

RP 127/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av bilagan till lagen om tobaksaccis

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att accistabellen i bilagan till lagen om tobaksaccis ändras. Accisen, det vill säga punktskatten, på cigaretter, cigarrer och cigariller, pip- och cigarettobak samt finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter, föreslås bli höjd med i genomsnitt nio procent. Höjningarna ska huvudsakligen gälla punktskatt per enhet för tobaksprodukter.

Som en följd av höjningen beräknas cigarettpriserna stiga med i genomsnitt 7,1 pro-

cent och priset på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med i genomsnitt 7,7 procent.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2015.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning

Nationell lagstiftning

Definitionerna av och grunderna för storleken på punktskatten anges i lagen om tobaksaccis (1470/1994), nedan *tobaksskattelagen*. Punktskatt tas ut för cigaretter, cigarrer och cigariller samt för pip- och cigarettobak. Pip- och cigarettobak delas skattetekniskt in i två olika produktgrupper: finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter och annan pip- eller cigarettobak. Punktskatt tas även ut för andra produkter som innehåller tobak och för cigarettpapper.

Punktskatt på tobak ska betalas enligt accistabellen i bilagan till lagen. Punktskatten fastställs på basis av produktens detaljhandelspris samt dessutom som skatt per enhet för cigaretter, pip- och cigarettobak samt finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter. Med detaljhandelspris avses det detaljhandelspris som den skattskyldige har uppgett. Utöver den skatt som baseras på priset samt skatten per enhet tas en minimiskatt per enhet ut för billiga cigaretter och för finskuren tobak.

Punktskatten på tobak har senast höjts vid ingången av 2009, 2010, 2012 och 2014. Punktskatten på cigaretter, cigarrer och cigariller samt på pip- och cigarettobak höjdes med i genomsnitt tio procent och skatten på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med 25 procent 2009 och 2012. Punktskatten på cigaretter, cigarrer och cigariller samt pip- och cigarettobak höjdes med cirka fem procent och skatten på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med cirka 15 procent år 2010. Punktskatten på cigaretter, cigarrer och cigariller, pip- och cigarettobak samt finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjdes med i genomsnitt 10 procent år 2014.

Den skattehöjning som trädde i kraft år 2009 riktades mot den värderelaterade delen av tobaksskatten. Skattehöjningarna åren 2010, 2012 och 2014 genomfördes genom att skatten per enhet höjdes. Vid alla skattehöjningarna höjdes minimiskatten på så sätt att tyngdpunkten i någon mån lades på de billiga cigaretterna.

I nuläget utgör beskattningen per enhet 28,00 euro per 1 000 stycken cigaretter och den värderelaterade skatten 52 procent av detaljhandelspriset. Skatten på cigarrer och cigariller är 29 procent av detaljhandelspriset. Pip- och cigarettobak beskattas per enhet

med 19,00 euro per kilogram medan 48 procent av detaljhandelspriset tas ut som värderelaterad skatt. Finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter beskattas per enhet med 20,00 euro per kilogram medan 52 procent av detaljhandelspriset tas ut som värderelaterad skatt. Skatten på andra produkter som innehåller tobak samt på cigarettpapper är 60 procent av detaljhandelspriset.

Minimiskatten på cigaretter är 161,50 euro per 1 000 stycken och minimiskatten på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter är 97,50 euro per kilogram. Minimiskattens struktur ändrades vid ingången av 2011 i samband med att rådets direktiv om tobaksskatt sattes i kraft på så sätt att minimiskatten numera baseras på beskattning per enhet.

Det finns ett klart hälsopolitiskt mål med minimiskatten, eftersom den garanterar att man tar ut skatt till ett bestämt eurobelopp för de billiga produkterna oberoende av pris. I praktiken har minimiskatten på cigaretter år 2014 tillämpats när priset på cigaretter varit högst 5,13 euro för 20 stycken. Ungefär hälften av de beskattade cigaretterna omfattas för närvarande av minimiskatten. Minimiskatt tillämpas på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter när priset på ett paket tobak på 30 gram är högst 4,47 euro.

EU-lagstiftning

Europeiska unionens harmoniserade punktskattelagstiftning omfattar cigaretter, cigarrer och cigariller, finskuren tobak samt annan pip- och cigarettobak. Andra produkter som innehåller tobak samt cigarettpapper omfattas inte av unionens lagstiftning, men en nationell punktskatt tas ut för dem i Finland.

Bestämmelserna om harmoniserad punktskatt på tobak som är förpliktande för medlemsstaterna ingår i rådets direktiv 2011/64/EU om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror, nedan *tobaksskattedirektivet*. Medlemsstaterna kan på nationell nivå fritt reglera sin skattenivå och skattestruktur från sina egna politiska utgångspunkter, bara de följer de minimiskattnivåer som fastställts för tobaksvaror i tobaksskattedirektivet, direktivets definitioner samt övriga bestämmelser om beskattningen och dess struktur.

Enligt tobaksskattedirektivet ska det totala värdet av skatt per enhet och värderelaterad skatt som medlemsstaterna tillämpar på tobaksprodukter överstiga miniminivån i fråga om såväl eurobelopp som minimiskattenivån i procent. Minimiskatten i eurobelopp gäller varor i alla prisklasser, men att minimiskatten i procent överstigs granskas endast för cigaretter i genomsnittsprisklassen. Minimiskatten i euro är den viktigare av de två eftersom den de facto tryggar en bestämd skattebelastning i euro på alla cigaretter som säljs i EU-området. Den procentuella minimiskatten binder i sin tur skattenivån i förhållande till prisnivån i varje medlemsstat.

Minimiskattenivån på cigaretter är för närvarande 90 euro per 1 000 cigaretter. Den procentuella minimiskattenivån är i sin tur 60 procent av priset på cigaretter i genomsnittsprisklassen. De medlemsstater som tar ut en punktskatt på minst 115 euro per 1 000 cigaretter i genomsnittsprisklassen behöver dock inte följa det procentuella minimikravet.

Tobaksskattedirektivet sätter även gränser för den skattestruktur som medlemsstaterna tillämpar på cigaretter. Medlemsstaterna ska tillämpa såväl skatt per enhet som värderelaterad skatt på cigaretter. Skatten per enhet har begränsats så att den inte får vara mindre än 7,5 och inte större än 76,5 procent av den totala skatt på cigaretter i genomsnittsprisklassen som fås genom att skatten per enhet, den värderelaterade skatten och mervärdesskatten summeras. Dessutom kan medlemsstaterna ta ut en nationell minimiskatt på cigaretter vars storlek och struktur de får fastställa fritt, bara de iakttar kombinationen av skatt per enhet och värderelaterad skatt enligt den normala strukturen på beskattningen av cigaretter.

Med genomsnittspris avses i tobaksskattedirektivet det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset. Det beräknas genom att det totala värdet av alla cigaretter som frisläppts för konsumtion i varje medlemsstat på grundval av detaljhandelspriset inklusive alla skatter divideras med den totala mängden cigaretter som frisläppts för konsumtion. Medlemsstaterna ska bestämma det senast den 1 mars varje år på grundval av uppgifterna för föregående kalenderår. Om genom-

snittspriset ändras så att den skattestruktur en medlemsstat tillämpar inte uppfyller de krav som noterats för andelen skatt per enhet har staten rätt att skjuta upp justeringen av skatten till den 1 januari det andra året som följer på det år under vilket förändringen inträffade.

Den skatt per enhet som för närvarande tillämpas i Finland är cirka 12,7 procent av den totala skatten för cigaretter i genomsnittsklassen. År 2014 cigaretternas genomsnittspris är cirka 5,40 euro för 20 stycken.

För andra tobaksprodukter än cigaretter ger direktivet medlemsstaterna större rörelsefrihet när det gäller strukturen på tobaksskatten. Medlemsstaterna kan tillämpa antingen skatt per enhet, värderelaterad skatt eller en kombination av dem. Dessutom kan medlemsstaterna påföra dessa produkter en nationell minimiskatt om de tillämpar värderelaterad skatt eller en kombination av värderelaterad skatt och skatt per enhet.

Skatten på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter ska vara minst 43 procent av genomsnittspriset eller minst 47 euro per kilogram. Från och med januari 2015 ska skatten vara minst 46 procent av genomsnittspriset eller minst 54 euro per kilogram. Skatten på annan pip- och cigarettobak än finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter ska vara minst 20 procent av detaljhandelspriset eller 22 euro per kilogram. Skatten på cigarrer eller cigariller ska vara minst fem procent av detaljhandelspriset eller 12 euro per 1 000 stycken eller per kilogram.

1.2 Praxis

Priserna på tobaksprodukter

Målet med skattehöjningarna de senaste åren har varit en måttlig prisstegring på tobaksprodukter. Även höjningarna av den allmänna mervärdesskatteprocenten år 2013 höjde priset på tobaksprodukter, eftersom värdestegringen höjer punktskatten på tobak och på så vis även priset som mervärdesskatten räknas ut på. De skattskyldiga frisläppte stora mängder cigaretter för konsumtion i slutet av år 2013 på grund av skattehöjningen vid årsskiftet. Det här har inneburit att skattehöjningen, fram till sommaren

2014, inte till fullo hunnit överföras på priserna på de cigaretter som finns till försäljning. Eftersom en stor del av priset på cigaretter består av skatt kan man dock presentera tillförlitliga uppskattningar för de realiserade priserna år 2014. Det samma gäller i viss mån även andra tobaksprodukter.

Höjningarna av punktskatten på tobak och mervärdesskatten 2009—2014 har sammanlagt beräknats öka skattebelastningen på cigaretter med i genomsnitt 45 procent och priserna med i genomsnitt 34 procent. Skattehöjningarna och de efterföljande prishöjningarna har koncentrerats på de relativt sett billigaste cigaretterna. Räknat i euro har de beräknade effekterna, med beaktande av mervärdesskatten, dock lett till i stort sett lika stora höjningar, totalt cirka 1,4 euro för ett paket cigaretter, i olika prisklasser. Genomsnittspriset för 20 stycken cigaretter var år 2008 lite över fyra euro jämfört med 5,01 euro år 2012. Genomsnittspriset på cigaretter beräknas år 2014 stiga till nästan 5,40 euro för 20 stycken på grund av den genomförda skattehöjningen. Genomsnittspriset på cigaretter har, med beaktande av höjningen år 2014, stigit med uppskattningsvis cirka 36 procent sedan år 2008.

Skattebelastningen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter har i och med höjningar av punktskatten på tobak och mervärdesskatten stigit med i genomsnitt 102 procent åren 2009—2014, vilket höjt priserna med 73 procent, det vill säga klart mer än skatten på fabriksstillverkade cigaretter. På så sätt har man försökt jämna ut produkternas relativa prisskillnad. Genomsnittspriset på rulltobak har, med beaktande av höjningen år 2014, stigit med uppskattningsvis cirka 63 procent från 2008.

Trots de stora skattehöjningarna på rulltobak är egenrullade cigaretter fortfarande billigare än fabriksstillverkade cigaretter. Här måste man beakta att priset på fabriksstillverkade cigaretter är högre eftersom produktionskostnaderna är högre. Genomsnittspriset på fabriksstillverkade cigaretter var 5,01 euro för 20 stycken år 2013 medan genomsnittspriset på en egenrullad cigarett inklusive filter och cigarettpapper var 2,90—3,40 euro för 20 stycken beroende på mängden tobak i cigarett.

Konsumtionen av tobaksprodukter

I Finland konsumerades det år 2013 knappt 4,5 miljarder stycken cigaretter som beskattats här. Efter 2008 har mängden beskattade cigaretter minskat med cirka nio procent och beskattad rulltobak med cirka 12 procent. De viktigaste orsakerna till detta kan anses vara prishöjningen till följd av skatthöjningar och övriga tobakspolitiska åtgärder med syfte att minska konsumtionen.

Man bör notera att andelen rulltobak jämfört med sålda cigaretter är relativt liten. När de fabrikstillverkade cigaretter som sålts i Finland och de egenrullade cigaretterna räknas ihop blir den beräknade andelen rulltobak cirka 15 procent av alla konsumerade cigaretter.

Konsumtionen av cigarrer och cigariller har stadigt ökat de senaste åren, men efter 2011 tycks ökningen vara förbi åtminstone tillfälligt.

Skatteintäkter

Tabell 1. Utveckling av intäkter från tobaksaccisen

År	Skatteintäkter, miljoner euro
2007	624
2008	630
2009	689
2010	698
2011	739
2012	752
2013	848
2014 prognos	743

Beskattningsutfallet åren 2008—2013 ökade med nästan 20 procent, huvudsakligen till följd av skatthöjningarna. De skattskyldiga förberedde sig dessutom på de kommande skatthöjningarna vid årsskiftet 2014 genom att frisläppa exceptionellt stora mängder tobaksprodukter för konsumtion samt komplettera sina förråd redan i november 2013, vilket höjde beskattningsutfallet för år 2013 med nästan 60 miljoner euro jämfört med vad skatteintäkterna hade varit utan dessa åtgärder. Beskattningsutfallet för år

2014 kommer att minska med motsvarande summa. Av 2013 års intäkter på 848 miljoner euro utgjorde andelen cigaretter 747 miljoner euro, andelen rulltobak 76 miljoner euro, andelen cigarrer 18 miljoner euro och övriga tobaksprodukter sju miljoner euro.

Eftersom nästan 90 procent av skatteintäkterna utgörs av skatten på cigaretter har utvecklingen av de totala intäkterna av tobaksskatten tätt följt skatteintäkterna av cigaretter. Det ska noteras att skatteintäkterna av cigaretter i regel har ökat årligen även de år när skatterna inte har höjts. Detta beror till stor del på att priserna på tobaksprodukter har stigit och tobaksskatten har således ökat på grund av andelen av den värderelaterade skatten.

Privatinförsel och smuggling

En prishöjning på inhemska tobaksprodukter skapar lätt incitament för såväl skattefri privatinförsel som för smuggling och övrig grå import som stannar utanför beskattningen eftersom prisskillnaderna på tobaksprodukter jämfört med närområdena är stora. Tills vidare har dock den konsumtion som inte statistikförs, dvs. tobaksprodukter som inte beskattas i Finland, varit relativt stabil.

Den cigarettkonsumtion som inte statistikförs bedöms ha utgjort cirka 15—17 procent av hela konsumtionen 2013. Hela cigarettkonsumtionen beräknas ha uppgått till cirka 5,5 miljarder cigaretter varav andelen privatinförsel utgjorde cirka 11 procent och andelen insmugglade cigaretter 3—5 procent. Dessutom utgör de cigaretter som köpts på internet cirka en halv procent av hela konsumtionen.

På basis av intervjuundersökningar har det beräknats att passagerare förde in cirka 589 miljoner cigaretter från utlandsresor år 2013. Mängden importerade cigaretter hölls på i stort sett samma nivå som året innan. Mängden tobaksprodukter som passagerare förde in har varit relativt stabil de senaste åren trots skatthöjningarna. Över hälften av de importerade cigaretterna år 2013 hade köpts i Estland eller i affären på ett fartyg.

Privatinförseln dämpas av begränsningen som gäller varningstexter i tobakslagen (693/1976). Enligt den får passagerare föra in

i Finland endast 200 stycken cigaretter som saknar finsk- och svenskspråkiga varningstexter. Också smugglingen av cigaretter kan i nuläget sägas vara under kontroll, men det finns en potentiell risk för ökad smuggling. Smugglingen av tobak organiseras i Finland

av internationella aktörer och stora prisskillnader kan lätt få den att öka. I motsats till många andra europeiska länder anses det generellt att mycket lite förfalskade cigaretter kommer in i Finland.

Tabell 2. Cigaretterpriser i Finland, Estland och Ryssland 2013

	Pris i euro/20 st.
Cigaretter i genomsnittsprisklassen	5,00
Billig cigaretter	4,50
Egenrullad cigaretter i genomsnittsprisklassen*	2,90–3,40
Billig egenrullad cigaretter*	2,70–3,10
Cigaretter i genomsnittsprisklassen i Estland	2,80
Cigaretter i Ryssland	0,70–0,85**
Insmugglade cigaretter i gatuhandeln	2,50–3,00**

Källa: Europeiska kommissionen, Tullens statistik över punktskatt, Tullens brottsbekämpning.

* I priset ingår cigarettpapper, filter och 0,75–0,9 gram rulltobak.

** År 2012

Hälsomässiga och sociala konsekvenser av tobaksrökning

Tobaksrökning är en av de största riskfaktorerna i fråga om sjuklighet och för tidig dödlighet. Man bedömer att varannan tobaksrökare dör i förtid på grund av tobaksrelaterade sjukdomar. De tobaksrelaterade sjukdomarna orsakar hälsovården direkta kostnader på cirka 300 miljoner euro årligen.

Trots att tobaksrökningen har minskat finns det fortfarande cirka en miljon rökare i Finland. Av männen i arbetsför ålder rökte 2013 dagligen 19 procent och av kvinnorna 13 procent. Rökningen har på lång sikt minskat bland männen och även bland kvinnorna har rökningen gått ned de senaste åren. Rökningen bland unga har minskat på 2000-talet, men 2013 använde trots det cirka 15 procent av 16–18-åringarna tobaksprodukter dagligen.

Finländarnas genomsnittliga hälsotillstånd har under de senaste åren förbättrats i många avseenden, men de socioekonomiska hälsoskillnaderna har ökat. Skillnaderna syns klart

i förväntad livslängd, sjuklighet och levnadsätt. Riskfyllt alkoholbruk och tobaksrökning orsakar uppskattningsvis upp till hälften av de socioekonomiska skillnaderna i dödligheten bland män i arbetsför ålder. Skillnaderna märks även i de unga åldersklasserna.

1.3 Beskattning av tobak i andra medlemsstater i EU

Allmänt

Nivån på tobaksbeskattningen och därmed även priserna på tobaksprodukter varierar betydligt i EU-länderna trots att tobaksbeskattningen har harmoniserats. Genomsnittspriset på cigaretter i EU varierar från 2,40 euro i Bulgarien till 9,50 euro i Irland för 20 cigaretter. Mätt i euro hör skattebelastningen på ett paket cigaretter av genomsnittspris i Finland till den övre medelnivån på skatt på cigaretter i Europa. Beskattningen av cigaretter är högst i Irland, Storbritannien och i Frankrike. Av de andra medlemsstaterna beskattar Nederländerna, Sverige, Danmark, Tyskland

och Belgien cigaretter något strängare än Finland. Vid en jämförelse av skattebelastningen mätt i euro måste man dock utöver prisnivåerna i de olika länderna även beakta prisnivåerna i deras närområden.

Också skattestrukturen på cigaretter varierar betydligt mellan medlemsstaterna, och den skattestruktur de tillämpar är inte beroende av nivån på deras beskattning av cigaretter. De flesta medlemsstaterna tillämpar liksom Finland en minimiskatt.

Sverige

Sverige höjde punktskatten på tobak med över 50 procent i slutet av 1990-talet. Skattehöjningarna ledde direkt till ökad smuggling och handel på svarta marknaden. Trots de stora skattehöjningarna sjönk intäkterna från tobaksskatten, eftersom försäljningen av beskattade cigaretter minskade kännbart. Som följd av skattehöjningarna uppstod det en omfattande marknad för illegala tobaksprodukter i Sverige. Man reagerade på den ökade illegala handeln med att sänka tobaksskatten några år efter höjningarna, men skatteintäkterna återgick till den tidigare nivån först cirka tio år senare.

Vid ingången av 2011 övergick Sverige nästan helt till beskattning per enhet för cigaretter. Beskattningen av cigaretter per enhet är 166,41 euro per 1000 cigaretter, och den värderelaterade skatten är en procent av detaljhandelspriset. Skattestrukturen för cigaretter i Sverige uppfyller kraven på beskattning per enhet och värderelaterad skatt i tobaksskattedirektivet, men beskattningen är starkt baserad på skatt per enhet. Skattenivån är bunden till konsumentprisindex. Någon minimiskatt behövs inte med den skattestruktur som är i bruk i Sverige.

Danmark

Även Danmark ändrade i april 2012 sin punktskattestruktur på tobak till att starkt baseras på skatt per enhet. I Danmark är skatten per enhet 156,46 euro per 1000 cigaretter och den värderelaterade skatten en procent av detaljhandelspriset. Danmark har höjat något skatten per enhet vid ingången av 2014.

Man bör beakta att prisskillnaderna på tobaksprodukter i Sverige och Danmark jämfört med grannländerna inte är lika betydande som i Finland. I Sverige är andelen skattefria tobaksprodukter av konsumtionen dessutom mindre än i Finland. I den bemärkelsen har Sverige och Danmark mer flexibla möjligheter än Finland att ändra nivå och struktur på tobaksskatten.

Estland

Estland har de senaste åren flera gånger höjt punktskatten på tobak och uppnått den minimiskattenivå som tobaksskattedirektivet kräver. Strukturen på tobaksskatten är till ungefär hälften baserad på skatt per enhet respektive värderelaterad skatt. Estland har beslutat höja tobaksskatten även i framtiden med fem procent om året fram till 2016. Trots skattehöjningarna i Estland är prisskillnaderna på tobaksprodukter mellan Finland och Estland fortfarande stora. Ett paket cigaretter av genomsnittspris kostar i Estland cirka hälften av vad ett motsvarande paket kostar i Finland.

De utmaningar Estland stöter på vid höjningar av tobaksskatten i fråga om privatinförsel och grå import är till stor del de samma som i Finland. På grund av den stora prisskillnaden på cigaretter mellan Estland och dess närområden kan man anta att Estland även i fortsättningen kan höja tobaksskatten endast måttligt.

1.4 Bedömning av nuläget

Punktskatten på tobak har höjts åren 2009, 2010, 2012 och 2014. Skattehöjningarna har motiverats med såväl statsfinansiella som med hälsopolitiska skäl. Enligt målsättningarna i tobaksskattelagen är syftet med tobaksskatten också att främja de hälsopolitiska mål som anges i tobakslagen. Syftet med skattehöjningarna har varit måttliga prisstegringar på tobaksprodukter och därigenom att tobaksrelaterade skador förebyggs. Målet har varit att dimensionera höjningarna så att prisstegringen på tobaksprodukter inte leder till att den inhemska försäljningen i betydande utsträckning ersätts med privatinförsel eller illegal import.

Höjningarna av tobaksskatten har lagts på billiga produkter, å ena sidan mellan produktgrupper och å andra sidan inom produktgrupper, för att förebygga att unga börjar röka. Avsikten har speciellt varit att minska på den relativa prisskillnaden mellan egenrullade och fabriksstillverkade cigaretter. Därför har skatten på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjts betydligt mer än skatten på cigaretter. När skatten på cigaretter har höjts med cirka 45 procent åren 2008—2014 har skatten på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjts med omkring 102 procent. Eftersom utgångsnivån på skatten på egenrullade cigaretter är klart lägre än skattenivån på fabriksstillverkade cigaretter bedömdes skattehöjningen mätt i euro betyda i stort sett lika höga skattehöjningar på en fabriksstillverkad som på en egenrullad cigarett, förutom år 2014 då skattehöjningen var lika stor relativt sett.

Åtgärder som påverkar priset på och beskattningen av tobaksprodukter är ett effektivt sätt att inverka på rökningen bland befolkningen. Även om beskattningen kan bidra till att minska tobaksrökningen och de skador den orsakar är det när punktskattenivån på tobak fastställs viktigt att beakta att en prisstegring på inhemska tobaksprodukter lätt skapar incitament både till privatinförsel och grå import, eftersom prisskillnaderna på tobaksprodukter jämfört med närområdena är stora. För stora höjningar på en gång kan leda till okontrollerbar ökad privatinförsel och illegal förmedling av tobaksprodukter och därigenom till att skattebasen blir smalare och att skatteintäkterna går ned utan betydande hälsoeffekter. Marknaden för grå och illegal import av tobaksprodukter kan fortfarande sägas vara under kontroll i Finland, men samtidigt är andelen privatinförsel av hela cigarettkonsumtionen stor.

De skattskyldiga frisläppte stora mängder tobaksprodukter för konsumtion i slutet av år 2013 på grund av skattehöjningen vid årsskiftet. Det här har inneburit att skattehöjningen, fram till sommaren 2014, inte till fullo hunnit överföras på priserna på de cigaretter som finns till försäljning. Det här innebär att tobaksmarknaden inte ännu normaliserats efter skattehöjningen och att utvecklingen är omöjlig att analysera. Man är därför tvungen

att genomföra den föreslagna höjningen utan information om konsekvenserna av skattehöjningen vid årsskiftet 2014, även om prisnivån år 2014 kan uppskattas tämligen tillförlitligt.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Målsättning

Syftet med propositionen är att i enlighet med programmet för statsminister Katainens regering höja punktskatten på tobak på hälsopolitiska och statsfinansiella grunder. Den föreslagna skattehöjningen hänför sig till beslutet om planen för de offentliga finanserna 2015–2018 som statsminister Katainens regering fattade i mars 2014 och som statsminister Stubbs regering har fastslagit i sitt program.

Genom skattehöjningen strävar man efter måttliga prisstegringar på tobaksprodukter och därmed att förebygga tobaksrelaterade skador med beaktande av privatinförseln och utvecklingen på den illegala marknaden. Det föreslås att skattehöjningen riktas mot beskattningen per enhet så att tobaksbeskattningen går mot en beskattning som betonar priset per enhet enligt målsättningen i regeringsprogrammet. Också tobaksskattedirektivet skärper beskattningen per enhet när miniminivån på denna skatt vid ingången av 2014 höjdes till 7,5 procent av den totala skatten på en cigarett i genomsnittsprisklassen.

Vid dimensioneringen av skattehöjningen måste den inhemska prisstegringens inverkan på privatinförsel, smuggling och den övriga grå marknaden beaktas. Risken med stora skattehöjningar är att privatinförseln och smugglingen av tobaksvaror ökar på ett okontrollerbart sätt, att den inhemska skattebasen minskar samt att tobaksbeskattningens statsfinansiella och hälsopolitiska syften äventyras.

2.2 Alternativ

Det föreslås att skattehöjningen av cigaretter och rulltobak genomförs i enlighet med regeringsprogrammet genom att beskattning-

en per enhet höjs så att den värderelaterade delen hålls på nuvarande nivå. Ett alternativ är att ändra skattestrukturen så att beskattningen per enhet betonas kraftigare än i nuläget. Det innebär att den värderelaterade skattens andel måste sänkas från den nuvarande. Den värderelaterade skatten påverkar tobaksprodukterna i de högsta prisklasserna mest, och utan en betydande skattehöjning sjunker skatten på några av de dyraste produkterna. Detta är inte förenligt med de hälsopolitiska målen och även om skattesänkningen inte överförs på priserna minskar statens skatteintäkter. En strukturreform påverkar inte beskattningen av de billigaste cigaretterna eller rulltobak i den billigare prisklassen eftersom de beskattas med en fast minimiskatt per enhet.

I Finland har man ansett att man med en skattestruktur baserad på en kombination av tre element av tobaksbeskattning effektivt kan beskatta cigaretter i alla prisklasser. Varje cigarett beskattas med skatt per enhet. I en skattestruktur som kraftigt baseras på skatt per enhet är dock skattens andel av priset desto mindre ju dyrare cigaretter det är fråga om. Det här vore ett problem i synnerhet på marknader som de i Finland, där marknaden för de dyraste cigaretterna till stor del är koncentrerad. Tack vare den värderelaterade skatten har den relativa skattebelastningen på dyra cigaretter kunnat sättas på en tillräckligt hög nivå utan att sänka belastningen på de billiga cigaretterna. Genom minimiskatten tryggar man nämligen att skatten på de billiga cigaretterna hålls på en hälsopolitiskt sett tillräckligt hög nivå. Tobaksskatten på de allra billigaste cigaretterna är för närvarande cirka 70 procent av detaljhandelspriset medan motsvarande procent för de dyraste är cirka 60. Å andra sidan leder en skattmodell som kraftigt baserar sig på enhet till en betydande prisförhöjning av billiga cigaretter, vilket kan öka risken för ökad privatinförsel av cigaretter och grå import. Tack vare den värderelaterade skatten har tobaksskatten även automatiskt följt inflationen också de år då skatten inte har höjts.

Dessutom måste man beakta att skattestrukturen på cigaretter i Finland redan i nuläget till stor del fördelas på beskattning per

enhet, för cirka hälften av cigaretterna beskattas genom minimiskatt per enhet.

Förutsättningen för en övergång till beskattning per enhet är enligt regeringsprogrammet att de hälsorelaterade och statsfinansiella målen nås. Den nuvarande tobaksskattens struktur förverkligar båda målsättningarna väl, och det går inte att genom en betydande ändring i riktningen skatt per enhet nå ett bättre resultat i Finland med tanke på dessa mål.

2.3 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att punkt-skatten (accisen) på cigaretter, cigarrer och cigariller, pip- och cigarettobak samt finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjs med i genomsnitt nio procent. Höjningarna riktas till övervägande del på skatten per enhet.

Förslaget innebär att beskattningen på cigaretter per enhet höjs från 28,00 euro till 33,50 euro per tusen stycken. Den värderelaterade skatten på cigaretter bibehålls enligt förslaget på 52 procent av detaljhandelspriset. Höjningen jämfört med den nuvarande skattesatsen utgör i genomsnitt 8,9 procent.

Skatten per enhet för finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjs enligt förslaget till 23,50 euro per kilogram. Höjningen jämfört med den nuvarande skattesatsen blir 3,50 euro per kilogram, vilket i genomsnitt motsvarar en skattehöjning på 9,4 procent. På grund av de stora skattehöjningarna de senaste åren höjs skatten på egenrullade cigaretter i procent inte mer än på cigaretter.

Ovan nämnda höjningar av procentsatserna har beräknats för cigaretter och finskuren tobak som inte beskattas med en relativt sett högre minimiskatt.

Beskattningen per enhet för pip- och cigarettobak höjs enligt förslaget till 24,50 euro per kilogram medan den värderelaterade skatten bibehålls på samma nivå. Cigarrer och cigariller omfattas endast av en värderelaterad skatt som höjs till 30 procent av detaljhandelspriset. Skatten på andra produkter som innehåller tobak och på cigarettpapper hålls enligt förslaget på samma nivå.

Dessutom föreslås det att minimiskatten på cigaretter och på finskuren tobak avsedd att

rullas till cigaretter ska höjas så, att den relativa skattehöjningen måttligt betonar de billiga produkterna och att den prisstegring i euro som följer på skattehöjningen blir den samma både för billiga och för dyra produkter. Minimiskatten på cigaretter blir 177,00 euro per tusen stycken vilket motsvarar en höjning på 9,6 procent jämfört med den nuvarande skatten på 161,50 euro. Minimiskatten på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter blir 107,50 euro per kilogram vilket motsvarar en höjning på 10,3 procent jämfört med den nuvarande skatten på 97,00 euro per kilogram. Därmed blir skattehöjningen för produkter som omfattas av minimiskatten relativt sett något högre än för övriga produkter. Minimiskatten ska i praktiken tillämpas på paket som kostar högst 5,52 euro för 20 stycken cigaretter och på paket med rulltobak som kostar högst 4,85 euro för 30 gram.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Som en följd av den skattehöjning som föreslås beräknas statens inkomster av tobaksskatten öka med cirka 50 miljoner euro på årsnivå jämfört med en situation där skattesatserna inte ändras. Med beaktande av hur punktskatternas redovisningsperioder inverkar på utfallet per år och erfarenheterna av hur de skattskyldiga förbereder sig inför en skattehöjning bedöms utfallet av tobaksskatten 2015 öka med cirka 25 miljoner på grund av höjningen. Detta innebär att skattehöjningens intäktseffekter uppnås i full skala först 2016.

Skattebelastningen på tobaksvaror kommer i enlighet med regeringsprogrammets riktlinjer allt mer att ligga på skatt per enhet. Skatten per enhet följer inte automatiskt den allmänna prisutvecklingen, vilket innebär att skattens andel blir mindre i takt med att prisnivån stiger. Beaktandet av inflationsutvecklingen i ett system som baseras på skatt per enhet kräver alltid en lagändring.

Tobaksskattens andel av skatten per enhet för exempelvis 20 stycken cigaretter i genomsnittsprisklassen stiger förutom med tobaksskatten, med beaktande av prishöjningen

på grund av mervärdesskatten, från cirka 16,6 procent till 18,2 procent.

På grund av skattehöjningen stiger cigarettpriserna med i genomsnitt 7,1 procent. Höjningen koncentreras måttligt på de billiga produkterna så att priserna på billiga cigaretter stiger med 7,7 procent. Detta innebär att priset på ett paket med 20 cigaretter stiger med uppskattningsvis cirka 38 cent i både den billiga och den dyrare prisklassen. Vid prisuppskattningarna har man antagit att skattehöjningarna i sin helhet överförs på priserna.

Priserna på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter stiger med i genomsnitt 7,7 procent. Räknat i euro stiger priset på ett paket rulltobak med cirka 37 cent för 30 gram.

Priset på annan pip- och cigarettobak stiger med i genomsnitt sex procent. Priserna på cigarrer och cigariller stiger med i genomsnitt två procent.

Höjningen av punktskatten på tobak beräknas ha en inflationsverkan på 0,13 procent, dvs. det förutspås att ändringen i konsumentprisindex blir 0,13 procentenheter högre på grund av skattehöjningen. De utgifter som för den offentliga ekonomins del är kopplade till konsumentprisindex kan således antas öka något med anledning av skattehöjningen.

Den statistikförda konsumtionen uppskattas minska på grund av skattehöjningen. En del av minskningen i den statistikförda konsumtionen kommer emellertid att ersättas med ökad privatinförsel vilket har tagits i beaktande för konsumtionsprognosen som helhet.

Vid uppskattningen av förändringen i konsumtionen har 0,41 använts som priselasticitet för efterfrågan på tobaksprodukter, baserat på undersökningen "Demand for Tobacco in Europe. An Econometric Analysis of 11 Countries for the PPACTE Project", genomförd av Institutet för hälsa och välfärd (THL). Detta är i linje med resultaten av andra internationella undersökningar. Som en följd av att detaljhandelspriserna stiger på grund av skattehöjningen beräknas skattebasen, dvs. den statistikförda konsumtionen av tobaksprodukter, minska med knappt tre procent jämfört med en situation utan skattehöjningar. Utöver detta bedöms nedgången i

konsumtionen av både fabriksstillverkade cigaretter och egenrullade cigaretter ersätts med privatinförsel. På grund av ökad privatinförsel beräknas den sammanlagda totala konsumtionen av tobaksprodukter minska med cirka två procent jämfört med en situation utan skatteändringar.

Bedömningen av skattehöjningens konsekvenser försvåras av att olika faktorer inverkar på olika sätt på konsumtionen av tobaksprodukter. Dessutom måste man beakta att tobak är beroendeframkallande och att det därför är möjligt att konsumtionen minskar först på längre sikt.

Den föreslagna höjningen av tobaksskatten riktas mot aktörerna inom tobaksindustrin på olika sätt beroende på företagets marknad. Tobaksmarknaden är såväl i Finland som internationellt ytterst koncentrerad. På exempelvis cigarettmarknaden i Finland finns det i praktiken tre aktörer. Omfattande och ofta genomförda skattehöjningar kan leda till en situation där tobaksmarknaden blir ännu mer koncentrerad. Det kan även ha konsekvenser för olika aktörers verksamhetsförutsättningar i Finland. Att skatten per enhet prioriteras vid skattehöjningen orsakar också ändringar i skattestrukturen vilket kan påverka aktörerna inom tobaksindustrin på olika sätt. Eftersom höjningen av skatten per enhet i absoluta tal är densamma i alla prisgrupper, är höjningen relativt sett högre i de billigare produktgrupperna. Det här kan leda till en konkurrensfördel för kända varumärken i den högre pris-klassen.

3.2 Samhälleliga konsekvenser

Det bedöms att konsumtionen av tobaksprodukter minskar som en följd av skattehöjningen. De minskade hälsoriskerna till följd av minskad konsumtion kommer dock att realiseras först på lång sikt. Utgående från hela befolkningen kan man anta att den minskade tobaksrökningen jämnar ut hälsoskillnaderna mellan olika socialgrupper eftersom rökning är vanligare i de lägre socialgrupperna. Undersökningar ger också vid handen att när priset på tobaksprodukter, speciellt de billigare, stiger kommer konsumtionen i synnerhet bland unga att minska mer än bland vuxna.

Skattehöjningen på tobaksprodukter kan leda till ökad smuggling, eftersom prisskillnaderna på tobaksprodukter mellan Finland och närområdena är stora. Dessutom kan en ökad prisskillnad leda till att importen ökar, varvid tobaksprodukter som införts lagligen av passagerare kan förmedlas illegalt i Finland.

Tobaksskatten är en regressiv skatt som i högre utsträckning drabbar låginkomsttagare än höginkomsttagare. Rökning är mera utbredd bland de lägre socialgrupperna än befolkningen i övrigt. En höjning av tobaksskatten kan därför komma att bidra till minskad ekonomisk jämlikhet.

En fördelningsanalys över skattehöjningen, baserad på Statistikcentralens konsumtionsundersökning från år 2012, har gjorts vid Statens ekonomiska forskningscentral VATT. Skattehöjningens exakta inverkan på köpkraft och inkomstfördelning kan dock inte estimeras eftersom konsumtionsutgifterna för tobaksprodukter är starkt underrapporterade i datamaterialet. Under dessa antaganden uppskattas skattehöjningen försvaga den disponibla inkomstens köpkraft med 0,04 procent i genomsnitt. Den föreslagna skattehöjningen försvagar den disponibla inkomstens köpkraft med i genomsnitt 0,10 och 0,01 procent i den lägsta respektive högsta inkomstdecilen, givet att konsumtionen inte påverkas av skattehöjningen samt att skattehöjningen i sin helhet överförs till konsumentpriserna. Skattehöjningen ökar inkomstklyftorna något, Gini-koefficienten som är ett mått på inkomstspridningen stiger med 0,01 procentenheter.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet.

Propositionen anknyter till de skattepolitiska riktlinjerna i statsminister Katainens regeringsprogram. Enligt riktlinjerna ska beskattningen på tobak i den mån det är möjligt skärpas för att förebygga tobakens skadeverkningar och med beaktande av utvecklingen på den illegala marknaden. Beskattningen av tobak ändras i riktning mot skatt per enhet i syfte att uppnå hälsorelaterade

och statsfinansiella mål. Propositionen anknyter även till det rambeslut som statsminister Katainens regering fattade i mars 2014. I beslutet föreslås en höjning av punktskatten på tobak. Rambeslutet ingår i planen för de offentliga finanserna 2015–2018 som statsminister Stubbs regering har antagit i sitt program.

Yttranden har begärts av social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet (bedömning av konsekvenserna för företag), Institutet för hälsa och välfärd, Tupakateollisuusliitto ry, Philip Morris Finland Oy, Finlands näringsliv rf, Finlands Dagligvaruhandel rf, Företagarna i Finland rf och Skattebetalarnas centralförbund rf. Dessutom har Finlands Bensin- och Trafikservicehandlarförbund FBF rf gett sitt yttrande.

Social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd ansåg att höjningarna av tobaksskatten var befogade av såväl statsfinansiella som hälsopolitiska skäl och de understödde att höjningarna riktas på det sätt som anges i propositionen. Med den föreslagna skattestrukturen är beskattningen på cigaretter i alla prisklasser effektiv. Den värderelaterade skattens andel bör inte sänkas och skattens struktur inte heller ändras kraftigt så att den baserar sig på skatt per enhet i enlighet med modellen i Sverige och Danmark. Institutet för hälsa och välfärd ansåg att en eventuell övergång av konsumtionen från cigaretter till pip- och cigarettobak ska följas noggrant och om en övergång sker ska skatten på pip- och cigarettobak höjas mer än skatten på fabriksstillverkade cigaretter vid nästa skattehöjning.

Även Skattebetalarnas Centralförbund rf understödde de föreslagna höjningarna. Företagarna i Finland rf ansåg att förslaget är i enlighet med regeringsprogrammet, men tog fasta på att höjningarna av konsumtionsskatten försvagar konsumenternas köpkraft, vilket i sin tur inverkar på företagens möjligheter att erbjuda arbete. Det här accentueras särskilt i mindre butikers verksamhet, eftersom försäljningen av tobaksprodukter i allmänhet utgör en relativt sett större andel av omsättningen i dessa butiker än i större enheter.

Finlands Dagligvaruhandel rf motsatte sig den föreslagna skattehöjningen eftersom

följden blir att prisskillnaderna mellan Finland och dess närområden ökar ytterligare, vilket kommer att öka smuggling och privatinförsel. Det är väldigt svårt att beräkna ändringar inom dessa områden i förhållande till den totala konsumtionen. Detta och konsumenternas minskade köpkraft har också negativa effekter på laglig tobaksförsäljning inom detaljhandeln särskilt i små butiker och kiosker där tobakens andel av omsättningen är stor. Finlands Dagligvaruhandel rf stöder den nuvarande skattestrukturen och förhåller sig avvaktande till en ändring av skattestrukturen i riktning mot en skatt per enhet. Om skatten ändå höjs nu skulle det krävas en övergångstid på ett halvt år för att ändra prissättningen och informationssystemen.

Finlands Bensin- och Trafikservicehandlarförbund FBF rf ansåg inte att förslaget var i enlighet med skrivningen i regeringsprogrammet. Skattestrukturen bör ändras genom att man sänker andelen av skatten som baseras på priset och höjer andelen skatt per enhet, vilket enligt förbundet skulle möjliggöra en årlig ökning av skatteintäkterna och sänka den totala konsumtionen av tobak. Genom den nuvarande och föreslagna skattestrukturen drabbas de köpmän som säljer tobaksprodukter hårdast eftersom vinstmarginalerna inom detaljhandeln har minskat och är nu väldigt små. Det är svårt att få tillräckligt med inkomster från försäljningen för att kunna täcka arbetskraftskostnaderna. Tobaksprodukterna täcker numera cirka en tredjedel av butiksförsäljningen på servicestationerna så skattens struktur har en direkt inverkan på sysselsättningen inom servicestationsbranschen och upprätthållandet av servicenätet.

Även näringslivet och tobaksindustrin ansåg i sina yttranden att förslaget inte uppfyller skrivningen i regeringsprogrammet och de understödde en kraftigare övergång till en modell med betoning på skatt per enhet, vilket är den dominerande inriktningen även i andra medlemsstater. En sådan här ändring av skattemodellen skulle möjliggöra större vinstmarginaler på tobaksprodukter för industrin och handeln samt en ökning av skatteintäkterna. Den nuvarande skattemodellen som gynnar billigare priser gynnar enligt näringslivet och tobaksindustrin billigare produkter och sänker på samma gång tröskeln för att

börja röka. För att stävja privatinförseeln ansåg några att det skulle vara förnuftigt att hålla beskattningen av pip- och cigarettobak på en lägre nivå än beskattningen av de fabriks-tillverkade cigaretterna, och inte försöka stävja den genom att tillämpa en lägre skatt på billigare cigaretter. Skattehöjningen ansågs också vara stor eftersom den leder till en stor prishöjning. Allt som allt ansågs propositionen öka både övergången till lägre beskattade produkter och privatinförseel och illegala marknader.

På basis av motiveringarna i propositionen har det på grund av yttrandena inte gjorts några ändringar i förslaget.

5 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft vid ingången av 2015.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av bilagan till lagen om tobaksaccis

I enlighet med riksdagens beslut
ändras bilagan till lagen om tobaksaccis (1470/1994), sådan bilagan lyder i lag 886/2013,
som följer:

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 15 september 2014

Statsminister

ALEXANDER STUBB

Finansminister *Antti Rinne*

*Bilaga***ACCISTABELL**

Produkt	Produkt- grupp	Euro/ enhet	Procent av detalj- handelspris
Cigaretter	1.	33,50/1000 st.	52,0
— — Minimiaccis på cigaretter	1A.	177,00/1000 st.	—
Cigaretter och cigariller	2.	—	30,0
Pip- och cigarettobak	3.	24,50/kg	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4.	23,50/kg	52,0
— — Minimiaccis på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4A.	107,50/kg	—
Cigarettpapper	5.	—	60,0
Annan produkt som innehåller tobak	6.	—	60,0

*Bilaga
Parallelltext**Gällande lydelse***ACCISTABELL**

Produkt	Produkt-grupp	Euro/enhet	Procent av detalj-handelspris
Cigaretter	1.	28,00/1000 st.	52,0
— — Minimiaccis på cigaretter	1A.	161,50/1000 st.	—
Cigaretter och cigariller	2.	—	29,0
Pip- och cigarettobak	3.	19,00/kg	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4.	20,00/kg	52,0
— — Minimiaccis på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4A.	97,50/kg	—
Cigarettpapper	5.	—	60,0
Annan produkt som innehåller tobak	6.	—	60,0

*Föreslagen lydelse***ACCISTABELL**

Produkt	Produkt-grupp	Euro/enhet	Procent av detalj-handelspris
Cigaretter	1.	33,50/1000 st.	52,0
— — Minimiaccis på cigaretter	1A.	177,00/1000 st.	—
Cigaretter och cigariller	2.	—	30,0
Pip- och cigarettobak	3.	24,50/kg	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4.	23,50/kg	52,0
— — Minimiaccis på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4A.	107,50/kg	—
Cigarettpapper	5.	—	60,0
Annan produkt som innehåller tobak	6.	—	60,0