

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att den accistabell som utgör bilaga till lagen om tobaksaccis ändras så att accisen på cigaretter, cigarrer samt pip- och cigarrettbak höjs med ca 10 procent. Accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjs med ca 25 procent. Till följd av förhöjningen beräknas cigaretterpriserna stiga med i medeltal ca 7 procent och priserna på finskuren tobak av-

sedd att rullas till cigaretter med i medeltal ca 16 procent.

Samtidigt höjs minimiaccisen på cigaretter och finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med en procentenhet till 91 procent.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2009 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2009.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
MOTIVERING	3
1 Nuläge	3
1.1 Lagstiftning	3
1.2 Praxis	6
1.3 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet	8
1.4 Bedömning av nuläget	9
2 Målsättning och de viktigaste förslagen	10
2.1 Målsättning	11
2.2 Alternativ	11
2.3 De viktigaste förslagen	12
3 Propositionens konsekvenser	13
3.1 Ekonomiska konsekvenser	13
3.2 Samhälleliga konsekvenser	15
4 Beredningen av propositionen	15
5 Samband med andra propositioner	16
6 Ikraftträdande	16
LAGFÖRSLAG	17
om ändring av bilagan till lagen om tobaksaccis	17
BILAGA	18
BILAGA	19
PARALLELLTEXT	19
om ändring av bilagan till lagen om tobaksaccis	19
BILAGA	20

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning

Nationell lagstiftning

Grunderna för accisen på tillverkning av tobaksprodukter och själva accisbeloppen ingår i lagen om tobaksaccis (1470/1994), nedan tobaksaccislagen.

Enligt tobaksaccislagen uppbärs för cigaretter en accis per enhet om 15,13 euro per 1 000 stycken cigaretter samt en värderelaterad accis om 50 procent av detaljhandelspriset. För cigarrer och cigarriller är accisen 22 procent av detaljhandelspriset. På pip- och cigarettebak är accisen 3,62 euro per kilogram och dessutom 48 procent av detaljhandelspriset. På finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter är accisen likaså 3,62 euro per kilogram och dessutom 50 procent av detaljhandelspriset. Dessutom uppbärs för cigarettepapper och andra produkter som innehåller tobak en accis om 60 procent av detaljhandelspriset.

På cigaretter och finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter betalas en accis om minst 90 procent av tobaksaccisen på cigaretter och finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen. Tullstyrelsen fastställer årligen de mest efterfrågade prisklasserna för cigaretter och finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter. I praktiken har den populäraste prisklassen för cigaretter legat i prisspannets övre del och för finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter i prisspannets mitt.

Accisen per enhet på cigaretter samt den värderelaterade accisen på cigarrer, cigarettepapper och andra produkter som innehåller tobak har senast höjts i början av 1996. Sedan dess har accisen inte höjts, eftersom man genom att avstå från accisförhöjningar ville förbereda sig för den fria resandeimporten inom Europeiska unionen samt EU:s kommande utvidgning. Man befärade då, att en okontrollerad ökning av resandeimporten skulle leda till en växande svart marknad. Dessutom bör det noteras, att den värderela-

terade delen av tobaksaccisen automatiskt medför högre accisbelopp i takt med att priserna på tobaksprodukter stiger.

Sedan 1996 har accisen på rulltobak höjts två gånger, dvs. 1998 och 2000. 1998 höjdes den värderelaterade accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter och i början av 2000 höjdes accisen per enhet för bägge kategorierna rulltobak, dvs. både på pip- och cigarettebak och på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter.

Gemenskapslagstiftning

Acciserna på tobaksprodukter har i gemenskapsrätten förenhetligats genom rådets direktiv. På tobaksprodukter tillämpas rådets direktiv 92/79/EEG om tillnärmning av skatt på cigaretter, rådets direktiv 92/80/EEG om tillnärmning av skatter på andra tobaksvaror än cigaretter samt rådets direktiv 95/59/EEG om andra skatter än omsättningsskatter som påverkar förbrukningen av tobaksvaror. De nämnda direktiven som gäller tobaksprodukter har ändrats genom rådets direktiv 1999/81/EG samt därefter ytterligare genom direktiv 2002/10/EG.

Medlemsstaterna kan i sin nationella lagstiftning fritt fastställa skattenivån utifrån sina egna utgångspunkter, så länge de iakttar de minimiskattenivåer som föreskrivs i ovan nämnda direktiv om tobaksprodukter, definitioner samt andra gemenskapsbestämmelser som gäller beskattning och skattestruktur.

I gemenskapsrätten hör cigaretter, cigarrer och cigarriller, finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter samt annan pip- och cigarettebak till området för förenhetligad accislagstiftning. Gemenskapslagstiftningen innehåller inte några bestämmelser om cigarettepapper eller andra produkter som innehåller tobak. Sådana produkter kan emellertid påföras nationell accis. Det är förbjudet att släppa ut snus på marknaden enligt direktiv 2001/37/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror, men Sverige har i sitt anslutningsavtal fått undantag från detta.

När det gäller cigaretter ska alla medlemsstater tillämpa såväl en accis per enhet som en värderelaterad accis så, att den sammanlagda accisnivån utgör minst 57 procent av produktens detaljhandelspris. Accisen per enhet får inte vara mindre än fem procent och inte större än 55 procent av den totala skatten som uppbärs för cigaretten, dvs. accisen och mervärdesskatten tillsammans. Beträffande påförande av mervärdesskatt har det inte uppställts några speciella krav i sammanhanget. Tobaksaccisen i den mest efterfrågade prisklassen ska dessutom samtidigt uppgå till minst 64 euro per 1 000 cigaretter. De medlemsstater som tar ut en accis om minst 101 euro per 1 000 cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen behöver inte iakttä kravet att skatten ska utgöra minst 57 procent av produktens detaljhandelspris.

Den allmänna minimiaccisnivån för cigaretter bestäms på basis av uppgifter om accisen på cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen den 1 januari varje år. Gemenskapsrätten innehåller inte några bestämmelser om hur den mest efterfrågade prisklassen definieras. Medlemsstaterna får dessutom tillämpa minimiaccisen på cigaretter som sålts till lägre pris än detaljhandelspriset på cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen, förutsatt att accisen inte överstiger accisbeloppet för cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen. Syftet med denna bestämmelse är att förhindra att billiga cigaretter kommer ut på marknaden. Bestämmelsen kan även lindra snedvridningar i konkurrensen till följd av att lågprisprodukter plötsligt dyker upp på marknaden.

I allmän tobaksaccis uppbärs för cigarrer och cigarriller minst fem procent av detaljhandelspriset eller 11 euro per 1 000 stycken eller per kilogram, för finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter minst 36 procent av detaljhandelspriset eller 32 euro per kilogram samt för annan pip- och cigarettobak minst 20 procent av detaljhandelspriset eller 20 euro per kilogram.

I tabellen nedan jämförs priserna i euro på ett cigarettpaket innehållande 20 stycken cigaretter i EU:s medlemsländer. Prisuppgifterna är från januari 2008 och som referenspris har använts priset i euro på landets mest efterfrågade cigarettmärke.

Medlemsstat	Pris euro// 20 st
Lettland	1,19
Bulgarien	1,27
Polen	1,29
Estland	1,41
Litauen	1,45
Slovakien	1,55
Rumänien	1,64
Tjeckien	2,05
Ungern	2,14
Slovenien	2,20
Spanien	2,40
Cypern	2,82
Grekland	3,00
Luxemburg	3,04
Portugal	3,20
Italien	3,40
Österrike	3,50
Malta	3,61
Nederländerna	4,00
Belgien	4,16
Danmark	4,29
Finland	4,30
Tyskland	4,71
Sverige	5,17
Frankrike	5,30
Irland	7,45
Förenade-kungariket	7.80

Förenade kungariket, Frankrike, Sverige och Tyskland har av hälsoskäl accepterat höga priser på sina tobaksprodukter, trots att priserna till och med har stigit till det dubbla i förhållande till priserna i grannländerna. Inte heller har man begränsat resandeimporten. De negativa konsekvenserna av den resandeimport som blir följden av de höga tobakspriserna i dessa medlemsstater har inte påverkat länderna till att fatta skattebeslut på hälsomässiga grunder. T.ex. i Tyskland, där tobakspriserna har stigit kraftigt under hela 2000-talet, har den svarta och illegala marknads andel ökat från 14 miljarder cigaretter till 30 miljarder cigaretter, dvs. från 14 procent till 25 procent. Utvecklingen har varit likartad i Förenade kungariket, där den svarta och illegala marknads andel av hela cigarettmarknaden utgör cirka en fjärdedel.

Europeiska gemenskapernas kommission framlade den 16 juli 2008 sitt förslag till rådets direktiv om ändring av direktiven 92/79/EEG, 92/80/EEG och 95/59/EG när det gäller strukturer och skattesatser i fråga om punktbeskattning av tobaksvaror; KOM

(2008) 459 slutlig. Genom förslaget till direktiv förenklas tobaksaccisernas struktur inom EU och görs en förhöjning av minimiacciserna. Om direktivet godkänns som sådant har det endast obetydliga effekter på lagstiftningen om tobaksaccis i Finland. Riksdagen kommer under förhösten 2008 skriftligen att närmare informeras om förslaget till direktiv.

Enligt den grundprincip som gäller för EU:s inre marknad får privatpersoner föra med sig obegränsad mängd tobaksprodukter från en annan medlemsstat utan att betala accis i det land till vilket införseln sker, under förutsättning att produkterna är avsedda för resandens eget bruk. Till resandens eget bruk räknas även alla tobaksprodukter avsedda för familjemedlemmar eller som gåva.

Finland fick med stöd av en undantagsbestämmelse rätt att fram till utgången av 2003 begränsa resandeimporten av alkoholhaltiga drycker och tobaksprodukter inom gemenskapens område, utan skyldighet för resanden att betala extra accis i Finland. Undantaget ingick ursprungligen i bilaga XV (IX Beskattning, punkt 3) till fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (FördrS 103/1994) och giltighetstiden förlängdes genom ett särskilt direktiv 96/99/EG. Från början av 2004 har privatpersoner fått föra med sig obegränsad mängd tobaksprodukter från en annan medlemsstat, förutsatt att produkterna är avsedda för resenärens eget bruk.

Undantag från denna regel gäller i form av de tidsbestämda begränsningar av resandeimporten av skattefria tobaksprodukter som infördes gentemot vissa nya medlemsstater när de anslöt sig till EU i samband med utvidgningen 2004. Enligt anslutningsavtalet för dessa nya medlemsstater fick åtta medlemsstater av 10, dvs. alla utom Cypern och Malta, möjlighet att under en övergångsperiod anpassa sina acciser på tobaksprodukter till gemenskapens minimiaccisnivå. Även Rumänien och Bulgarien beviljades motsvarande övergångsperiod när de anslöt sig till EU i början av 2007.

Genom anslutningsavtalet fick de gamla medlemsstaterna på motsvarande sätt möjlighet att inom nämnda övergångsperiod behålla de kvantitativa begränsningar i fråga om tobaksprodukter som vid tidpunkten för anslut-

ningen var i kraft och tillämpades på resande från tredje land, till de delar de nya medlemsstaterna har beviljats rätt till en övergångsperiod. De gamla medlemsstaterna har rätt att uppbära accis på tobaksprodukter som överskrider eventuella kvantitativa begränsningar. Under den tid övergångsperioden gäller får de gamla medlemsstaterna företa gränskontroller för att övervaka begränsningarna. De begränsningar som tillämpas bör inom föreskriven tid rapporteras till Europeiska kommissionen.

Begränsningarna i resandeimporten får i fråga om respektive ny medlemsstat vara i kraft endast så länge som respektive medlemsstats undantag från minimiaccisnivån är i kraft. Om en medlemsstat höjer sin accis på tobaksprodukter till gemenskapens minimiaccisnivå redan innan övergångsperioden har gått ut måste importbegränsningarna samtidigt slopas.

I fråga om tobaksprodukter som privatpersoner medför för eget bruk beslöt Finland begagna sig av möjligheten att behålla samma kvantitativa begränsningar som tillämpas på resande från tredje land. Begränsningarna framgår av lagen om påförande av accis (1469/1994).

De nämnda begränsningarna blev i kraft i fråga om alla de medlemsstater som 2004 anslöt sig till EU och som fått rätt att avvika från kravet på den för tobaksprodukter stipulerade minimiaccisnivån. Som längst är undantagen i kraft till den 31 december 2009 för Litauen, Lettland och Estland. Slovakien, Ungern och Polen har rätt att behålla undantagen till utgången av 2008. För Tjeckiens och Sloveniens vidkommande upphörde övergångsperioderna i slutet av 2006 respektive 2007.

I fråga om Rumänien och Bulgarien beslöt Finland att avstå från att införa begränsningar i resandeimporten. Resandeimporten av tobaksprodukter från dessa länder är ringa och det ansågs inte föreligga behov att begränsa den införseln.

Begränsningarna i resandeimporten avser tobaksprodukter för vilka vederbörande medlemsstat har beviljats en övergångsperiod. I fråga om alla nya medlemsstater gäller begränsningarna cigaretter, men för Tjeckiens

del även andra tobaksprodukter och för Estlands del även cigaretter- och pipetobak.

Till sina kvantiteter överensstämmer begränsningarna i införseln med de mängder som tillämpades gentemot tredje land i början av övergångsperioden. För Finlands del ligger gränserna vid 200 stycken cigaretter eller 100 stycken cigarriller (vikt högst 3 gram per stycke) eller 50 stycken cigarrer eller 250 gram pip- och cigarettobak. Efter- som beskattningen av cigarettpapper inte har förenhetligats inom gemenskapen saknas bestämmelser om cigarettpapper i gemenskapsrätten. Resande får från en annan medlemsstat föra med sig obegränsad mängd cigarettpapper för eget bruk.

Om en privatperson från någon av de ovan uppräknade staterna för med sig tobaksprodukter för eget bruk utöver den stipulerade skattefria mängden, måste i tobaksaccislagen avsedd accis betalas på den överskjutande delen.

1.2 Praxis

Konsumtion

Konsumtionen av i Finland accisbelagda cigaretter uppgick 2007 till cirka 4 900 miljoner stycken. Motsvarande mängd 1995 var 5 200 miljoner stycken, vilket innebär att den accisbelagda cigarettkonsumtionen har minskat något under de senaste drygt tio åren.

För rulltobakens del har den accisbelagda konsumtionen minskat med nästan en femtedel mellan åren 1995 och 2007. Samtidigt har andelen rulltobak på tobaksmarknaden minskat från drygt 20 procent till cirka 15 procent. Däremot har cigarrkonsumtionen till följd av den goda ekonomiska utvecklingen ökat i jämn takt allt sedan slutet av 1990-talet. Mängden accisbelagda cigarrer uppgick 2007 till cirka 97 miljoner stycken.

Sedan 1980-talet har tobaksrökningen bland män minskat, medan tobaksrökningen bland kvinnor har hållit sig på oförändrad nivå. 2007 räknade man med att 26 procent av de finländska männen i åldern 15–64 år rökte dagligen och 17 procent av kvinnorna. Av dem som rökte dagligen använde 16 procent åtminstone tidvis cigaretter som de rull-

lat själva. Antalet personer som rullat sina cigaretter själv har därmed minskat, eftersom deras andel i slutet av 1990-talet låg på 22 procent. Att röka cigaretter som man rullat själv var överlägset vanligast bland arbetslösa och pensionärer.

Priserna på tobaksprodukter

Priserna på tobaksprodukter har sedan 1997 i genomsnitt stigit i samma takt som konsumentpriserna generellt. 1997–2007 har priserna på tobaksprodukter stigit med cirka 17 procent samtidigt som konsumentpriserna i snitt har stigit med cirka 18 procent.

Till skillnad från andra acciser är tobaksaccisystemet i sig så beskaffat, att när priserna på tobaksprodukter stiger så stiger även accisbeloppen. Tobaksaccisens värderelaterade del beräknas på tobaksprodukternas detaljhandelspris. Därigenom inverkar prisändringarna automatiskt på de influtna accisbeloppen. T.ex. har den accis som tas ut för cigaretter stigit med i medeltal 12 procent under åren 1997–2007, trots att beskattningen av cigaretter inte har ändrats.

Resandeimport och smuggling

Andelen icke accisbelagda cigaretter beräknas i Finland uppgå till cirka 18 procent av den totala konsumtionen. Den totala konsumtionen av cigaretter uppskattades 2007 till cirka 6 000 miljoner cigaretter, varav andelen i Finland accisbelagda cigaretter beräknades till cirka 82 procent. Resandeimportens andel uppskattades till cirka 13 procent och andelen smuggelcigaretter till cirka fem procent.

På basis av intervjuer har man beräknat att resande 2007 förde med sig 812 miljoner cigaretter från utlandet. Antalet införda cigaretter ökade med sex procent jämfört med året innan, men mängden införda tobaksprodukter totalt har de senaste åren varit tämligen konstant.

Över två tredjedelar av de cigaretter som infördes 2007 hade köpts antingen i butiker ombord eller i något av de baltiska länderna, främst Estland. Den genomsnittliga införseln per resa har legat vid cirka 350 cigaretter.

Intervjuer med resande visar att cigaretterförseln står i viss relation till vederbörandes ställning i yrkeslivet eller utbildningsnivån. De som hör till arbetarklassen och har lägre utbildning för som regel oftare med sig cigaretter när de återvänder från utlandet. Det bör noteras att 40 procent av resande som medförde cigaretter uppgav att de skaffat cigaretterna för annat än personligt bruk. Det innebär att finländarna 2007 införde mer än 400 miljoner cigaretter avsedda att konsumeras av någon annan person.

Mängden smuggelcigaretter beräknas utgöra cirka fem procent av den totala cigarettkonsumtionen, dvs. cirka 300 miljoner cigaretter. Statistiken över de beslag som tullen gjort visar, att efter skattesänkningen på alkoholhaltiga drycker 2004 har den professionella smuglingen flyttats över från alkohol till tobak. 2007 beslagtogs tullen sammanlagt 23 miljoner cigaretter.

De stora prisskillnader som råder mellan Finland och Ryssland innebär att den illegala handeln med tobaksprodukter utövar en lockelse på den organiserade brottsligheten. Faktum är att största delen av den illegala tobakshandeln är i händerna på organiserade kriminella ligor. Som finansieringskanal för den organiserade brottsligheten har tobakssmuglingen blivit lika viktig som narkotika-

smugglingen, eftersom tobakssmugglingen är mindre riskfylld och det är lättare att hitta försäljningskanaler. Distributionen av in-smugglad tobak sker främst via privata kanaler, t.ex. genom förmedling av arbetskamrater och bekanta. Det bör noteras att nästan all smuggeltobak består av äkta cigaretter avsedda för den finländska marknaden.

Accisintäkter

90 procent av de totala intäkterna av tobaksacciser utgörs av acciser på cigaretter, där ökningen under hela 2000-talet har varit måttlig. Mängden accisbelagda cigaretter låg 2007 på samma nivå som 2002, men till följd av prisökningen på cigaretter var accisintäkterna totalt fyra procent högre. 2008 beräknades konsumtionen av accisbelagda cigaretter minska med fem procent, eftersom man förväntade sig att resandeimporten av cigaretter från Estland skulle bli fri den 1 juli 2008.

Intäkterna av accis på rulltobak har gått ner med 14 procent jämfört med 2002 på grund av att konsumtionen av rulltobak har minskat märkbart. Cigarrkonsumtionen har för sin del ökat till följd av den goda ekonomiska utvecklingen. Därmed har även intäkterna av acciser på cigarrer ökat något.

SKATTEINTÄKTER, miljoner euro

År	Cigaretter	Cigarrer och cigarriller	Rulltobak	Cigarett-papper	Sammanlagt
2002	535	9	49	7	600
2003	528	9	48	7	592
2004	538	10	45	7	600
2005	544	10	46	7	607
2006	563	11	44	7	625
2007	563	11	42	7	624
2008*	553	12	40	6	611

*Statsbudget 2008

Tobaksrökningens sociala och hälsomässiga konsekvenser

Tobaksrökningen utgör en betydande riskfaktor när det gäller sjukdomar och förtida död. Med beaktande av hur allmänt utbredd tobaksrökningen är i Finland kan en väsentlig del av finländarnas hjärt- och lungsjukdomar,

lungcancer samt cancer i de övre luftvägarna och cancer i matstruben direkt, partiellt eller indirekt relateras till tobaksrökningen. På motsvarande sätt finns det ett klart orsaks-samband mellan tobaksrökning och cancer i urinblåsan, cancer i bukspottkörteln, kranskärlsjukdomar, aortarupturer, magsäckscancer, njurcancer, leukemi, stroke, svår lungin-

flammation, allvarliga cirkulationsrubbingar i armar och ben samt brott på lårbenshalsen. Dessutom leder moderns tobaksrökning under graviditeten till men för fostret samtidigt som tobaksröken är skadlig för nyfödda.

Det är komplicerat att uppskatta de kostnader tobaksrökningen medför. När man beräknar utgifterna kan man bl.a. beakta kostnaderna för preventiva åtgärder, diagnostisering samt vård- och rehabilitering, kostnaderna för sjukfrånvaro, arbetsoförmögenhet och förtida död. Uppskattningsvis 5 000—6 000 människor dör årligen i Finland till följd av sjukdomar relaterade till tobaksrökning. Tobaksrökningen i vårt land ger årligen upphov till 1,1 miljoner läkarbesök. Vården av tobaksrelaterade sjukdomar kräver 240 000 vård dagar, dvs. 810 bäddplatser på allmänna sjukhus. Enligt beräkningar gjorda av Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården ligger de till tobaksrökningen relaterade sjukhus- och läkemedelskostnaderna samt kostnaderna för den öppna vården ungefär på nivån 250 miljoner euro per år.

Tobaksrökningen i Finland är ett hälsoproblem främst bland de lägst utbildade och personer med den lägsta socioekonomiska statusen. Av de högre tjänsteinnehavarna 2007 rökte 14 procent av männen dagligen och 8 procent av kvinnorna. Motsvarande andel bland arbetarna var 31 procent av männen och 19 procent av kvinnorna. Av de arbetslösa rökte 38 procent av männen dagligen och 28 procent av kvinnorna. Skillnaderna i tobaksrökningen mellan de olika socioekonomiska befolkningsgrupperna utgör de viktigaste faktorerna när det gäller att beskriva hälsoskillnaderna de nämnda grupperna emellan.

Även om det dagliga tobaksrökandet bland unga har minskat under 2000-talet, är cigarettretningen i ett internationellt perspektiv vanligare bland finländska ungdomar än bland andra. Enligt en undersökning av ungas hälsovanor 2007 använde 19 procent av pojkarna och 20 procent av flickorna i åldern 14—18 år dagligen tobaksprodukter. Dessutom är de socioekonomiska skillnaderna i fråga om de ungas rökvanor likartade som för personer i arbetsför ålder, dvs. tobaksrökningen var vanligare bland elever i yrkeslä-

roanstalter än i gymnasier. 2005 rökte mer än 41 procent av dem som gick i yrkesutbildning dagligen, medan motsvarande andel samma år för gymnasisternas del var 13 procent.

1.3 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet

Sverige

Sverige fick i likhet med Finland rätt att begränsa resandeimporten av tobaksprodukter inom EU:s inre marknad fram till utgången av 2003. Det undantag Sverige ursprungligen förhandlade sig fram till i samband med sina anslutningsförhandlingar sträckte sig dock inte lika långt som Finlands motsvarande undantag, utan Sverige måste redan 2000 införa vissa begränsningar i resandeimporten av cigaretter. Från början av juli 2000 begränsades mängden accisfria tobaksprodukter till 400 cigaretter eller 200 cigarriller eller 100 cigarrer eller 550 gram cigarettobak. Vid ingången av 2004 blev resandeimporten helt fri.

Åren 1996 och 1997 höjdes tobaksaccisen i Sverige med över 50 procent. Trots de kraftiga accisförhöjningarna sjönk avkastningen av tobaksacciserna till följd av en betydande nedgång i försäljningen av accisbelagda cigaretter. Som en följd av accisförhöjningen uppstod en omfattande illegal marknad för tobaksprodukter i Sverige. Bl.a. trefaldigades tullens beslag av cigaretter under åren 1996—1998. Även om Sverige reagerade på den tilltagande illegala handeln genom att 1998 sänka tobaksacciserna lyckades man inte helt eliminera den svarta marknaden. I Sverige har man även sett tecken på att illegala tobaksprodukter kommer ut på marknaden via det lagliga distributionsnätet.

Efter 1998 justerades tobaksacciserna inte förrän 2004, då Sverige införde en 90 procents minimiaccis på cigaretter. Avsikten med detta var att motverka den ökande mängden lågpriscigaretter. Därefter har Sverige 2006 höjt minimiaccisen till 100 procent. Dessutom har Sverige både 2007 och 2008 gjort måttliga förhöjningar av accisen per enhet på cigaretter. 2007 höjdes accisen i den populäraste prisklassen med cirka

15 procent och höjningen 2008 ligger kring fem procent.

Estland

Estland fick i samband med sitt anslutningsavtal möjlighet att under en övergångsperiod fram till den 31 december 2009 tillämpa lägre tobaksacciser än vad EU:s minimiaccisnivåer förutsatte, på villkor att Estland gradvis anpassar sina accisnivåer i riktning mot minimiaccisnivåerna. I början av 2008 höjde Estland accisen på cigaretter med drygt 20 procent och accisen på rulltobak med cirka 13 procent.

Priset i euro för ett paket cigaretter (20 st. per paket) i Finland och Estland i början av 2008

Prisklass	Finland	Estland
Billigaste paketet	3,2	1,0
Paket med medelpris	3,9	1,4
Paket med Premium pris	4,4	1,8

Estlands parlament godkände den 14 juni 2007 en lagändring enligt vilken accisen på cigaretter höjs den 1 juli 2008 så, att Estland till följd av accisförhöjningen kan nå upp till den av EU stipulerade minimiaccisnivån, förutsatt att accisförhöjningen till fullo återspeglas i cigaretterpriserna. Samtidigt upphör de gamla medlemsstaternas, inklusive Finlands, rätt att begränsa resandeimporten av cigaretter från Estland. Däremot kommer Estland att höja accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter samt accisen på pip- och cigaretttobak till EU:s minimiaccisnivå först den 1 januari 2010, vilket ger Finland rätt att fram till dess hålla kvar begränsningarna i resandeimporten av nämnda produkter.

Vid vilken tidpunkt Estland når minimiaccisnivån för cigaretter är beroende av prisutvecklingen för cigaretter i den populäraste prisklassen i Estland. Enligt EU:s bestämmelser om minimiaccisnivån ska accisen på cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen vara minst 57 procent av produktens detaljhandelspris inklusive alla skatter och samtidigt minst 64 euro per 1 000 cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen. Det första kriteriet uppfyller Estlands cigarettacciser redan idag, medan Estlands tobaksaccis i den

mest efterfrågade prisklassen i början av 2008 låg på cirka 43 euro per 1 000 cigaretter.

För att minimiacciskravet ska uppfyllas genom de accisnivåer som trädde i kraft i början av juli 2008 måste priserna i de mest efterfrågade prisklasserna stiga med nästan 50 procent jämfört med priserna i den i början av 2008 fastställda mest efterfrågade prisklassen. Det är upp till Estland att själv fastställa den mest efterfrågade prisklassen och slå fast den tidpunkt då eventuella ändringar beaktas. För närvarande verkar det som minimiacciskravet inte kan uppfyllas förrän tidigast i början av 2009. Men det är inte uteslutet att Estland når EU:s minimiaccisnivå redan tidigare. I varje händelse måste Estland senast till slutet av 2009 höja sin tobaksaccis till den stipulerade miniminivån.

1.4 Bedömning av nuläget

I Finland har priserna på tobaksprodukter de senaste tio åren stigit i samma takt som de allmänna konsumentpriserna. Prisutvecklingen har påverkats av tobaksaccisens uppbyggnad så, att när priserna på tobaksprodukter stiger så stiger accisbeloppen automatiskt. Det faktum att priserna på tobaksprodukter har stigit i takt med inflationen innebär dock att tobakspriserna reellt sett har varit oförändrade. Samtidigt kan det från social- och hälsosynpunkt anses som ett missförhållande att tobaksrökningen inte har minskat i tillräcklig grad, utan konsumtionen av tobaksprodukter har de senaste åren legat på relativt oförändrad nivå. Särdeles problematiska är de stora skillnaderna i rökandet mellan de olika socialgrupperna och det faktum att skillnaderna med åren har blivit större.

Tobaksrökning inleds i unga år. Därmed uppstår även skillnader i rökningsbeteendet mellan de olika socialgrupperna. Hur allmänt utbredd tobaksrökningen är bland unga påverkas i betydande grad av priserna på de tillbudsstående tobaksprodukterna, för enligt gallupundersökningar bland 12—17-åringar är penningåtgången den främsta anledningen till att inte röka. I det perspektivet är det viktigt, att utbudet av billiga tobaksprodukter på marknaden är så litet som möjligt.

Fördelen med nuvarande tobaksaccisystem är att man i Finland med hjälp av bestämmelsen om minimiaccis har lyckats begränsa spridningen av billiga cigaretter och finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter på marknaden. Accisen på sådana lågprisprodukter ska alltid vara minst 90 procent av tobaksaccisen på cigaretter eller motsvarande finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen. När de mest efterfrågade cigaretterna på marknaden ligger i de dyraste prisklasserna har detta i praktiken lett till, att man för lågprisprodukter alltid har varit tvungen att betala nämnda minimiaccis. Bestämmelsen höjer accisen på lågprisprodukter så, att prisspannet för produkterna på marknaden är snävare än vad annars vore fallet.

Tack vare bestämmelsen om minimiaccis har prisskillnaderna mellan två produktgrupper kunnat utjämnas, dvs. mellan cigaretter å ena sidan och finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter å andra sidan. Bestämmelsen om minimiaccis har dock ingen inverkan på skillnaderna i accisbelastning mellan dessa två produktgrupper. Accisen på cigaretter som man rullat själv är oavsett beräkningssätt till sitt eurobelopp lägre än den accis som tas ut för industriellt tillverkade cigaretter. T.ex. är accisen på cigaretter i mellanprisklassen som man rullat själv fem-sex cent per stycke oberoende av mängden rulltobak, medan accisen på fabriktillverkade cigaretter i mellanprisklassen är drygt 11 cent per stycke.

Det bör noteras att en del av skillnaderna i accis har sin förklaring i rulltobakens lägre pris i förhållande till fabriktillverkade cigaretter, där priset påverkas av de högre produktionskostnaderna. Priset på en fabriktillverkad cigarett i mellanprisklassen är cirka 20 cent per stycke, medan priset på en cigarett som man rullat själv i mellanprisklassen är 10—11 cent per stycke inklusive priset på filter och cigarettpapper.

Till följd av det låga priset på rulltobak har rulltobaken i viss mån kommit att bli en produkt som är populär bland unga. Även om majoriteten bland unga enligt en undersökning av ungas hälsovanor röker fabriktillverkade cigaretter är det vanligare bland unga tobaksrökare än bland vuxna att själv rulla sina cigaretter. Av de 14-åringar som

rökte dagligen använder 32 procent av flickorna och 28 procent av pojkarna åtminstone tidvis cigaretter som de rullat själva. Bland vuxna tobaksrökare är användningen av cigaretter som man rullat själv inte så allmänt utbredd.

Särskilt de ungas användning av cigaretter som de rullat själv borde av hälsomässiga skäl stävjas, eftersom halterna av tjära och nikotin i rulltobak varken är föremål för restriktioner eller kontroll. Halterna av tjära och nikotin i rulltobak får enligt nuvarande bestämmelser vara hur höga som helst och de behöver inte uppges för konsumenterna i varningsföreskrifterna på förpackningarna. Eftersom dessutom den som själv rullar sina cigaretter personligen avgör mängden rulltobak som används, kan ansamlingen av skadliga ämnen i kroppen bli synnerligen hög, allt medan nikotinberoendet och -behovet växer. Det har konstaterats, att nikotinberoendet i allmänhet är större bland personer som röker cigaretter som de rullat själva än bland dem som röker fabriktillverkade cigaretter, eftersom en del av nikotinet absorberas av filtret i de fabriktillverkade cigaretterna, medan rulltobaken i teorin kan rökas utan filter. Unga är mera mottagliga för nikotinets påverkan och beroende kan uppstå redan efter några cigaretter, även om det i medeltal behövs en dos av 40—50 cigaretter för att framkalla ett beroende.

När man kalkylerar nivån för tobaksaccisen är det viktigt att beräkna dess inverkan på storleken av marknaden för de inhemska accisbelagda tobaksprodukterna. Den svarta och illegala marknaden för tobaksprodukter i Finland kan sägas vara under kontroll. Samtidigt är dock resandeimportens andel av totalkonsumtionen av cigaretter stor, med beaktande av att resandeimporten från Estland har varit föremål för begränsningar. Resandeimporten av cigaretter utgjorde 2007 en lika stor andel av cigaretternas totalkonsumtion som resandeimporten av alkohol utgjorde av den totala alkoholkonsumtionen, trots att resandeimporten av alkoholhaltiga drycker från Estland har varit fri från begränsningar.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Målsättning

Propositionens målsättning är att i enlighet med regeringsprogrammet för Statsminister Matti Vanhanens andra regering höja accisen på tobak av hälsopolitiska skäl.

Genom accisförhöjningen eftersträvar man en måttlig ökning av priserna på tobaksprodukter, vilket möjliggör en förhöjning av tobaksaccisen även under de närmaste åren. Målet är att de högre priserna på tobaksprodukter inte i nämnvärd grad leder till att den inhemska försäljningen ersätts med resandeimport. På så sätt är accisförhöjningens positiva effekter på den inhemska accisbelagda konsumtionen av tobaksprodukter större än de negativa effekterna av ökad resandeimport och svarthandel.

Av hälsoskäl försöker man inrikta förhöjningen av accisen på tobak så, att de prisstegringar som följer av accisförhöjningen skjuter upp tobaksdebuten bland unga. Preventiva åtgärder bland unga är ett effektivt sätt att minska tobaksrökningen för hela befolkningen. Eftersom unga vanligtvis har mera ont om pengar än vuxna, föreslås att accisförhöjningen inriktar sig på tobaksprodukter i de lägre prisklasserna. Ett särskilt mål med accisförhöjningen är att minska de relativa skillnaderna i pris mellan cigaretter som man rullat själv och fabriksstillverkade cigaretter, eftersom cigaretter som man rullat själv i dagens läge är betydligt förmånligare än fabriksstillverkade cigaretter.

2.2 Alternativ

Effekterna av metoderna att förebygga tobaksrökning varierar och är delvis svåra att undersöka. Klart är i varje fall att de prisstegringar som följer av förhöjd tobaksaccis på ett effektivt sätt minskar tobakskonsumtionen. Enligt undersökningar som gjorts i Finland leder en tioprocentig förhöjning av tobakspriset till en fyraprocentig minskning av den inhemska tobakskonsumtionen. I undersökningen beaktas dock inte den fria resandeimporten, vilken medför att en del av ned-

gången i den inhemska konsumtionen ersätts med resandeimport.

Risken med stora accisförhöjningar är att resandeimporten och smugglingen av tobaksprodukter ökar okontrollerat, den inhemska skattebasen blir snävare och de fiskala målen med tobaksaccisen äventyras. Prisförhöjningar på inhemska tobaksprodukter sporrar lätt till både resandeimport och smuggling, eftersom det råder stora skillnader i pris mellan våra inhemska tobaksprodukter och produkter i närområdena. Det ligger också nära till hands att en del av resandeimporten av tobaksprodukter tillsammans med smuggeltobaken söker sig ut på den illegala förmedlingsmarknaden.

När det gäller tobaksprodukter gör en fortsatt bred skattebas det möjligt att koncentrera de övriga tillsyns- och kontrollåtgärderna på merparten av de cigaretter som konsumeras. En laglig tobaksmarknad i Finland möjliggör kontroll av tobaksprodukternas sammansättning, marknadsföring och försäljning. Svarthandeln av tobak innebär obefintlig ålderskontroll och det är fara för att en del av tobaksprodukterna på den svarta marknaden blir tillgängliga för minderåriga.

Genom att tobaksaccisen består av ett flertal olika element kan accisförhöjningen genomföras på flera olika sätt. För cigaretternas del föreslås accisförhöjningen ske genom att höja accisens värderelaterade del. Alternativt kan accisen på cigaretter justeras genom att höja accisen per enhet på cigaretter. Genom måttliga förhöjningar av den värderelaterade accisen och accisen per enhet förskjuts tyngdpunkten av accisförhöjningen i riktning mot lågpriscigaretter. Fördelen med en förhöjning av den värderelaterade delen av accisen är dock, att den mekanismen förstärks enligt vilken accisbeloppen i fortsättningen stiger i takt med stigande detaljhandelspriser.

När det gäller tobaksprodukter är accisens uppbyggnad i Finland i stor utsträckning historiskt betingad och accisen är i huvudsak relaterad till produktens värde. Det har inte funnits behov av höga acciser per enhet, eftersom det nuvarande tobaksaccissystemet har gett Finland fördelen att med hjälp av bestämmelserna om minimiaccis i viss mån kunna förhindra att lågpriscigaretter och

finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter har kommit ut på marknaden. Accisen på sådana lågprisprodukter ska alltid vara minst 90 procent av tobaksaccisen på cigaretter eller motsvarande finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen. Eftersom den mest efterfrågade prisklassen för cigaretternas del hör till marknadens dyraste sortiment har bestämmelsen lett till, att accisen på billigare produkter i praktiken alltid har legat på nämnda minimiaccisnivå.

En ytterligare förhöjning av minimiaccisnivån innebär att prisspannet för produkterna på marknaden blir snävare än vad nu är fallet. Om man vill behålla skattebasen är det motiverat med cigaretter i olika prisklasser på marknaden så att inte konsumtionen styrs över till produkter som har inhandlats på den svarta marknaden. En höjd minimiaccisnivå berör även de olika marknadsaktörerna på ett mycket varierande sätt, ett faktum som kan öka osäkerheten på tobaksmarknaden. Dessutom innebär en kraftigt höjd minimiaccisnivå ett minskat urval av metoder att i fortsättningen justera acciserna. Eftersom accisbelastningen för de billigare cigaretternas och rulltobakens del är bunden till den mest efterfrågade prisklassen, kan tobaksindustrin påverka den relativa accisbelastningen för produkter i de olika prisklasserna.

Genom att rikta förhöjningen av tobaksaccisen på olika sätt till olika slag av produkter och produkter med olika pris kan man försöka eftersträva att accisförhöjningens sociala och hälsomässiga verkningar blir effektfulla. Å andra sidan kan en kraftigare prisförhöjning på en produkt leda till att konsumtionen söker sig över till en annan produkt. Det är mycket vanskligt att beräkna dessa sinsemellan motstridiga konsekvenser.

I propositionen föreslås att accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjs 2,5 gånger mera än på andra tobaksprodukter. Alternativet är att förhöjningen sker i linje med accisförhöjningen på andra produkter. Detta kan i så fall leda till att en del av dem som röker fabriksstillverkade cigaretter i stället för att minska sitt rökande börjar använda billigare cigaretter som de rullat själva. Genom att rikta accisförhöj-

ningen till rulltobak kan man dämpa övergången till cigaretter som man rullat själv.

2.3 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås, att accisen på cigaretter, cigarrer och cigarriller samt pip- och cigarettobak höjs med i medeltal 10 procent och accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med i medeltal 25 procent.

Accisen på cigaretter höjs så, att den värderelaterade accisen stiger till 52 procent av detaljhandelspriset. Förhöjningen är två procentenheter i förhållande till nuvarande skattebas. För cigaretter föreslås accisen per enhet ligga på oförändrad nivå 15,13 euro per 1 000 stycken. Dessutom föreslås att minimiaccisen på cigaretter höjs med en procentenhet till 91 procents nivå. Det innebär att den accis som betalas på cigaretter i alla kategorier blir minst 91 procent av tobaksaccisen på cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen. Genom förhöjningen av minimiaccisen garanterar man, att accisförhöjningen till sitt eurobelopp blir lika stor i alla prisklasser. Samtidigt förskjuts tyngdpunkten av accisförhöjningen markant i riktning mot billigare cigaretter.

När det gäller cigarrer och cigarriller föreslås en förhöjning av accisen med två procentenheter till 24 procent av detaljhandelspriset. Accisen per enhet på pip- och cigarettobak höjs till 6,50 euro per kilogram. Den värderelaterade accisen på pip- och cigarettobak förblir oförändrad.

Accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjs så, att både den värderelaterade accisen och accisen per enhet stiger. Accisen per enhet höjs till 6,50 euro per kilogram och den värderelaterade accisen till 52 procent av detaljhandelspriset. Även för finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter föreslås att den minimiaccis som ska betalas höjs med en procentenhet till 91 procents nivå.

Accisen på cigarettpapper och andra produkter som innehåller tobak föreslås förbli oförändrad.

Dessutom föreslås som en övergångsbestämmelse, att i tobaksaccis för cigaretter ska betalas minst 122,50 euro per 1 000 ci-

garretter fram till utgången av 2009. Den accisen har fr.o.m. början av 2008 varit 110,37 euro per 1 000 cigarretter. Genom övergångsbestämmelsen garanterar man att accisförhöjningen även beaktas i minimiaccisbeloppet för 2009. Den minimiaccis som ska betalas för lågpriscigarretter beräknas på basis av accisen på cigarretter i den mest efterfrågade prisklassen det året och den mest efterfrågade prisklassen beräknas utgående från statistiska uppgifter året innan. Utan denna övergångsbestämmelse hade minimiaccisen 2009 bort beräknas på basis av prisuppgifterna 2008, som inte innehåller några accisförhöjningar. På motsvarande sätt bestäms att i tobaksaccis för finskuren tobak avsedd att rullas till cigarretter ska 2009 betalas minst 60,00 euro per kilogram.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Som en följd av den föreslagna förhöjningen av accisen på tobak beräknas statens inkomster av tobaksacciser 2009 öka med cirka 35 miljoner euro jämfört med en situation med oförändrade acciser.

Förhöjningen av tobaksaccisen på cigarretter innebär att prisförhöjningens tyngdpunkt förskjuts i riktning mot billigare cigarretter, för vilkas del priserna enligt gjorda kalkyler stiger med cirka nio procent. Priserna på dyrare cigarretter stiger med cirka 6,5 procent. Det betyder att priset på ett cigarrettpaket som innehåller 20 cigarretter stiger med 29 cent såväl i den billigaste prisklassen som i den mest efterfrågade prisklassen. Tabellen nedan utvisar den kalkylerade prisförändringen för tobaksprodukter i olika prisklasser. I priskalkylen har man räknat med, att accisförhöjningarna till fullo återspeglas i tobakspriserna.

Accisförhöjningens inverkan på tobaksprodukternas pris

	Nuvarande pris	Nytt kalkylerat pris	Prishöjning
<i>Cigarretter</i>			
— mest efterfrågad prisklass	4,30 euro/20 st	4,59 euro/20 st	0,29 euro/20 st
— billig prisklass	3,50 euro/20 st	3,79 euro/20 st	0,29 euro/20 st
<i>Finskuren tobak avsedd att rullas till cigarretter</i>			
— mest efterfrågad prisklass	2,95 euro/30 g	3,44 euro/30 g	0,49 euro/30 g
— billig prisklass	2,50 euro/30 g	2,96 euro/30 g	0,46 euro/30 g

Även i fråga om finskuren tobak avsedd att rullas till cigarretter sker accisförhöjningen med lätt förskjutning i riktning mot billigare produkter, där prisökningen är cirka 18 procent. Priset i den mest efterfrågade prisklassen stiger med drygt 16 procent från 2,95 euro till 3,44 euro per 30 gram.

Accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigarretter, som utgör 99 procent av all rulltobak, stiger enligt förslaget 2,5 gånger mer än accisen på andra tobaksprodukter. Avsikten med denna kraftigare förhöjning är

att öka accisbelastningen för den finskurna tobaken avsedd att rullas till cigarretter så, att de relativa skillnaderna i pris mellan cigarretter som man rullat själv och industriellt tillverkade cigarretter minskas.

Effekten av accisförhöjningen är att priset i euro på en cigarrett stiger ungefär lika mycket oberoende av om cigarretten är fabrikstillverkad eller om man rullat den själv. Priserna på finskuren tobak avsedd att rullas till cigarretter stiger dock relativt sett cirka två gånger mer än priserna på fabrikstillverkade

cigarretter. Priset på en fabriksstillverkad cigarrett stiger med 1,4 cent, medan priset på en cigarrett som man rullat själv stiger med 1,2—1,5 cent, beroende på prisklass och mängden tobak man rullar in i cigarretten.

Efter att accisförhöjningen är genomförd kostar en fabriksstillverkad cigarrett i den mest efterfrågade prisklassen cirka 23 cent per stycke, en billig cigarrett cirka 19 cent per stycke och en cigarrett som man rullat själv i den mest efterfrågade prisklassen 12—13 cent per stycke, beroende på mängden rulltobak, varvid i sistnämnda fall priset på filter och cigarrettpapper har beaktats.

Priset på cigarrer beräknas till följd av accisförhöjningen stiga med i snitt 3,5 procent. Priset på en cigarr i medelprisklassen stiger från 49 cent per stycke till cirka 51 cent per stycke.

Tobaksaccisförhöjningens inflatoriska inverkan prognostiseras till 0,2 procentenheter, dvs. ändringen i konsumentprisindexet förutspås till följd av accisförhöjningen vara 0,2 procentenheter större än om förhöjningen inte genomförs. Det innebär att de utgifter i den offentliga ekonomin som är bundna till konsumentprisindexet beräknas öka en aning till följd av förhöjningen av tobaksaccisen. Till de viktigaste av dessa indexbundna utgiftsposter räknas de privata hushållens sociala förmåner, som t.ex. pensioner.

I uppskattningen av den statistikförda konsumtionsminskningen har som elasticitetsfaktor för tobaksprodukternas del använts -0,6 för cigarretter och -0,5 för finskuren tobak avsedd att rullas till cigarretter. Dessutom kommer en del av den statistikförda konsumtionsminskningen att ersättas med ökad resandeimport, en omständighet som har beaktats i prognoserna för den totala konsumtionen.

En effekt av att detaljhandelspriserna på tobaksprodukter stiger till följd av accisförhöjningen är att den skattebas som relateras till tobaksaccisen, dvs. den statistikförda konsumtionen av tobaksprodukter beräknas minska med knappt fem procent jämfört med en situation med oförändrade acciser. Dessutom beräknas minskningen av konsumtionen av både fabriksstillverkade cigarretter och cigarretter som man rullat själv till en del ersättas med resandeimport. På grund av den

ökande resandeimporten beräknas minskningen i totalkonsumtionen av tobaksprodukter dock stanna vid cirka 2,5 procent jämfört med en situation med oförändrade acciser.

Bedömningen av effekterna av accisförhöjningarna försvåras av att olika faktorer den närmaste framtiden påverkar konsumtionen av tobaksprodukter på olika sätt. Nedgången i tobakskonsumtionen kan bli mindre än vad man förutspått, om en del av konsumenterna i stället för att minska sitt tobaksrökande flyttar över från en produkt till en annan. Det är även möjligt att den till accisförändringen relaterade nedgången i tobakskonsumtionen realiseras endast på lång sikt. Dessutom är det inte uteslutet att resandeimporten ökar mer än väntat. När det gäller resandeimporten är ökningspotentialen väldigt långt beroende av när importen av cigarretter från Estland blir fri från restriktioner. Å andra sidan kan införande av eventuella begränsningar i form av varningsföreskrifter om hälsoriskerna i samband med resandeimporten innebära, att importökningen blir måttligare än man trott. Dessutom är tobaksrökningen hela tiden föremål för en mängd olika åtgärder tack vare vilka konsumtionen av tobaksprodukter kan minska mer än beräknat.

Propositionens näringspolitiska konsekvenser bedöms som obetydliga. Det kan antas, att efterfrågan till följd av den ökande resandeimporten delvis flyttas över till produkter som inhandlats utomlands. Den omständigheten väntas dock inte ha några effekter på sysselsättningen, eftersom tobaksprodukter med några få undantag inte tillverkas i Finland.

Den föreslagna förhöjningen av tobaksaccisen berör dock de olika aktörerna inom tobaksindustrin på olika sätt, beroende på vilket delområde av marknaden företagen koncentrerar sin verksamhet på. Det här kan leda till en situation där tobaksmarknaden blir mera koncentrerad än tidigare. Effekten av detta kan även förmärkas i de olika aktörernas verksamhetsförutsättningar i Finland och den vägen bl.a. påverka sysselsättningen.

3.2 Samhälleliga konsekvenser

Sociala och hälsomässiga konsekvenser

Som en följd av accisförhöjningen beräknas konsumtionen av tobaksprodukter och därmed även tobaksrökningens negativa hälsoeffekter minska. De hälsomässiga effekter som följer av lägre tobakskonsumtion realiserar dock endast på lång sikt, efter flera år eller kanske årtionden. Vid sidan av utvecklingen för hela befolkningen kan ett minskat tobaksrökande förmodas utjämna de hälsomässiga skillnaderna mellan olika socialgrupper, eftersom tobaksrökning är vanligare i de lägre inkomstklasserna.

Det är sannolikt, att tobakskonsumtionen bland unga är mera känslig för prisförhöjningar än för vuxna, eftersom ungdomar inte har samma tillgång till pengar och accisförhöjningen riktar sig till billigare tobaksprodukter som är populära bland yngre konsumenter. När det gäller accisförhöjningen på cigaretter ligger betoningen på lågprisprodukter och den kraftigare förhöjningen av accisen på rulltobak beräknas i viss mån dämpa övergången till billigare cigaretter som man rullar själv. Till detta ska läggas att yngre inte i samma utsträckning som äldre har möjlighet att förse sig med tobaksprodukter genom resandeimport.

Konsekvenser för den allmänna ordningen och säkerheten

Accisförhöjningen på tobaksprodukter kan leda till ökad smuggling av tobak, eftersom det är stora skillnader i pris på tobaksprodukter mellan Finland och dess närområden. Dessutom kan större prisdifferenser leda till ökad s.k. svarthandel, där som resandeimport lagligen införda tobaksprodukter illegalt distribueras ut i landet. Det företas 5,6 miljoner resor mellan Finland och Estland varje år och tobaksprodukterna är med hänsyn till både storlek och vikt lätta att föra med sig i stora mängder. Vid sidan av den traditionella smugglingen och resandeimporten finns det risk för ökad tobakshandel via Internet, en sak som det redan finns belägg för.

Det bör noteras att den ökande illegala handeln inte har negativa konsekvenser en-

bart för statens skatteintäkter, utan den illegala handeln finansierar organiserad brottslighet och omintetgör tillsynen av försäljningsrestriktionerna. Det är fara värt att en del av de tobaksprodukter som kommit ut på den illegala marknaden hamnar hos unga konsumenter. Konsumtionen av tobak som anskaffats på den illegala marknaden är problematisk även av den anledningen, att t.ex. varumärkesförfalskade varor enligt undersökningar som gjorts på tulllaboratoriet ofta är mera menliga för hälsan än de i hemlandet saluförda tobaksprodukterna, beträffande vilka halten av skadliga ämnen är föremål för särskilda restriktioner och kontroller.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet och har samband med regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering av den 19 april 2007.

Propositionen baserar sig på den av social- och hälsoministeriet för beredningen av tobakspolitiska åtgärder tillsatta arbetsgruppens mellanrapport av den 8 maj 2008. Arbetsgruppen föreslog, att accisen på tobaksprodukter höjs två gånger under Matti Vanhanens andra regeringsperiod. Enligt arbetsgruppens åsikt bör accisförhöjningarna vara måttliga och ske stegvis. Enligt arbetsgruppens förslag genomförs den första förhöjningen vid ingången av 2009 och den andra vid ingången av 2010. Dimensioneringen och inriktningen av den andra förhöjningen bestäms på basis av den första förhöjningens inverkan på resandeimporten av tobak, den svarta marknaden och smugglingen. Dimensioneringen påverkas dessutom av hur accisförhöjningen återspeglas i priserna på tobaksprodukterna.

Enligt arbetsgruppens förslag riktar sig accisförhöjningen av hälsomässiga skäl till billigare tobaksprodukter så, att de mindre bemedlade konsumenterna, i synnerhet unga, av den orsaken minskar sitt tobaksrökande. Den första förhöjningen genomförs enligt förslaget den 1 januari 2009 så, att accisen på cigaretter, cigarrer och cigarriller samt pipetobak höjs med 10 procent. Accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjs med 25 procent.

5 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2009 och avses bli behandlad i samband med den.

6 Ikraftträdande

Ändringarna av tobaksaccislagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

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 av den 29 december 1994 om tobaksaccis (1470/1994),
sådan bilagan lyder delvis ändrad i lag 922/2001, som följer:

Denna lag träder i kraft den _____ 20 .

Helsingfors den 15 september 2008

Republikens President

TARJA HALONEN

Finansminister *Jyrki Katainen*

*Bilaga***ACCISTABELL**

Produkt	Produkt-grupp	Euro/enhet	Procent av detaljhandelspris
Cigarretter	1.	15,13/1000 st	52,0
Cigarrer och cigarriller	2.	—	24,0
Pip- och cigarrettobak	3.	6,50/kg	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigarretter	4.	6,50/kg	52,0
Cigarrettpapper	5.	—	60,0
Annan produkt som innehåller tobak	6.	—	60,0

För cigarretter ska i tobaksaccis betalas minst 91 procent av tobaksaccisen för cigarretter i den mest efterfrågade prisklassen. För finskuren tobak avsedd att rullas till cigarretter ska i tobaksaccis betalas minst 91 procent av tobaksaccisen för finskuren tobak avsedd att rullas till cigarretter, i den mest efterfrågade prisklassen.

Tobaksaccisen för cigarretter är t.o.m. den 31 december 2009 minst 122,50 euro per 1 000 stycken cigarretter. Tobaksaccisen för finskuren tobak avsedd att rullas till cigarretter är t.o.m. den 31 december 2009 minst 60,00 euro per kilogram.

Tullstyrelsen fastställer de mest efterfrågade prisklasserna för cigarretter och finskuren tobak avsedd att rullas till cigarretter.

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av bilagan till lagen om tobaksaccis

I enlighet med riksdagens beslut
ändras bilagan till lagen av den 29 december 1994 om tobaksaccis (1470/1994),
sådan bilagan lyder delvis ändrad i lag 922/2001, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den

20 .

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

Produkt	Produkt-grupp	Euro/enhet	Procent av detaljhandelspris
Cigaretter	1.	15,13/1000 st.	50,0
Cigaretter och cigariller	2.	—	22,0
Pip- och cigarettobak	3.	3,62/kg	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4.	3,62/kg	50,0
Cigarettpapper	5.	—	60,0
Annan produkt som innehåller tobak	6.	—	60,0

*Föreslagen lydelse***ACCISTABELL**

Produkt	Produkt-grupp	Euro/enhet	Procent av detaljhandelspris
Cigaretter	1.	15,13/1000 st.	52,0
Cigaretter och cigariller	2.	—	24,0
Pip- och cigarettobak	3.	6,50/kg	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4.	6,50/kg	52,0
Cigarettpapper	5.	—	60,0
Annan produkt som innehåller tobak	6.	—	60,0

Gällande lydelse

För cigaretter skall i tobaksaccis betalas minst 90 procent av tobaksaccisen för cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen. För finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter, skall i tobaksaccis betalas minst 90 procent av tobaksaccisen för finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter, i den mest efterfrågade prisklassen.

Den ovan avsedda minimiaccisen uppbärs inte till den del uppbörden av minimiaccisen höjer cigaretternas eller den finskurna, för rullning av cigaretter avsedda tobakens total-skatt till högre nivå än 90 procent av total-skatten för cigaretter eller finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter, i den mest efterfrågade prisklassen. Med totalskatten avses

Föreslagen lydelse

För cigaretter ska i tobaksaccis betalas minst 91 procent av tobaksaccisen för cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen. För finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter ska i tobaksaccis betalas minst 91 procent av tobaksaccisen för finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter, i den mest efterfrågade prisklassen.

Tobaksaccisen för cigaretter är t.o.m. den 31 december 2009 minst 122,50 euro per 1 000 stycken cigaretter. Tobaksaccisen för finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter är t.o.m. den 31 december 2009 minst 60,00 euro per kilogram.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

beloppet av tobaksaccisen och mervärdeskat-
ten på produkten.

Tullstyrelsen fastställer de mest efterfråga-
de prisklasserna för cigarretter och finskuren
tobak avsedda att rullas till cigarretter.

Tullstyrelsen fastställer de mest efterfråga-
de prisklasserna för cigarretter och finskuren
tobak avsedd att rullas till cigarretter.
