

RP 94/2011 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 § i och bilagan till lagen om tobaksaccis

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om tobaksaccis ändras. Accisen på cigaretter, cigarrer och cigariller samt pip- och cigarettobak föreslås bli höjd med i genomsnitt 10 procent. Accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjs med i genomsnitt 25 procent. Höjningarna gäller i huvudsak accisen per enhet för tobaksprodukter.

Till följd av höjningen uppskattas priserna på cigaretter stiga med i genomsnitt 7,8 procent och priserna på finskuren tobak avsedd

att rullas till cigaretter med i genomsnitt 18,7 procent. Priset på finskuren tobak när den rullats till cigaretter beräknas i cent stiga i genomsnitt lika mycket som priset på fabriksstillverkade cigaretter.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2012 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2012.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
MOTIVERING	3
1 Nuläge	3
1.1 Lagstiftning	3
1.2 Praxis	5
1.3 Tobaksbeskattning i vissa medlemsstater i EU	7
1.4 Bedömning av nuläget	9
2 Målsättning och de viktigaste förslagen	10
2.1 Målen	10
2.2 Genomförandalternativ	10
2.3 De viktigaste förslagen	10
3 Propositionens konsekvenser	11
3.1 Ekonomiska konsekvenser	11
3.2 Samhälleliga konsekvenser	12
4 Beredningen av propositionen	13
5 Samband med andra propositioner	13
6 Ikraftträdande	13
LAGFÖRSLAG	14
Lag om ändring av 1 § i och bilagan till lagen om tobaksaccis	14
BILAGA	15
BILAGA	16
PARALLELLTEXT	16
Lag om ändring av 1 § i och bilagan till lagen om tobaksaccis	16
BILAGA	17

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning

Nationell lagstiftning

Grunderna för accisen på tobaksprodukter och själva accisbeloppen bestäms i lagen om tobaksaccis (1470/1994), nedan *tobaksaccislagen*. Tobaksaccis tas ut för cigaretter, cigarrer och cigariller samt pip- och cigaretto-bak. Pip- och cigaretto-bak är i beskattningshänseende delad i två separata produktgrupper, dvs. finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter samt annan pip- och cigaretto-bak. Tobaksaccis tas även ut för andra produkter som innehåller tobak och för cigarettpapper. På beskattningsförfarandet tillämpas punkt-skattelagen (182/2010).

Tobaksaccislagen innehåller definitioner av tobaksprodukter samt grunder för påförande av accis. Tobaksaccis ska betalas enligt accistabellen i bilagan till lagen. Accisen fastställs på grundval av produktens detaljhandelspris. Med detaljhandelspris avses det detaljhandelspris som den accisskyldige har uppgett. För cigaretter, pip- och cigaretto-bak samt finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter bestäms accisen dessutom som en accis per enhet.

Tobaksaccisen höjdes senast genom lagarna 748/2008 och 1021/2009 om ändring av lagen om tobaksaccis, vilka trädde i kraft vid ingången av 2009 och 2010. På cigaretter ska för närvarande betalas en accis per enhet om 17,50 euro per 1 000 stycken samt en värde-relaterad accis om 52 procent av detaljhandelspriset. På cigarrer och cigariller är accisen 25 procent av detaljhandelspriset. På pip- och cigaretto-bak betalas en accis per enhet om 8,50 euro per kilogram samt en värde-relaterad accis om 48 procent av detaljhandelspriset. På finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter betalas en accis per enhet om 10 euro per kilogram samt en värde-relaterad accis om 52 procent av detaljhandelspriset. Accisen på andra produkter som

innehåller tobak och på cigarettpapper är 60 procent av detaljhandelspriset.

För cigaretter och finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter ska dessutom betalas ett accisbelopp som alltid är minst minimiaccisen enligt accistabellen. Minimiaccisens struktur ändrades i samband med genomförandet av rådets direktiv om tobaksbeskattningen genom en lag om ändring av lagen om tobaksaccis (1125/2010) som trädde i kraft vid ingången av 2011, så att minimiaccisen baserar sig på en accis per enhet. Minimiaccisen på cigaretter är 131,50 euro per 1 000 stycken och på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter 68,50 euro per kilogram. Tidigare räknades minimiaccisen som en procentandel av tobaksaccisen i den mest efterfrågade prisklassen. Minimiaccis tillämpas i regel på sådana cigaretter och finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter som säljs till ett lägre pris än det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset. I praktiken har minimiaccisen på cigaretter 2011 blivit tillämplig då priset på cigaretter är högst 4,38 euro per 20 stycken. Nästan hälften av de beskattade cigaretterna omfattas för närvarande av minimiaccisen. Minimiaccis tillämpas på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter vars pris är högst 112,50 euro per kilogram, dvs. 3,37 euro för en 30 grams tobakspåse. Deras andel utgör ungefär en fjärdedel av skattebasen för finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter.

Som detaljhandelspris för tobaksprodukter som i strid med gällande bestämmelser eller för annat ändamål än kommersiell försäljning förts in i landet anses motsvarande produkters detaljhandelspris i Finland. Om motsvarande produkter inte finns här, bestäms accisen för cigaretter och finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter i enlighet med minimiaccisen. Såsom beskattningsvärde för andra tobaksprodukter betraktas produktgruppens genomsnittliga detaljhandelspris, som fastställs av Tullstyrelsen.

EU:s lagstiftning

Cigaretter, cigarrer och cigariller, finskuren tobak samt annan pip- och cigarettobak omfattas av Europeiska unionens harmoniserade punktskattelagstiftning. Andra produkter som innehåller tobak samt cigarettpapper omfattas inte av unionens lagstiftning, men påförs nationell punktskatt i Finland.

Bestämmelser om den harmoniserade tobaksbeskattningen som är förpliktande för medlemsstaterna ingår i direktivet om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror 2011/64/EU, nedan *tobaksaccisdirektivet*. Medlemsstaterna kan nationellt fritt justera nivån och strukturen för skatten utifrån egna politiska utgångspunkter så länge de följer minimiaccisnivåerna och definitionerna på tobaksvaror i tobaksaccisdirektivet samt andra bestämmelser i anslutning till beskattningen och dess struktur.

I tobaksaccisdirektivet föreskrivs om miniminivåer genom vilka målet är att gradvis harmonisera accis- och prisnivåerna för tobaksprodukter på den inre marknaden. De stora prisskillnaderna på den inre marknaden leder till handel och smuggling över gränserna, vilket snedvrider konkurrensen och kan omtint göra medlemsstaternas strävanden att föra bland annat en hälsorelaterad tobaksaccispolitik. Gemensamma skattenivåer och enhetliga definitioner på skattepliktiga produkter minskar möjligheterna att skaffa liknande produkter i ett land där skattenivån är väsentligt annorlunda. En kraftig variation i skattebelastningen i olika medlemsländer kan orsaka betydande snedvridningar i konkurrensen. Att ytterligare tillnärma punktskattesatserna främjar däremot för sin del arbetet för att bekämpa smuggling och bedrägerier.

Enligt tobaksaccisdirektivet ska medlemsstaterna tillämpa både en punktskatt per enhet och en värderelaterad punktskatt på cigaretter så att den sammanlagda miniminivån för den totala punktskatten utgör minst 57 procent av det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset på cigaretter. Vid beräkningen av den totala punktskatten beaktas den på kvantitet baserade punktskatten per enhet och den värderelaterade punktskatten exklusive mervärdesskatt. Vid ingången av 2014 ska

minimikravet på 57 procent höjas till 60 procent.

Enligt tobaksaccisdirektivet ska det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset beräknas med hänvisning till det totala värdet av alla cigaretter som frisläpps för konsumtion i varje medlemsstat, på grundval av detaljhandelspriset inklusive alla skatter, dividerat med den totala kvantitet cigaretter som frisläpps för konsumtion. Alla medlemsstater ska bestämma det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset senast den 1 mars varje år på grundval av uppgifter om alla sådana frisläppande för konsumtion under det föregående kalenderåret.

Punktskatten på cigaretter ska dessutom uppgå till minst 64 euro per 1 000 cigaretter från och med ingången av 2011. Från och med ingången av 2014 höjs den minsta punktskatten till 90 euro per 1 000 cigaretter, vilket innebär en höjning om 40 procent.

Medlemsstater som tar ut en punktskatt på minst 101 euro per 1 000 cigaretter på grundval av det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset, behöver inte uppfylla det ovan nämnda minimikravet på 57 procent i total punktskatt. Från och med ingången av 2014 behöver medlemsstater som tar ut en punktskatt på minst 115 euro per 1 000 cigaretter på grundval av det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset inte uppfylla minimikravet på 60 procent i total punktskatt.

Punktskatten per enhet på cigaretter måste dessutom uppfylla kravet på en viss procentuell andel av den totala skattebelastningen för cigaretter. Till och med den 31 december 2013 får den inte vara lägre än fem procent och inte högre än 76,5 procent av beloppet av den totala skattebelastning som uppkommer genom ackumulering av punktskatten per enhet och den värderelaterade punktskatten och mervärdesskatten vilka tas ut på det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset. Från och med ingången av 2014 får inte punktskatten per enhet vara lägre än 7,5 procent och inte högre än 76,5 procent av den totala skatten.

Enligt tobaksaccisdirektivet får medlemsstater ta ut en minimipunktskatt på cigaretter, om det inte utgör ett hinder för iakttagandet av strukturen för den totala punktskatten på cigaretter enligt tobaksaccisdirektivet. Syftet

med minimiaccisen är att förhindra att lågpriscigarett kommer ut på marknaden.

Enligt tobaksaccisdirektivet ska den totala punktskatten på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter från och med ingången av 2011 utgöra minst 40 procent av det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset för finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter som frisläpps för konsumtion eller minst 40 euro per kilogram. Från och med ingången av 2013 höjs den totala punktskatten till minst 43 procent eller minst 47 euro per kilogram. Från och med ingången av 2015 ska den totala punktskatten utgöra minst 46 procent eller minst 54 euro per kilogram. Från och med ingången av 2018 ska den totala punktskatten utgöra minst 48 procent eller minst 60 euro per kilogram. Och från och med ingången av 2020 ska den totala punktskatten utgöra minst 50 procent eller minst 60 euro per kilogram. Det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset för finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter beräknas på motsvarande vis som det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset för cigaretter.

Den totala punktskatten på annan pip- och cigarettobak än finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter ska från och med ingången av 2011 utgöra minst 20 procent av detaljhandelspriset, inklusive alla skatter, eller 22 euro per kilogram.

Den totala punktskatten på cigarrer eller cigariller ska från och med ingången av 2011 utgöra minst fem procent av detaljhandelspriset, inklusive alla skatter, eller 12 euro per 1 000 stycken eller per kilogram.

1.2 Praxis

Priserna på och konsumtionen av tobaksprodukter

Syftet med accishöjningarna vid ingången av 2009 och 2010 var en måttfull prishöjning på tobaksprodukter och att minska prisskillnaden mellan tobak avsedd att rullas till cigaretter och fabriksstillverkade cigaretter. Detaljhandelspriserna på rulltobak har från 2008 till utgången av 2010 stigit med över en femtedel, medan detaljhandelspriserna på cigaretter har stigit med cirka 13 procent. Den höjning av den allmänna mervärdesskatte-

procentsatsen som trädde i kraft i juli 2010 har också haft sin andel i att priserna på tobaksprodukter gått upp, eftersom värdeökningen ökar tobaksaccisens belopp och på så vis ytterligare höjer det pris på vilket mervärdesskatten beräknas. Det vägda genomsnittliga priset på cigaretter har stigit från något över fyra euro 2008 till över 4,40 euro per 20 stycken 2011, vilket ännu 2008 hörde till de dyraste prissegmenten. När det gäller marknadsstrukturen har cigarettförbrukningen sedan priserna på alla cigaretter stigit sett till hela cigarettmarknaden alltmer koncentrerats till de förmånligaste prisklasserna. Prisskillnaden mellan de billigaste och dyraste cigaretterna har ökat.

I Finland förbrukades 2010 cirka 4,7 miljarder cigaretter som beskattats i Finland. Skattebasen har smalnats med cirka fyra procent sedan 2008. De största orsakerna till detta kan anses vara att priserna gått upp till följd av de två accishöjningarna och andra tobakspolitiska åtgärder för att minska förbrukningen.

Förbrukningen även av andra tobaksprodukter har hållit på att sjunka med undantag för cigarrer och cigariller, vars skattebas har breddats något sedan 2008. Cigarrer och cigariller beskattas endast utifrån värdet på basis av detaljhandelspriset.

Skatteintäkter

Tobaksaccisens avkastning har utvecklats som följer

År	Skatteintäkt (miljoner euro)
2005	607
2006	625
2007	624
2008	630
2009	689
2010	698

Den stora ökningen av tobaksaccisens avkastning sedan 2008 har i huvudsak berott på accishöjningarna. Tobaksaccisens avkastning växer årligen även på grund av en ökning av priserna, eftersom den nuvarande skattestrukturen är starkt koncentrerad på värde. År

2011 bedöms avkastningen uppgå till 704 miljoner euro.

Cigaretter utgör cirka 90 procent av inflödet av tobaksaccis. Finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter utgör cirka 7 procent, cigarrer och cigariller cirka 2 procent samt pip- och cigarettobak, cigarettpapper och andra produkter som innehåller tobak cirka en procent.

Resandeförsel och olaglig införsel

Prishöjningen på inhemska tobaksprodukter skapar lätt sporrar för både skattefri resandeförsel och annan införsel utanför beskattningen, eftersom skillnaderna i tobaksprodukternas pris jämfört med närområdena redan färdigt är stora.

Det är svårt att definiera helt tillförlitliga mätare för resandeförsel av cigaretter och annan införsel som inte omfattas av beskattningen i Finland. Tillsammans uppskattas deras andel utgöra ungefär en femtedel av de cigaretter som förbrukats i Finland. Undersökningar som gäller resandeförsel har inte visat att resandeförseln av cigaretter ökat till följd av accishöjningarna 2009 och 2010. Resandeförseln av cigaretter beräknades ha ökat något över 3 procent 2009, men har sjunkit nästan 19 procent 2010. I början av 2011 verkar resandeförseln av cigaretter ha ökat betydligt. Det finns dock ännu ingen information om huruvida ökningen är en mera bestående trend. Den stora skillnaden i priset på cigaretter jämfört med närområdena gör också olaglig handel med tobak lockande för den organiserade brottsligheten och största delen av den illegala handeln drivs i praktiken av organiserade kriminella grupper. Eftersom det under den senaste tiden inte märkts några tecken på att den professionella illegala införseln skulle ha ökat, kan man anta att även totalförbrukningen av cigaretter har sjunkit under de senaste åren. Det finns ingen aktuell, på undersökningar baserad information om volymen av införseln av finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter.

I början av juli 2009 trädde en ändring som gällde privat införsel av tobaksprodukter i kraft i lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning (693/1976), nedan *tobaksla-*

gen. Till följd av ändringen får en resande föra in i Finland enbart föreskriven mängd sådana tobaksprodukter som inte är försedda med varningar på finska och svenska. Enligt tobakslagen får det i Finland inte utöver 200 cigaretter, 50 cigarrer, 100 cigariller och 250 gram pip- eller cigarettobak för eget bruk föras in tobaksprodukter som saknar de märkningar som krävs i tobakslagen. Begränsningarna i anslutning till varningarna på tobaksprodukter antas begränsa resandeförseln. Resandeförselns andel av totalförbrukningen av cigaretter antas dock överstiga 10 procent, även om resandeförseln från Estland, där prisnivån är klart lägre än i Finland, är begränsad på ovan beskrivet sätt.

Rökningens hälsomässiga och sociala konsekvenser

Rökning är en av de största riskfaktorerna bakom sjukfrekvens och för tidig död. Enligt uppskattning dör varannan rökare i förtid i tobaksrelaterade sjukdomar.

De direkta hälso- och sjukvårdskostnaderna för rökning relaterade sjukdomar uppgår årligen till cirka 300 miljoner euro. Andra kostnader på grund av rökning uppstår bland annat av sjukfrånvaro, arbetsoförmåga och förtidig död.

Trots att rökningen minskat finns det fortfarande ungefär en miljon rökare i Finland. Av männen i arbetsför ålder rökte 23 procent och av kvinnorna 16 procent dagligen 2010. Rökning bland män har minskat på lång sikt och även bland kvinnor har rökningen under de senaste åren börjat minska. Bland barn och unga är det ungefär var femte 16–18-åring som dagligen använder tobaksprodukter. Undersökningarna visar att ungdomar i första hand förbrukar fabrikstillverkade cigaretter, men under de två senaste åren har egenhändigt rullade cigaretter ökat i popularitet bland pojkar.

Finländarnas genomsnittliga hälsotillstånd har under de senaste åren förbättrats i många avseenden, men de socioekonomiska hälsoskillnaderna har ökat. Skillnaderna framkommer tydligt i förväntad livslängd, sjukfrekvens och levnadsvanor. Riskanvändning av alkohol och rökning orsakar uppskattningsvis upp till hälften av de socioökono-

miska skillnaderna i dödlighet bland män i arbetsför ålder. Skillnaderna märks också i de unga åldersgrupperna.

1.3 Tobaksbeskattning i vissa medlemsstater i EU

Allmänt

Under de föregående 10 åren har betydande höjningar av tobaksaccisen gjorts i EU:s medlemsstater. Förbrukningen av skattebelagda cigaretter har sjunkit med över en femtedel och skatteintäkterna ökat med cirka 15 procent sedan 2002. Samtidigt har den illegala handeln med cigaretter dock ökat märkbart i flera medlemsländer. Andelen smugglade och förfalskade cigaretter beräknas för närvarande utgöra nästan 10 procent av de cigaretter som förbrukats i EU:s medlemsstater, vilket i form av förlorad skatteinkomst motsvarar cirka 10 miljarder euro. Mer än hälften av

de smugglade och förfalskade cigaretterna har sitt ursprung utanför EU.

Mätt i skattebelastning i eurobelopp för ett cigarettpaket i medelprisklassen hör skattenivån för cigaretter i Finland till det övre genomsnittet i Europa. Beskattningen av cigaretter är hårdast i Irland, Storbritannien och Frankrike. I de övriga medlemsstaterna är beskattningen av cigaretter något strängare i Holland, Belgien, Tyskland, Danmark och Sverige än i Finland. Vid en jämförelse av skattebelastningar i eurobelopp ska man emellertid förutom prisnivåerna i de olika länderna dessutom beakta prisnivåerna i deras närområden.

I tabellen nedan presenteras i fråga om vissa av EU:s medlemsstater de vägda genomsnittspriser de uppgett för cigaretter för 2010, Eurostats prisindex för tobak som beräknats med uppgifterna för 2009 samt accisnivåerna i juli 2011.

	Vägt genomsnittspris €/20 st.	Eurostat EU27=100	Accis per enhet €/1000 st.	Värderelaterad accis %	Minimiaccis €/1000 st.
Irland	8,47	217,00	183,42	18,25	-
Storbritannien	6,27	166,00	178,60	16,50	-
Frankrike	5,40	133,00	19,59	56,99	173,00
Sverige	4,97	130,00	137,77	1,00	-
Nederländerna	4,73	111,00	135,66	8,59	156,00
Danmark	4,65*	117,00	90,58	21,65	139,08
Tyskland	4,60	119,00	90,80	21,94	**
Belgien	4,53	108,00	15,93	52,41	127,84
Finland	4,32	110,00	17,50	52,00	131,50
Italien	4,10	104,00	7,68	54,57	131,19
Österrike	3,79	97,00	34,00	42,00	111,28
Spanien	3,33	73,00	12,70	57,00	116,90
Grekland	3,13	72,00	19,66	52,45	101,76
Tjeckien	2,78	75,00	43,82	28,00	82,31
Polen	2,32	52,00	40,22	31,41	76,67
Lettland	2,21	62,00	35,22	30,50	73,26
Estland	2,21	58,00	38,35	33,00	73,00
Litauen	2,16	51,00	38,23	25,00	64,00

* År 2011

** 181,56 – mervärdesskatt

I följande tabell presenteras i fråga om vissa av EU:s medlemsstater de vägda genomsnittspriser för 2010 som de uppgett för

finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter samt accisnivåerna i juli 2011.

	Vägt genomsnittspris €/kg	Accis per enhet €/kg	Värderelaterad accis %	Minimiaccis €/kg
Irland	*	220,30	-	-
Storbritannien	*	175,08	-	-
Frankrike	170,28	-	58,57	105,00
Sverige	*	169,23	-	-
Nederländerna	116,12	50,45	13,00	65,54
Danmark	*	87,56	-	-
Tyskland	101,33	41,65	14,30	**
Belgien	81,79	7,96	31,50	43,13
Finland	123,17	10,00	52,00	68,50
Italien	*	-	56,00	79,35
Österrike	96,40	-	50,00	47,50
Spanien	90,11	8,00	41,50	75,00
Grekland	144,77	-	67,00	108,58
Tjeckien	*	54,87	-	-
Polen	73,93	25,99	31,41	-
Lettland	*	47,90	-	-
Estland	*	55,79	-	-
Litauen	*	40,26	-	-

* inte uppgivet

** 81,63 – mervärdesskatt

Sverige

I Sverige höjdes i slutet av 1990-talet tobaksaccisen med över 50 procent. Accishöjningarna ledde direkt till en ökad smuggling och handel på den svarta marknaden. Trots de stora accishöjningarna sjönk tobaksaccisintäkterna, eftersom försäljningen av accisbelagda cigaretter betydligt minskade. Accishöjningarna ledde till att det uppstod en stor marknad för illegala tobaksprodukter i Sverige. Reaktionerna på ökningen av den illegala handeln var att sänka tobaksbeskattningen några år efter höjningarna, men skatteintäkterna återgick till sin forna nivå först ungefär tio år därefter.

I Sverige övergick man vid ingången av 2011 nästan helt till accis per enhet i beskattningen av cigaretter. Accisen per enhet för cigaretter är 1,27 kronor per cigarett och den värderelaterade accisen en procent av det högsta detaljhandelspriset. Den skattstruktur för cigaretter som används i Sverige uppfyller villkoren för accis per enhet och värdere-

laterad accis i tobaksaccisdirektivet, men beskattningen är nästan uteslutande baserad på en accis per enhet. Accisen per enhet är bunden vid konsumentprisindexet. Minimiaccis behövs inte med den skattstruktur som används i Sverige.

I Sverige är skillnaderna i pris på tobaksprodukter jämfört med närområdena inte lika stora som i Finland. Dessutom skiljer sig tobaksmarknaden i Sverige från marknaden i Finland och accisfria tobaksprodukter utgör en mindre andel av förbrukningen än i Finland. I detta avseende har Sverige flexibla möjligheter än Finland att göra ändringar i nivån och strukturen för tobaksaccisen.

Ingen annan medlemsstat i EU har tills vidare övergått till att som Sverige så långt det är möjligt beskatta cigaretter per enhet. Den värderelaterade accisens storlek i de övriga medlemsstaterna varierar mellan 8,59 och 57 procent.

Estland

Estland höjde i början av 2010 tobaksaccisen och uppnådde den minimiaccisnivå som krävs i tobaksaccisdirektivet. Trots accishöjningarna är skillnaderna i priserna på tobaksprodukter fortfarande stora mellan Finland och Estland. Ett cigarettpaket i medelprisklass kostar i Estland ungefär hälften av vad motsvarande paket skulle kosta i Finland.

Vid höjningar av tobaksaccisen ställs Estland i stor utsträckning inför samma utmaningar i fråga om resandeförsel och gråimport som Finland. På grund av den stora prisskillnaden mellan cigaretter i Estland och dess närområden måste man anta att Estland även i fortsättningen kan höja sin tobaksaccis endast måttfullt.

1.4 Bedömning av nuläget

Tobaksaccisen höjdes i enlighet med programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering på hälsopolitiska grunder åren 2009 och 2010. I början av 2009 höjdes accisen på cigaretter, cigarrer och cigariller samt pip- och cigarettobak i genomsnitt med 10 procent och på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med 25 procent.

Tobaksaccisen höjdes vid ingången av 2010 så att accisen på cigaretter, cigarrer och cigariller samt pip- och cigarettobak steg med ungefär fem procent. Accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjdes med cirka 15 procent.

Genom accishöjningarna eftersträvades en måttlig prishöjning för tobaksprodukter. Målet var att prishöjningen på tobaksprodukter inte i någon större utsträckning ska leda till att den inhemska försäljningen kompenseras med resandeförsel. Höjningen av tobaksaccisen inriktades på hälsogrunder så att målet för den prisstegring som följde på accishöjningen var att förhindra att unga börjar röka. Målet för accishöjningarna var i synnerhet att minska prisskillnaden mellan egenhändigt rullade cigaretter och fabriksstillverkade cigaretter.

Accisen på tobaksprodukter och priserna på tobaksprodukter har också påverkats av den höjning av mervärdesskatten till 23 procent som trädde i kraft den 1 juli 2010. Den vär-

derelaterade delen av tobaksaccisen beräknas på det försäljningspris som ingår i mervärdesskatten. När tobaksaccisen ökar växer också mervärdesskattens belopp ytterligare.

Strukturen för tobaksaccisen i Finland har varit koncentrerad på den värderelaterade delen och dess andel är hög i internationell jämförelse. Tobaksaccisen ökar automatiskt när priserna stiger eller när mervärdesskatten höjs, varvid prisskillnaden jämfört med grannländerna ökar. Höjningen 2009 gällde den värderelaterade accisen för cigaretter, medan det 2010 åter var accisen per enhet som höjdes. Höjningen av mervärdesskatten 2010 har däremot ökat andelen värderelaterad tobaksaccis och mervärdesskatt i priset.

Strukturerna för minimiacciserna på cigaretter och finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter ändrades till accis per enhet vid ingången av 2011. I accisnivån beaktades inflationsförväntningarna 2011.

Åtgärder i anslutning till priset på och beskattningen av tobaksprodukter är ett effektivt sätt att påverka rökningen på befolkningsnivå. Även om man genom beskattningen kan bidra till en minskning av rökningen och rökningssrelaterade skador, är det vid fastställandet av nivån på tobaksbeskattningen viktigt att beakta att ökningen av priserna på inhemska tobaksprodukter lätt skapar sporrar för både resandeförsel och gråimport på grund av de redan stora skillnaderna i priserna på tobaksprodukter jämfört med närområdena. För stora engångshöjningar kan leda till en okontrollerad ökning av resandeförsel och annan icke-statistikförd förbrukning och därigenom till att skattebasen blir snävare och skatteintäkterna sjunker utan att det haft några betydande önskvärda verkningar för hälsan. Den grå och illegala marknaden för tobaksprodukter kan sägas fortfarande vara under kontroll i Finland. Samtidigt är ändå resandeförselns andel av speciellt totalförbrukningen av cigaretter stor.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Målen

Propositionens syfte är att i enlighet med programmet för statsminister Jyrki Katainens regering höja tobaksaccisen på hälsopolitiska och statsfinansiella grunder.

Genom accishöjningen eftersträvas en höjning av priserna på tobaksprodukter och därigenom förebyggande av tobaksrelaterade skador med beaktande av resandeförseln och utvecklingen på den illegala marknaden. Det föreslås att accishöjningarna huvudsakligen ska gälla accis per enhet för att tobaksbeskattningen ska gå mot beskattning per enhet i enlighet med målet i regeringsprogrammet. Även i tobaksaccisdirektivet stärks beskattningen per enhet, eftersom miniminivån på accisen per enhet för cigaretter vid ingången av 2014 kommer att höjas till 7,5 procent av det totala skattebeloppet.

Att inrikta accishöjningarna på accis per enhet höjer procentuellt priset på billiga tobaksprodukter något mer än på dyra, vilket kan dämpa priskonkurrensen och förhindra att konsumtionen går mot produkter i de billigare prisklasserna. Priskonkurrensens betydelse kan öka då andra sätt att marknadsföra tobaksprodukter vid ingången av 2012 minskar på grund av förbudet i tobakslagen att ha tobaksprodukter synliga. Däremot kan förbudet att ha tobaksprodukter synliga även bidra till att produktmärken får större betydelse, varvid kända cigarettmärken kan öka sin marknadsandel.

Med beaktande av de kommande ändringarna i tobakslagen och att ingen information finns att tillgå om effekterna av en mera omfattande ändring av skattestrukturen, föreslås att accishöjningarna i huvudsak ska inriktas på accis per enhet. Regeringen följer konsekvenserna av förbudet att ha tobaksprodukter synliga och utreder möjligheterna att göra beskattningen mer baserad på enhet.

Vid dimensioneringen av accishöjningen måste man beakta hur den inhemska prisstegringen inverkar på resandeförsel och illegal införsel. Risken med stora accishöjningar är att resandeförseln av och den illegala marknaden för tobaksprodukter växer okon-

trollerat, den inhemska skattebasen minskar och tobaksbeskattningens statsfinansiella och hälsomässiga mål äventyras.

2.2 Genomförandeanternativ

Att på en gång kraftigt ändra skattestrukturen till beskattning per enhet innebär att andelen värderelaterad accis måste sänkas jämfört med nuläget. Dess konsekvenser för tobaksprodukternas pris, skatteintäkterna och marknaden har inte ännu utretts tillräckligt i Finlands situation. Den värderelaterade accisen inverkar mest på tobaksprodukter i de högsta prisklasserna. Detta dyraste prissegment kan anses representera mer än en fjärdedel av cigarettmarknaden. En eventuell övergång till beskattning per enhet bör göras återhållsamt under flera års tid för att konsekvenserna av den ändrade skattestrukturen kan granskas och uppkomsten av eventuella skadliga konsekvenser förebyggas.

Att inrikta accishöjningen på den värderelaterade delen av accisen på tobaksprodukter skulle inte vara förenligt med målen i regeringsprogrammet.

2.3 De viktigaste förslagen

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

Accisen på cigaretter föreslås bli höjd så att accisen per enhet för cigaretter höjs från 17,50 euro till 22,50 euro per tusen stycken. Den värderelaterade accisen för cigaretter föreslås även i fortsättningen utgöra 52 procent av detaljhandelspriset. Höjningen jämfört med den nuvarande skattesatsen skulle i genomsnitt vara 9,8 procent.

Accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter föreslås bli höjd på samma sätt som för cigaretter så att accisen per enhet höjs. Som accis per enhet föreslås 16,50 euro per kilogram, och den värderelaterade accisen ska som förut utgöra 52 procent av detaljhandelspriset. Höjningen jämfört med den nuvarande skattesatsen är 6,50 euro per kilogram, vilket i genomsnitt motsvarar en accis-

höjning om cirka 23,8 procent. Höjningen är större än accishöjningen för cigaretter, för att den absoluta prisskillnaden mellan fabriksstillverkade cigaretter och egenhändigt rullade cigaretter inte ska öka.

Det föreslås att även accisen per enhet på pip- och cigarettobak höjs till 13,5 euro per kilogram. Den värderelaterade accisen för cigaretter föreslås även i fortsättningen utgöra 48 procent av detaljhandelspriset. Höjningen jämfört med den nuvarande skattesatsen är i genomsnitt 10,7 procent.

Accisen på cigarrer och cigariller föreslås bli höjd så att den värderelaterade accisen höjs från 25 procent till 27 procent av detaljhandelspriset. Jämfört med den nuvarande skattesatsen är höjningen för cigariller i genomsnitt 11,8 procent och för andra cigarrer 11,4 procent. Beskattningen av cigarrer och cigariller baserar sig helt på värderelaterad accis och för närvarande finns det inte tillräcklig information om marknaden för cigarrer och cigariller för att skattestrukturen ska kunna ändras så att den även baserar sig på accis per enhet.

Acciserna på andra produkter som innehåller tobak och på cigarettpapper föreslås vara oförändrad.

Dessutom föreslås en höjning av minimiacciserna på cigaretter och på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter. Minimiaccisen på cigaretter föreslås vara 146,00 euro per tusen stycken. Höjningen jämfört med den nuvarande skattesatsen är 11,0 procent. Minimiaccisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter föreslås vara 87,50 euro per kilogram, vilket skulle innebära en höjning med 27,7 procent jämfört med den nuvarande skattesatsen. Minimiaccisen ska i praktiken tillämpas på paket med 20 cigaretter till ett pris av högst 4,75 euro och på 30 grams rulltobakspåsar till ett pris av högst 4,09 euro. Enligt tobaksaccisdirektivet kan medlemsstaterna under vissa förutsättningar ta ut minimiaccis för cigaretter. I Finland är det befogat att ta ut minimiaccis på grund av strukturen på tobaksmarknaden i Finland och för att förhindra att billiga cigaretter kommer ut på marknaden.

Det föreslås att hänvisningsbestämmelsen som gäller tobakslagen i lagen om tobaksaccis ändras i enlighet med lagens nya namn. I

tobaksaccislagen hänvisas till lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning. Lagens namn ändrades 2010 till tobakslagen.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Till följd av den föreslagna höjningen av tobaksaccisen kan statens tobaksaccisinkomster beräknas öka årligen med cirka 53 miljoner euro jämfört med en situation där inga ändringar görs i accisnivåerna. Med beaktande av tidpunkten för betalningen av acciser och de skattskyldigas möjlighet att bereda sig på de ändringar som föreslås, antas inflödet av tobaksaccisen 2012 till följd av höjningen öka med cirka 42 miljoner euro. Efter den föreslagna höjningen skulle intäkterna av tobaksaccisen 2012 uppgå till cirka 753 miljoner euro, vilket utgör cirka 11,2 procent av inkomsterna av punktskatt och cirka 2,0 procent av alla skatteinkomster.

Skattebelastningen på tobaksprodukter går i enlighet med regeringsprogrammet alltmot mot en accis per enhet. Accisen per enhet följer inte automatiskt inflationsutvecklingen, utan det krävs en lagändring för att inflationsutvecklingen ska kunna beaktas.

Till följd av höjningen av accisen på cigaretter kommer prishöjningen att gälla billiga cigaretter som omfattas av minimiaccis och vars priser kalkylmässigt stiger med cirka 8,6 procent. Priserna på de dyraste cigaretterna stiger med i genomsnitt cirka 7,1 procent. Detta innebär att priset på en ask med 20 cigaretter skulle stiga med i genomsnitt 35 cent. I priskalkyler har antagits att accishöjningarna till fullt belopp överförs på priserna.

Priserna på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter stiger med i genomsnitt cirka 18,7 procent. I eurobelopp stiger priset på en påse rulltobak med cirka 68 cent per 30 gram. Priset på egenhändigt rullade cigaretter stiger i genomsnitt lika mycket som priset på fabriksstillverkade cigaretter. Prisstegringen beror på prisklassen och på hur mycket tobak som rullas till en cigarett. När man jämför priset på egenhändigt rullade cigaretter och priset på fabriksstillverkade cigaretter bör man även beakta priset på cigarettpapper och filter.

Priset på annan pip- och cigarettobak stiger med uppskattningsvis 15 euro per kilogram, dvs. i genomsnitt 6,8 procent.

Priserna på cigarrer och cigariller stiger med i genomsnitt 3,6 procent.

Den inverkan på inflationen som höjningen av tobaksaccisen har uppskattas röra sig kring 0,13 procent, dvs. ändringen av konsumentprisindexet förutspås på grund av accishöjningen vara 0,13 procentenheter större än utan höjningen. Detta innebär att de utgifter som är bundna till konsumentprisindexet inom den offentliga ekonomin beräknas öka endast något på grund av accishöjningen.

Prishöjningen väntas minska efterfrågan på tobaksprodukter. Empiriska undersökningar visar klart att tobakspriset inverkar på efterfrågan och enligt undersökningar verkar efterfrågan reagera mera på en prissänkning än prishöjning. Vid bedömningen av minskningen av den statistikförda konsumtionen har använts priselasticitetsvärdet -0,41 som erhållits i finländska undersökningar. Dessutom ersätts en del av minskningen av den statistikförda konsumtionen med en ökad resandeförsel, vilket har beaktas i prognosen för totalkonsumtionen.

Till följd av den ökning av detaljhandelspriset på tobaksprodukter som beror på accishöjningen beräknas skattebasen för tobaksaccisen, dvs. den statistikförda konsumtionen av tobaksprodukter, minska med över tre procent jämfört med en situation där det inte görs några accishöjningar. Dessutom beräknas en del av den minskade konsumtionen av både fabrikstillverkade och egenhändigt rullade cigaretter bli ersatt med resandeförsel. På grund av ökningen av skattefri konsumtion beräknas minskningen av den sammanlagda totalkonsumtionen av tobaksprodukter bli cirka två procent jämfört med en situation där inga accisändringar görs. En bedömning av konsekvenserna av accishöjningarna försvåras av att olika faktorer inverkar på olika sätt på konsumtionen av tobaksprodukter. Konsumtionen kan även minska först på längre sikt.

Den ekonomiska effekten av höjningen drabbar proportionellt sett låginkomsttagare i högre grad. I de lägsta inkomstklasserna är andelen utgifter för tobaksprodukter av de disponibla inkomsterna samt av de totala

konsumtionsutgifterna större än på de högre inkomstnivåerna. Den femtedel av hushållen som har de lägsta inkomsterna använder jämfört med den femtedel som har de högsta inkomsterna en nästan fyrdubbelt så stor del av sina inkomster till tobaksprodukter.

Den föreslagna höjningen av tobaksaccisen berör aktörerna i tobaksindustrin på olika sätt beroende på företagens marknadsställning och produktportfölj. Detta kan leda till en situation där tobaksmarknaden i Finland blir allt mer koncentrerad. Höjningen kan också ha en inverkan på de olika aktörernas verksamhetsbetingelser i Finland. Att accishöjningen inriktas på accisen per enhet orsakar också ändringar i skattestrukturen som påverkar aktörerna i tobaksindustrin på olika sätt.

Propositionen har inga konsekvenser för andra indirekta skatteinkomster. De totala intäkterna av mervärdesskatten väntas inte öka som en följd av de ändringar som föreslås. Ökningen av priset på tobaksprodukter kan öka inflödet av mervärdesskatt från skattebelagda produktgrupper, men samtidigt antas den minska inflödet från annan konsumtion och ändringen skulle således inte ha någon betydande inverkan på det totala inflödet.

3.2 Samhälleliga konsekvenser

Konsumtionen av tobaksprodukter väntas minska till följd av accishöjningen. Minskningen av hälsoskador på grund av en minskad konsumtion realiseras dock först på lång sikt. Förutom hela befolkningsnivåns utveckling kan minskningen av rökning antas jämna ut hälsoskillnaderna mellan olika sociala grupper, eftersom rökning är vanligare i de lägre sociala grupperna. I undersökningar har konstaterats att efterfrågan bland låginkomsttagare reagerar mera på skatteändringar än bland höginkomsttagare. Det har också antagits att konsumtionen av tobaksprodukter, i synnerhet billigare, kommer att minska mera bland unga än bland vuxna när priserna går upp. Eftersom de ungas konsumtion reagerar kraftigare på en prishöjning, kan man genom en accishöjning minska antalet blivande rökare.

Accishöjningen för tobaksprodukter kan leda till en ökning av olaglig införsel av to-

baksprodukter, eftersom det är stora skillnader i priserna på tobaksprodukter mellan Finland och närområdena. Dessutom kan ökningen av prisskillnaden leda till en ökad resandeinförsel.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen hänför sig till den skattepolitiska riktlinje i statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram enligt vilken beskattningen av tobaksprodukter i möjligaste mån ska skärpas för att förebygga de skadliga verkningarna av tobak och med beaktande av utvecklingen på den illegala marknaden. Inom tobaksbeskattningen går man mot en beskattning som betonar priset per enhet, i syfte att nå de hälsorelaterade och fiskala målen med beskattningen.

Propositionen har beretts vid finansministeriet. Utlåtanden om propositionen har begärts från social- och hälsovårdsministeriet, Tullstyrelsen, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Institutet för hälsa och välfärd, Centret för hälsofrämjande, Finlands Dagligvaruhandel rf, Skattebetalarnas Centralförbund rf, Tupakkateollisuusliitto ry och Philip Morris Finland Oy. Utlåtande har dessutom lämnats av British American Tobacco Finland Oy, Imperial Tobacco Finland Oy samt Företagarna i Finland rf.

En del av remissinstanserna anser att det inte räcker att inrikta accishöjningarna huvudsakligen på accisen per enhet för att ändra beskattningens struktur så att den går mot en accis per enhet. Däremot konstateras i en del av utlåtandena att de eventuella konsekvenserna av en ändring av skattestrukturen grundligt bör utredas innan några större ändringar görs i strukturen på tobaksaccisen. En del av remissinstanserna anser också att de föreslagna accishöjningarna, som i huvudsak är inriktade på accisen per enhet för tobaks-

produkter, är problematiska och hotar leda till en koncentrerings av tobaksmarknaden. Dessutom anses den föreslagna tidpunkten för ändringen av tobaksaccislagen problematisk med tanke på att förbudet att hålla tobaksprodukter synliga träder i kraft samtidigt. I utlåtandena påpekas också att den minimiaccis på cigaretter som föreslås i propositionen innebär att den övre gränsen för accis per enhet som ställts i tobaksaccisdirektivet överskrids. Regleringen som gäller detta lämnar dock i synnerhet vid en accishöjning rum för tolkning på grund av det övergångsarrangemang som ingår i direktivet, och kommissionens slutliga ståndpunkt har inte erhållits i ärendet. En höjning av minimiaccisen är motiverad för att skattebelastningen på billiga cigaretter ska bevaras. De nödvändiga ändringarna i enlighet med direktivet kan genomföras i samband med en större ändring av strukturen på tobaksaccisen. Efter remissbehandlingen har utkastet till proposition ändrats när det gäller höjningen av accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter.

5 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2012 och avses bli behandlad i samband med den.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft vid ingången av 2012. Åtgärder som krävs för verkställigheten av lagen får vidtas innan lagen träder i kraft.

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

*Lagförslag***Lag****om ändring av 1 § i och bilagan till lagen om tobaksaccis**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om tobaksaccis (1470/1994) 1 § 2 mom. och bilagan,
av dem bilagan sådan den lyder i lag 1125/2010, som följer:

1 §

Syftet med tobaksaccisen är att bland annat
främja de mål om vilka föreskrivs i tobaksla-
gen (693/1976).

Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som krävs för verkställigheten av
denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 28 oktober 2011

Republikens President**TARJA HALONEN**Finansminister *Jutta Urpilainen*

*Bilaga***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

Lag

om ändring av 1 § i och bilagan till lagen om tobaksaccis

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om tobaksaccis (1470/1994) 1 § 2 mom. och bilagan,
av dem bilagan sådan den lyder i lag 1125/2010, som följer:

Gällande lydelse

1 §

Syftet med tobaksaccisen är att bland annat främja de mål *varom stadgas i lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning* (693/76).

Föreslagen lydelse

1 §

Syftet med tobaksaccisen är att bland annat främja de mål *om vilka föreskrivs i tobakslagen* (693/1976).

Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.

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

Produkt	Produkt-grupp	Euro/enhet	Procent av detalj-handelspris
Cigaretter	1.	17,50/1000 st.	52,0
— — Minimiaccis på cigaretter	1A.	131,50/1000 st.	—
Cigaretter och cigariller	2.	—	25,0
Pip- och cigarettobak	3.	8,50/kg	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4.	10,00/kg	52,0
— — Minimiaccis på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4A.	68,50/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.	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