



/ 8 .10.2018

Sosiaali- ja terveysministeriö

STM/2645/2017

Valtiovarainministeriön lausunto tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän mietinnöstä

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tehnyt ehdotuksia tupakka- ja muun lainsäädännön kehittämiseksi ja muiksi toimenpiteiksi, joilla tavoitellaan tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppumista vuoteen 2030 mennessä. Käytännössä tavoite tarkoittaa, että tupakka- ja nikotiinituotteita käyttäisi tällöin päivittäin alle viisi prosenttia aikuisväestöstä. Ehdotukset koskevat verotusta, nuorten tupakoinnin aloittamisen ehkäisyä, savuttomia ympäristöjä, markkinointia, viestintää, uusien tupakka- ja nikotiinituotteiden markkinoille tuloa, tupakoinnin lopettamisen tukea ja seurantalajärjestelmiä. Ehdotuksia laadittaessa on otettu huomioon sosioekonomisten erojen vähentäminen tupakka- ja nikotiinituotteiden käytössä. Ehdotettujen toimien lisäksi työryhmä esittää, että kullakin tulevalla hallituskaudella vuoteen 2030 saakka selvitetään ja arvioidaan tupakkalain tavoitteen toteutumista ja esitetään tarvittavia toimia nyt ehdotettujen lisäksi.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Tupakkaverotus

Työryhmän mietinnössä todetaan verotuksen merkitys keskeiseksi keinoksi tupakoinnin vähentämisessä väestötasolla tupakkalain sääntelyn ohella ja ehdotetaan tupakkaveron korotuksia jatkettavaksi seuraavilla hallituskausilla vaiheittain ja vähintään saman tasoisesti kuin kaudella 2016-2019 on tehty ottaen huomioon ostovoiman kehitys ja harmaan talouden riski.

Kuluvalla hallituskaudella tupakkaveroa on korotettu merkittävästi. Kaikkiaan korotusten arvioidaan nostavan keskihintaisen savukeaskin hintaa noin 2,50 eurolla eli 45 prosentilla. Viimeisimmät puolivuositaiset korotukset tulevat voimaan 1.1. ja 1.7.2019. Vaiheittaisilla korotuksilla pyritään suurten kertakorotusten sijaan vähentämään riskiä negatiivisista markkinavaikutuksista ja myös helpottamaan korotusten seuranta, minkä takia valtiovarainministeriö puoltaa jatkossakin korotusten toteuttamista maltillisina ja vaiheittaisina. Veron korotukset on samalla pyritty mitoittamaan niin, ettei tilastoimaton kulutus eli matkustajatuonti ja laitton tuonti lisääntyisi hallitsemattomasti. Toistaiseksi ei ole ollut merkittäviä viitteitä matkustajatuonnin tai salakuljetuksen kasvusta nuuskaa lukuun ot-



tamatta. Haaste on kuitenkin suuri, koska tuotteiden hintaerot Suomen lähialueisiin verrattuna ovat merkittäviä ja veronkorotuksista johtuva hintaerojen kasvu lähialueisiin nähden voi johtaa matkustajatuonnin ja laittomien tupakkatuotteiden välittämisen hallitsemattomaan kasvuun sekä sitä kautta veropohjan kaventumiseen ja verotuottojen laskuun ilman positiivisia terveysvaikutuksia. Harmaiden markkinoiden ja jakelukanavien myöhempi kitkeminen on haastavaa, mitä esimerkiksi nuuskan jatkuvasti kasvava harmaatuonti ja lisääntynyt käyttö osoittavat. Kuluvalla hallituskaudella toteutuvat tupakkaveron korotukset ovat korkeampia kuin aiemmin tehdyt korotukset, minkä takia korotusten vaikutusta harmaisiin markkinoihin on jossain määrin aiempaa vaikeampi ennakoita. Valtiovarainministeriö katsookin välttämättömäksi, että tilanteen kehittymistä seurataan jatkossakin ja että tilanteen mahdollinen muuttuminen otetaan huomioon, kun tulevana vuotena tehdään päätöksiä veron korotusten suuruudesta.

Valtiovarainministeriö puoltaa työryhmän ehdotusta, jonka mukaan nykyinen savukkeiden tupakkaveron kolmeen elementtiin perustuva verorakenne tulee säilyttää. Käytössä olisivat siten myös jatkossa kaikki kolme veroelementtiä eli savukkeiden hintaan perustuvan arvoveron lisäksi myös yksikköperusteinen vero ja vähimmäisvero. Niiden yhdistelmällä on voitu verottaa tehokkaasti kaiken hintaisia savukkeita. Yksikköverolla verotetaan jokaista savuketta. Vahvasti yksikköveroon perustuvassa verorakenteessa veron osuus hinnasta olisi kuitenkin sitä pienempi mitä kalliimmasta savukkeesta on kysymys. Tämä olisi ongelmallista etenkin Suomen kaltaisilla markkinoilla, joilla kalliimpien savukkeiden markkinat ovat pitkälti keskittyneet. Arvoperusteisen veron ansiosta kalliiden savukkeiden suhteellinen verorasitus on voitu asettaa riittävän korkeaksi alentamatta kuitenkaan halpojen savukkeiden verorasitusta, sillä vähimmäisverolla turvataan se, että halpojen savukkeiden vero on terveystaloudellisesti riittävän korkea. Kaikkein halvimpien savukkeiden tupakkaveron määrä on tällä hetkellä noin 70 prosenttia vähittäismyyntihinnasta ja kalleimpien hieman yli 60 prosenttia. Toisaalta vahvasti yksikköperusteinen veromalli aiheuttaisi merkittävän hinnannousun halvoille savukkeille, mikä voisi lisätä riskiä savukkeiden matkustajatuonnin samoin kuin harmaatuonnin kasvulle. Arvoveron ansiosta tupakkaveron määrä on myös automaattisesti seurannut inflaatiota sellaisinakin vuosina, joina veronkorotuksia ei ole tehty. Savukkeita vastaavaa verorakennetta sovelletaan myös sikareihin ja itsekkäärittävään tupakkaan.

Valtiovarainministeriö katsoo perustelluksi saattaa tupakkaveron piiriin myös markkinoille tulevat uudentyypiset tupakkaa sisältävät tuotteet mietinnössä ehdotetulla tavalla. Tämä on lähtökohta myös tupakkaverotusta koskevassa EU-lainsäädännössä ja siihen pohjautuvassa kansallisessa tupakkaverolaissa, joskin on jonkin verran tulkinnanvaraista, minkä verokannan mukaan kukin tuote tulee verottaa. Uusien tupakkatuotteiden verokohdetelua pyritään kuitenkin selkiyttämään ja yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden välillä. Mietinnössä ehdotetulla tavalla on lisäksi syytä selvittää mahdollisuus ottaa verotuksen piiriin uudentyypiset, tupakkaa sisältämättömät nikotiinia sisältävät tuotteet, jotka eivät ole lääkkeitä. Kansallisen veron käyttönotolle tällaisille tuotteille ei sinänsä ole EU-oikeudellisia esteitä. Koska tupakkaa sisältämättömät tuotteet eivät kuitenkaan kuulu EU:ssa yhdenmukaistetun tupakkaverotuksen ja sen valvontajärjestelmän soveltamisalaan, valvonnalliset haasteet niiden verottamiseksi ovat tupakkaa sisältäviä tuotteita suuremmat. Tämän takia hyvä lähtökohta on, että uusista tuotteista vero koskisi lähinnä niitä tuotteita, jotka on otettu myös tupakkalain sääntelyn ja valvonnan piiriin. Tällöin niitä koskisivat tupakkalain säännökset muun muassa tuotteiden ilmoitusvelvollisuudesta ja myynnin ilmoitus- ja luvanvaraisuudesta, mikä voisi parantaa myös verovalvontaa. Sähkösavukkeissa käytettävien nesteiden tupakkavero otettiin kansallisesti käyttöön vuoden 2017 alusta sen jälkeen, kun ne oli saatettu myös tupakkalain rajoitusten ja valvontatoimien piiriin. Kuten sähkösavukeneidien osalta on tehty, uusien tuotteiden verotaso tuli-

si ainakin alkuvaiheessa asettaa maltilliseksi, jottei se johda harmaiden markkinoiden syntymiseen.

Tupakkaveron korotukset ja veropohjan laajentaminen palvelevat myös tavoitetta kaventaa terveys- ja hyvinvointieroja, koska tupakointi ja sen aiheuttamat haitat keskittyvät pääosin vähän koulutettuihin ja taloudellisesti muita heikommassa asemassa oleviin väestöryhmiin. Tavoite nostaa tupakkatuotteiden hintoja ja vähentää tupakointia on siten keino kaventaa eri sosioekonomisten ryhmien välisiä tupakointieroja ja niistä johtuvia terveyseroja. Tutkimuksissa on myös todettu, että tupakkatuotteiden, erityisesti halvempien, hintojen noustessa tupakkatuotteiden kulutus vähenee erityisesti nuorisolla aikuisia herkemmin. Tupakkaveron keskeisenä tavoitteena voidaankin pitää sitä, että sillä tuetaan tupakoinnin aloittamisen ehkäisyä ja siten uusien sukupolvien tupakoimattomuutta.

Tupakkatuotteiden tuonnin rajoittaminen

Työryhmä ehdottaa lisärajoituksia tupakkatuotteiden matkustajatuontiin. EU:n ulkopuolelta arvonlisä- ja valmisteverovapaasti tuotavien tupakkatuotteiden määrällisiä rajoituksia alennettaisiin EU-lainsäädännössä sallittuun vähimmäismäärään. Tämä vaikuttaisi samalla tupakkatuotteiden verottomaan myyntioikeuteen Ahvenanmaan kautta liikennöivillä aluksilla, koska Ahvenanmaa rinnastetaan verotuksellisesti EU:n ulkopuoliseen maahan. Lisäksi työryhmä ehdottaa nuuskan, purutupakan ja nenänuuskan matkustajatuonnin rajoittamista nykyistä selvästi pienempään määrään. Valtiovarainministeriö pitää ehdotuksia erityisesti tupakkapoliittisesti perusteltuina. Työryhmän ehdotus tuontirajoitusten rikkomisesta annettavien seuraamusten kiristämisestä siten, että rikoslakiin lisättäisiin salakuljetuksen samoin kuin laittomaan tuontitavaraan ryhtymisen törkeä tekemuoto, on niin ikään kannatettava.

Viranomaistehtävät

Valtiovarainministeriö toteaa, että kuntien tupakkalain valvontatehtävät siirtyvät maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä maakunnille ja Valviran tehtävät perustettavalle Valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Tupakoinnin lopettamisen tuki

Työryhmän toimenpide-ehdotuksissa on tulevien maakuntien tehtäviä laajentavia ehdotuksia, joilla saattaa olla vaikutuksia palvelujen järjestämisen kustannuksiin ja jotka voivat edellyttää esimerkiksi uusia laitehankintoja. Tällaisia ovat esimerkiksi ehdotus maakuntiin perustettavista tupakan vieroituksen yksiköistä, jotka toimisivat alueellisina kouluttajina, konsultoisivat alueen sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköitä vieroitushoidon toteuttamisessa ja vieroittaisivat tupakasta eri menetelmiä käyttämällä sekä ehdotus häkämittauksen ottamisesta osaksi raskaana olevan tupakoitsijan neuvolakäyntiä.

Ehdotusten jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon, että kuntien ja maakuntien tehtävistä tulee säätää lailla ja tässä yhteydessä arvioida ehdotusten kustannus- ja viranomaisvaikutukset. Tehtävien rahoitus tulee turvata perustuslain 121 §:ssä edellytetyn rahoitusperiaatteen mukaisesti. Periaate tarkoittaa, että jos maakunnille annetaan uusia tehtäviä, on samassa yhteydessä osoitettava riittävä rahoitus niiden hoitamiseen (PeVL 26/2017 vp, s. 22-23).

Toimeenpanon tehostaminen

Mietinnössä ehdotetaan, että tupakointikieltojen rikkomisen sanktio muutettaisiin hallinnolliseksi sanktiomaksuksi pysäköintivirhemaksun tapaan.

Tupakointikieltojen rikkominen on voimassa olevassa tupakkalaissa säädetty rikosoikeudellisesti rangaistavaksi teoksi (tupakointirikkomus). Lisäksi kunnan tupakkalakia valvovalla viranomaisella on hallinnollisena seuraamuksena käytettävissään kiello, jota voidaan tehostaa uhkasakolla. Käytännössä tupakointikieltojen rikkomisesta määrätään erittäin harvoin sakkorangaistus ja vielä harvemmin ryhdytään hallinnollisesti kuormittavaan kiellopätös- ja uhkasakkomenettelyyn.

Työryhmän näkemyksen mukaan tupakointikieltojen rikkominen on luonteeltaan sellainen moitittava teko, jonka seuraamuksena hallinnollinen sanktiomaksu olisi kriminalisointia sopivampi ratkaisu. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että voimassa olevan tupakkalain tupakointirikkomus korvataan hallinnollisella sanktiomaksulla. Hallinnollisen sanktiomaksun käyttöönottoa tukee myös se, että vastaavanlainen seuraamusmaksu on otettu uutena käyttöön tänä vuonna voimaan tulleessa alkoholilaissa. Tässä yhteydessä on tarpeen ottaa huomioon oikeusministeriössä vireillä oleva rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön valmistelu (OM038:00/2017).

Valtiovarainministeriö korostaa tarvetta arvioida toimenpide-ehdotuksen jatkovalmistelussa maakunnille ehdotuksesta aiheutuvat hallinnolliset ja kustannusvaikutukset. Esimerkiksi seuraamusmaksun kohderyhmä vaikuttaa huomattavasti laajemmalta kuin edellä mainittu alkoholilain mukainen seuraamusmaksu, joka koskee luvanhaltijoita. Ilman tarkempia vaikutusarviointeja ehdotukseen ei voi vielä ottaa kantaa.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
ylijohtaja



Terhi Järvikare