

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tupakkaverosta annetun lain ja valmisteverotuslain 72 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkaverosta annettua lakia ja valmisteverotuslakia.

Sähkösavukeneiteiden ja savuttomien nikotiinituotteiden tupakkaveroa korotettaisiin keskimäärin 37 prosenttia.

Lisäksi ehdotetaan, että myös vahvat, yli 20 milligrammaa nikotiinia millilitrassa sisältävät sähkösavukkeissa käytettävät nesteet tulisivat veronalaisiksi. Nikotiinittomien sähkösavukeneiteiden veronalaisuutta koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että toisesta EU:n jäsenvaltiosta matkustajatuontina tuotavien nuuskan ja savuttomien nikotiinituotteiden tupakkaverottomuus rajoitettaisiin kummankin osalta 1 000 grammaan.

Veronkorotusten seurauksena sähkösavukeneiteiden ja savuttomien nikotiinituotteiden hintojen arvioidaan nousevan keskimäärin 14 prosenttia. Ehdotetut veronkorotukset lisäisivät tupakkaveron tuottoa vuositasona noin 30 miljoonalla eurolla verrattuna tilanteeseen, jossa veroja ei korotettaisi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Lainsäädäntö	3
2.1.1 Yleistä tupakkaverosta	3
2.1.2 Sähkösavukeneesteet	6
2.1.3 Matkustajatuonti.....	7
2.2 Käytäntö.....	9
2.2.1 Kulutus ja verotuotot.....	9
2.2.2 Sähkösavukeneesteet	10
2.2.3 Matkustajatuonti.....	13
3 Tavoitteet	13
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	14
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	14
4.1.1 Veronkorotukset.....	14
4.1.2 Sähkösavukeneesteet	14
4.1.3 Matkustajatuonti.....	15
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	15
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset	18
6 Lausuntopalaute.....	19
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	19
7.1 Laki tupakkaverosta	19
7.2 Valmisteverotuslaki	20
8 Voimaantulo	21
9 Suhde muihin esityksiin.....	21
LAKIEHDOTUKSET	22
tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta	22
VALITSE KOHDE.....	26
valmisteverotuslain 72 §:n muuttamisesta	26
VALITSE KOHDE.....	VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.
RINNAKKAISTEKSTI.....	VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitus päätti kevään 2025 puoliväliriihessä, että nikotiinipussien ja sähkösavukenesiteiden tupakkaveroa korotetaan 30 miljoonalla eurolla vuonna 2026 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:16).

Esityksen taustalla ovat lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden keväällä 2024 antama nikotiinittomien sähkösavukenesiteiden tupakkaveron alaisuutta koskeva ratkaisu KHO 2024:67 ja vahvoja nikotiininesiteitä koskevat Tullin valvontahavainnot, joista kerrotaan jaksossa 2.2.2.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Esityksestä pyydettiin lausuntoa eräiltä ministeriöiltä, viranomaisilta ja elinkeinoelämältä, kaupan alaa ja veronmaksajia edustavilta järjestöiltä sekä terveysjärjestöiltä. Lausuntopyyntö julkaistiin lisäksi valtiovarainministeriön julkisella verkkosivulla. Lausuntopyyntö, lausuntotiivistelmä ja saadut lausunnot ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella VM057:00/2025.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö

2.1.1 Yleistä tupakkaverosta

Tupakkaverosta annetussa laissa (1470/1994), jäljempänä *tupakkaverolaki*, määritellään verotettavat tupakkatuotteet ja säädetään veron määräämisen perusteista. Tupakkaverolaissa tupakkatuotteilla tarkoitetaan kaikkia tupakkaveronalaisia tuotteita siitä riippumatta, sisältääkö tuote tupakkaa vai ei.

Tupakkaveroa kannetaan ensinnäkin savukkeista, sikareista ja pikkusikareista sekä piippu- ja savuketupakasta ja sen hienoksi leikatusta savukkeiksi käärittävästä alaryhmästä, jäljempänä *kääretupakka*, jotka kuuluvat EU:ssa yhdenmukaistetun tupakkaverotuksen piiriin. Niihin sovelletaan valmistettuun tupakkaan sovellettavan valmisteveron rakenteesta ja verokannoista annettua neuvoston direktiiviä 2011/64/EU, jäljempänä *tupakkaverodirektiivi*. Tupakkaverodirektiivissä säädetään tupakkatuotteiden määritelmistä sekä tupakkaveron rakenteesta ja vähimmäisverotasoista.

Yhdenmukaistetun tupakkaveron alaisia tuotteita koskevat menettelysäännökset on yhdenmukaistettu valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä annetulla neuvoston direktiivillä (EU) 2020/262 (uudelleenlaadittu), jäljempänä *valmisteverotusdirektiivi*. Valmisteverotusdirektiivissä säädetään yleisestä valmisteverotusjärjestelmästä unionin sisällä ja varmistetaan, että tuotteet liikkuvat esteittä jäsenvaltioiden välisessä kaupassa ja että niitä verotetaan asianmukaisella tavalla.

Valmisteverotusdirektiivin mukaan jäsenvaltiot saavat kantaa kansallisia valmisteveroja muistakin kuin yhdenmukaistetun veron piiriin kuuluvista tuotteista. Edellytyksenä on, että niiden kantaminen ei johda rajamuodollisuuksien käyttöönottoon. Suomessa tupakkaveroa kannetaan kansallisesti sähkösavukeneesteistä, kuumennettavista tupakkatuotteista, savuttomista nikotiinituotteista, savukepaperista sekä niin sanotuista muista tupakkaa sisältävistä tuotteista.

Muuna tupakkaa sisältävänä tuotteena verotetaan muun muassa tupakkalain (549/2016) alaista suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa, jäljempänä *nuuska*. Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU, jäljempänä *tupakkatuotedirektiivi*, mukaan nuuskan markkinoille saattaminen ei ole sallittua EU:ssa Ruotsille sen liittymissopimuksessa myönnettyä poikkeusta lukuun ottamatta. Nuuskaa verotetaan Suomessa rikostapauksissa, sillä sen laiton myynti kilpailee täällä laillisten tupakkamarkkinoiden kanssa. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2012:123 katsonut, että nuuska voi olla kansallisen tupakkaveron alainen siitä huolimatta, että se on tuontirajoituksen alainen tuote.

Kansallisen veron alaisista tuotteista sähkösavukeneesteet, kuumennettavat tupakkatuotteet ja savuttomat nikotiinituotteet, jotka ovat käytännössä nikotiinipusseja, ovat markkinoille tulleet niin sanottuja uusia tuotteita, joiden sisällyttämistä tupakkaverodirektiivin soveltamisalaan Euroopan komissio on selvittänyt jo 10 vuoden ajan. Komission on ollut määrä antaa tupakkaverodirektiivin muuttamista koskeva ehdotus jo pitkään, mutta toistaiseksi ehdotusta ei ole annettu. Tämä on johtanut siihen, että useat jäsenvaltiot ovat Suomen tavoin säätäneet uusille tuotteille kansallisia veroja. Suomessa nikotiinittomat ja nikotiinipitoiset sähkösavukeneesteet tulivat tupakkaveron piiriin vuoden 2017 alusta (HE 138/2016 vp) ja kuumennettavat tupakkatuotteet vuoden 2022 alusta (HE 143/2021 vp). Nikotiinipussit säädettiin tupakkaveron alaisiksi 1.1.2024 lukien (HE 38/2023 vp).

Tupakkaverolakiin kirjatun tavoitteen mukaan tupakkaveron tarkoituksena on muun ohella edistää niitä terveystavoitteita, joista säädetään tupakkalaissa. Tupakkalain tavoitteena on puolestaan ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Tämä on ollut perusteena myös sille, että tupakkaveron veropohjaa on laajennettu uusiin tuotteisiin. Verolla tavoitellaan hintojen nousua ja siten niiden kulutuksesta aiheutuvien haittojen ehkäisemistä.

Useimpien tupakkatuotteiden tupakkavero määrätään arvoperusteisena verona eli prosenttiosuutena tuotteen vähittäismyyntihinnasta ja yksikköverona eli kappale-, millilitra- tai grammaperusteisena verona. Vähittäismyyntihinnalla tarkoitetaan verovelvollisen ilmoittamaa vähittäismyyntihintaa. Halvimmista savukkeista, käretupakasta, sikareista ja pikkusikareista sekä nikotiinipusseista kannetaan hintaan perustuvan veron osan ja yksikköveron sijaan yksikköperusteista vähimmäisveroa. Sähkösavukeneesteistä, kuumennettavista tupakkatuotteista ja nestemäisistä savuttomista nikotiinituotteista kannetaan ainoastaan yksikköveroa. Muita tupakkaa sisältäviä tuotteita sekä savukepaperia verotetaan ainoastaan hintaan sidotulla verolla. Koska nuuskaa ei voida Suomessa myydä laillisesti vähittäismyyntinä, Verohallinto vahvistaa nuuskan verotusarvoksi laskennallisen vähittäismyyntihinnan.

Savukkeiden, sikareiden ja pikkusikareiden sekä irtotupakan tupakkaveroa on korotettu vuodesta 2009 lähtien joka vuosi muutamaa vuotta lukuun ottamatta. Veronkorotukset on toteutettu puolivuositain vuodesta 2016. Viimeksi savukkeiden, sikareiden ja pikkusikareiden sekä irtotupakan tupakkaveroa korotettiin 1.11.2024. Samassa yhteydessä vahvistettiin viisi puolen vuoden välein vuosina 2025–2027 toteutettavaa veronkorotusta. Ensimmäinen

LUONNOS 27.6.2025

korotuksista tulee voimaan 1.7.2025 ja viimeinen 1.7.2027. Viime vuosina veronkorotukset on pääasiallisesti toteutettu korottamalla tupakkaveron yksikkövero, sillä arvoperusteinen vero on ollut jo korkea. Lisäksi vähimmäisveron tasoa on korotettu. Tavoitteena on ollut mitoittaa tupakkaveron korotukset niin, että tupakkatuotteiden hinnannousu ei johtaisi merkittävässä määrin kotimaisen myynnin korvautumiseen verotuksen ulkopuolelle jäävällä matkustajatuonnilla tai salakuljetuksella.

Sähkösavukenesiteiden, kuumennettavien tupakkatuotteiden sekä nikotiinipussien ja muiden savuttomien nikotiinituotteiden veroa ei ole korotettu sen jälkeen, kun ne tulivat veron piiriin. Tämä on johtunut siitä, että uusien tuotteiden markkinat eivät ole vielä olleet vakiintuneet. Markkinoilla olevien sähkösavukenesiteiden saattamisessa tupakkaverotuksen piiriin on ollut haasteita erityisesti nikotiinittomien sähkösavukenesiteiden osalta. Tämä liittyy osittain kysymykseen niiden veronalaisuudesta, jota käsitellään jaksossa 2.2.2. Kuumennettavia nikotiinituotteita ei veroilmoitustietojen mukaan puolestaan ole ainakaan toistaiseksi Suomen markkinoilla. Savuttomat nikotiinituotteet ovat vasta tulossa tupakkalain tarkemman sääntelyn ja rajoitusten piiriin, sillä eduskunta hyväksyi savuttomia nikotiinituotteita koskevat tupakkalain muutokset toukokuun 2025 puolivälissä (L 251/2025, HE 221/2024 vp). Muutoslaki tulee voimaan 1.8.2025, mutta siihen sisältyy useita siirtymäsäännöksiä.

Tupakkatuotteiden vähimmäisverolla on terveystaloudellinen tavoite: sen avulla varmistetaan, että halvimmistakin tuotteista peritään tietty euromääräinen vero hinnasta riippumatta. Käytännössä savukkeiden vähimmäisvero on vuoden 2025 heinäkuusta lähtien tullut sovellettavaksi silloin, kun savukkeiden hinta on alle 10,95 euroa 20 kappaleelta. Vähimmäisveroa sovelletaan kääretupakkaan, jonka hinta on alle 12,30 euroa 30 gramman tupakkapussilta. Sikareiden ja pikkusikareiden vähimmäisveroa kannetaan puolestaan alle 71 sentin hintaisista tuotteista. Nikotiinipussien vähimmäisvero koskee esimerkiksi alle 4,80 euroa 12 grammalta maksavia tuotteita.

Nikotiinipussien tupakkaveron nykyisin keskimäärin noin 1,80 euroa rasialta. Veron osuus hinnasta on keskimäärin noin 30 prosenttia, joka on selvästi alhaisempi osuus kuin perinteisillä tupakkatuotteilla. Sähkösavukenesiteiden tupakkaveron määrä on 3,00 euroa 10 millilitran nestesäiliöltä. Veron määrän voidaan arvioida olevan tyypillisesti noin 30–40 prosenttia tuotteen hinnasta.

Alla olevasta taulukosta ilmenevät vuonna 2025 heinäkuun alusta vuoden loppuun voimassa olevat tupakkaveron alaisten tuotteiden verotasot.

Taulukko 1. Tupakkaveron alaisten tuotteiden verotasot 1.7.2025–31.12.2025

	Yksikkövero, snt/yksikkö	Arvovero, % vähittäis- myyntihinnasta	Vähimmäisvero, snt/yksikkö
Savukkeet	10,51/kpl	52 %	38,96/kpl
Sikarit ja pikkusikarit	14,66/kpl	34 %	38,96/kpl
Piippu- ja savuketupakka	12,27/g	48 %	-
Kääretupakka	8,93/g	52 %	30,21/g

LUONNOS 27.6.2025

Savukepaperi	-	60 %	-
Muu tupakkaa sisältävä tuote	-	60 %	-
Sähkösavukeneste (nikotiinipitoinen ja nikotiiniton)	30/ml	-	-
Kuumennettava tupakkatuote	30/g	-	-
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen (nikotiinipussi)	10/g	10 %	14/g
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	30/ml	-	-

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.

2.1.2 Sähkösavukeneesteet

Kuten edellä jaksossa 2.1.1 on tuotu esiin, veronalaisia ovat sekä nikotiinia sisältävät että nikotiinittomat sähkösavukeneesteet. Sähkösavukeneeste on tupakkaverolaissa määritelty viittaussäännöksellä tupakkalainsäädäntöön. Sähkösavukeneesteellä tarkoitetaan tupakkalaissa tai Ahvenanmaan maakuntaa koskevassa vastaavassa lainsäädännössä tarkoitettua nikotiininestettä ja höyrystettäväksi tarkoitettua nikotiinitonta nestettä.

Tupakkalaissa nikotiininesteellä tarkoitetaan enintään 20 milligrammaa millilitrassa nikotiinia sisältävää nestettä, joka on tarkoitettu höyrystettäväksi sähkösavukkeen avulla ja jolla ei ole lääkelain (395/1987) 3 §:n 1 momentin mukaista lääkkeellistä käyttötarkoitusta.

Höyrystettäväksi tarkoitettulla nikotiinittomalla nesteellä tarkoitetaan puolestaan tupakkalain mukaan sähkösavukkeen avulla tai muulla vastaavalla tavalla höyrystettäväksi tarkoitettua muuta nestettä kuin nikotiininestettä.

Enemmän kuin 20 milligrammaa nikotiinia millilitrassa sisältävä vahva nikotiinipitoinen neste ei ole tupakkalaissa tarkoitettu nikotiinineste eikä siten tupakkaveron piirissä.

Tupakkalain 64 §:n mukaan yksityishenkilöt eivät saa tuoda maahan vahvoja, yli 20 milligrammaa nikotiinia millilitrassa sisältäviä höyrystettäväksi tarkoitettuja nikotiininesteitä tai muita höyrystettäväksi tarkoitettuja nikotiinia sisältäviä nesteitä, joilla on lääkelain 3 §:n 1 momentin mukainen käyttötarkoitus. Maahantuontikielto koskee myös tällaisten nesteiden hankkimista ja vastaanottamista postitse tai muulla vastaavalla tavalla Suomen ulkopuolelta. Poikkeuksena on kuitenkin matkustajatuonti: henkilö saa tuoda mukanaan enintään 10 millilitraa tällaista nestettä omaan henkilökohtaiseen käyttöönsä. Vahvojen nesteiden

maahantuontia on rajoitettu tupakkalaissa ainoastaan yksityishenkilöiden osalta, ei yritysten osalta.

2.1.3 Matkustajatuonti

Valmisteverolainsäädäntö

Yhdenmukaistetun valmisteverotuksen piiriin kuuluvien tuotteiden matkustajatuonnista säädetään valmisteverotusdirektiivissä. Säännökset on otettu kansalliseen valmisteverotuslakiin.

Yksityishenkilön omaan käyttöönsä hankkimien, matkustajatuontina tuomien valmisteveron alaisen tavaroiden valmistevero kannetaan ainoastaan siinä jäsenvaltiossa, josta valmisteveron alaiset tavarat hankitaan. Matkustajatuonti toisesta EU:n jäsenvaltiosta on näin ollen verotonta. Omalla käytöllä tarkoitetaan paitsi yksityishenkilön henkilökohtaista käyttöä myös hänen perheensä käyttöä tai lahjaa. Minkälaisista vastikkeista tahansa vastaan luovutettavat tuotteet katsotaan kaupalliseen tarkoitukseen tuoduiksi. Muuhun kuin omaan käyttöön tuotavista tupakkatuotteista on maksettava tupakkavero Suomeen. Sen määrittämisessä, onko tuotteet tarkoitettu tuojan omaan käyttöön, on otettava huomioon erityisesti tuotteiden haltijan kaupallinen asema ja hallussapidon syyt, tuotteiden sijaintipaikka tai tarvittaessa käytetty kuljetustapa, tuotteita koskevat asiakirjat, tuotteiden luonne sekä tuotteiden määrä.

Valmisteverotusdirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat halutessaan säätää kansallisessa lainsäädännössään tupakkatuotteiden matkustajatuonnin ohjetasosta näyttötarkoitusta varten. Jos matkustaja tuo toisesta jäsenvaltiosta hankittuja tupakkatuotteita omaan käyttöönsä ohjetasoa enemmän, hänen tulee osoittaa tuotteiden tulevan omaan käyttöön. Kansalliset ohjetasot eivät saa alittaa direktiivissä säädettyjä tuoteryhmäkohtaisia määriä, jotka ovat savukkeiden osalta 800 kappaletta, pikkusikareiden osalta 400 kappaletta, sikareiden osalta 200 kappaletta ja piippu- ja savuketupakan osalta 1 kilogramma. Tupakkatuotteiden osalta valmisteverottoman matkustajatuonnin ohjetasoa ei ole otettu kansalliseen lakiin.

Euroopan unionin ulkopuolelta matkustajatuontina tuotavien tupakkatuotteiden verottomuudesta säädetään valmisteverotuslaissa. Verotta tuotavat määrät perustuvat kolmansista maista tulevien matkustajien tuomien tavaroiden vapauttamisesta arvonlisä- ja valmisteverosta annettuun neuvoston direktiiviin 2007/74/EY. Matkustaja saa tuoda omaan käyttöönsä verotta enintään 200 savuketta, 100 pikkusikaria, 50 sikaria tai 250 grammaa piippu- ja savuketupakkaa. Verotta saa tuoda useampaa kuin yhtä edellä mainittua tupakkatuotetta, jos niiden prosentuaaliset osuudet verottomista enimmäismääristä ovat yhteensä enintään 100 prosenttia. Muihin tupakkaveron alaisiin tuotteisiin sovelletaan arvonlisäverolain (1501/1993) 95 d §:ää. Kyseisen lainkohdan mukaan kaupallisella ilma- tai vesialuksella matkustavat voivat tuoda mukanaan tavaroita enintään 430 euron arvosta, kun taas muut matkustajat voivat tuoda tuotteita enintään 300 euron arvosta.

Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain (1266/1996) mukaan Ahvenanmaan maakunnan ja muun Suomen väliseen matkustajatuontiin sovelletaan samoja säännöksiä kuin unionin ulkopuolelta tapahtuvaan matkustajatuontiin. Tämä johtuu siitä, ettei Ahvenanmaa kuulu EU:n veroalueeseen, vaikka kuuluukin EU:n tullialueeseen.

Tulli valvoo matkustajatuontia osana valmisteverotuksen verovalvontaa.

Tupakkalainsäädäntö

Tupakkatuotteiden matkustajatuonnille on säädetty rajoituksia tupakkalaissa. Lain 62 §:n mukaan alle 18-vuotiaat eivät saa tuoda maahan lainkaan tupakkatuotteita tai nikotiininesteitä.

Määrällisesti on rajoitettu ensinnäkin sellaisten tupakkatuotteiden matkustajatuontia, joiden vähittäismyyntipakkauksissa ei ole suomen- ja ruotsinkielisiä varoitusmerkintöjä. Lain 67 §:n mukaan yksityishenkilö saa tuoda maahan tällaisia tuotteita enintään seuraavat määrät: 200 savuketta, 50 sikaria, 100 pikkusikaria, 250 grammaa kääre-, piippu- tai vesipiipputupakkaa, muuta tupakkatuotetta 200 annosyksikköä tai 250 grammaa irtonaista sekä sähkösavukkeissa käytettävää nikotiininestettä 10 millilitraa. Tuotteet saa elokuun 2025 alusta tuoda ainoastaan omaan henkilökohtaiseen käyttöön, ei enää myös tuojan perheen käyttöön tai lahjaksi.

Nikotiinittomien sähkösavukkeissa käytettävien nesteiden matkustajatuontia ei ole tupakkalaissa rajoitettu.

Tupakkalaissa säädetty nikotiinipussien matkustajatuontia koskeva rajoitus tulee voimaan lakiin sisältyvän kuuden kuukauden siirtymäajan jälkeen 1.2.2026. Siitä alkaen nikotiinipusseja saa tuoda henkilökohtaiseen käyttöön enintään 1 000 grammaa, jos vähittäismyyntipäällyksessä ei ole suomen- ja ruotsinkielisiä varoitustekstejä.

Tupakkalaissa sallittu 1 000 gramman määrä nikotiinipusseja on huomattavan suuri verrattuna savukkeeseen ja nikotiinipitoisiin sähkösavukenesteisiin. Niiden matkustajatuonnin rajat on säädetty vastaamaan nikotiinipitoisuudeltaan toisiaan ja vastaavat 200 milligrammaa nikotiinia. Nikotiinipusseille säädetty 1 000 gramman matkustajatuonnin raja on näihin verrattuna nikotiinipitoisuudeltaan noin 80-kertainen sillä oletuksella, että henkilökohtaiseen käyttöön matkustajatuontina tuotavien nikotiinipussien nikotiinipitoisuus on suurin laissa elokuun 2025 alusta sallittu eli 16,6 milligrammaa. Vertailun vuoksi voidaan todeta myös, että tupakkalaissa on rajoitettu muun tupakkatuotteen matkustajatuonti 200 annosyksikköön tai 250 grammaan irtonaista tuotetta, jos vähittäismyyntipakkauksessa ei ole terveystarvikkeita. Annosyksiköllä tarkoitetaan tuotteen kerralla käytettävää määrää. Tupakkalaissa sallittu nikotiinipussien matkustajatuontimäärä vastaa 2 000 annosyksikköä puolen gramman painoisia nikotiinipusseja.

Sekä savukkeiden että nikotiininesteiden matkustajatuontimäärän on hallituksen esityksessä HE 15/2016 vp arvioitu riittävän useimmille käyttäjille noin 12–15 päiväksi. Nikotiinipussien matkustajatuonnin määrä 1 000 grammaa tarkoittaa 12–15 päivän aikana käytettynä noin 67–83 gramman päivittäistä käyttöä, mikä puolen gramman painoisella nikotiinipussilla vaatisi 134–166 nikotiinipussin käyttämistä päivittäin. Nikotiinipussirasioiksi muutettuna 1 000 gramman raja tarkoittaa esimerkiksi 83 kappaletta 12 grammaa painavia rasioita.

Myös nuuskan ja sen kaltaisen purutupakan sekä nenänuuskan matkustajatuontia on tupakkalaissa rajoitettu. Näitä tuotteita saa tuoda mukanaan omaan henkilökohtaiseen käyttöön enintään 1 000 grammaa kalenterivuorokaudessa. Tuotteiden muu maahantuonti on kokonaan kielletty lukuun ottamatta kansainvälisessä liikenteessä käytettävien vesi- tai ilma-alusten suljetuissa myyntitiloissa tai varastoissa olevia tuotteita. Kielto liittyy siihen, että näiden tuotteiden myynti, luovuttaminen ja välittäminen on tupakkalain 51 §:n mukaan Suomessa kiellettyä. Nuuskan osalta myyntikielto perustuu tupakkatuotedirektiivin 17 artiklaan, jonka mukaan nuuskan saattaminen markkinoille on kielletty koko EU:n alueella lukuun ottamatta Ruotsia, jolle on myönnetty poikkeus sen liittymissopimuksessa. Purutupakan ja nenänuuskan

myyntikielto on tupakkatuotedirektiivin mahdollistama kansallinen kielto. Suomessa purutupakan ja nenänuuskan käyttö on ollut vähäistä.

Tupakkalaissa säädettyjen maahantuontikieltojen ja -rajoitusten noudattamista valvoo Tulli.

2.2 Käytäntö

2.2.1 Kulutus ja verotuotot

Nikotiinipussien kulutuksen määrän arviointiin sisältyy epävarmuuksia, koska markkina on ollut suuressa muutoksessa ja kulutus näyttää kasvaneen merkittävästi. Verotustilastojen perusteella voidaan arvioida, että vuositasolla verollinen kulutus olisi nykyisin noin 630 miljoonaa tonnia eli noin 55 miljoonaa 12 gramman rasiaa. On kuitenkin mahdollista, että tupakkalakiin tulevat muutokset vaikuttavat verollisen kulutuksen määrään. Tupakkalakiin sisällytettävä makuainekiello voi pienentää verollista myyntiä, mutta toisaalta etämyyntikiello saattaa kasvattaa sitä.

Verollisten nikotiinipussien keskimääräinen hinta on kesän 2024 ja kevään 2025 välillä ollut noin 5,90 euroa 12 gramman rasialta. Tuotteiden hintahaitarista ei ole käytettävissä tarkempia tietoja, mutta halvimmat 15 prosenttia tuotteista maksavat noin 4,20 euroa 12 gramman rasialta.

Nikotiinipussien ja nuuskan matkustajatuontia ja internetostamista mitataan kyselytutkimuksella vastaavasti kuin savukkeiden ja nuuskan. Tulosten perusteella nikotiinipussien matkustajatuonnin määrä oli noin neljä miljoonaa rasiaa ja internetostojen määrä noin yhdeksän miljoonaa rasiaa vuonna 2024 (Terveystieteiden tutkimuskeskus THL, tilastoraportti xx/2025). Matkustajatuonti muodostaisi siten noin 6 prosenttia ja internetostot noin 13 prosenttia nikotiinipussien kokonaiskulutuksesta. Tämä tarkoittaisi, että erityisesti internetostaminen muodostaisi nykyisin suhteellisen suuren osuuden kokonaiskulutuksesta. Nuuskan matkustajatuonnin määrä oli noin yhdeksän miljoonaa rasiaa. Nuuskan matkustajatuonti oli siten kyselytutkimuksen perusteella suurempaa kuin nikotiinipussien matkustajatuonti, mutta nuuskan internetostaminen oli vähäistä. Lukuihin tulee kuitenkin suhtautua varauksella, koska kyselytutkimukseen sisältyy merkittävää epävarmuutta. On esimerkiksi mahdollista, että tuloksiin sisältyy aliarviointia.

Nikotiinipitoisten sähkösavukeneiteiden veropohja on ollut noin 9 000 litraa vuosittain eikä määrä ole merkittävästi muuttunut viime vuosina. Nikotiinittomia sähkösavukkeita on ilmoitettu verotettavaksi oma-aloitteisesti vain hyvin vähän. Sähkösavukeneiteiden hinnoista ei ole käytettävissä verotusaineistoa, mutta kivijalkaliikkeiden tarjonnan perusteella 10 millilitran sähkösavukeneiteä maksaa tyypillisesti noin 10 euroa. Sähkösavukeneiteiden matkustajatuonti ja internetostaminen olivat vuonna 2024 kyselytutkimuksen perusteella vähäistä.

Nikotiinipussien käyttö on kyselytutkimusten perusteella lisääntynyt merkittävästi. Terve Suomi -kyselyn (<https://thl.fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/terveyden-ja-hyvinvoinnin-edistaminen/aikuisvaeston-hyvinvointi-ja-terveys-terve-suomi/ennakkotieto>) mukaan työikäisistä eli 20–64-vuotiaista viisi prosenttia käytti nikotiinipusseja päivittäin vuonna 2024. Vastaava osuus vuonna 2022 oli kaksi prosenttia. Käyttö on yleistynyt etenkin miehillä, joilla nikotiinipussien päivittäinen tai satunnainen käyttö kasvoi vuosien 2022 ja 2024 välillä kahdeksasta prosentista 16 prosenttiin. Eniten nikotiinipusseja käyttävät alle 40-vuotiaat miehet, joista 24 prosenttia käyttää nikotiinipusseja vähintään satunnaisesti.

Sähkösavukkeiden säännöllinen käyttö on pysynyt Suomessa vähäisenä. Vuonna 2024 prosentti 20–64-vuotiaista miehistä ja naisista käytti nikotiinipitoisia sähkösavukkeita Terve Suomi -kyselyn mukaan päivittäin.

Myös nuorten nikotiinipussien käyttö on kyselytutkimusten perusteella yleistä. Eurooppalaisen koululaistutkimuksen (ESPAD) (<https://www.julkari.fi/handle/10024/149507>) mukaan 15–16-vuotiaista pojista 31 prosenttia ja tytöistä 17 prosenttia ilmoitti joskus käyttäneensä nikotiinipusseja vuonna 2024, ja päivittäin niitä oli käyttänyt 11 prosenttia pojista ja kolme prosenttia tytöistä. Tulosten perusteella nikotiinipussien käyttö olisi hieman nuuskan käyttöä yleisempää. Vuonna 2024 pojista 26 prosenttia ja tytöistä 13 prosenttia oli joskus käyttänyt nuuskaa, noin seitsemän prosenttia pojista ja kolme prosenttia tytöistä ilmoitti käyttävänsä sitä päivittäin.

Sähkösavukkeita ilmoitti päivittäin käyttävänsä pojista yhdeksän ja tytöistä 13 prosenttia. Niitä oli kokeillut aiempaa useampi, 40 prosenttia nuorista, kun vastaava osuus vuonna 2019 oli 34 prosenttia.

2.2.2 Sähkösavukenesteet

Nikotiinittomat sähkösavukenesteet

Korkein hallinto-oikeus antoi kesällä 2024 nikotiinittomien sähkösavukenesteiden tupakkaveron alaisuutta koskevan ennakkopäätöksen (KHO 2024:67). Ennakkopäätöksessä oli kyse siitä, olivatko myyjäyhtiön Verohallinnolle tekemässä ennakkoratkaisuhakemuksessa yksilöidyt aromitiivisteet ja propyleeniglykoli- ja kasvisglyseriinivalmisteet tupakkaverolain soveltamisalaan kuuluvia höyrystettäväksi tarkoitettuja nikotiinittomia sähkösavukenesteitä. Tuotteilla oli useita käyttötarkoituksia, ja niitä voitiin käyttää sekä sähkösavukkeissa että esimerkiksi elintarvikkeissa. Tuotteet oli valmistettu muualla kuin Suomessa, ja ne tuotiin Suomeen ja myytiin alkuperäispakkauksissaan. Tuotteet eivät olleet valmisteverotuslain mukaisessa väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä. Myyjäyhtiö kuului maan johtaviin sähkötupakkaketjuihin ja -brändeihin ja oli ostanut tuotteet Suomessa toimivilta tukkumyyjiltä. Asiassa oli tuotteiden tupakkaveron alaisuuden kannalta erityisesti arvioitava, mikä merkitys oli tuotteiden vähittäismyyntipaikalla ja sillä, mihin käyttötarkoitukseen kuluttajat niitä ostivat.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan valmisteverojärjestelmässä verotettavan tapahtuman muodostaa tuotteen valmistaminen, vastaanottaminen toisesta jäsenvaltiosta tai maahantuonti unionin ulkopuolelta. Veronmaksuvelvollisuus syntyy, kun valmisteveron alaiset tuotteet luovutetaan kulutukseen. Jos väliaikaisen verottomuuden järjestelmää ei sovelleta, tuotteet katsotaan luovutetuiksi kulutukseen heti, kun ne on maahantuotu Suomeen tai täällä toisesta jäsenvaltiosta vastaanotettu. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan valmisteverojärjestelmän toimivuus edellyttää, että tuotteen valmisteverolainsäädännön soveltamisen kannalta ratkaiseva käyttötarkoitus on kyettävä määrittelemään jo tuotteen saapuessa Suomeen. Tämä käyttötarkoitus ei voi vaihdella enää tuotteen eri vähittäismyyntipaikkojen mukaan.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että osaa ennakkoratkaisuhakemuksessa tarkoitetuista tuotteista oli pidettävä elintarvikkeina, jotka eivät olleet valmisteveron alaisia, vaikka niitä myytiin sähkösavukkeiden erikoisliikkeissä. Kyse oli kansainvälisesti tunnetuista elintarviketeollisuuden tuotemerkeistä, joiden ei katsottu olevan tarkoitettu höyrystettäväksi. Sen sijaan sähkösavukenesteiden valmistajana tunnetun yrityksen valmistamat tuotteet, joiden tuotenimi viittasi siihen, että ne on valmistettu käytettäväksi sähkösavukkeiden pohjanesteinä, olivat korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tupakkaveron alaisia sähkösavukenesteitä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen jälkeen huomattava määrä sähkösavukkeissa tosiasiallisesti käytettävistä nesteistä jää tupakkaverolain soveltamisalan ulkopuolelle (ks. Koivuniemi L. ja Lax P., Nikotiinittomien sähkösavukkeiden verotus – katsaus päätökseen KHO 2024:67, Verotus-lehti 4/2024, s. 434).

Sähkösavukenesteissä käytettävien nikotiinittomien pohjanesteiden ja makunesteiden kuuluminen veron piiriin on kuitenkin edelleen perusteltua. Kuten todettiin sähkösavukenesteiden tupakkaverotusta valmisteltaessa vuonna 2016 (HE 138/2016 vp), nikotiinittomien sähkösavukenesteiden verottamiselle on sekä valtiontaloudellisia että kansanterveydellisiä perusteita. Sähkösavukenesteet ovat haittamielissä tupakan korvikkeita nikotiinipitoisuudesta riippumatta. Tupakkavero ei ole ainoastaan nikotiinivero, vaan vero kuvastaa muutakin tupakoinnista aiheutuvaa haittaa. Veron tarkoituksena on tukea tupakkalain tavoitetta estää tupakoinnin aloittamista, erityisesti lasten ja nuorten osalta. Nikotiinittomien nesteiden polttaminen voi toimia väylänä joko nikotiinipitoisten sähkösavukkeiden tai perinteisten tupakkatuotteiden käyttämiseen. Viime vuosina markkinoille on tullut uudenlaisia tuotteita, niin sanottuja vape-laitteita, jotka ovat yleensä nikotiinittomia sähkösavukkeita muistuttavia kertakäyttölaitteita. Vape-laitteet on suunnattu uusille, nuorille käyttäjryhmille. Ne houkuttelevat käyttäjiä värikkäällä ja leikkisällä ulkoasulla sekä makeilla tuoksulla. Laite voi muistuttaa esimerkiksi korostustussia, kuulokekotelo, lelua tai sarjakuvahahmoa. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Sähkösavuke, <https://thl.fi/aiheet/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/tupakka/tupakkatuotteet-ja-sahkosavuke/sahkosavuke>, vierailtu 9.6.2025)

Lisäksi myös nikotiinittomat nesteet voivat aiheuttaa konkreettista terveyshaittaa. Vaikka osa nikotiinittomista nesteistä on yleisesti käytössä muussa tarkoituksessa, muun muassa kosmetiikassa, niiden vaikutuksista sähkösavukekäytössä eli höyrystettynä ja hengitettynä ei ole edelleenkaan systemaattista tietoa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan tiedossa on kuitenkin, että sähkösavukkeiden nesteistä ja aerosolista on löydetty useita haitallisia aineita ja myös nikotiinittomien nesteiden kuumentamisessa aerosoliksi syntyy haitallisia aineita kuten erilaisia aldehydeja. Makea maku tai tuoksu tuotetaan lukuisilla kemikaaleilla, joita ei ole tarkoitettu hengitettäväksi. Myös mauton pohjaneste, kuten propyleeniglykoli tai kasviglyseroli, muuntuu kuumennettaessa. Näistä syntyvät haitalliset yhdisteet voivat aiheuttaa keuhkoissa tulehdustilan ja vaurioittaa soluja. Ne haittaavat myös suun terveyttä. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Sähkösavuke, <https://thl.fi/aiheet/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/tupakka/tupakkatuotteet-ja-sahkosavuke/sahkosavuke>, vierailtu 9.6.2025)

Vuonna 2022 korkein hallinto-oikeus antoi makunesteiden arvonlisäverotusta koskevan ennakkopäätöksen KHO 2022:78. Verotuksen oikaisulautakunnan päätöksestä valittaneen yhtiön liiketoiminta muodostui pääasiassa sähkösavukkeiden, aromitiivisteiden eli makunesteiden, akkujen ja muiden sähkökupakointiin liittyvien tarvikkeiden myynnistä kuluttaja-asiakkaille. Asiassa oli kyse siitä, oliko yrityksen myymiin makunesteisiin sovellettava arvonlisäverotuksessa elintarvikkeille säädettyä alennettua verokantaa vai yleistä verokantaa.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että elintarvikeliikkeissä erilaiset makunesteet olivat osa liikkeen elintarviketuotevalikoimaa ja ne oli kyseisessä asiayhteydessä katsottava lähtökohtaisesti tarkoitettuna elintarvikkeina käytettäväksi. Yhtiö kuitenkin myi sähkösavukkeiden erikoisliikkeissään pääasiassa sellaisia tuotteita, jotka olivat yleisesti yhdistettävissä sähkökupakointiin. Yhtiön myymät makunesteet olivat siten asiayhteyden perusteella yhdistettävissä sähkökupakointiin. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan yhtiön myymät makunesteet oli kokonaisarviointin perusteella katsottava myydyin sähkösavukkeilla tapahtuvaa höyryttelytarkoitusta varten. Niitä ei ollut pidettävä elintarvikkeina, joiden myyntiin sovelletaan alennettua verokantaa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että verotuksen

neutraalisuuden periaate ei myöskään ollut esteenä eri verokantojen soveltamiselle, sillä keskivertokuluttaja ostaa juomien ja ruokien maustamiseen ja leivontaan tarkoitettut tuotteet elintarvikeliikkeestä eikä sähkötupakointiin liittyvien tuotteiden myyntiin keskittyneestä liikkeestä. Kun makunesteet ostetaan sähkötupakointiin liittyvien tuotteiden myyntiin keskittyneestä liikkeestä, oston ei voida katsoa vastaavan keskivertokuluttajan samoihin tarpeisiin kuin elintarvikeliikkeestä tapahtuvien ostojen.

Tupakkaveroa ja arvonlisäveroa koskevissa ratkaisuissaan korkein hallinto-oikeus on arvioinut myyntipaikan merkitystä eri tavalla. Kummassakaan ennakkopäätöksessä nikotiinittomien nesteiden verokohtelua ei ole arvioitu samanaikaisesti sekä valmiste- että arvonlisäverotuksen kannalta. On mahdollista, että kyseisten ennakkopäätösten jälkeen sama tuote samassa paikassa myytnä tulkittaisiin arvonlisäverotuksessa myyntipaikkansa perusteella sähkösavukekäyttöön myydyksi, mutta valmisteverotuksessa elintarvikkeeksi maahantuontihetkellä määräytyneen käyttötarkoituksensa perusteella. Tilanne, jossa sama tuote samassa myymälässä myytnä katsottaisiin arvonlisäverotuksessa tupakkatuotteeksi mutta valmisteverotuksessa ei, johtaisi verotuksen kannalta epä johdonmukaiseen ja sekavaan tilanteeseen.

Vahvat nikotiininesteet

Tulli on tupakkalain ja tupakkaverolain muuttamisen yhteydessä antamissaan lausunnoissa tuonut esiin tarpeita muuttaa yli 20 milligrammaa nikotiinia millilitrassa sisältävien nesteiden sääntelyä.

Tupakkalain osalta Tulli ehdotti lausunnossaan sosiaali- ja terveysministeriölle (VN/11255/2023 ja VN/29848/2024), että tupakkalain 64 §:ssä tarkoitettujen vahvojen nikotiininesteiden ja lääkkeellisten nikotiininesteiden koskevaa lainsäädäntöä tarkasteltaisiin. Tulli oli havainnut näiden nikotiinia sisältävien nesteiden maahantuontisäännöksissä puutteita ja epä johdonmukaisuutta.

Tupakkaverotuksen osalta Tulli esitti hallituksen esitystä HE 97/2024 vp koskeneessa lausunnossaan eduskunnalle, että sähkösavukenesteen määritelmä laajennettaisiin koskemaan myös höyrystettäväksi tarkoitettua nikotiinia sisältävää nestettä, jonka nikotiinipitoisuus on yli 20 milligrammaa millilitrassa. Tulli toi esiin, että tupakkalain maahantuontikieltojen rikkomisesta rangaistaan salakuljetuksena ja että tupakkaveron alaisen nikotiininesteen salakuljetus täyttää myös veropetoksen tunnusmerkistön¹. Koska vahva nikotiinineste ei ole tupakkaverotuksen piirissä, sen salakuljetusta ei käsitellä lisäksi verorikoksena. Tästä seuraa lausunnon mukaan se, että vahvemman nikotiininesteen salakuljetuksesta rangaistaan lievemmin kuin miedomman nikotiininesteen salakuljetuksesta. Tullin mukaan on huomionarvoista, että verotuspäätöksestä seuraava verovelka olisi merkittävä väärinkäytöksiä ehkäisevä tekijä. Lisäksi Tulli toi esiin, että tupakkalain vahvoja nikotiininesteitä koskevat maahantuontisäännökset koskevat ainoastaan yksityishenkilöiden matkustajatuontia eivätkä näin ollen tule sovellettaviksi kaupallista maahantuontia koskeviin tapauksiin. Tullilla ei oman tulkintansa mukaan ole edellytyksiä puuttua vahvojen nikotiininesteiden kaupalliseen maahantuontiin rikosoikeudellisin perustein, jollei kyseisiä nesteitä saateta tupakkaveron piiriin muiden nikotiininesteiden, tupakkatuotteiden ja savuttomien nikotiinituotteiden eli nikotiinipussien tavoin.

¹ Ks. asiaan liittyen korkeimman oikeuden ennakkopäätös KKO 2024:39 sekä 11.6.2025 lausuntokierrokselle lähetetty itsekriminointisuoja koskeva hallituksen esityksen luonnos (VM058:00/2025).

2.2.3 Matkustajatuonti

Nuuskaa koskeva tupakkalaissa sallitun matkustajatuonnin 1 000 gramman raja on ehdoton. Yksityishenkilön on kiellettyä tuoda mukanaan kyseisiä tuotteita enempää kuin 1 000 grammaa. Tupakkaverolain säännös ei puolestaan rajoita tuontia, vaan kyse on siitä, milloin tuotteiden katsotaan olevan omaan käyttöön tuotuja ja näin verottomia.

Tupakkalain rajoitusten, kuten matkustajatuonnin määrällisen rajoituksen, rikkominen täyttää rikoslaissa (39/1889) säädetyn salakuljetusrikoksen tunnusmerkistön. Hallinnollisessa verotusprosessissa matkustajatuonnin verottomuuden perusteita – eli sitä onko tuotteet tuotu omaan käyttöön – arvioidaan itsenäisesti suhteessa tupakkalain rajoitusten rikkomiseen. Pelkästään se, että tuodun nuuskan määrä ylittää tupakkalaissa henkilökohtaiseen käyttöön sallitun määrän, ei ole peruste kantaa nuuskasta tupakkaveroa (KHO 13.9.2017/4386).

Valmisteverotuslain mukaan oman käytön arvioinnissa huomioitavia tekijöitä ovat tuotteiden haltijan kaupallinen asema ja hallussapidon syyt, tuotteiden sijaintipaikka ja käytetty kuljetustapa, tuotteisiin liittyvät asiakirjat, tuotteiden luonne sekä tuotteiden määrä ja muut näihin verrattavat asiaan vaikuttavat seikat. Oikeuskäytännössä tuonnin yksityistä ja kaupallista luonnetta on arvioitu tapauskohtaisesti ja kokonaisharkinnalla. Korkein hallinto-oikeus vahvisti alkoholijuomien matkustajatuontia koskeneessa ennakkopäätöksessään KHO 2005:39, että tuonnin kaupallisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kunkin tapauksen erityispiirteet, kuten kyseessä olevan matkustajan elintavat ja tottumukset, ja arviointi on tehtävä aina tapauskohtaisesti ja että alkoholijuomien tuonnin kaupallisuus ratkaistaan asiaan liittyvien olosuhteiden kokonaisharkinnan perusteella lainsäädännön arviointikriteerejä soveltaen.

Tupakkalain ja tupakkaverolain matkustajatuonnin edellytykset poikkeavat toisistaan. Tupakkalain mukaan nuuskaa saa tuoda ainoastaan henkilökohtaiseen käyttöön, mutta tupakkaverolain mukaan verottomasti nuuskaa saa tuoda oman käytön lisäksi vastikkeetta tuojan oman perheen käyttöön ja lahjaksi.

Tapauskohtaisen harkinnan perusteella verottomaksi matkustajatuonniksi katsotaan verotus- ja oikeuskäytännössä usein tupakkalaissa säädetyn 1 000 gramman matkustajatuontirajan huomattavasti ylittävä nuuskamäärä, jos tuojan voidaan katsoa tuoneen nuuskan omaan käyttöönsä (esim. Helsingin HAO 19.10.2018 18/0848/1). Nuuskan määrä, jonka on rikosprosessissa selvitetty ylittäneen henkilökohtaiselle käytölle sallitun määrän, on voitu hallinnollisessa verotusprosessissa katsoa tuodun omaan käyttöön.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on hallituksen puoliväliriihessä tehdyn päätöksen mukaisesti korottaa sähkösavukenesiteiden ja nikotiinipussien tupakkaveroa 30 miljoonalla eurolla vuonna 2026. Veronkorotuksella tavoitellaan verotuottojen ohella näiden tuotteiden hintojen nousua ja siten niiden aiheuttamien haittojen ehkäisemistä.

Lisäksi esityksellä on tarkoitus selkeyttää nikotiinittomien sähkösavukenesiteiden veronalaisuutta koskevaa sääntelyä korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä havaitun ongelman ratkaisemiseksi sekä yhtenäistää eri vahvuisten nikotiininesiteiden verokohtelu.

Esityksen tavoitteena on myös selkeyttää nuuskan ja nikotiinipussien matkustajatuonnin verovalvontaa ja verotusta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Veronkorotukset

Esityksessä ehdotetaan, että sähkösavukenesiteiden ja nikotiinipussien tupakkaveroa korotettaisiin siten, että veronkorotus vastaisi puoliväliirien verotuottotavoitetta. Sähkösavukenesiteiden ja nikotiinipussien tupakkaveroa korotettaisiin keskimäärin 37 prosenttia. Nikotiinipussien veronkorotus olisi keskimäärin noin 37 prosenttia ja sähkösavukenesiteiden noin 33 prosenttia. Myös korotuksen jälkeen nestemäisessä muodossa olevien savuttomien nikotiinituotteiden vero olisi sama kuin sähkösavukenesiteillä.

Nikotiinipussien osalta korotettaisiin sekä yksikkö- että arvoveroa. Lisäksi vähimmäisveroa korotettaisiin siten, että halvempien tuotteiden vero nousisi suurin piirtein yhtä paljon kuin keskihintaisten. Veronkorotus olisi halvimilla tuotteilla noin 0,60 euroa 12 gramman rasialta, keskihintaisten tuotteilla noin 0,67 euroa rasialta ja kalliimmilla tuotteilla noin 0,80 euroa rasialta. Sähkösavukenesiteiden vero nousisi 1,00 euroa 10 millilitran nestesäiliöltä.

Seuraavassa taulukossa on esitetty nykyiset ja ehdotetut veron määrät tuoteryhmittäin.

Taulukko 2. Sähkösavukenesiteiden ja savuttomien nikotiinituotteiden voimassa olevat ja ehdotetut verotasot.

	Nykyinen yksikkövero, snt/yksikkö	Ehdotettu yksikkövero, snt/yksikkö	Nykyinen arvovero, % vähittäismyyntihinnasta	Ehdotettu arvovero, % vähittäismyyntihinnasta	Nykyinen vähimmäisvero snt/g	Ehdotettu vähimmäisvero snt/g
Sähkösavukenesite (nikotiinipitoinen ja nikotiiniton)	30,00 snt/ml	40,00 snt/ml	-	-	-	-
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen (nikotiinipussi)	10,00 snt/g	12,00 snt/g	10 %	15 %	14,00 snt/g	19,00 snt/g
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	30,00 snt/ml	40,00 snt/ml	-	-	-	-

4.1.2 Sähkösavukenesiteet

Nikotiinittomien sähkösavukenesiteiden määritelmää tarkennettaisiin käyttötarkoituksen osalta. Ehdotetusta säännöksestä ilmeni jatkossa nimenomaisesti, että nikotiinittomat sähkösavukenesiteet ovat tupakkaveron alaisia sekä silloin kun ne on tarkoitettu höyrystettäväksi sähkösavukkeen avulla tai muulla vastaavalla tavalla, että silloin kun ne myydään käytettäväksi tai käytetään tähän tarkoitukseen. Käyttötarkoitus ei kaikissa tapauksissa määräytyisi siinä

yhteydessä, kun tuote luovutetaan kulutukseen valmisteverotuslain 8 §:ssä säädettyllä tavalla, vaan se voisi määräytyä tai muuttua vasta kulutukseen luovutuksen jälkeen. Lisäksi tupakkaverolakiin lisättäisiin sääntelyn yksiselitteisyyden ja selvyyden vuoksi verovelvollisuutta näissä tilanteissa koskeva säännös. Verovelvollisia voisivat olla paitsi maahantuojat myös vähittäismyyjät ja käyttäjät.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että myös yli 20 milligrammaa nikotiinia millilitrassa sisältävät sähkösavukkeissa käytettävät nikotiininesteet sisällytettäisiin tupakkaveron piiriin. Muutos yhtenäistäisi sähkösavukkeissa höyrystettäväksi tarkoitetun, käytettävän ja myytävän nesteen verokohtelun nikotiinipitoisuudesta riippumatta. Lääkelain alaisuuteen kuuluvat nikotiininesteet olisivat jatkossakin verotuksen ulkopuolella.

4.1.3 Matkustajatuonti

Esityksessä ehdotetaan nuuskan ja nikotiinipussien matkustajatuontia koskevan sääntelyn selkeyttämiseksi, että tupakkalainsäädännön ja verolainsäädännön matkustajatuonnin määrällistä rajoitusta koskevia säännöksiä yhtenäistettäisiin tietyin osin.

Nuuskan, purutupakan ja nenänuuskan veroton matkustajatuonti rajoitettaisiin valmisteverotuslaissa samaan 1 000 gramman määrään, jonka matkustajat saavat tupakkalain mukaan tuoda itse mukanaan kuljettaen henkilökohtaiseen käyttöönsä.

Nikotiinipusseille ehdotetaan säädettäväksi vastaava verottoman matkustajatuonnin 1 000 gramman enimmäismäärä kuin nuuskalle. Toisin kuin nuuskan, purutupakan ja nenänuuskan kohdalla nikotiinipussien tupakkalaissa säädetty matkustajatuonnin määräraja koskee vain niitä tuotteita, joissa ei ole suomen- ja ruotsinkielisiä varoitusmerkintöjä. Tupakkalain matkustajatuonnin määräraja tulee voimaan 1.2.2026.

Nuuskaa ja nikotiinipusseja saisi jatkossakin tuoda verottomasti omaan käyttöön eikä yksinomaan tuojan henkilökohtaiseen käyttöön kuten tupakkalain mukaan. Käyttötarkoituksen osalta sääntely säilyisi näin yhdenmukaisena muita valmisteveron alaisia tuotteita koskevien matkustajatuontisäännösten kanssa.

Muuhun kuin omaan käyttöön tuotavien nuuskan ja nikotiinipussien määrästä olisi maksettava tupakkaveroa, myös 1 000 gramman alittavalta osalta. Jos nuuska tai nikotiinipussit tuotaisiin kokonaisuudessaan muuhun kuin omaan käyttöön, olisi tupakkavero maksettava kaikesta tuodusta nuuskasta tai kaikista tuoduista nikotiinipusseista.

Tupakkaverolakiin ehdotettu matkustajatuonnin verottomuuden 1 000 gramman raja ei olisi määrällinen tuontiraja eikä kyse näin ollen olisi tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta. Kyse olisi siitä, kuinka paljon tuotteita yksityishenkilö voisi tuoda mukanaan verottomasti. Tuotteita voisi verolainsäädännön näkökulmasta tuoda enemmän noudattamalla kaupallista tuontia koskevia menettelysäännöksiä ja maksamalla verot. Kyseisten tuotteiden tuontia on rajoitettu muussa lainsäädännössä, kuten tupakkalainsäädännössä.

Yksityishenkilöiden matkustajatuontia EU:n ulkopuolelta koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. Sääntely perustuu EU-lainsäädäntöön.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettujen veromuutosten arvioidaan lisäävän valtion tupakkaverokertymää vuositasolla noin 30 miljoonaa euroa verrattuna tilanteeseen, jossa verotasoihin ei tehtäisi muutoksia. Vuoden 2026 tupakkaverokertymän lisäys jäisi noin 10 miljoonaan euroon johtuen valmisteverojen tilitysjaksojen vaikutuksista sekä sen takia, että verovelvollisten voidaan ennakoida varautuvan veronkorotuksiin varastoimalla tuotteita ennen veronkorotusta.

Verovelvollisten varautuminen tupakkaveron korotuksiin on yleisesti tiedossa, ja veronkorotuksia edeltävän varastoinnin suuruutta ja vaikutuksia pyritään ennakoimaan. Nikotiinipussien osalta tupakkaverovelvolliset eivät voi varastoinnilla kasvattaa tuotteista saamiaan katteita, koska arvoperusteinen tupakkaveron on maksettava siitä hinnasta, jolla tuotteita myydään kuluttajille. Tupakkaverolain mukaan verovelvollisen on ennen sellaisten tupakkatuotteiden luovuttamista kulutukseen Suomessa, joita verotetaan arvoperusteisesti tai vähimmäisverolla, varustettava tuotteet vähittäismyyntipäälyksiin suojakelmun alle kiinnitettävillä hintalipukkeilla tai vähittäismyyntipakkauksiin painettavalla tekstillä, josta käy ilmi vähittäismyyntihinta. Varastoinnilla vaikutetaan ainoastaan veronkorotuksista seuraavan hinnannousun ja verotuoton lisäyksen ajoitukseen.

Ehdotetut veronkorotukset lisäisivät muiden verojen tuottoa arviolta 7 miljoonaa euroa ja kasvattaisivat indeksisidonnaisia tulonsiirtomenoja vuodesta 2027 lähtien arviolta noin 12 miljoonalla eurolla. Ehdotettujen veromuutosten julkista taloutta vahvistavan vaikutuksen arvioidaan olevan vuonna 2027 noin 25 miljoonaa euroa.

Verotuottoarvioihin sisältyy merkittävää epävarmuutta. Myynnissä olevat nikotiinipussit ovat olleet kokonaisuudessaan tupakkaveron piirissä vasta vuoden 2024 heinäkuun alun jälkeen ja samanaikaisesti nikotiinipussien tarjonta ja kulutus näyttää kasvaneen. Kulutuksen määrän arviointia vaikeuttaa myös se, että sen kehitykseen saattaa vaikuttaa myös tupakkalain nikotiinipusseja koskevan sääntelyn muutos, kuten nikotiinipussien makuaineiden rajaaminen ja etämyyntikielto.

Nikotiinipitoisten sähkösavukeneiteiden verollinen kulutus näyttää sen sijaan vakiintuneen, mutta nikotiinittomien sähkösavukeneiteiden todellista kulutusmäärää ei pystytty arvioimaan.

Lisäksi nikotiinipussien ja sähkösavukeneiteiden hinnanmuutosten vaikutuksista verolliseen kulutukseen ei ole käytettävissä tutkimustietoa. Veronkorotus voi vähentää nikotiinipussien ja sähkösavukeneiteiden verollista kulutusta tai siirtää kulutusta verollisen kulutuksen ulkopuolelle matkustajatuontina tai laittoman välittämisen kautta hankittuihin tuotteisiin. On myös mahdollista, että kulutuksen vähenemä korvautuu nuuskan tai muiden tupakkatuotteiden kulutuksen kasvuna. Näiden kaikkien mahdollisten vaikutuskanavien suuruutta on vaikea arvioida, mutta voidaan silti pitää todennäköisenä, että veronkorotuksella on nikotiinipussien ja sähkösavukeneiteiden verollista kulutusta vähentävä vaikutus. Verotuottolisäyksen arvioinnissa on siksi hyödynnetty muille, perinteisille tupakkatuotteille arvioitua kysynnän hintajoustoa -0,38 kuvaamaan veronkorotuksesta seuraavaa nikotiinipussien verollisen kulutuksen vähenemää. Sähkösavukeneiteitä koskevan arvioinnin ongelmana kuitenkin on, että niiden kulutuksesta ei ole tietoa kuin vain nikotiinipitoisten nesteiden osalta. Vastaavaa arviota ei siten ole mielekäästä tehdä sähkösavukeneiteille.

Veromuutosten seurauksena nikotiinipussien hinnat nousisivat arvonnäkövero mukaan lukien noin 0,75–1,00 euroa 12 gramman rasialta siten, että euromääräinen hinnannousu kasvaisi hieman tuotteen lähtöhinnan kasvaessa. Keskihintaisen, noin 5,90 euron hintaisen nikotiinipussirasian hinta nousisi noin 0,80 euroa rasialta eli noin 6,70 euroon. Prosentuaalisesti tarkasteltuna hinnannousu pienenee hieman tuotteen lähtöhinnan kasvaessa. Esimerkiksi halvempien tuotteiden hinnat nousisivat noin 18 prosenttia ja keskihintaisten tuotteiden noin 14

prosenttia. Hinta-arvioissa on oletettu, että veronkorotukset siirtyisivät täysimääräisinä kuluttajahintoihin.

Veronkorotuksesta seuraavan vähittäishintojen nousun seurauksena nikotiinipussien kulutus vähenisi edellä mainitulla hintajoustolla arvioituna noin viisi prosenttia verrattuna tilanteeseen, jossa veronkorotuksia ei tehtäisi. Todennäköisesti kokonaiskulutuksen vähenemisestä osa korvautuisi kuitenkin edellä kuvastusti ennen kaikkea nikotiinipussien tai nuuskan muun kuin verollisen kulutuksen kasvulla, jolloin väestön nikotiini- ja tupakkatuotteiden kulutus ei vähenisi vastaavasti.

Sähkösavukeneiteiden hinnat nousisivat 1,25 euroa 10 millilitran nestesäiliöltä. Nestesäiliöt maksavat tyypillisesti noin 10 euroa, jolloin hintamuutos olisi 12,5 prosenttia.

Verottomalle matkustajatuonnille ehdotettu määrällinen rajoitus voisi vähentää nikotiinipussien ja nuuskan matkustajatuontia. Vähenemä koskisi vain sellaisia tilanteita, jossa matkustaja tuo omaa käyttöä varten yli 1 000 grammaa nikotiinipusseja tai nuuskaa. Matkustajatuontia mittaavan kyselytutkimuksen tuloksista on mahdollista eritellä nuuskan osalta, että neljännes nuuskaa tuoneista on tuonut kerralla yli kilogramman nuuskaa. Tuontimäärät vaihtelevat suuresti ja ovat suurimmillaan useita kilogrammoja. Nikotiinipussien osalta vastaavaa tietoa ei ole käytettävissä. On siten vaikea arvioida, kuinka suurta määrää matkustajatuontia ehdotettu säännös koskee ja, jos koko tämä tuontimäärä olisi mahdollista käytännössä verottaa, mikä olisi mahdollinen verotuottolisäys. Edelleen on vaikea arvioida, kuinka paljon ehdotettu säännös vähentäisi matkustajien nikotiinipussien tai nuuskan matkustajatuontia. Mahdollinen vähenemä saattaisi korvautua tupakka- ja nikotiinituotteiden verollisen kulutuksen kasvulla, jolloin muutos voisi lisätä tupakkaveron tuottoa, mutta toisaalta on mahdollista, että vähenemä korvautuisi nikotiinipussien tai nuuskan laittoman välittämisen kasvuna. Kokonaisvaikutuksia niin nikotiinipussien ja nuuskan kulutukseen kuin niistä kertyvään verotuottoon ei siten pystytä arvioimaan. On kuitenkin todennäköistä, että vaikutus tupakkaveron tuottoon jää pieneksi.

Nikotiinittomia sähkösavukeneiteitä koskeva muutosehdotus palauttaisi verotuskäytännön tilanteeseen ennen korkeimman hallinto-oikeuden kesällä 2024 antamaa päätöstä, joka käytännössä rajasi tupakkaveron piiriin lukeutuvien nikotiinittomien nesteiden määrää. Kuitenkin jo ennen ennakkopäätöstä nikotiinittomia nesteitä ilmoitettiin oma-aloitteisesti verotettavaksi vain vähäisessä määrin, joten on odotettavissa, että nikotiinittomien nesteiden verotettu määrä ei kasva merkittävästi muutoksen myötä. Toisaalta säännös voi lisätä nikotiinittomien nesteiden verottamista Verohallinnon tarkastustoiminnan kautta, mikä voi edesauttaa pitemmällä aikavälillä näiden saattamista laajemmin tupakkaveron piiriin ja lisätä tupakkaveron tuottoa. Todennäköisesti verotuoton lisäys jäisi kuitenkin ainakin alkuvaiheessa vähäiseksi.

Vahvojen yli 20 milligrammaa nikotiinia millilitrassa sisältävien sähkösavukkeissa käytettävien nikotiininesteiden sisällyttäminen tupakkaveron piiriin voi vähentää tällaisten nesteiden kaupallista tuontia ja edelleenmyyntiä Suomessa esimerkiksi laimennettuna, koska tuotteiden verollisuuden myötä tuonnista aiheutuvat seuraamukset olisivat veron takia nykyistä suurempia.

Ehdotettujen tupakkaveron korotusten takia kuluttajahintaindeksin muutoksen ennustetaan olevan vuositasolla veronkorotuksen takia noin 0,03 prosenttiyksikköä suurempi kuin ilman korotusta.

Ehdotettu tupakkaveron korotus voi kohdistua eri tavoin erilaisiin tupakka- ja nikotiiniteollisuuden toimijoihin riippuen esimerkiksi yritysten tuotevalikoimasta, koosta ja markkina-asemasta. Tupakkamarkkinat ovat olleet Suomessa kansainvälisestikin erittäin

keskittyneet, ja nikotiinipussimarkkinoilla on nähtävissä samanlaista kehitystä. Suuret veronkorotukset saattavat johtaa tilanteeseen, jossa tupakka- ja nikotiinimarkkinat muuttuvat entistä keskittyneemmiksi. Tällä saattaa olla myös vaikutusta eri toimijoiden toimintaedellytyksiin Suomessa.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Veronkorotuksen seurauksena nikotiinipussien ja sähkösavukenesiteiden kulutuksen arvioidaan vähenevän. Perinteisiin tupakkatuotteisiin verrattuna nikotiinipussien kulutus on yleisempää nuoremmissa ikäluokissa ja jakautunut tasaisemmin eri koulutusryhmiin, jolloin mahdolliset terveyshyödyt kohdentuisivat myös hieman enemmän näihin ryhmiin. Kulutuksen vähenemisestä johtuva terveyshaittojen vähenemä realisoituu kuitenkin todennäköisesti vasta pitkällä aikavälillä.

Perinteisten tupakkatuotteiden veronkorotukset on arvioitu regressiivisiksi, eli ne kohdistuvat selvästi voimakkaammin matalampiin tuloluokkiin kuin ylempiin tuloluokkiin. Nikotiinipussien ja sähkösavukenesiteiden kulutuksen määrästä ei ole käytettävissä tuloluokittaista tietoa, jolloin veronkorotuksen vaikutuksia käytettävissä oleviin tuloihin eri tuloluokissa ei voida vastaavalla tavalla arvioida.

Koska suurempi osuus nikotiinipussien käyttäjistä on miehiä, ehdotettu veronkorotus kohdistuisi enemmän miehiin.

Nikotiinipussien ja sähkösavukenesiteiden veronkorotus voi johtaa tupakkatuotteiden salakuljetuksen ja laittoman välittämisen lisääntymiseen, sillä tuotteiden hintaerot Suomen ja lähialueiden välillä ovat suuria. Hintaeron lisääntyminen voi lisäksi johtaa sellaisen tuonnin lisääntymiseen, jossa laillisesti matkustajatuontina tuotuja tuotteita välitetään kotimaassa laittomasti.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Nuusalle, purutupakalle ja nenänuusalle sekä nikotiinipusseille ehdotetun verottoman matkustajatuonnin 1 000 gramman rajoituksen voidaan arvioida selkeyttävän Tullin ja Verohallinnon valvontaa ja tehostavan sen vaikuttavuutta. Lisäksi määräraja yksinkertaistaisi ja tehostaisi nuuskan ja nikotiinipussien verotusta verotusprosessin eri vaiheissa, mukaan lukien asian arviointi muutoksenhakuvaiheessa.

Ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan vähäisiä vaikutuksia Verohallinnon ja Tullin sisäisiin työmenettelyihin ja asiakasohjeistukseen.

Lisäksi muutokset aiheuttaisivat Tullille ja Verohallinnolle kertaluonteisesti vähäisiä verotasojen päivityksistä johtuvia tietojärjestelmäkustannuksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Nikotiinipussien veronkorotus olisi mahdollista kohdistaa sekä yksikkö- että arvoveroon tai vain jompaankumpaan. Korotuksen kohdistaminen kokonaan yksikköveroon tuottaisi saman euromääräisen veronkorotuksen kaiken hintaisille tuotteille. Voisi olla mahdollista, että grammamääräisen veron painottaminen ohjaisi nikotiinipussien painon pienentämiseen ja nikotiinipitoisuuden kasvattamiseen, jolloin grammamääräinen kulutus voisi pienentyä, mutta nikotiininsaanti ei vähenisi. Toisaalta korotuksen kohdistuminen pelkästään arvoveroon nostaisi

keskihintaisten tuotteiden tupakkaveroa euromääräisesti vähemmän kuin halvempien. Vähimmäisveron tason korotuksella voidaan kuitenkin turvata tietty euromääräinen veron vähimmäistaso. Valmistelussa on päädytty ehdotettuun veronkorotuksen toteuttamistapaan, koska sillä voidaan turvata riittäväksi katsottu verotaso kaiken hintaisille tuotteille niin euromääräisesti kuin suhteessa tuotteen hintaan.

Nuuskan ja nikotiinipussien verottoman matkustajatuonnin määrällinen raja voitaisiin asettaa ehdotettua alemmaksi, esimerkiksi 200 grammaan kuten Ruotsissa. Yksityishenkilö saa tuoda toisesta EU:n jäsenvaltiosta mukanaan Ruotsiin omaan ja perheensä käyttöön kerralla enintään mainitun määrän nikotiinipusseja. Nuuskan matkustajatuonnin määrää toisista EU:n jäsenvaltioista ei ole rajoitettu. Voidaan olettaa, että nuuskan matkustajatuonti toisista jäsenvaltioista Ruotsiin on vähäistä, koska nuuskan myynti muualla EU:n alueella kuin Ruotsissa on kiellettyä. Matkustajatuontiin EU:n ulkopuolelta sovelletaan Ruotsissa vastaavanlaisia EU:n lainsäädäntöön perustuvia säännöksiä kuin Suomessa.

Myös Espanjassa ja Slovakiassa nikotiinipussien verotonta matkustajatuontia toisesta EU:n jäsenvaltiosta on rajoitettu. Espanjassa verottoman matkustajatuonnin raja on 250 grammaa ja Slovakiassa 500 grammaa.

Vaikka ehdotetut nuuskan ja nikotiinipussien verottoman matkustajatuonnin määrät ovat huomattavan suuret kuten jaksossa 2.2.3 on tuotu esiin, esityksessä on päädytty esittämään tupakkalain kanssa yhtenäisiä rajoja matkustajatuontia koskevan sääntelykokonaisuuden ja verovalvonnan selkeyden vuoksi.

6 Lausuntopalaute

(täydennetään)

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki tupakkaverosta

7 §. Pykälä sisältää tupakkaveron alaisten tuotteiden määritelmät. Sähkösavukkeet määritellään pykälän 3 momentissa.

Vahvat yli 20 milligrammaa nikotiinia millilitrassa sisältävät höyrystettäväksi tarkoitetut nikotiininesteet lisättäisiin tupakkaveron piiriin. Tästä syystä 3 momentissa olevaa sähkösavukenenesteen määritelmää muutettaisiin. Sähkösavukenenesteitä ei enää määriteltäisi viittaamalla tupakkalain 2 §:n määritelmiin, vaan sekä nikotiinipitoinen että nikotiiniton sähkösavukeneneste määriteltäisiin tupakkaverolaissa.

Sähkösavukenenesteellä tarkoitettaisiin ensinnäkin sähkösavukkeen avulla höyrystettäväksi tarkoitettua nikotiinipitoista nestettä. Määritelmä vastaisi voimassa olevaa määritelmää nikotiinipitoisuuden enimmäisrajaa lukuun ottamatta. Lääkelain alaisuuteen kuuluvat nikotiininesteet olisivat jatkossakin verotuksen ulkopuolella, mistä säädettäisiin nimenomaisesti.

Sähkösavukenenesteitä olisivat nykyistä vastaavasti myös nikotiinittomat nesteet. Koska sähkösavukkeiden pohjanesteinä ja makunesteinä käytetään myös elintarvikkeina käytettäviä nikotiinittomia nesteitä, nikotiinittomien nesteiden käyttötarkoituksesta riippuu, ovatko ne veronalaisia. Tämän takia nikotiinittomien nesteiden määritelmää täsmennettäisiin nykyisestä. Nikotiinittomat nesteet olisivat veronalaisia ensinnäkin silloin kun ne on tarkoitettu

käytettäväksi sähkösavukkeen avulla tai muulla vastaavalla tavalla höyrystettäväksi. Koska nikotiininesteiden käyttötarkoitus voi muuttua sen jälkeen kun ne on luovutettu kulutukseen valmisteverotuslain 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla, ne olisivat veronalaisia myös, jos ne käytetään tai myydään käytettäväksi sähkösavukkeen avulla tai muulla vastaavalla tavalla höyrystettäväksi. Jos nikotiinittomat nesteet olisi valmistettu tai tuotu Suomeen elintarvikekäyttöön, mutta ne tämän jälkeen kuitenkin myytäisiin sähkösavukkeissa käytettäväksi, niistä olisi maksettava tupakkaveroa. Veroa olisi maksettava myös siinä tapauksessa, että ne tosiasiallisesti käytettäisiin sähkösavukkeissa, vaikka ne olisi tuotu ja myyty elintarvikkeina.

7 a §. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, jossa säädettäisiin valmisteverotuslain 12 ja 13 §:ää täydentävästi siitä, kuka on verovelvollinen suorittamaan tupakkaveroa sähkösavukeneesteistä. Verovelvollisia olisivat esimerkiksi ne, jotka myyvät nikotiinittomia nesteitä sähkösavukkeissa käytettäväksi. Verovelvollisia olisivat viime kädessä myös ne, jotka käyttävät nikotiinittomia nesteitä sähkösavukkeissa, jos niistä ei ole suoritettu tupakkaveroa Suomessa. Säännös vastaisi valmisteverotuslain 12 §:n 1 momentin 4 kohtaa, jonka mukaan se, joka pitää hallussaan sellaisia valmisteveron alaisia tuotteita, joista ei ole valmisteveroja suoritettu Suomessa, tai osallistuu tällaisten tuotteiden hallussapitoon väliaikaisen verottomuuden järjestelmän ulkopuolella.

Tupakkaveron suorittamisvelvollisuus syntyisi näissä tilanteissa valmisteverotuslain 7 ja 8 §:n mukaisesti. Valmisteveron suorittamisvelvollisuus syntyy 7 §:n mukaan, kun valmisteveron alainen tuote luovutetaan kulutukseen Suomessa. Kulutukseen luovutusta on muun ohella valmisteveron alaisten tuotteiden hallussapito väliaikaisen verottomuuden järjestelmän ulkopuolella, jos valmisteveroa ei ole suoritettu valmisteverotuslain tai verolajikohtaisen valmisteverolain nojalla, eikä tuotteiden verottomuudelle myöskään ole perustetta. Tästä säädetään valmisteverotuslain 8 §:n 2 kohdassa.

Uusi pykälä lisättäisiin Yleiset säännökset -väliotsikon alle, ennen Veron määrittämisen perusteet -väliotsikkoa.

10 §. Verottomia tupakkatuotteita koskevaan pykälään tehtäisiin lakitekkinen muutos. Lisättäväksi ehdotetussa uudessa 7 a §:ssä viitattaisiin valmisteverotuslakiin ja mainittaisiin sen säädöskokoelmanumero, joten 10 §:ään sisältyvästä viittauksesta valmisteverotuslakiin poistettaisiin säädöskokoelmanumero tarpeettomana.

Liite. Lain liitteen verotaulukoissa säädetään tupakkatuotteista suoritettavasta tupakkaverosta. Verotaulukkoa C sovelletaan ajalla 1.1.2026–30.6.2026, verotaulukkoa D ajalla 1.7.-31.12.2026, verotaulukkoa E ajalla 1.1.-30.6.2027 ja verotaulukkoa F 1.7.2027 lukien.

Verotaulukkoja C–F muutettaisiin sähkösavukeneesteiden ja savuttomien nikotiinituotteiden osalta veronkorotuksia koskevan ehdotuksen mukaisesti.

7.2 Valmisteverotuslaki

72 §. Yksityishenkilön tuomiset. Pykälässä säädetään matkustajatuonnista toisesta EU-jäsenvaltiosta. Yksityishenkilön toisesta jäsenvaltiosta mukanaan tuomista ja omaan käyttöön tulevista valmisteveron alaisista tuotteista ei kanneta Suomessa veroa. Säännös perustuu yhdenmukaistetun valmisteveron alaisten tuotteiden osalta valmisteverotusdirektiiviin.

Omalla käytöllä tarkoitetaan henkilön tai hänen perheensä käyttöä sekä tuotteiden antamista lahjaksi. Arvio siitä, onko tuotteet tarkoitettu omaan käyttöön, perustuu kokonaisharkintaan.

Harkinnassa huomioitavista seikoista säädetään pykälän 2 momentissa: tuotteiden haltijan kaupallinen asema ja hallussapidon syyt, tuotteiden sijaintipaikka ja käytetty kuljetustapa, tuotteisiin liittyvät asiakirjat, tuotteiden luonne sekä tuotteiden määrä ja muut näihin verrattavat asiaan vaikuttavat seikat. Muuna asiaan vaikuttavana seikkana voidaan huomioda esimerkiksi tuonnin toistuvuus ja tiheys. Jos kyse ei ole omasta käytöstä, tuotteet katsotaan tuoduiksi kaupalliseen tarkoitukseen, ja niistä on maksettava valmisteveroa.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin suussa käytettäväksi tarkoitettun tupakan ja muun kuin nestemäisessä muodossa olevan savuttoman nikotiinituotteen verotonta matkustajatuontia rajoittava säännös. Käytännössä rajoitus koskisi nuuskaa ja nikotiinipusseja. Yksityishenkilö saisi tuoda mukanaan toisesta jäsenvaltiosta nuuskaa omaan käyttöönsä verottomasti enintään 1 000 grammaa. Vastaava 1 000 gramman verottoman matkustajatuonnin raja säädettäisiin myös nikotiinipusseille.

Ehdotettu säännös ei koskisi Ahvenanmaan maakunnan ja muun Suomen välistä matkustajatuontia. Ahvenanmaahan EU:n veroalueen ulkopuolisena alueena sovelletaan valmisteverotuslain 84 §:ää, jossa säädetään yksityishenkilön tuomisista unionin ulkopuolelta.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2026.

9 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2026 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Laki

tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tupakkaverosta annetun lain (1470/1994) 7 §:n 3 momentti, 10 §:n johdantokappale ja liite, sellaisina kuin ne ovat, 7 §:n 3 momentti laissa 1071/2016, 10 §:n johdantokappale laissa 1125/2010 ja liite laissa 565/2024, ja
lisätään lakiin uusi 7 a § seuraavasti:

Yleiset säännökset

7 §

Sähkösavukenesteellä tarkoitetaan nikotiinia sisältävää nestettä, joka on tarkoitettu sähkösavukkeen avulla höyrystettäväksi ja jolla ei ole lääkelain (395/1987) 3 §:n 1 momentin mukaista käyttötarkoitusta, sekä nikotiinitonta nestettä, joka käytetään tai joka on tarkoitettu käytettäväksi tai joka myydään käytettäväksi sähkösavukkeen avulla tai muulla vastaavalla tavalla höyrystettäväksi.

7 a §

Sen lisäksi, mitä valmisteverotuslaissa (182/2010) säädetään verovelvollisuudesta, tupakkaveroa on velvollinen suorittamaan se, joka luovuttaa tai käyttää 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua sähkösavukenestettä mainitussa momentissa säädettyyn käyttötarkoitukseen.

10 §

Sen lisäksi, mitä valmisteverotuslaissa säädetään, verottomia ovat:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Valtiovarainministeri Riikka Purra

Liite

VEROTAULUKKO C
Sovelletaan 1.1.–30.6.2026

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	11,05/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	40,76/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	15,70/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	40,76/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	15,70/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	40,76/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	13,03/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	9,37/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	31,63/g	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0
Sähkösavukeneste			
-- nikotiinipitoinen	7.	40,00/ml	
-- nikotiiniton	7A.	40,00/ml	
Kuumennettava tupakkatuote	8.	30,00/g	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	12,00/g	15,0
--Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	19,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	40,00/ml	

VEROTAULUKKO D
Sovelletaan 1.7.-31.12.2026

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	11,59/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	42,56/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			

LUONNOS 27.6.2025

-- Sikarit	2.	16,74/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	42,56/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	16,74/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	42,56/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	13,79/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	9,81/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	33,05/g	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0
Sähkösavukeneste			
-- nikotiinipitoinen	7.	40,00/ml	
-- nikotiiniton	7A.	40,00/ml	
Kuumennettava tupakkatuote	8.	30,00/g	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	12,00/g	15,0
--Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	19,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	40,00/ml	

VEROTAULUKKO E

Sovelletaan 1.1.–30.6.2027

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	12,13/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	44,36/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	17,78/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	44,36/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	17,78/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	44,36/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	14,55/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	10,25/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	34,47/g	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0
Sähkösavukeneste			
-- nikotiinipitoinen	7.	40,00/ml	
-- nikotiiniton	7A.	40,00/ml	
	24		

LUONNOS 27.6.2025

Kuumennettava tupakkatuote	8.	30,00/g	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	12,00/g	15,0
--Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	19,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	40,00/ml	

VEROTAULUKKO F

Sovelletaan 1.7.2027 lukien

Tuote	Tuote-ryhmä	Senttiä/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	12,67/kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	46,16/kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit			
-- Sikarit	2.	18,82/kpl	34,0
-- Sikareiden vähimmäisvero	2A.	46,16/kpl	—
-- Pikkusikarit	2B.	18,82/kpl	34,0
-- Pikkusikareiden vähimmäisvero	2C.	46,16/kpl	—
Piippu- ja savuketupakka	3.	15,31/g	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	10,69/g	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	35,89/g	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0
Sähkösavukeneste			
-- nikotiinipitoinen	7.	40,00/ml	
-- nikotiiniton	7A.	40,00/ml	
Kuumennettava tupakkatuote	8.	30,00/g	—
Savuton nikotiinituote, muu kuin nestemäinen	9.	12,00/g	15,0
--Muun kuin nestemäisen savuttoman nikotiinituotteen vähimmäisvero	9A.	19,00/g	
Savuton nikotiinituote, nestemäinen	10.	40,00/ml	

Valitse kohde.

Laki

valmisteverotuslain 72 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valmisteverotuslain (182/2010) 72 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 766/2020, seuraavasti:

72 §

Valmisteveroa ei kanneta niistä toisessa jäsenvaltiossa kulutukseen luovutetuista tuotteista, jotka yksityishenkilö hankkii oman käyttöönsä ja itse kuljettaa mukanaan Suomeen. Tupakkalain (549/2016) 2 §:n 12 kohdan mukaista suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa sekä tupakkaverosta annetun lain 7 §:n 5 momentissa tarkoitettua muussa kuin nestemäisessä muodossa olevaa savutonta nikotiinituotetta saa kuitenkin kumpaakin tuoda verotta enintään 1 000 grammaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Valtiovarainministeri Riikka Purra