

Finansutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av bilagan till lagen om tobaksaccis (RP 36/2015 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för betänkande.

Motion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motion:

- Lagmotion LM 13/2015 rd Antero Laukkanen kd m.fl. Lagmotion med förslag till lag om ändring av bilagan till lagen om tobaksaccis

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- finanssekreterare Veli Auvinen, finansministeriet
- jurist Laura Terho, social- och hälsovårdsministeriet
- bevakningsdirektör Mikko Grönberg, Tullen
- överläkare Antero Heloma, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- skatteexpert Mika Jokinen, Finlands näringsliv rf
- direktör Anna Mäkelä, Tupakkateollisuusliitto ry
- CA Manager Berth Sundström, Philip Morris Finland Oy.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands Dagligvaruhandel rf

Inget yttrande av

- arbets- och näringsministeriet.

Betänkande FiUB 10/2015 rd

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONEN

Propositionen

I propositionen 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 24 procent. Höjningarna ska huvudsakligen gälla punktskatten per enhet för tobaksprodukter. Höjningarna genomförs i fyra steg under två års tid, så att den första höjningen görs vid ingången av 2016, den andra vid ingången av juli 2016, den tredje vid ingången av 2017 och den fjärde vid ingången av juli 2017. Punktskatten höjs med lika många cent i varje steg.

Som en följd av höjningen beräknas cigarettpriserna stiga med i genomsnitt 19,2 procent (9,6 procent år 2016), och priset på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med i genomsnitt 20,6 procent (10,3 procent år 2016).

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2016 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2016. Den accistabell som ska tillämpas ändras med ett halvt års mellanrum.

Lagmotionen

I lagmotion LM 13/2015 rd föreslås det att punktskatten på tobak höjs med sammanlagt 70 miljoner euro mer än vad regeringen föreslår i budgetpropositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Bakgrund

Propositionen ingår som ett led 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 under regeringsperioden. Den anknyter till regeringens skattepolitiska riktlinjer och syftet är 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 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.

Propositionen gäller åren 2016 och 2017, då avsikten är att i fyra omgångar höja punktskatten på tobak med sammanlagt 24 procent i genomsnitt. Den första höjningen ska träda i kraft vid ingång-

Betänkande FiUB 10/2015 rd

en av nästa år, följande höjningar med ett halvt års mellanrum och den sista den 1 juli 2017. Syftet är att en proposition som gäller 2018 och 2019 ska lämnas separat senare.

Propositionen ligger i linje med de egentliga höjningsgrunder som generellt har tillämpats på senare år i ändringar av lagen om tobaksaccis. Höjningarna inriktas alltså på *skatt per enhet* för tobaksvaror, med undantag av cigarrer och cigariller, för vilka det tas ut en *värderelaterad skatt* som utgår från detaljhandelspriset. Höjningarna gäller dock även dessa. Vidare höjs *minimiskatten* per enhet på cigaretter och finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter, och höjningen avser i synnerhet produkter som är billigare än genomsnittet. Avvägningen spelar en roll eftersom ungefär hälften av alla skattebelagda cigaretter berörs av minimiskatt. För sin del garanterar minimiskatten att också skatten på de billigaste produkterna kan hållas tillräckligt hög i ett hälsopolitiskt perspektiv.

Höjningarna av punktskatten på tobak förmodas bli direkt märkbara i priserna. De höjningar som nu föreslås för åren 2016—2017 kommer att höja priset på billiga cigaretter med ca 1,14 euro och på dyra cigaretter med ca 1,12 euro per ask. Priset stiger därmed med en femtedel jämfört med nu läget. Priset på rulltobak stiger analogt med ca 1,04 euro per påse på 30 g. De här två produktkategorierna är centrala när det gäller skatteinflöde och användning av tobaksprodukter. Därför är ändringarna i priserna på dem väsentliga i propositionen.

Statens skatteintäkter beräknas öka med ca 135 miljoner euro på årsnivå till följd av ändringarna. Effekten på intäkterna väntas dock infalla fullt ut först 2018. Skatteintäkterna de två kommande åren blir betydligt mindre än så på grund av att höjningarna genomförs i flera omgångar, skattemotbetalningen sker i perioder och de skattskyldiga bereder sig på höjningarna i förväg. Nästa år räknar man därför med ca 35 miljoner euro i intäkter och beräkningen för 2017 är ca 67 miljoner euro.

Utskottets ståndpunkt

Utskottet anser att upplägget i propositionen och det stegvisa ikraftträdandet av höjningarna är motiverade. Även om höjningarna fokuseras på skatten per enhet kommer lagen om tobaksaccis att behålla sin uppbyggnad och kombinationen av de tre skatteelement som nämns ovan. Det betyder att det fortfarande kommer att finnas möjlighet att effektivt ta ut skatt på tobaksvaror i alla priskategorier. Att höjningarna genomförs stegvis bidrar för sin del till att de enskilda ändringarna är moderata. Det är viktigt för att myndigheterna ska ha så bra kontroll som möjligt över resandeförseln och tobakssmugglingen.

Å andra sidan bör det beaktas att punktskatten på tobak i snabb takt har höjts 2009, 2010, 2012, 2014 och 2015. Skattebelastningen på cigaretter har under den här tiden ökat med 57 procent i genomsnitt och på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med så mycket som 112 procent. Priset på cigaretter har i analogi stigit med ca 43 procent och priset på rulltobak med ca 80 procent.

Märk väl att beslutet om de föreslagna höjningarna måste fattas utan vetskap om vilka effekter de höjningar som trädde i kraft vid ingången av det här året har fått. Det enda man vet är att höjningarna märks i priserna. I motiveringen till propositionen står det också att resandeförseln har ökat

Betänkande FiUB 10/2015 rd

med 14 procent på årsnivå enligt de färskaste uppgifterna för i år. I övrigt har andelen obeskattade tobaksvaror i konsumtionen varit relativt stabil, i fråga om till exempel cigaretter ca 13–15 procent 2014.

Tullen har påpekat att de föreslagna och de kommande höjningarna sannolikt kommer att öka trycket på ökad illegal import och resandeinförsel. Den nya tobakslagen som träder i kraft nästa år skärper dessutom importrestriktionerna ytterligare, vilket kan leda till ökad efterfrågan på illegala tobaksvaror.

Ändringen kan enligt Tullen rentav påverka skatteinflödet negativt, om man inte får kontroll över det här med hjälp av övervakning och brottsbekämpning. Sverige i slutet av 1990-talet är ett varnande exempel som visar hur svårt det är att återställa den lagliga marknaden om den en gång gått förlorad till följd av en alltför drastisk engångshöjning. Dessutom står det klart att en illegal marknad leder till sämre produktkontroll och sämre kontroll av åldersgränser, en snedvriden konkurrens och bättre premisser för organiserad brottslighet. Därför ser utskottet det som nödvändigt att konsekvenserna av propositionen aktivt bevakas och att Tullen får tillräckliga resurser för övervakning.

Vid behandlingen av propositionen väcktes också frågan om det behövs lagstiftning som begränsar de skattskyldigas möjligheter att lagra tobak på förhand. Här rör det sig om att skattskyldiga frisläpper en betydande mängd produkter för konsumtion innan den förestående skattehöjningen. Då har de höjda punktskatterna ännu inte gällt för produkterna. En skatteplanering av det här slaget är i viss mån typisk för alla punktskatter men särskilt för punktskatten på tobak. Mängden förhandslagrade produkter inom tobaksindustrin har varierat mellan 20 och 50 procent av cigarettkonsumtionen följande år, när man i normala fall lämnar över cirka 10 procent av hela årets behov för konsumtion i december¹.

Också 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. Förhandslagring leder bara till högre kostnader inom branschen och fördröjer skatteinflödet betydligt, vilket också framgår av den förväntade avkastningen av den här propositionen. I det här avseendet ligger det i allas intresse att lagringen begränsas.

I propositionsmotiven står det att det är oklart hur EU-rätten ställer sig till en begränsning. I somras väckte kommissionen talan mot Portugal, som infört en liknande begränsning. Det här bottnar i det faktum att det i EU-lagstiftningen inte finns någon bestämmelse som ger medlemsstaterna rätt att begränsa överlåtelse av tobaksvaror av fiskala skäl. Finansministeriet har ansett det befoget att följa upp behandlingen av målet och utifrån det avgöra vilka åtgärder som kan och behöver vidtas. Om det visar sig vara möjligt att göra ändringar och om ändringarna ska skrivas in i den nationella lagstiftningen menar ministeriet att de bör genomföras som ändringar i förfaranden och inte i anknytning till förslag om skattehöjningar.

1 Minister Rinnes svar den 25 mars 2015 på det skriftliga spørsmålet SS 1199/2014 rd – Lasse Hautala

Betänkande FiUB 10/2015 rd

Frågan om det finns möjlighet att begränsa förhandslagring av tobaksvaror är enligt utskottet viktig. Finansutskottet förutsätter att finansministeriet lämnar utskottet en utredning när kommissionens talan har avgjorts. Utifrån avgörandet bör det också bedömas hur man lämpligast kan gå vidare med frågan.

Lagmotionen

Utskottet föreslår att lagmotion LM 13/2015 rd förkastas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 36/2015 rd utan ändringar.

Riksdagen förkastar lagförslaget i lagmotion LM 13/2015 rd.

Helsingfors 20.11.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Timo Kalli cent
medlem Touko Aalto gröna
medlem Timo Heinonen saml
medlem Eero Heinäluoma sd (delvis)
medlem Kalle Jokinen saml
medlem Kauko Juhantalo cent
medlem Toimi Kankaanniemi saf
medlem Krista Kiuru sd (delvis)
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Elina Lepomäki saml
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Markku Rossi cent
medlem Sari Sarkomaa saml (delvis)
medlem Sami Savio saf
medlem Kari Uotila vänst
medlem Pia Viitanen sd
medlem Ville Vähämäki saf
ersättare Timo Harakka sd (delvis)
ersättare Lasse Hautala cent (delvis)
ersättare Pauli Kiuru saml (delvis)
ersättare Harry Wallin sd (delvis)
ersättare Peter Östman kd (delvis)

Betänkande FiUB 10/2015 rd

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

Betänkande FiUB 10/2015 rd
Reservation /kd

RESERVATION /kd

Motivering

Regeringen föreslår (RP 36/2015 rd) att accistabellen i bilagan till lagen om tobaksaccis ändras så att punktskatten på tobaksvaror höjs med 24 procent i genomsnitt. Höjningarna ska genomföras i fyra steg under två års tid, så att den första höjningen görs vid ingången av 2016, den andra vid ingången av juli 2016, den tredje vid ingången av 2017 och den fjärde vid ingången av juli 2017. Vi kristdemokrater ställer oss bakom regeringens förslag att höja punktskatten på tobak men föreslår att höjningarna görs enligt en snabbare tidsplan.

I lagmotionen (LM 13/2015 rd) föreslås det att punktskatten på tobak höjs med sammanlagt 70 miljoner euro mer än vad regeringen föreslår för 2016. Då ligger skatten på samma nivå från och med ingången av 2016 som den enligt regeringens förslag ska ligga på från och med den 1 juli 2017. Dessutom föreslås det i lagmotionen att e-cigarett ska beskattas enligt samma princip som tobaksvaror.

En snabbare skattehöjning är motiverad med hänsyn till de kostnader som tobaken förorsakar och om höjningen så effektivt som möjligt ska bidra till att folk slutar röka. En höjning enligt snabbare tidsplan kommer att leda till ökad illegal import och försäljning. För att dämpa de här konsekvenserna bör vi tillförsäkra den behöriga myndigheten tillräckliga resurser. Vi bör också öka övervakningen av resandeförseln.

Det är viktigt att beakta hälsoriskerna med och effekterna av nya nikotinprodukter som e-cigarett. Nikotinet i sig höjer blodtrycket, får pulsen att stiga och ökar enligt färsk forskning resultatet också cancerrisken. I den nya tobakslagen bör nikotinhaltiga e-cigarett flyttas över från läkemedelslagen till tobakslagstiftningen. För att motverka rökning bland unga är det viktigt att e-cigarett omfattas av lika sträng reglering som tobaksvaror och att de inte görs mer lockande med hjälp av olika smakämnen. Nikotinvätskor i e-cigarett bör också påföras en skatt som är jämförbar med hög punktskatt på tobak.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget med ändringar. (Reservationens ändringsförslag)

Betänkande FiUB 10/2015 rd
Reservation /kd

Reservationens ändringsförslag

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 977/2014, som följer:

Ikraftträdande

(Som i FiUB)

ACCISTABELL

Produkt	Produkt-grupp	Euro/enhet	Procent av detaljhandelspris
Cigaretter	1.	49,50/1000 st.	52,0
-- Minimiaccis på cigaretter	1A.	233/1000 st.	—
Cigarrer och cigariller	2.	—	31,0
Pip- och cigarettobak	3.	41,50/kg	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4.	33,50/kg	52,0
-- Minimiaccis på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4A.	135,50/kg	—
Cigarettpapper	5.	—	60,0
Annan produkt som innehåller tobak	6.	—	60,0

Helsingfors 20.11.2015

Peter Östman /kd