

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 cigarettobak höjs med ungefär fem procent. Accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjs med ca 15 procent. Till följd av höjningen beräknas cigarettpriserna stiga med ca fyra procent i ge-

nomsnitt och priserna på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med ca 10 procent i genomsnitt.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2010 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2010.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
MOTIVERING	3
1 Nuläge	3
1.1 Lagstiftning	3
1.2 Praxis	5
1.3 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i andra länder	7
1.4 Bedömning av nuläget	8
2 Målsättning och de viktigaste förslagen	8
2.1 Målsättning	8
2.2 Alternativ	9
2.3 De viktigaste förslagen	9
3 Propositionens konsekvenser	10
3.1 Ekonomiska konsekvenser	10
3.2 Samhälleliga konsekvenser	11
4 Beredningen av propositionen	12
5 Samband med andra propositioner	12
6 Ikraftträdande	12
LAGFÖRSLAG	13
om ändring av bilagan till lagen om tobaksaccis	13
BILAGA Skattetabell	14
BILAGA	15
PARALLELLTEXT	15
om ändring av bilagan till lagen om tobaksaccis	15

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 52 procent av detaljhandelspriset. För cigarrer och cigariller är accisen 24 procent av detaljhandelspriset. På pip- och cigarettobak är accisen 6,50 euro per kilogram och dessutom 48 procent av detaljhandelspriset. På finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter är accisen likaså 6,50 euro per kilogram och dessutom 52 procent av detaljhandelspriset. Dessutom uppbärs för cigarettpapper 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 91 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.

Tobaksaccisen höjdes i början av 2009 så att accisen på cigaretter, pip- och cigarettobak och cigarrer steg med 10 procent och accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med 25 procent. Höjningen fokuserades på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter, så att prisskillnaden mellan fabriksstillverkade cigaretter och cigaretter som man rullat själv skulle minska. Avsikten var att göra måttliga höjningar så att det höjda priset inte skulle leda till att försäljningen här hemma ersätts med resandeförsel i någon större utsträckning.

En ändring i lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning (693/1976, nedan

tobakslagen) trädde i kraft i början av juli 2009 och gällde privat införsel av tobaksvaror. Till följd av ändringen får resande i Finland föra in bara den lagfästa mängden tobaksvaror utan varningspåskrifter på finska och svenska. De kvantitativa begränsningarna motsvarar de mängder som man numera får föra in skattefritt från länder utanför EU och t.ex. från Estland. Avsikten med begränsningarna är att minska resandeförseln av cigaretter särskilt från Estland och det övriga Baltikum.

Gemenskapslagstiftning

Punktskatterna på tobaksprodukter har i gemenskapsrätten samordnats genom ett direktiv av rådet. 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 och därefter ytterligare genom direktiv 2002/10/EG.

Medlemsstaterna kan i sin nationella lagstiftning fritt fastställa skattenivån utifrån sina egna politiska utgångspunkter, så länge de iakttar de minimiskattenivåer som föreskrivs i direktiven, definitioner och andra gemenskapsbestämmelser om beskattning och skattestruktur.

I gemenskapsrätten hör cigaretter, cigarrer och cigariller, finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter samt annan pip- och cigarettobak till området för samordnad punktskattelagstiftning. Gemenskapslagstiftningen innehåller inte några bestämmelser om cigarettpapper eller andra produkter som innehåller tobak. Sådana produkter kan emellertid påföras nationell punktskatt.

När det gäller cigaretter ska alla medlemsstater tillämpa såväl en punktskatt per enhet som en värderelaterad punktskatt, så att den

sammanlagda punktskatten utgör minst 57 procent av produktens detaljhandelspris. Punktskatten per enhet får inte vara mindre än fem procent och inte större än 55 procent av den totala skatten som uppbärs för cigaretten, dvs. punktskatten och mervärdesskatten tillsammans. Beträffande mervärdesskatt har det inte uppställts några speciella krav i sammanhanget. Punktskatten i den mest efterfrågade prisklassen ska dessutom samtidigt uppgå till minst 64 euro per tusen cigaretter. De medlemsstater som tar ut en punktskatt om minst 101 euro per tusen cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen behöver inte iaktta kravet att skatten ska utgöra minst 57 procent av produktens detaljhandelspris.

Den allmänna minimipunktskatten 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 minimipunktskatten på cigaretter som sålts till lägre pris än detaljhandelspriset på cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen, förutsatt att punktskatten inte överstiger punktskattens belopp 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 punktskatt ska för cigarrer och cigariller uppbäras minst fem procent av detaljhandelspriset eller 11 euro per 1 000 stycken eller per kilogram, för finskuren tobak för rullning till cigaretter minst 36 procent av detaljhandelspriset eller 32 euro per kilogram samt för annan pip- och cigarettebak 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 2009 och som referenspris används priset i euro på landets mest efterfrågade cigarettmärke.

Medlemsstat	Pris i euro/ 20 st
Lettland	1,19
Estland	1,41
Litauen	1,45
Bulgarien	1,48
Polen	1,70
Rumänien	1,74
Slovakien	2,10
Slovenien	2,20
Ungern	2,35
Tjeckien	2,37
Cypern	2,82
Spanien	3,00
Grekland	3,00
Luxemburg	3,20
Portugal	3,40
Malta	3,59
Italien	3,60
Österrike	3,60
Belgien	4,16
Danmark	4,29
Finland	4,40
Tyskland	4,71
Nederländerna	4,74
Sverige	5,04
Frankrike	5,30
Förenade kungariket	7,16
Irland	8,10

Europeiska gemenskapernas kommission framlade den 16 juli 2008 sitt förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 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 förenklas strukturen i punktskatten på tobak inom EU och höjs minimipunktskatten. Direktivet har ännu inte antagits, men behandlingen har kommit långt. Om direktivet antas, kommer de direkta konsekvenserna för vår nationella lagstiftning inte att bli stora. Praktiskt taget kommer den enda konsekvensen att bli att Finland måste omstrukturera accisen på cigaretter något, så att den i högre grad bygger på en accis per enhet. Om förslaget godkänns kommer det indirekt att ha en positiv inverkan för Finland. Om direktivet antas i en form som ligger nära förslaget betyder det att medlemsländer med låg skatt måste höja sina skattenivåer.

Enligt den grundprincip som gäller för EU:s inre marknad får privatpersoner föra med sig en obegränsad mängd tobaksprodukter.

ter från en annan medlemsstat utan att betala punktskatt i det land till vilket införseln sker, förutsatt att produkterna är avsedda för resandens eget bruk. Till resandens eget bruk räknas även alla tobaksprodukter avsedda för familjemedlemmar eller som gåva.

Undantag från denna regel gäller i form av de tidsbestämda begränsningar av resandeförseln av skattefria tobaksprodukter som infördes gentemot vissa nya medlemsstater när de anslöt sig till EU i samband med utvidgningen 2004 och 2007.

Genom anslutningsavtalet fick de gamla medlemsstaterna möjlighet att under övergångsperioden behålla de kvantitativa begränsningar i fråga om tobaksprodukter som vid tidpunkten för anslutningen 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 ta ut punktskatt på tobaksprodukter som överskrider eventuella kvantitativa begränsningar. Under den tid som övergångsperioden gäller får de gamla medlemsstaterna företa gränskontroller för att övervaka restriktionerna.

Begränsningarna i resandeförseln får i fråga om respektive nya medlemsstater vara i kraft endast så länge som respektive medlemsstaters undantag från den lägsta skatteinivån är i kraft. Om en medlemsstat höjer sin punktskatt på tobaksprodukter till gemenskapens miniminivå redan innan övergångsperioden har gått ut, måste importbegränsningarna samtidigt slopas.

I fråga om tobaksvaror som privatpersoner medför för eget bruk beslutade Finland dra nytta av möjligheten att behålla samma kvantitativa begränsningar som tillämpas på resande från tredje land. Begränsningarna gäller nu bara Litauen och Estland och kommer att upphöra i slutet av 2009.

Begränsningarna i resandeförseln avser tobaksprodukter för vilka medlemsstaten i fråga har beviljats en övergångsperiod. Med avseende på Litauen gällde begränsningarna cigaretter men för Estlands del var det också fråga om cigarett- och piptobak. Till sina kvantiteter stämmer begränsningarna i införseln överens med de mängder som tillämpades gentemot tredje land i början av övergångsperioden. I fråga om Finland går grän-

sen vid 200 cigaretter eller 250 gram cigarett- och piptobak.

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.

Det bör dock beaktas att till följd av de begränsningar i resandeförseln som grundar sig på varningspåskrifterna som i år infördes i tobakslagen förblir begränsningarna i resandeförseln från Estland praktiskt taget desamma som tidigare, fastän övergångstiden för skattefri resandeförsel går ut.

1.2 Praxis

Konsumtion

Konsumtionen av i Finland accisbelagda cigaretter uppgick 2008 till cirka 4 900 miljoner stycken, vilket var bara lite mindre än året innan. Det finns ännu inga uppgifter att tillgå om utvecklingen under 2009, men konsumtionen av cigaretter väntades minska med knappt fem procent till följd av accishöjningen i början av året.

Den accisbelagda konsumtionen av pip- och cigarettobak var 754 000 kilo 2008. Konsumtionen fortsatte att minska och dess andel på tobaksmarknaden är för närvarande ca 13 procent. Däremot har konsumtionen av cigarrer ökat under en lång tid och gick fortfarande uppåt under 2008, då antalet accisbelagda cigarrer var ca 110 miljoner.

Priserna på tobaksprodukter

Till följd av att tobaksaccisen höjdes i början av 2009 beräknades cigarettpriserna stiga med ungefär sju procent och priserna på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med ca 16 procent i genomsnitt. Det finns ännu inte någon statistik över prisutvecklingen att tillgå. Men priserna kommer antagligen att stiga först mot slutet av året, eftersom aktörerna inom tobaksindustrin överlät en stor mängd tobaksvaror för accisbelagd konsumtion precis innan accisen höjdes i december 2008. Därför fanns det under årets första hälft fortfarande en hel del produkter på

marknaden som var beskattade enligt de gamla skattegrunderna.

Dessutom måste man beakta att tobaksaccisystemet till skillnad från andra acciser är uppbyggt så att när priserna på tobaksprodukter stiger så stiger även accisbeloppen. Tobaksaccisens värderelaterade del beräknas på tobaksprodukternas detaljhandelspris. En prishöjning leder därför automatiskt till att det accisbelopp som ska intäktsföras till staten stiger.

Resandeförsel och smuggling

Andelen icke accisbelagda cigaretter beräknas i Finland uppgå till cirka 17 procent av den totala konsumtionen. Den totala konsumtionen av cigaretter uppskattades 2008 vara cirka 5 900 miljoner cigaretter, varav andelen i Finland accisbelagda cigaretter beräknades vara cirka 83 procent. Resandeförselns andel uppskattades till cirka 12 procent och andelen smuggelcigaretter till cirka fem procent.

Hur resandeförseln har utvecklats under 2009 kommer att kunna ses först våren 2010, när 2009 års importstatistik blir klar. På basis av utvecklingen i början av året ser det enligt Statistikcentralen ut som att den kraftiga ökningen av resandeförseln vid årsskiftet sedermera har mattats av eller till och med att den har minskat något.

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 det nu är tobak snarare än al-

kohol som smugglas professionellt efter skattesänkningen på alkoholhaltiga drycker 2004. År 2008 beslagtogs tullen sammanlagt 18 miljoner cigaretter.

De stora prisskillnader som råder mellan Finland och Ryssland lockar den organiserade brottsligheten till illegal handel med tobak. Största delen av den illegala tobakshandeln är i händerna på organiserade kriminella ligor. Som finansieringskanal för den organiserade brottsligheten har tobakssmugglingen blivit lika viktig som narkotikasmugglingen, eftersom tobakssmugglingen är mindre riskfylld och det är lättare att hitta försäljningskanaler. Insmugglad tobak har tills vidare främst förmedlats privat, t.ex. via arbetskamrater och bekanta. Det bör noteras att största delen av 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 det har skett en måttlig ökning under hela 2000-talet, främst på grund av att cigarettpriserna har stigit. Intäkterna av accis på rulltobak har gått ner i takt med konsumtionen, medan intäkterna av accis på cigarrer har ökat något.

Intäkterna av tobaksaccisen väntas öka till 650 miljoner euro 2009. Accishöjningen i början av året beräknas få intäkterna att öka med 35 miljoner euro.

Tobaksaccisintäkter enligt produkt, miljoner euro

År	Cigaretter	Cigarrer och cigariller	Rulltobak	Cigarett-papper	Sammanlagt
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	570	12	41	7	630
2009	583	13	47	7	650

Rökningens sociala och hälsorelaterade konsekvenser

Rökning är en av de största riskfaktorerna när det gäller sjukdomar och förtida död.

Med beaktande av hur allmänt utbredd rökningen är i Finland kan en väsentlig del av finländarnas hjärt- och lungsjukdomar, lungcancer, cancer i de övre luftvägarna och cancer i matstrupen direkt, partiellt eller indirekt relateras till rökning. På motsvarande sätt finns det ett klart orsakssamband mellan rökning och cancer i urinblåsan, cancer i bukspottkörteln, kranskärslsjukdomar, aorta-rupturer, magsäckscancer, njurcancer, leukemi, stroke, svår lunginflammation, allvarliga cirkulationsrubbnings i armar och ben samt brott på lårbenshalsen. Dessutom leder moderns rökning under graviditeten till men för fostret och tobaksrök är skadlig för nyfödda.

Det är komplicerat att uppskatta de kostnader som rökningen medför. När man beräknar utgifterna bör man bl.a. beakta kostnaderna för preventiva åtgärder, diagnostisering, vård och rehabilitering, sjukfrånvaro, arbetsoförmåga och förtida död. Uppskattningsvis 5 000–6 000 människor dör årligen i Finland till följd av sjukdomar relaterade till rökning. Rökningen i vårt land ger årligen upphov till 1,1 miljoner läkarbesök. Behandlingen av tobaksrelaterade sjukdomar kräver 240 000 vård dagar, dvs. 810 vårdplatser på allmänna sjukhus. Enligt undersökningar gjorda av Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården förorsakar rökningen årliga kostnader på ca 250 miljoner euro för sjukhusvård, öppen vård och läkemedel.

Rökning är ett hälsoproblem främst bland de lägst utbildade och personer med den lägsta socioekonomiska statusen. Dessutom uppkommer de socioekonomiska skillnaderna redan i ungdomsåren; rökning är vanligare bland elever på yrkesläroanstalter än bland gymnasieelever.

1.3 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i andra länder

Sverige

Den svenska tobaksskattepolitiken i slutet av 90-talet är ett exempel på hur stora skattehöjningar direkt leder till kraftigt ökad smuggling och svart marknad. År 1996 och 1997 höjdes tobaksskatten i Sverige med mer än 50 procent. Trots de stora höjningarna sjönk intäkterna från tobaksskatten på grund av en kraftig nedgång i försäljningen av skatobelagda cigaretter. Skattehöjningen ledde till att det uppstod en omfattande marknad för illegala tobaksvaror i landet. Exempelvis antalet cigaretter som beslagtogs av tullen tredubblades 1996–1998. Sverige reagerade på den ökade illegala handeln genom att sänka tobaksskatten 1998, men skatteintäkterna nådde sin tidigare nivå först ungefär tio år senare.

Sedan dess har Sverige genomfört en moderat politik och gjort små höjningar i skatten på cigaretter 2006–2008. Men det bör påpekas att resandeförseln och smugglingen utgör en mindre andel av den totala konsumtionen av cigaretter där än hos oss. Andelen beräknas vara ungefär 10 procent i Sverige och ca 17 procent i Finland.

Estland

Estland fick i sitt anslutningsavtal möjlighet att under en övergångsperiod fram till den 31 december 2009 tillämpa lägre tobakssacciser än vad EU:s miniminivåer förutsatte. Under 2008 höjde Estland accisen på cigaretter i två omgångar, men har fortfarande inte nått EU:s miniminivå, alltså 64 euro per tusen cigaretter. När Estland når minimiskattenivån kommer de gamla medlemsstaternas, inklusive Finlands, rätt att begränsa resandeförseln av cigaretter från Estland att upphöra. Detta kommer troligen att inträffa senast i början av 2010, när Estland höjer tobaksskatten med fem procent.

Trots skattehöjningarna i Estland är skillnaden mellan priserna på tobaksvaror i Finland och Estland fortfarande stor. Ett cigarettpaket i medelprisklassen kostar i Estland mindre än hälften av vad ett motsvarande paket kostar i Finland.

Priset i euro för ett paket cigaretter (20 st. per paket) i Finland och Estland i juni 2009

Prisklass	Finland	Estland
Billigaste paketet	3,7	1,7
Paket med medelpris	4,4	2,1
Paket med Premium-pris	4,8	2,6

1.4 Bedömning av nuläget

Det finns nu en mycket begränsad mängd information att få om konsekvenserna av att tobaksaccisen höjdes i början av 2009. Syftet med höjningen var att minska konsumtionen av tobaksvaror och således också de rökingsrelaterade skadorna. Konsumtionen av tobaksvaror har minskat långsamt under 2000-talet. Problemet är i synnerhet att det finns stora skillnader mellan de olika socialgrupperna när det gäller rökning. Genom att fokusera skattehöjningen på billiga produkter ville man påverka rökningen särskilt bland unga.

Skattehöjningen riktades in på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter, eftersom accisen i euro på cigaretter som man rullar själv är lägre än den accis som påförs industriellt tillverkade cigaretter, oavsett beräkningssätt. Skatteskillnaden i euro är fortfarande stor trots höjningen. Accisen i medelprisklassen på en cigarett som man rullat själv är 7—8 cent, beroende på mängden rulltobak, medan accisen i medelprisklassen på en fabriktillverkad cigarett är ca 13 cent.

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. Tobaksaccisen i medelprisklassen är 56—59 procent av priset på både cigaretter som man rullar själv och fabriktillverkade cigaretter. Priset på en fabriktillverkad cigarett i medelprisklassen är cirka 22 cent, medan priset på en cigarett som man rullat själv i medelprisklassen är

12—14 cent, 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 av de unga rökarna enligt en undersökning av ungas hälsovanor röker fabriktillverkade cigaretter, är det vanligare bland unga än bland vuxna att de själv rullar sina cigaretter. I fråga om vuxenbefolkningen är det vanligt bland lågutbildade samt arbetslösa och pensionärer att röka cigaretter som man rullat själv.

När man kalkylerar nivån för tobaksaccisen är det viktigt att beräkna dess inverkan på hur stor marknaden för de inhemska accisbelagda tobaksprodukterna blir. Den svarta och illegala marknaden för tobaksprodukter i Finland kan sägas vara under kontroll. Samtidigt är dock resandeförselns andel av totalkonsumtionen av cigaretter stor, med beaktande av att resandeförseln från Estland har varit begränsad. Resandeförseln av cigaretter utgjorde 2008 en ungefär lika stor andel av den totala konsumtionen av cigaretter som resandeförseln av alkohol utgjorde av den totala alkoholkonsumtionen, trots att resandeförseln av alkoholdrycker från Estland har varit fri från begränsningar.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Målsättning

Syftet med propositionen är att i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering höja accisen på tobak av hälsopolitiska skäl.

Höjningen är avsedd att resultera i att priserna på tobaksvaror stiger måttligt i ett läge där det ännu inte står klart vad accishöjningen i början av 2009 har fått för konsekvenser. Målet är att det höjda priset på tobaksvaror inte i någon hög grad leder till att försäljningen i Finland ersätts med resandeförsel. Då blir den positiva effekten på den accisbelagda konsumtionen av tobaksvaror i landet större än de negativa följderna av ökad resandeförsel och svart handel.

Av hälsoskäl försöker man inrikta accishöjningen på så sätt att de höjda priserna fö-

rebygger rökning bland unga. Att motarbete rökning bland unga är ett effektivt sätt att minska rökningen bland hela befolkningen. Eftersom unga vanligtvis har mindre pengar att använda än vuxna, leder en höjning av tobakspriset till minskad tobakskonsumtion. För att accentuera denna inverkan ska accishöjningen fokusera på de billigaste tobaksprodukterna. Ett särskilt syfte med höjningen är att minska prisskillnaden mellan cigaretter som man rullat själv och fabriksstillverkade cigaretter, eftersom cigaretter som man rullat själv i dagens läge är betydligt billigare än fabriksstillverkade cigaretter.

2.2 Alternativ

Accishöjningen måste avpassas med hänsyn till hur de höjda priserna i Finland kommer att påverka resandeförseln, smugglingen och den svarta marknaden. Den föreslagna höjningen är mer moderat än höjningen i början av året. I nuläget finns det inga heltäckande uppgifter om hur den genomförda höjningen har inverkat.

Risken med stora accisförhöjningar är att resandeförseln och smugglingen av tobaksprodukter ökar okontrollerat, den inhemska skattebasen blir snävare och de fiskala syftena med tobaksaccisen riskeras. Prishöjningar på inhemska tobaksprodukter blir lätt incitament till både resandeförsel 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 resandeförseln tillsammans med smuggeltobaken söker sig ut på den illegala marknaden.

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. Inom svarthandeln med tobak existerar motsvarande kontroll av naturliga skäl inte.

Genom att tobaksaccisen består av ett flertal olika element kan accishöjningen genomföras på flera olika sätt. För cigaretternas del föreslås höjningen ske genom att accisen per enhet höjs. Alternativt kan accisen på ciga-

retter höjas genom att den värderelaterade accisen stiger. Genom måttliga höjningar av den värderelaterade accisen och accisen per enhet fokuseras höjningen på lågpriscigaretter. Fördelen med att höja den värderelaterade delen av accisen är att den mekanism stärks som gör att accisbeloppen i fortsättningen stiger i takt med detaljhandelspriserna. Accishöjningen är uppbyggd med beaktande av det långt framskridna förslaget till EU-direktiv som, om det genomförs, kommer att leda till att Finland måste omstrukturera accisen på cigaretter så att den i högre grad bygger på en accis per enhet.

I propositionen föreslås det att accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjs tre gånger mer än accisen på andra tobaksprodukter. Alternativet är att höjningen sker i linje med accishöjningen 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 fokusera accishöjningen på rulltobak kan man motverka att rökare börjar använda cigaretter som de rullat själva.

2.3 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att accisen på cigaretter, cigarrer och cigariller samt pip- och cigarettobak höjs med ungefär fem procent och accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med ungefär 15 procent.

Accisen på cigaretter höjs så att accisen per enhet stiger till 17,50 euro för tusen stycken. Det är en ökning med 2,37 euro per tusen stycken. Den värderelaterade accisen ska ligga på oförändrad nivå, 52 procent av detaljhandelspriset.

När det gäller cigarrer och cigariller föreslås en höjning av accisen med en procentenhet till 25 procent av detaljhandelspriset. Accisen per enhet på pip- och cigarettobak höjs till 8,50 euro per kilogram. Den värderelaterade accisen på pip- och cigarettobak förblir oförändrad.

Accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjs i likhet med accisen på cigaretter så att accisen per enhet stiger. Ac-

cisen per enhet föreslås bli 10,00 euro per kilogram.

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

I en övergångsbestämmelse ska det dessutom föreskrivas att minimiaccisen på cigaretter är 129,00 euro per tusen stycken fram till slutet av 2010. Accisen har sedan början av 2009 varit 122,50 euro per tusen stycken. Genom övergångsbestämmelsen garanterar man att accishöjningen även beaktas i minimiaccisbeloppet för 2010. Den minimiaccis som ska betalas för lågpriscigarett beräknas på basis av accisen på cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen det året och den mest efterfrågade prisklassen beräknas utifrån statistiska uppgifter för året innan. Utan denna övergångsbestämmelse hade minimiaccisen 2010 beräknats utifrån prisuppgifterna 2009, som inte innehåller några accishöjningar. I analogi med detta ska det föreskrivas att accisen för finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter är minst 67,00 euro per kilogram 2010.

Övergångsbestämmelsen måste i varje fall väga in EU-bestämmelserna om att den nationella minimiaccisen inte får vara mer än 100 procent av accisen på cigaretter i den mest efterfrågade prisklassen. Det finns nu mycket begränsade uppgifter om prisutvecklingen i år och således också om vilken den mest efterfrågade prisklassen kommer att bli 2010. Därför är det möjligt att den föreslagna minimiaccisen inte fyller det här villkoret. Frågan måste alltså tas upp på nytt vid den fortsatta behandlingen.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Som en följd av den föreslagna höjningen av accisen på tobak beräknas statens intäkter av tobaksacciser 2010 öka med cirka 22 miljoner euro jämfört med en situation där acciserna skulle förbli oförändrade.

Höjningen av accisen på cigaretter innebär att prishöjningen fokuseras på billigare cigaretter, vars priser beräknas stiga med cirka 4,5 procent. Priserna på dyrare cigaretter stiger med cirka 3,5 procent. Det betyder att

priset på ett paket med 20 cigaretter stiger med ungefär 15 cent såväl i den billigaste prisklassen som i den mest efterfrågade prisklassen. Prisberäkningarna bygger på antagandet att skattehöjningarna visar sig i priserna till fullt belopp.

I fråga om finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter stiger priserna i genomsnitt med 10 procent. Priset i euro för en förpackning rulltobak stiger med ungefär 35 cent per 30 gram.

Accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter, som utgör 99 procent av all rulltobak, föreslås stiga tre gånger mer än accisen på andra tobaksprodukter. Avsikten med denna kraftigare höjning är att öka skatobelastningen på rulltobak, så att prisskillnaden mellan cigaretter som man rullat själv och industriellt tillverkade cigaretter minskar.

Till följd av skattehöjningen kommer priset på en cigarett som man rullat själv att stiga mer än priset på en fabriksstillverkad cigarett. Priserna på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter stiger procentuellt sett över två gånger mer än priserna på fabriksstillverkade cigaretter. Priset i euro på cigaretter som man rullat själv stiger också mer. Priset på en fabriksstillverkad cigarett stiger med 0,8 cent, medan priset på en cigarett som man rullat själv stiger med 0,9—1,1 cent, beroende på prisklass och mängden tobak man rullar in i cigaretten.

Efter att accishöjningen är genomförd kostar en fabriksstillverkad cigarett i den mest efterfrågade prisklassen cirka 23 cent, en billig cigarett cirka 20 cent och en cigarett som man rullat själv i den mest efterfrågade prisklassen 13—15 cent, beroende på mängden rulltobak, med beaktande av priset på filter och cigarettpapper i det sistnämnda fallet.

Tobaksaccishöjningens inflatoriska inverkan prognostiseras till under 0,1 procent, dvs. förändringen i konsumentprisindexet väntas till följd av accishöjningen vara under 0,1 procentenheter större än om höjningen inte genomförs. Därmed beräknas de kostnader som är kopplade till konsumentprisindexet öka i obetydlig mån.

Nedgången i den statistikförda konsumtionen är uträknad med en priselasticitet om -0,4 på tobaksvaror. Dessutom kommer en

del av nedgången i den statistikförda konsumtionen att kompenseras med ökad resandeförsel, vilket också beaktas i prognosen för den totala konsumtionen.

En effekt av att detaljhandelspriserna på tobaksprodukter stiger är att den skattebas som relateras till tobaksaccisen, dvs. den statistikförda konsumtionen av tobaksprodukter, beräknas minska med knappt två procent jämfört med en situation där inga ändringar skulle göras i accisen. Dessutom beräknas nedgången i konsumtionen av både fabriks-tillverkade cigaretter och cigaretter som man rullat själv till en del ersättas med resandeförsel. På grund av den ökande resandeförseln beräknas minskningen i totalkonsumtionen av tobaksprodukter stanna vid ungefär en procent jämfört med en situation där inga ändringar skulle göras.

Bedömningen av effekterna av accishöjningarna försvåras av att olika faktorer påverkar konsumtionen av tobaksprodukter på olika sätt. Nedgången i tobakskonsumtionen kan bli mindre än väntat, om en del av konsumenterna i stället för att röka mindre bara börjar använda någon annan produkt än tidigare. Det är möjligt att konsumtionen minskar först på sikt därför att tobak framkallar beroende. Dessutom kan det dra ut på tiden innan priserna ändras, om aktörerna inom tobaksindustrin väntar med att låta accishöjningen påverka detaljhandelspriserna, så som de gjorde när accisen höjdes i början av 2009.

Det är svårt att förutse vilka konsekvenserna blir för resandeförseln, eftersom begränsningarna som grundar sig på varningspåskrifterna på tobaksvaror har varit i kraft en så kort tid. Det är möjligt att begränsningarna leder till att införseln ökar i lägre grad än väntat. Det är ännu inte klart hur det t.ex. på båtar ska finnas produkter att få med påskriften enligt tobakslagen. Dessutom är det inte uteslutet att resandeförseln ökar mer än väntat på grund av det försämrade ekonomiska läget.

Propositionens näringspolitiska konsekvenser bedöms vara obetydliga. Det kan antas att efterfrågan till följd av den ökande resandeförseln till en del förskjuts mot produkter som inhandlats utomlands. Den omständigheten väntas dock inte få några effekter på

sysselsättningen, eftersom tobaksprodukter med några få undantag inte tillverkas i Finland.

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

3.2 Samhälleliga konsekvenser

Sociala och hälsorelaterade effekter

Som en följd av skattehöjningen väntas konsumtionen av tobaksprodukter och därmed även rökningens negativa hälsoeffekter minska. De hälsorelaterade effekter som följer av lägre konsumtion realiserar dock först på lång sikt, efter flera år eller kanske årtionden. Vid sidan av utvecklingen bland hela befolkningen kan minskad rökning förmodas jämna ut hälsoskillnaderna mellan olika socialgrupper, eftersom rökning är vanligare i de lägre socialgrupperna.

Det är sannolikt att tobakskonsumtionen bland unga är känsligare för prishöjningar än bland vuxna, eftersom ungdomar inte har lika mycket pengar och skattehöjningen fokuseras på de billigaste tobaksprodukterna, som är populära bland yngre konsumenter. När det gäller accishöjningen på cigaretter ligger betoningen på lågprisprodukter och den kraftigare höjningen av accisen på rulltobak beräknas i viss mån dämpa övergången till billigare cigaretter som man rullar själv. Dessutom har unga mindre möjligheter att förse sig med tobaksprodukter genom resandeförsel.

Konsekvenser för den allmänna ordningen och säkerheten

Skattehöjningen på tobaksprodukter kan leda till ökad smuggling, eftersom det finns stora skillnader i pris på tobaksvaror mellan Finland och dess närområden. Dessutom kan en ytterligare ökad prisskillnad leda till ökad

svarthandel, där tobaksvaror som lagligt förts in i landet av resande illegalt distribueras. Det företas omkring 6 miljoner resor mellan Finland och Estland varje år och tobaksvarorna är med hänsyn till både storlek och vikt lätta att föra med sig. Vid sidan av traditionell smuggling och resandeförsel finns det risk för ökad tobakshandel på Internet, något som det redan finns belägg för.

Det bör noteras att den ökande illegala handeln inte har negativa konsekvenser enbart för statens fiskala intressen, utan den illegala handeln finansierar organiserad brottslighet och omintetgör tillsynen över försäljningsrestriktionerna. Risken finns 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 mer skadliga för hälsan än de i hemlandet saluförda tobaksprodukterna, vars halter av skadliga ämnen är föremål för särskilda restriktioner och kontroller.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet. Social- och hälsovårdsministeriet och Tullstyrelsen har yttrat sig om den. Propositionen hänför sig till programmet av den 19

april 2007 för statsminister Vanhanens andra regering.

Propositionen bygger på en lägesrapport framlagd den 8 maj 2008 av en arbetsgrupp som social- och hälsovårdsministeriet tillsatt för att bereda tobakspolitiska åtgärder. Arbetsgruppen föreslog att accisen på tobaksvaror ska höjas två gånger under mandatperioden för Matti Vanhanens andra regering. Enligt arbetsgruppens åsikt bör accishöjningarna vara måttliga och ske stegvis. Arbetsgruppen föreslog att den första höjningen skulle göras i början av 2009 och den andra i början av 2010. Den andra höjningen skulle avvägas och fokuseras utifrån de konsekvenser som den första höjningen fått för resandeförsel, svart marknad och smuggling. Dimensioneringen påverkas dessutom av hur accishöjningen återspeglas i priserna på tobaksvaror.

5 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2010 och avses bli behandlad i samband med den.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

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 den lyder i lag 748/2008, som följer:

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 15 september 2009

Republikens President

TARJA HALONEN

Finansminister *Jyrki Katainen*

ACCISTABELL

Produkt	Produkt-grupp	Euro/enhet	Procent av detalj-handelspris
Cigaretter	1.	17,50/1000 st.	52,0
Cigarrer 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
Cigarettpapper	5.	—	60,0
Annan produkt som innehåller tobak	6.	—	60,0

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 2010 minst 129,00 euro per 1 000 stycken cigaretter. Tobaksaccisen för finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter är t.o.m. den 31 december 2010 minst 67,00 euro per kilogram.

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

*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 den lyder i lag 748/2008, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den _____ *20* .

*Gällande lydelse***ACCISTABELL**

Produkt	Produkt-grupp	Euro/enhet	Procent av detalj-handelspris
Cigaretter	1.	15,13/1000 st.	52,0
Cigarrer 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

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.

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

Bilaga

*Föreslagen lydelse***ACCISTABELL**

Produkt	Produkt-grupp	Euro/enhet	Procent av detalj-handelspris
Cigaretter	1.	17,50/1000 st.	52,0
Cigarrer 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
Cigarettpapper	5.	—	60,0
Annan produkt som innehåller tobak	6.	—	60,0

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 2010 minst 129,00 euro per 1 000 stycken cigaretter. Tobaksaccisen för finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter är t.o.m. den 31 december 2010 minst 67,00 euro per kilogram.

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