

Finansutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om tobaksaccis (RP 110/2017 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för betänkande.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Delegationen har hört

- konsultativ tjänsteman Pia Kivimies, finansministeriet
- finanssekreterare Jenni Oksanen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Meri Paavola, social- och hälsovårdsministeriet
- tullöverinspektör Anna Kallio, Tullen
- expert Hanna Ollila, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- jurist Tiina Vyyryläinen, Finlands Dagligvaruhandel rf
- styrelseledamot Lauri Mäkinen, Tupakkateollisuusliitto ry
- ekonomisk expert Janne Kalluinen, Skattebetalarnas Centralförbund rf
- CA Manager Berth Sundström, Philip Morris Finland Oy.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Scandinavian Tobacco Group A/S.

Inget yttrande av

- Skatteförvaltningen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om tobaksaccis ska ändras. Accisen, dvs. punktskatten på cigaretter, cigarrer och cigariller, pip- och cigarettobak samt finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter föreslås bli höjd med i genomsnitt 21 procent. Höjningarna genomförs i fyra steg under

Betänkande FiUB 10/2017 rd

två års tid, så att den första höjningen görs vid ingången av januari 2018, den andra vid ingången av juli 2018, den tredje vid ingången av januari 2019 och den fjärde vid ingången av juli 2019. Punktskatten höjs i regel med lika många cent i varje steg.

Till följd av höjningarna beräknas priset på cigaretter totalt stiga med i genomsnitt 18 procent, och priset på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med i genomsnitt 19 procent.

Dessutom föreslås det att skattestrukturen för cigarrer ska ändras så att den blir förenlig med skattestrukturen för andra tobaksprodukter. Utöver värderelaterad skatt ska det också tas ut skatt per enhet på cigarrer. Lagen föreslås även innehålla bestämmelser om minimiskatt på cigarrer. Priset på de billigaste cigarrerna kommer kalkylmässigt att mer än fördubblas, medan priset på de dyrare cigarrerna kommer att förändras bara med några procent. I lagen ska det även definieras vad som avses med cigarrer och cigariller.

I propositionen föreslås det också att det vägda genomsnittliga detaljhandelspris som fastställts av Skatteförvaltningen ska betraktas som beskattningsvärde för cigaretter, cigarrer och cigariller, pip- och cigarettobak, finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter samt cigarettpapper som har förts in i landet i strid med gällande bestämmelser eller för annat ändamål än kommersiell försäljning, om inte motsvarande produkter finns till salu i Finland. Bestämmelserna om beräkning av det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset ska preciseras. Därutöver föreslås det i propositionen att lagen ska utökas med ett bemyndigande med stöd av vilket det genom förordning får utfärdas föreskrifter om storleken på och placeringen av de prisetiketter som ska fästas på tobaksprodukternas detaljhandelsförpackningar.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för år 2018 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2018. Den tillämpliga accistabellen ändras med ett halvt års mellanrum.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Syftena med propositionen

Propositionen utgör det senare ledet i höjningarna av punktskatten på tobak enligt regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering. Målet är att få in totalt 270 miljoner euro mer i skatteintäkter. De föregående höjningarna enligt den proposition som gällde åren 2016 och 2017 (RP 36/2015 rd — FiUB 10/2015 rd) omfattade hälften av det fastställda målet, medan den nu aktuella propositionen är avsedd att svara för det resterande beloppet. Skatteintäkterna beräknas alltså öka med 135 miljoner euro per år när effekterna av höjningarna ger fullt utslag uppskattningsvis år 2020. — Nästa och påföljande år blir intäktsökningen mindre, dels till följd av att höjningarna görs stegvis, dels till följd av de gällande redovisningsperioderna och av att de skattskyldiga förbereder sig på de kommande ändringarna.

Betänkande FiUB 10/2017 rd

Propositionen har också nära kopplingar till regeringens skattepolitiska riktlinjer för att flytta fokus från beskattning av arbete och företagande till i synnerhet miljöskatter. Propositionen bidrar dessutom till regeringsprogrammets mål att minska hälso- och välfärdsskillnaderna, för rökning och åtföljande skador är vanligast i lågutbildade och ekonomiskt mer utsatta befolkningsgrupper. Målet att höja priserna på tobaksvaror och minska rökningen är alltså ett sätt att minska skillnaderna i rökvanor mellan olika socioekonomiska grupper och de hälsoskillnader detta i sin tur ger upphov till.

Samma hälsopolitiska motiv ligger i bakgrunden också för förslaget att ändra skattestrukturen för cigarrer så att den motsvarar strukturen för övriga tobaksprodukter. Beskattningen av cigarrer skulle alltså omfatta samtliga tre skatteelement, det vill säga utöver den värderelaterade skatten även en enhetsbaserad skatt och en minimiskatt. Genom en kombination av dem har staten effektivt kunnat beskatta tobaksprodukter i alla prisklasser, och i fortsättningen gäller det också cigarrer. Ändringen syftar till att förhindra lanseringen av billiga cigariller som kunde ersätta cigaretter och att snabbt ingripa mot ett nytt fenomen som utnyttjar skillnader i skattestrukturen.

Sammantaget har avsikten varit att dimensionera och tidsplanera de föreslagna ändringarna så att den oregistrerade konsumtionen, det vill säga resandeförseln och den illegala förseln, inte ökar okontrollerat.

Skattehöjningarna

Utskottet har konsekvent förordat höjningar av tobaksskatten. Höjningarna har i hög grad motsvarat förväntningarna: konsumtionen av beskattade cigaretter minskade enligt uppskattningar med cirka 18 procent och konsumtionen av beskattad löstobak med cirka 17 procent mellan 2008 och 2016. Samtidigt ökade ändå skatteintäkterna jämnt från 630 till 975 miljoner euro, medan den oregistrerade förbrukningen höll en relativt stabil nivå. För år 2016 har dess andel uppskattats till 14—16 procent av den totala konsumtionen.

Genom åtgärder som påverkar tobaksprodukternas priser och beskattning har man alltså effektivt kunnat påverka tobaksrökningen bland befolkningen. Förändringen i skattebördan har på motsvarande sätt varit avsevärd: höjningarna under perioden 2009—2017 i det närmaste fördubblade den genomsnittliga skattebelastningen på cigaretter och höjde priserna med i genomsnitt 72 procent. Skatten på rulltobak har ökat ännu mer, närmare bestämt med 172 procent i genomsnitt, med en prisseffekt på knappa 120 procent. Förändringarna återspeglar väl hur höjningarna betonats i fråga om produktgrupp.

Den nu aktuella propositionen har bedömts leda till en fortsatt positiv utveckling. Det är därför motiverat att höjningarna görs stegvis och omfattar skatten per enhet. Dessutom är det särskilt viktigt att ändra skattestrukturen för cigarrer så att den blir förenlig med skattestrukturen för andra tobaksprodukter och att därigenom förhindra ett ökande bruk av billiga cigariller som ersättning för cigaretter. Höjningen inom denna produktgrupp är alltså synnerligen välkommen. Den kan också helt förebygga en gryende marknad.

Utskottet har samtidigt påpekat riskerna med tätt återkommande och kännbara höjningar. — Som konstaterats ovan finns det tills vidare inga tecken på att resandeförseln eller smugglingen skul-

Betänkande FiUB 10/2017 rd

le ha ökat. Det förklaras delvis av de importbegränsningar som tobakslagen påför för cigaretter utan varningsmärkning. Dessutom får tobaksprodukter införas från länder utanför EES endast om resan varat längre än 24 timmar. Det finns dock stora utmaningar eftersom prisskillnaderna jämfört med vissa länder i närområdet är betydande, trots de skattehöjningar som gjorts exempelvis i Estland. Det finns redan nu tecken på att resandeförseln och den illegala handeln har ökat i någon mån.

Utskottet vill på grund av riskerna också här upprepa att det är av stor vikt att fortsatt följa utvecklingen. Om utvecklingen går i fel riktning är det likaså viktigt att ingripa genom behövliga nya åtgärder. Kampen mot den illegala marknaden kan å andra sidan förväntas få flankstöd av det kommande spårbarhetssystem för produkter som tobaksdirektivet förutsätter. Direktivet förutsätter alltså att produkterna ska kunna lokaliseras och spåras inom EU, vilket förebygger illegal handel med tobaksprodukter. Den här typen av EU-insatser är mycket välkomna.

Stöd till dem som vill sluta röka

Tobaksskatten är till sin natur regressiv. Höjningarna påverkar därmed i högre grad de lägre inkomstklasserna, som också röker mer än befolkningen i genomsnitt. Det har konstaterats att höjningarna minskar rökningen bland unga och andra låginkomsttagare, vilket går i linje med de hälsopolitiska målen.

Samtidigt vet man också att nikotin är ett starkt beroendeframkallande ämne som det inte alltid är enkelt att bli fri från. Det är därför viktigt att åtgärderna för att minska rökningen också omfattar metoder för att på olika sätt stödja avvänjning från nikotin. Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att den uppgiften ingår i den tobaks- och nikotinpolitiska arbetsgruppens uppdrag¹. Arbetsgruppen tillsattes i somras och den ska också lägga fram förslag till hur man kan minska och undanröja de socioekonomiska skillnader som är förknippade med rökning. Arbetsgruppens uppdrag sträcker sig fram till slutet av maj nästa år.

Förhandslagring

Utskottet har nu också noterat problemen med företagens förhandslagring av tobaksprodukter. Här rör det sig om att skattskyldiga frisläpper en betydande mängd produkter för konsumtion innan den förestående skattehöjningen. Då har de höjda skatterna ännu inte gällt för produkterna. Det leder i regel till att ökningen av skatteintäkterna fördröjs med cirka ett halvt år. Enligt uppgift från branschen räcker dagens lager dock för mer än ett års konsumtion, så uppskattningen är nu mer osäker än normalt.

Särskilt tobaksbolagen har önskat begränsningar i förhandslagringen, för de tvingas delta i lagringen bara för att behålla sin position i konkurrensen på marknaden. De får inga ekonomiska vinster själva, eftersom tobaksvaror måste säljas till det angivna priset vid överlåtelsen. Förutom att skatteintäkterna fördröjs så höjer alltså förhandslagringen branschens kostnader.

¹ Den av social- och hälsovårdsministeriet tillsatta tobaks- och nikotinpolitiska arbetsgruppen har i uppgift att föreslå lagändringar och andra åtgärder som stödjer och bidrar till att användningen av tobaks- och nikotinprodukter upphör senast år 2030. Arbetsgruppens mandattid är 1.7.2017—31.5.2018.

Betänkande FiUB 10/2017 rd

Frågan om den EU-rättsliga statusen för en begränsning har varit oklar och föremål för undersökning i samband med en talan mot Portugal. Det här bottnar bland annat i det faktum att det i EU-lagstiftningen inte finns någon bestämmelse som ger medlemsstaterna rätt att begränsa överlåtelse av tobaksvaror av fiskala skäl. EU-domstolen ansåg dock i sin dom (C-126/15) i somras att begränsningar är godtagbara under vissa förutsättningar. Finansministeriet har trots det inte ansett dem motiverade.

Ministeriet har bland annat konstaterat att det i praktiken vore frågan om en temporär begränsning av konkurrensen och att en sådan måste vara motiverad med hänsyn till det avsedda målet. Dessutom skulle lagstiftning om lagringen medföra ett flertal administrativa och konkurrensrättsliga frågor, och lagstiftningen måste i så fall också till sin natur vara allmänt tillämplig. I fiskalt avseende är det endast frågan om en periodisering av skatteintäkten, vilket kan beaktas i det övriga beslutsfattandet. Eftersom lagringen är frivillig och sker till följd av den inbördes konkurrensen mellan tobaksbolagen finns det inte tillräcklig grund för lagstiftning.

Utskottet stöder sig på ministeriets ställningstagande och anser att frågan om ett förbud mot förhandslagring inte föranleder vidare åtgärder.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 110/2017 rd utan ändringar.

Helsingfors 27.10.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Timo Kalli cent
vice ordförande Ville Vähämäki saf
medlem Kauko Juhantalo cent
medlem Krista Kiuru sd (delvis)
medlem Kari Kulmala blåa
medlem Elina Lepomäki saml
medlem Mats Nylund sv
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Markku Rossi cent
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Maria Tolppanen sd (delvis)
medlem Kari Uotila vänst
medlem Pia Viitanen sd
ersättare Markku Eestilä saml (delvis)
ersättare Timo Harakka sd (delvis)

Betänkande FiUB 10/2017 rd

ersättare Lasse Hautala cent
ersättare Pauli Kiuru saml
ersättare Harry Wallin sd.

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.