

RP 111/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om 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, dvs. punktskatten, på cigaretter, cigarrer och cigariller, pip- och cigarettobak samt finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter föreslås bli höjd med i genomsnitt tio procent. Höjningarna ska huvudsakligen gälla punktskatt per enhet för tobaksprodukter.

Som en följd av höjningen beräknas cigarettpriserna stiga med i genomsnitt 7,7 procent, och priset på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med i genomsnitt 8,5 procent.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2014 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2014.

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 cigarettobak, 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 ut för billiga cigaretter och för finskuren tobak.

Punktskatten på tobak har senast höjts vid ingången av åren 2009, 2010 och 2012. Punktskatten på cigaretter, cigarrer och cigariller samt på pip- och cigarettobak höjdes med i medeltal cirka 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 2010.

Den skattehöjning som trädde i kraft vid ingången av 2009 riktades mot den värderelaterade delen av tobaksskatten. Skatteförhöjningarna 2010 och 2012 genomfördes genom att skatten per enhet höjdes. Vid alla skatteförhöjningarna höjdes minimiskatten på så sätt att tyngdpunkten i någon mån lades på de billiga cigaretterna.

I nuläget utgör beskattningen per enhet 22,50 euro per 1 000 stycken cigaretter och den värderelaterade skatten 52 procent av detaljhandelspriset. Skatten på cigarrer och cigariller är 27 procent av detaljhandelspriset. Pip- och cigarettobak beskattas per enhet med 13,50 euro för ett kilogram och 48 procent av detaljhandelspriset tas ut som värderelaterad skatt. Finskuren tobak avsedd att

rullas till cigaretter beskattas per enhet med 16,50 euro för ett kilogram och 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 146,00 euro per 1 000 stycken och minimiskatten på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter är 87,50 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. Tidigare räknades minimiskatten ut som en procentuell andel av skatten på tobak i den mest efterfrågade prisklassen.

Det finns ett klart hälsopolitiskt mål med minimiskatten, för genom den garanterar man att skatt till ett bestämt eurobelopp tas ut för de billiga produkterna oberoende av pris. I praktiken har minimiskatten på cigaretter 2013 tillämpats när priset på cigaretter varit högst 4,75 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 4,10 euro.

Detaljhandelspriset på tobaksvaror som importerats i strid med reglerna eller för annat bruk än kommersiell försäljning anses vara detaljhandelspriset på motsvarande varor i Finland. Om det inte finns några motsvarande produkter här påförs cigaretter och finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter skatt enligt minimiskatten. Beskattningsvärdet för andra tobaksprodukter anses vara det genomsnittliga detaljhandelspriset som Tullen fastställer.

Vid beskattningsförfarande i anslutning till punktskatt på tobak tillämpas punktskattelagen (182/2010). Dessutom ingår föreskrifter om privat införsel i tobakslagen (693/1976). På grund av en ändring i tobakslagen 2009 får en passagerare föra in i Finland endast det antal sådana tobaksprodukter som saknar finsk- och svenskspråkiga varningstexter som fastställs i lagen. Antalen är 200 cigaretter, 50 cigarrer, 100 cigariller och 50 gram pip- och cigarettobak. Av snus, som det på grund av EU-bestämmelserna är förbjudet att

marknadsföra i Finland, får 30 dosor föras in för eget bruk.

EU-lagstiftningen

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 skattstruktur från sina egna politiska utgångspunkter, bara de följer de minimiskattnivåer som fastställts för tobaksvaror i direktivet, 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 minimiskattensnivån 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 i realiteten tryggar en bestämd skattebelastning i euro på alla cigaretter som säljs i EU-området. Den procentuella minimiskatten binder skattenivån i förhållande till prisnivån i varje medlemsstat.

Minimiskattensnivån på cigaretter är 64 euro per 1 000 cigaretter. Den procentuella minimiskattensnivån är 57 procent av priset på cigaretter i genomsnittsprisklassen. Vid ingången av 2014 stiger miniminivån till 90 euro per 1 000 cigaretter. De medlemsstater som tar ut en punktskatt på minst 101 euro per 1 000 cigaretter i genomsnittsprisklassen behöver dock inte följa det procentuella minimikravet.

Tobaksskattedirektivet sätter även gränser för den skattstruktur 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 fem 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. Vid ingången av 2014 stiger den nedre gränsen för andelen skatt per enhet till 7,5 procent. Dessutom kan medlemsstaterna ta ut en nationell minimiskatt på cigaretter vars storlek och struktur de får fastställa fritt, bara de likväl iakttar kombinationen av skatt per enhet och värderelaterad skatt enligt den normala strukturen på beskattningen av cigaretter.

Med genomsnittspris avses i tobaksskatte-direktivet 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 kvantiteten cigaretter som frisläppts för konsumtion. Medlemsstaterna ska bestämma det senast den 1 mars varje år på grundval av uppgifterna för föregående kalenderår. Om genomsnittspriset 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.

För andra tobaksprodukters del 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. 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 skatteförhöjningarna de senaste åren har varit en måttlig prisstegring på tobaksprodukter. Även höjningarna av den allmänna mervärdesskatteprocenten i juli 2010 och i januari 2013 höjde priset på tobaksprodukter, för värdestegringen höjer punktskatten på tobak och höjer på så vis ytterligare priset som mervärdesskatten räknas ut på.

Höjningarna av punktskatten på tobak och mervärdesskatten 2009–2012 har sammantaget beräknats öka skattebelastningen på cigaretter med i genomsnitt 30 procent och priserna med i genomsnitt 22 procent. Skattehöjningarna och de efterföljande prishöjningarna koncentrerades relativt sett på de billigaste cigaretterna men räknat i euro utgjorde de beräknade effekterna i stort sett lika stora höjningar, totalt cirka 70 cent på ett paket cigaretter i olika prisklasser. Genomsnittspriset på cigaretter har stigit med cirka 20 procent sedan 2008. Genomsnittspriset 2008 var lite över fyra euro för 20 stycken medan det 2012 var cirka 4,90 euro vilket ännu 2008 hörde till de klart högsta prissegmenten på marknaden.

Punktskatten på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter har höjts med i genomsnitt 80 procent, dvs. klart mer än skatten på fabriksstillverkade cigaretter. På så sätt har man försökt jämna ut den relativa prisskillnaden mellan tobak avsedd att rullas till cigaretter och fabriksstillverkade cigaretter. Genomsnittspriset på rulltobak har stigit med 49 procent från 2008 till 2012.

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 för att produktionskostnaderna är högre. Genomsnittspriset på fabriksstillverkade cigaretter var cirka 4,9 euro för 20 stycken 2012 medan genom-

snittspriset på en egenrullad cigarett inklusive filter och cigarettpapper var 2,9—3,4 euro för 20 stycken beroende på hur mycket tobak cigarettens innehåller.

Konsumtionen av tobaksprodukter

I Finland konsumerades det 2012 knappt 4,7 miljarder stycken cigaretter som beskattats här. Efter 2008 har mängden beskattade cigaretter minskat med cirka fem procent och beskattad rulltobak med cirka 15 procent. De viktigaste orsakerna till detta kan anses vara

prishöjningen till följd av tre skattehöjningar 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 2012 tycks ökningen vara förbi åtminstone tillfälligt.

Skatteintäkter

Tabell 1. Utvecklingen vad gäller punktskatten på tobak

År	Skatteintäkt (miljoner euro)
2007	624
2008	630
2009	689
2010	698
2011	739
2012	752

Efter 2008 har beskattningsutfallet ökat på grund av skattehöjningarna med nästan 20 procent och 2012 utgjorde intäkterna från tobaksskatten 752 miljoner euro. Av detta utgjorde andelen cigaretter 674 miljoner euro, andelen rulltobak 55 miljoner euro, andelen cigarrer 17 miljoner euro och övriga tobaksprodukter 6 miljoner euro.

Av skatteintäkterna utgörs 90 procent av skatten på cigaretter och utvecklingen av de totala intäkterna av tobaksskatten har också 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 tack vare andelen av den värderelaterade skatten.

Privatinförsel och smuggling

En prishöjning på inhemska tobaksprodukter skapar lätt drivfjädrar såväl för skattefri privatinförsel som för smuggling och övrig grå import som stannar utanför beskattningen eftersom priskillnaderna på tobaksprodukter

jämfört med närområdena redan 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 2012. 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 2012 har fört in cirka 600 miljoner cigaretter från utlandsresor. Mängden importerade cigaretter minskade med knappt tio procent jämfört med föregående år, men mängden importerade tobaksprodukter har varit relativt stabil de senaste åren trots skattehöjningarna. Nästan två tredjedelar av de importerade cigaretterna 2012 hade köpts i Estland eller i affären på ett fartyg.

Privatinförseln dämpas av begränsningen som gäller varningstexter i tobakslagen. Enligt den får passagerare endast föra in i Finland till exempel 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. Cigarettpriiser i Finland, Estland och Ryssland 2012

	Pris i euro/20 st.
Cigaretten i genomsnittsprisklassen	4,90
Billig cigarett	4,35
Egenrullad cigarett i genomsnittsprisklassen*	2,90–3,40
Billig egenrullad cigarett*	2,70–3,10
Cigaretten i genomsnittsprisklassen i Estland	2,60
Cigaretten 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.

Hälsomässiga och sociala konsekvenser av tobaksrökning

Tobaksrökning är en av de väsentligaste riskfaktorerna vad gäller 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. Övriga kostnader som tobaksrökningen orsakar uppstår bland annat genom nedsatt produktivitet, sjukfrånvaro, arbetsförmåga och för tidig död.

Trots att tobaksrökningen har minskat finns det fortfarande cirka en miljon rökare i Finland. Av männen i arbetsför ålder rökte 2011 dagligen 22 procent och av kvinnorna 15 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 ändå 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 levnads-sätt. 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 punktskatten på tobak harmoniserades genom tobaksskattedirektivet. Genomsnittspriset på cigaretter varierar i EU från 2,3 euro i Litauen till 8,5 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 och Storbritannien samt 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

I Sverige höjdes punktskatten på tobak i slutet av 1990-talet med över 50 procent. 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 cigaretternas del. Beskattningen av cigaretter per enhet är 152,85 euro per 1000 cigaretter, och den värderelaterade skatten är en procent av detaljhandelspriset. Skattestrukturen gällande 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 för 1000 cigaretter och den värderelaterade skatten en procent av detaljhandelspriset. Danmark har beslutat att

något höja skatten per enhet vid ingången av 2014.

Man måste ta i beaktande 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 också mindre än i Finland. I den bemärkelsen har Sverige och Danmark 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 minimiskattensnivå som tobaksskattedirektivet kräver. 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 senast höjts 2009, 2010 och 2012. Skattehöjningarna har motiverats såväl med statsfinansiella som med hälsopolitiska skäl. Syftet med höjningarna 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 jämfört med 2008 skatten på cigaretter har höjts med cirka 30 procent har skatten på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjts med cirka 80 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.

Åtgärder som påverkar priset på och beskattningen av tobaksprodukter är ett effektivt sätt att inverka på rökningen bland befolkningen. Fastän beskattningen kan bidra till att minska tobaksrökningen och de skador den orsakar är det när punktskattenivån på tobak fastställs viktigt att ta i beaktande att en prisstegring på inhemska tobaksprodukter lätt skapar incitament både till privatinförsel och grå import, eftersom prisskillnaderna på tobaksprodukter jämfört med närområdena redan 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.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Målsättning

Syftet med propositionen är att i enlighet med programmet för statsminister Jyrki Katainens regering höja punktskatten på tobak på hälsopolitiska och statsfinansiella grunder.

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 be-

skattningen 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 höjs till 7,5 procent av den totala skatten på en cigarett i genomsnittsprisklassen. År 2012 utgjorde skatten per enhet 11,5 procent av den totala skatten på en cigarett i genomsnittsprisklassen i Finland.

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

Eftersom tobaksbeskattningen består av flera element kan skattehöjningen genomföras på olika sätt. Det föreslås att punktskatten på cigaretter och rulltobak i enlighet med regeringsprogrammet höjs genom att beskattningen per enhet höjs så att den värderelaterade delen hålls på den nuvarande nivån.

Ett alternativ är att ändra skattestrukturen så att beskattningen per enhet betonas kraftigare än i nuläget. Att på en gång ändra skattestrukturen så att beskattning per enhet betonas kraftigt 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 skulle skatten på några av de dyraste produkterna sjunka. Detta är inte förenligt med de hälsopolitiska målen och även om skattesänkningen inte överfördes på priserna skulle statens skatteintäkter minska.

I Finland har man ansett att man med en skattestruktur som är baserad på en kombination av tre element av tobaksbeskattning effektivt kan beskatta cigaretter i alla prisklasser. Först beskattas varje cigarett med skatt per enhet. I en skattestruktur som kraftigt baseras på skatt per enhet är dock skattens an-

del av priset desto mindre ju dyrare cigaretter det är fråga om. Detta har ansetts vara ett problem i synnerhet på sådana mycket koncentrerade cigarettmarknader som den i Finland, vilket speciellt gäller de dyraste cigaretterna. Tack vare den värderelaterade skatten har den relativa skattebelastningen på dyra cigaretter kunnat sättas på en tillräckligt hög nivå utan att ändå 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. Å andra sidan skulle en skattemodell som kraftigt baserar sig på enhet leda till en betydande prisförhöjning av billiga cigaretter. Detta kunde öka risken att tillväxten av cigaretternas privatförsel 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 sett fördelas på beskattning per enhet, för cirka hälften av cigaretterna beskattas genom minimiskatt per enhet.

En förutsättning för 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 med tanke på dessa mål på en sådan tobaksmarknad som den i Finland.

2.3 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att punktskatten (accisen) på cigaretter, cigarrer och cigariller, pip- och cigarettobak samt finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjs med i genomsnitt tio procent.

Förslaget innebär att beskattningen på cigaretter per enhet höjs från 22,50 euro till 28,00 euro per tusen stycken. Den värderelaterade skatten på cigaretter stannar enligt förslaget kvar på 52 procent av detaljhandelspriset. Höjningen jämfört med den nuvarande skattesatsen utgör i genomsnitt tio procent.

Punktskatten på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjs på samma sätt som

för cigaretter så att beskattningen per enhet höjs. Skatten per enhet föreslås bli 20,00 euro per kilogram. Höjningen jämfört med den nuvarande skattesatsen blir 3,50 euro per kilogram, vilket i genomsnitt motsvarar en skattehöjning på 10,5 procent. På grund av de stora skattehöjningarna de senaste åren höjs skatten på egenrullade cigaretter i procent inte mer än på cigaretter.

Punktskatten på cigarrer och cigariller föreslås bli höjd till 29 procent av detaljhandelspriset. Även beskattningen per enhet för pip- och cigarettobak höjs enligt förslaget till 19,00 euro per kilogram. Den värderelaterade skatten på pip- och cigarettobak höjs enligt förslaget inte. Skatten på andra produkter som innehåller tobak och på cigarettpapper höjs inte heller.

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 161,50 euro per tusen stycken och minimiskatten på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter blir 97,50 euro per kilogram. Minimiskatten ska i praktiken tillämpas på paket som kostar högst 5,14 euro för 20 stycken cigaretter och på paket rulltobak som kostar högst 4,47 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 2014 öka med cirka 33 miljoner på grund av höjningen. De skattskyldigas möjlighet att förbereda sig på ändringarna kan ytterligare minska beskattningsutfallet 2014 i någon mån jämfört med prognosen. Detta innebär

att skattehöjningens intäktseffekter uppnås i full skala först 2015.

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 en lagändring.

På grund av skattehöjningen stiger cigarettpriserna med i genomsnitt 7,7 procent. Höjningen koncentreras måttligt på de billiga produkterna så att priserna på billiga cigaretter stiger 8,5 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 skatteförhöjningarna i sin helhet överförs på priserna.

Priserna på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter stiger med i genomsnitt 8,5 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 sju procent. Priserna på cigarrer och cigariller stiger med i genomsnitt fyra 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 skatteförhöjningen.

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. Som en följd av att detaljhandelspriserna stiger på grund av skattehöjningen beräknas skattebasen, dvs. den statistikförda konsumtionen av tobaksprodukter, minska med drygt tre pro-

cent jämfört med en situation utan skattehöjningar. Utöver detta bedöms en del av konsumtionen både av fabrikstillverkade cigaretter och egenrullade cigaretter ersättas med privatinförsel. På grund av ökad privatinförsel beräknas den sammanlagda totala konsumtionen av tobaksprodukter minska med ca 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 ta i beaktande att tobak är beroendeframkallande och det är därför 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. Det 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 konkurrensfördel för varumärken i de högre prisklasserna.

3.2 Samhälleliga konsekvenser

Det bedöms att konsumtionen av tobaksprodukter minskar som 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 speciellt 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.

Höjningen av tobaksskatten ökar inkomstskillnaderna något, vilket beror på att rökning är vanligare i de lägsta socialgrupperna och på att effekten på köpkraften är relativt sett större i de lägsta inkomstklasserna. Enligt en beräkning utförd av Statens ekonomiska forskningscentral försvagar höjningen köpkraften med 0,20 procent i den lägsta inkomstdecilen av befolkningen jämfört med 0,03 procent i den högsta.

4 Beredningen av propositionen

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

Propositionen anknyter till de skattepolitiska riktlinjerna i programmet för statsminister Jyrki Katainens regering. Enligt regeringsprogrammet ska beskattningen på tobak i mån av möjlighet 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.

Yttranden har getts av Finlands näringsliv rf, Finlands Dagligvaruhandel rf, Tupakkateollisuusliitto ry och Philip Morris Finland Oy.

Finlands Dagligvaruhandel rf motsatte sig den förslagna skatteförhöjningen eftersom förhöjningen enligt den skulle öka smuggling och privatinförsel från Estland och speciellt från Ryssland och samtidigt skulle den olagliga cigaretthandeln och förmedlingen bli allt vanligare. Förhöjningen skulle också påverka handelbranschens lönsamhet och speciellt små affärer och kiosker eftersom i konkur-

rensens nuläge är det osannolikt att förhöjningen kan fullt överföras till priserna. Om förhöjningen trots allt skulle träda i kraft skulle man behöva en övergångsperiod på ett halvt år för att genomföra ändringar i prissättnings- och datasystem.

I näringslivets och tobaksindustrins yttrande togs det upp att den förslagna förskjutningen i riktning mot en punktskatt per enhet är mycket ringa eller till och med emot målsättningarna i regeringsprogrammet. I yttranden stöttes starkt nedsättningen av nivån på den värdebaserade skatten och en heltäckande strukturell ändring i riktning mot en punktskatt per enhet, som ansågs vara motiverad både hälsopolitiskt och fiskaliskt. Den nuvarande skattstrukturen ansågs öka privatinförsel och grå import och således trodde man att skatteförhöjningen skulle leda till en ökning av privatinförsel och till mindre skatteintäkter än man hade förutspått.

På basis av de motiveringar som har nämnts i propositionen inga ändringar har inte inkluderats i förslaget.

5 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2014 och avses bli behandlad i samband med den.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft vid ingången av 2014.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande 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 1314/2011,
som följer:

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 16 september 2013

Statsminister

JYRKI KATAINEN

Finansminister *Jutta Urpilainen*

*Bilaga***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

*Bilaga
Parallelltext*

Gällande lydelse

ACCISTABELL

Produkt	Produkt- grupp	Euro/ enhet	Procent av detalj- handelspris
Cigaretter	1.	22,50/1000 st.	52,0
— — Minimiaccis på cigaretter	1A.	146,00/1000 st.	—
Cigaretter och cigariller	2.	—	27,0
Pip- och cigarettobak	3.	13,50/kg	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4.	16,50/kg	52,0
— — Minimiaccis på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4A.	87,50/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.	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