin muutosesitys hyväksytään nykymuodossaan.

Lakialoitteet

Valiokunta esittää, että aloitteet hylätään.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että lakialoitteet LA 22/2007 vp, LA 59/2007 vp, LA 69/2007 vp ja LA 75/2007 vp hylätään.

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Hannes Manninen /kesk
 jäs. Christina Gestrin /r
 Pertti Hemmilä /kok (osittain)
 Bjarne Kallis /kd
 Kyösti Karjula /kesk
 Esko Kiviranta /kesk
 Jari Koskinen /kok
 Mikko Kuoppa /vas
 Mika Lintilä /kesk
 Olli Nepponen /kok
 Kirsi Ojansuu /vihr

Heikki A. Ollila /kok
 Markku Rossi /kesk
 Matti Saarinen /sd
 Petri Salo /kok
 Minna Sirnö /vas
 Jutta Urpilainen /sd (osittain)
 vjäs. Reijo Kallio /sd
 Lauri Kähkönen /sd
 Heli Paasio /sd (osittain)
 Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.