

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiivi direktiivin 92/79/ETY, direktiivin 92/80/ETY ja direktiivin 95/59/EY muuttamisesta valmistettuun tupakkaan sovellettavan valmisteveron rakenteen ja valmisteverokantojen osalta"

(2002/C 36/22)

Neuvosto päätti 5. huhtikuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -jaosto antoi lausuntonsa 24. syyskuuta 2001. Esittelijä oli José Bento Gonçalves.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17. ja 18. lokakuuta 2001 pitämässään 385. täysistunnossa (lokakuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 87 ääntä puolesta ja 30 vastaan 15:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Nykyisin voimassa oleva tupakkavalmisteisiin sovellettava valmisteveron rakenne ja verokannat (direktiivi 95/59/EY) otettiin käyttöön 1. tammikuuta 1993. Vaikka komissio oli järjestelmää valmisteltaessa esittänyt toivomuksen, että tupakkavalmisteiden valmisteverokannat yhdenmukaistettaisiin kaikilta osin, neuvosto ei noudattanut toivomusta, vaan yhdenmukaisti lopulta ainoastaan veron rakenteen ja määräsi vähimmäisverokannat.

1.2. Jäsenvaltiot kantavat verorakenteen puitteissa, sellaisena kuin se on määritelty Euroopan tasolla, savukkeista sekä korkeimman vähittäismyyntihinnan pohjalta laskettua suhteellista veroa (ad valorem) että (tuoteyksikkökohtaista) paljouteen perustuvaa veroa. Näiden kahden veron yhteenlasketun osuuden on oltava vähintään 57 prosenttia savukkeiden kysytyimmän hintaluokan vähittäismyyntihinnasta. (Paljouden perusteella kannettavan valmisteveron osuuden on oltava vähintään 5 prosenttia ja enintään 55 prosenttia kokonaisverotaakasta, ALV mukaan luettuna).

1.3. Jäsenvaltiot voivat valita muiden tupakkavalmisteiden kuin savukkeiden, toisin sanoen sikarien, pikkusikarien, savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan jne., valmisteverorakenteeksi yhden kolmesta seuraavasta tyypistä: suhteellinen valmistevero, paljonuden perusteella kannettava valmistevero tai yhteenlaskettu valmistevero.

1.3.1. Direktiivissä 92/80/ETY säädetään muiden tupakkavalmisteiden kuin savukkeiden vähimmäisverokannat seuraavasti: 5 prosenttia sikarien tai pikkusikarien myyntihinnasta (tai 10 EUR tuhatta yksikköä kohti); 30 prosenttia (savukkeiksi käärittävän) hienoksi leikatun tupakan myyntihinnasta tai 25 EUR kiloa kohti; 20 prosenttia muun piippu- ja savuketupakan myyntihinnasta tai 19 euroa kilolta.

1.4. Direktiivin 92/79/ETY mukaisesti komissio esittää neuvostolle kolmen vuoden välein kertomuksen mahdollisine direktiivien tarkistusehdotuksineen. Kertomuksen pohjalta

neuvosto tarkastelee vähimmäisvalmisteveroa ja valmisteverojen rakennetta. Niistä on tällä hetkellä säädetty direktiivissä 95/59/EY. Jos neuvosto katsoo aiheelliseksi tehdä järjestelmään muutoksia, sen on säädettävä asiasta yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan.

1.5. Komissio ehdottaa, että savukkeiden ja muiden tupakkavalmisteiden valmisteverojen rakennetta ja verokantoja tarkistetaan entistä johdonmukaisemmin. Se on tullut tähän tulokseen vuosina 1995 ja 1998 antamiensa kertomusten jälkeen laatimassaan kolmannessa kertomuksessa sekä eräiden jäsenvaltioiden kehotuksesta.

2. Komission ehdotus

2.1. Komissio toteaa kertomuksessaan, että voimassa olevista valmisteverorakennetta koskevista säädöksistä huolimatta tupakkatuotteiden hinnat vaihtelevat edelleen huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Komission arvion mukaan kysytyimmän hintaluokan savukkeiden verotuotto vaihtelee 400 prosenttia.

2.1.1. Sisämarkkinoiden toimintahäiriöiden lisäksi komissio perustelee ehdotuksiaan sillä, että niiden tarkoituksena on vähentää petoksia ja ne vaikuttavat myönteisesti Euroopan kansalaisten terveyteen.

2.2. Vähentääkseen tilanteen aiheuttamia sisämarkkinoiden toimintahäiriöitä komissio pyrkii ehdotuksellaan lähentämään tai yhdenmukaistamaan entisestään verotusta ja siis valmisteverojärjestelmää.

2.2.1. Komissio ehdottaa, että savukkeiden nykyisen valmisteverojärjestelmän lisäksi otetaan käyttöön kiinteä 70 EUR:n suuruinen vero tuhatta kysytyimmän luokan savuketta kohti. Jäsenvaltioiden olisi näin täytettävä kaksi vaatimusta: yhtäältä 57 prosentin vähimmäisvaikutus ja toisaalta

70 EUR:n suuruinen vero tuhatta savuketta kohti, mikäli prosenttiosuuden mukainen vero jää kiinteämääräistä veroa alhaisemmaksi.

2.2.1.1. Komissio ehdottaa kuitenkin, että niitä jäsenvaltioita, joissa savukkeista kannetaan veroa vähintään 100 EUR tuhatta yksikköä kohti, ei velvoiteta noudattamaan 57 prosentin kriteeriä.

2.2.2. Komissio asettaa kaiken kaikkiaan kyseenalaiseksi sen, että jäsenvaltiot ovat tähän asti voineet soveltaa ”halpoin” savukkeisiin vähimmäisverokantaa hinnasta riippumatta, kunhan verotaakka ei ole ylittänyt 90:ää prosenttia kysytyimmän hintaluokan savukkeiden verotaakasta.

2.2.2.1. Komissio ehdottaa edellä mainitun 90 prosentin säännön muuttamista. Ainoa ehto on, etteivät jäsenvaltiot voi kantaa ”halvoista” tuotteista korkeampaa vähimmäisvalmisteveroa kuin kysytyimmän hintaluokan savukkeista.

2.2.3. Komissio ehdottaa, että savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan verotusta lähennetään asteittain savukkeiden verotukseen, mikä nostaisi 30 prosentin vähimmäisveron 39 prosenttiin tai 25 EUR:n suuruisen veron kilolta 34 EUR:on vuoteen 2004 mennessä.

2.3. Komissio ehdottaa sikarien ja pikkusikarien määrittelmistä uudelleen, jotta tuotteita ei myytäisi sikareina tai pikkusikareina näiden edullisemman verotuksen vuoksi, vaikka ne ovat itse asiassa savukkeita ja niitä olisi verotettava savukkeina.

2.4. Komissio ehdottaa, että valmisteverojen ja niiden rakenteen tarkastelukautta pidennetään kolmesta vuodesta neljään vuoteen. Komissio voisi näin arvioida nykyistä paremmin sisämarkkinoiden toimivuutta.

3. Yleistä

3.1. Komitea pahoittelee, ettei komissiolla ole nykyistä kokonaisvaltaisempaa käsitystä siitä, millaisia seurauksia sen ehdotuksilla saattaa olla koko tupakka-alalle. (Asiassa on kuultu savukkeiden ja muiden tupakkavalmistajien valmistajia mutta ei eurooppalaisia tupakantuottajia.) Vaikka komitea kannattaa komission perusteltuja pyrkimyksiä, se epäilee, ovatko ne todella toteutettavissa. Tämä pätee sekä sisämarkkinoiden toimivuuden parantamiseen että petosten vähentämiseen, kuluttajien terveyteen jne.

3.2. Komitea muistuttaa, että veropolitiikka kuuluu vielä jäsenvaltioiden toimivaltaan ja että komissio asettaa ainoastaan tarpeelliset ja riittävät edellytykset tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoiden toteutumiseksi. Sisämarkkinat, joille on ominaista tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaan liikkuvuuden tiellä olevien esteiden poistaminen jäsenvaltioiden väliltä, kuitenkin toimivat.

3.2.1. Ei ole järkevää ajatella, että petokset poistetaan yhdenmukaistamalla valmisteverot siten, että niitä korotetaan. On totta, ettei yhteisön sisäisiin petoksiin (jotka eivät itse asiassa kohdistu yhteisöön, kun kerran valmisteverot maksetaan jäsenvaltioille) ole enää yhtä suurta houkutusta kuin ennen, mutta epäilemättä yhteisön ulkopuoliset petokset, joita tehdään KIE-maista tai muilta alueilta, valitettavasti lisääntyvät (eli tässä tapauksessa valmisteveroa ei makseta lainkaan). Nämä petokset käyvät myös entistä vaarallisemmiksi, sillä Euroopan unioniin saattaa näin virrata laittomia ja kuluttajien kannalta epäterveellisiä tuotteita.

3.2.1.1. Komitean käsityksen mukaan petoksiin on puututtava ensisijaisesti siten, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset hallinnontahot valvovat niitä (yhteistyössä Euroopan komission kanssa). Valvonnan on tapahduttava ennen kaikkea maiden valvontaviranomaisten välillä käynnistetyn yhteistyön puitteissa.

3.2.2. Komissio mainitsee kertomuksessaan myös rajakaupan, jonka vuoksi tietyt jäsenvaltiot menettävät verotuloja. Kannattaa kuitenkin pitää mielessä, että rajakauppa on aivan laillista (direktiivissä 92/12/ETY määritellyissä rajoissa) ja ettei se ole sisämarkkinaongelma vaan pikemminkin osoitus sisämarkkinoiden dynaamisuudesta ja moitteettomasta toiminnasta. (1)

3.2.2.1. Eräissä asiaa koskevissa tutkimuksissa korostetaan, ettei jäsenvaltioiden toisistaan mahdollisesti poikkeava verotus ole rajakaupan yksinomainen syy, vaan siihen vaikuttavat myös muut vastavuoroisuustekijät. Rajakauppaa käydään monilla muillakin talouselämän aloilla, ja kuluttajien myönnetään yleisesti hyötyvän siitä taloudellisesti.

3.3. Komissio ehdottaa, että tarvittavan vähimmäisverokannan lisäksi otetaan käyttöön kiinteä 70 EUR:n vero tuhatta kysytyimmän hintaluokan savuketta kohti. Komitea pelkää, että tästä aiheutuu kohtuuttomia hinnankorotuksia tietyissä jäsenvaltioissa sekä seurauksia, joita komissio ei ole ennakoanut.

(1) Euroopan yhteisön tuomioistuin on sitä paitsi muistuttanut kyseisestä periaatteesta 2. huhtikuuta 1998 tekemässään päätöksessä (tapaus C-296/95).

3.3.1. Komitea muistuttaa kahdesta periaatteesta, joita komissio puolusti yhdenmukaistaessaan savukkeiden verotuksen vuonna 1972 ⁽¹⁾:

- Jotta kilpailuolosuhteet eivät vääristyisi, valmisteverorakenteen on oltava sellainen, että sen avulla tuotteiden verottomien hintojen väliset erot ovat kohtuullisesti havaittavissa vähittäismyyntihinnoissa.
- Kultakin jäsenvaltiolta on vaadittava verraten samantapainen mukauttamispanos.

3.3.1.1. Komission ehdotusten mukaan suhteellista valmisteveroa kantavat jäsenvaltiot (jotka ovat yleensä tupakan tuottajamaita, joissa puolestaan tupakan veroton hinta on alhaisempi kuin muissa maissa) joutuvat kuitenkin ponnistelemaan huomattavasti lujemmin kuin paljouteen perustuvaa valmisteveroa perivät jäsenvaltiot. Ehdotuksen mukaan verottoman hinnan erot eivät myöskään olisi enää kohtuullisesti nähtävissä. (Kyseisistä maista ainoastaan Portugali soveltaa paljouteen perustuvaa valmisteveroa, joka poikkeaa pakollisesta vähimmäisverokannasta eli 5 prosentista. ⁽²⁾)

3.3.1.2. Toimenpiteen hintavaikutus olisi huomattava, ja komission mukaan se voisi olla suunnilleen seuraavan kaltaisen:

- Luxemburgissa +11 %
- Portugalissa +16 %
- Kreikassa +18 %
- Italiassa +18 %
- Espanjassa +30 % (joidenkin tutkimusten mukaan 38 %).

KIE-maissa hintavaikutus olisi vieläkin suurempi: useimmissa tapauksissa verokannat nousisivat suunnilleen 150–200 %, mikä entelisi vakavia vaikeuksia pantaessa uutta sääntöä täytäntöön.

3.3.1.3. Komitea askarruttaakin se, mistä syystä komissio on tehnyt rajun täyskäännöksen ja päätenyt entistä spesifisempään politiikkaan, joka muistuttaa hintojen pakkolähentämistä. Vaikka komissio toteaa, ettei ostovoimastandardina ilmaistulla jäsenvaltioiden bruttokansantuotteen välisellä erolla (75 %) ole mitään tekemistä savukkeiden hintaerojen kanssa (yli 400 %), on perusteltua olettaa, että komission ehdotusten vuoksi hintataso nousee tietyissä maissa suhteettomasti elintasoon verrattuna.

3.3.2. Eurooppalaiset tupakantuottajat ja koko jalostusteollisuus kärsivät muutoksesta selkänahassaan. Sillä olisi lisäksi vakavia työllisyysvaikutuksia Etelä-Euroopassa sijaitsevilla, usein jo nyt epäsuotuisilla alueilla.

3.3.2.1. Kohtuuhintaisia paikallistuotteita perinteisesti valmistavat eurooppalaiset yritykset joutuisivat huonompaan asemaan kuin suuret kansainväliset yritykset, jotka löytävät kalliille tuotteilleen markkinaraon viestintänsä ja yrityskuvansa ansiosta. (Jos veroja korotetaan, kuluttaja valitsee korvikkeen, joka on joko erittäin halpa tai kallis tuote, jonka hinta muutoksen jälkeen muistuttaa aiemmin kohtuuhintaisia paikallistuotteita.)

3.4. Komitea epäilee myös ehdotusten mahdollista vaikutusta kuluttajien terveyteen. Yhdessäkin tutkimuksessa ei sitä paitsi ole vielä osoitettu tupakan kulutuksen vähenevän, jos hintoja korotetaan.

3.4.1. Savukkeiden ja muiden tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjä koskevat ehdotukset, joiden mukaiset säädökset tulevat voimaan lähiaikoina, täyttävät jo kyseisen tehtävän. ⁽³⁾

3.4.2. ”Halpojen” tuotteiden veronkorotus – savukkeiksi käärittävä tupakka (joka oli eräs kuluttajien vaihtoehtoista), sikarien ja pikkusikarien kaltaiset tuotteet, vaikka ne eivät ehkä olisikaan sikareita tai pikkusikareita – lisää yhteisön ulkopuolisista maista käsin tehtäviä petoksia ja suosii näin potentiaalisesti vaarallisten tuotteiden pääsyä unioniin. Euroopan unionin kilpailupolitiikan kannalta on hyvin valitettavaa taantumista, jos tiettyjen korvaavien tuotteiden kiinnostavuus poistetaan hinnankorotuksin. Vain ostovoimaltaan heikoimpia kuluttajia nimittäin rangaistaan.

3.4.3. Koska komission ehdotukset vaikuttavat toimijoihin tai savukkeiden valmistajiin eri tavoin maasta riippuen ja koskevat vain kaikkein kysytyimpien hintaluokkien savukkeita, saattaa puhjeta hintasota, joka ei välttämättä edistä kansanterveyspolitiikkaa eikä kartuta valtioiden verotuloja.

3.5. Komitea ilmaisee niin ikään huolestuneisuutensa EU-jäsenyyden mahdollisista seurauksista ehdokasmaiden savuke-markkinoille ja nykyisille yhtenäismarkkinoille. Komission kertomuksessa mainittujen siirtymätoimenpiteiden avulla ongelma ei epäilemättä ratkea.

⁽¹⁾ Direktiivit 72/464/ETY ja 77/805/ETY.

⁽²⁾ Komission kertomuksen liite C: Kreikka 5,09 %, Espanja 5 %, Italia 5 %, Luxemburg 15 % ja Portugali 41,6 %.

⁽³⁾ KOM(1999) 594 lopullinen.

3.6. Komission on ehdotettava yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tehokkaita toimenpiteitä pimeiden tupakkamarkkinoiden torjumiseksi. Ne vähentävät huomattavasti verotuloja ja vääristävät markkinoita. Komission kertomuksessa tätä tärkeää seikkaa ei mainita.

3.7. Komitea on komission kanssa kaiken kaikkiaan yhtä mieltä siitä, että kolmen vuoden sijasta neljän vuoden välein tehtävän tarkistuksen avulla sisämarkkinoiden toimivuutta voidaan arvioida entistä paremmin.

4. Päätelmät

4.1. Komitea toteaa jälleen kerran tuntevansa huolta pohjimmiltaan samoista asioista, joihin komissio pyrkii löytämään ratkaisun (petosten vähentäminen ja kuluttajien terveyden suojeleminen). Komitean käsityksen mukaan komission tekemät ehdotukset eivät kuitenkaan vaikuta toivotulla tavalla eikä ehdotettu väline ole siis asianmukainen.

4.2. Nyt tehdystä ehdotuksesta eivät hyödy sen paremmin kuluttajat, tuottajat, teollisuus (työllisyysnäkökulmasta tarkasteltuna), kauppiat kuin jäsenvaltiotkaan.

4.3. Komitea panee merkille, ettei komission ehdotuksen avulla kavenneta jäsenvaltioiden soveltamien valmisteverokantojen välisiä suuria eroja, vaan ne pikemminkin kasvaisivat, mikä on tietyssä määrin yhdenmukaistamisen vastaista.

4.4. Komission kertomuksen mukaan jäsenvaltiot ovat antaneet komission tehtäväksi tarkastella tupakan lisäksi myös alkoholijuomien ja kivennäisöljyjen valmisteveroja ja paljoutteen perustuvaa verotusta. ⁽¹⁾ Niinpä komitea ei käsitä, miksi komissio on tehnyt ainoastaan tupakkaa koskevan ehdotuksen.

4.5. Komitea katsoo, että niin kauan kuin tupakan valmisteverokantojen yhdenmukaistamista ei sisällytetä yleiseen veropakettiin eikä neuvosto ole valmis edistämään asiaa, tilanne on säilytettävä nykyisellään. Tuoteverotukseen ja sen osatekijöihin on suhtauduttava kokonaisvaltaisesti ja otettava huomioon se, että ALV-kannoissa on suurempia eroja kuin valmisteveroissa.

⁽¹⁾ KOM(2001) 133 lopullinen, osa I, II luvun kohta 2.1, s. 7.

Bryssel 18. lokakuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS