

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om tobaksaccis ändras så att rökfria nikotinprodukter beläggs med punktskatt (accis). Rökfria nikotinprodukter föreslås i lagen bli definierade så att definitionen omfattar så kallade nikotinpåsar som finns på marknaden samt sådana produkter som eventuellt senare kommer ut på marknaden och som har en nära likhet med sådana.

På rökfria nikotinprodukter ska det enligt förslaget tas ut både en värderelaterad skatt som baserar sig på detaljhandelspriset och en accis per enhet. Den värderelaterade skatten föreslås vara 10 procent av detaljhandelspriset på rökfria nikotinprodukter och accisen per enhet för rökfria nikotinprodukter 10 cent per gram. Vidare ska det föreskrivas om en minimiaccis på rökfria nikotinprodukter. Beloppet av den punktskatt på tobak som ska betalas på rökfria nikotinprodukter ska alltid vara minst 14 cent per gram.

Till följd av skatten beräknas detaljhandelspriserna på typiska rökfria nikotinprodukter stiga med cirka 2,5 euro per dosa.

Den föreslagna ändringen ökar skatteintäkterna av punktskatten på tobak med cirka 50 miljoner euro per år.

I lagen om tobaksaccis görs dessutom vissa tillägg av teknisk natur i anslutning till den föreslagna ändringen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2024 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2024. Lagen ska från och med den 1 juli 2024 tillämpas också på rökfria nikotinprodukter som frisläppts för konsumtion under 2023 efter det att regeringens proposition har lämnats till riksdagen.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Lagstiftning	4
2.2 Praxis	5
2.3 Bedömning av nuläget	6
3 Målsättning	6
4 Förslagen och deras konsekvenser	7
4.1 De viktigaste förslagen	7
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	8
5 Alternativa handlingsvägar	10
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	10
5.2 Tobaksbeskattningen i andra EU-länder	11
6 Remissvar	12
7 Specialmotivering	12
8 Ikraftträdande	14
9 Förhållande till andra propositioner	15
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	15
LAGFÖRSLAG	18
Lag om ändring av lagen om tobaksaccis	18
BILAGA	20
BILAGA	21
PARALLELLEXT	21
Lag om ändring av lagen om tobaksaccis	21

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ska nikotinpåsar och andra nikotinprodukter som omfattas av tobakslagen, men på vilka det inte tillämpas punktskatt, i tillämpliga delar omfattas av punktskatten på tobaksprodukter på motsvarande sätt som nikotinvätskor för elektroniska cigaretter. Skattenivån fastställs så att den inte i allt för stor utsträckning styr bort konsumtionen från den skattepliktiga försäljningen och så att den bidrar till att minska skadorna som rökning orsakar. Enligt den skrivning om skatter som ingår i regeringsprogrammet ska det föreskrivas att nikotinpåsar ska omfattas av lagen om tobaksaccis (1470/1994). Det mål för skatteintäkterna som har ställts i regeringsprogrammet uppgår till 50 miljoner euro. De produkter som avses i regeringsprogrammet är i praktiken de så kallade nikotinpåsar, dvs. nikotinprodukter som är förpackad i portionspåsar, men som inte innehåller tobaksplanta. Med avseende på användningssyftet motsvarar en nikotinpåse sådan traditionell tobak som är avsedd att användas i munnen, dvs. snus.

Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet Fimea, nedan *Fimea*, har i sin tidigare praxis för klassificeringen av nikotinpåsar ansett att dessa preparat uppfyller definitionen av läkemedel enligt läkemedelslagen (395/1987). Till skillnad från många andra EU-länder har nikotinpåsar alltså inte funnits till salu i Finland, med undantag för de produkter för vilka det har beviljats läkemedelstillstånd. Nikotinpåsar har trots detta kommit in till Finland via resandeförsel och beställningar från utlandet. I praktiken har detta varit tillåtet om produkten har innehållit högst fyra milligram nikotin, i och med att den då betraktades som ett egenvårdsläkemedel. I april 2023 informerade Fimea att myndigheten i sin omvärdering hade konstaterat att nikotinpåsar i regel inte längre kan klassificeras som läkemedel, om de inte uttryckligen marknadsförs för medicinskt ändamål eller det på annat sätt kan påvisas att de vanligtvis används som läkemedel. Fimea konstaterade att den nya utvärderingen gäller endast nikotinpåsar som vanligtvis används som rusmedel och att ändringen inte påverkar sådana nikotinpreparat som är avsedda att användas som läkemedel och som har beviljats försäljningstillstånd som läkemedel.

Efter att Fimeas tolkning ändrades uppfyller nikotinpåsar i regel definitionen av tobakssurrogat enligt tobakslagen (549/2016). Enligt tobakslagen avses med tobakssurrogat en produkt som till användningssättet motsvarar en tobaksprodukt, men som inte innehåller tobak. Förutom tobakslagen tillämpas även kemikalielagstiftningen på nikotinpåsar.

Till följd av att Fimea ändrade sin tolkning kan nikotinpåsar för närvarande säljas i Finland utan detaljhandelstillstånd. Försäljningen begränsas emellertid av de begränsningar vad gäller försäljningen av tobakssurrogat som anges i tobakslagen, såsom förbudet mot att sälja produkter till minderåriga och förbudet mot marknadsföring. En förutsättning för försäljningen är att anmälnings-, registrerings-, informations-, förpacknings- och märkningsskyldigheterna enligt kemikalielagstiftningen följs. Dessutom fattade Säkerhets- och kemikalieverket Tukes med stöd av kemikalielagen (599/2013) i juni 2023 ett beslut om förbud mot att nikotinpåsar som innehåller 20 milligram eller mer nikotin säljs eller släpps ut på marknaden i Finland. Efter att tolkningen ändrades får andra nikotinpåsar än de som fortfarande omfattas av läkemedelslagen beställas och föras in i Finland utan några begränsningar i fråga om mängd eller styrka. Nikotinpåsar omfattas inte längre av Tullens övervakning av att läkemedelslagens importbestämmelser följs.

I regeringsprogrammet dras det också upp riktlinjer för tobakslagens nya bestämmelser om nikotinpåsar. Enligt regeringsprogrammet tillåts försäljning av nikotinpåsar med beaktande av de bestämmelser som föreskrivs för detta. Syftet med bestämmelserna är att förhindra användningen bland ungdomar, grå import och illegal handel samt att motverka organiserad brottslighet. Detaljförsäljning blir tillståndspliktig, det föreskrivs om samma nikotingränser som i grannländerna och endast smaker riktade till vuxna tillåts. Social- och hälsovårdsministeriet har inlett beredningen av bestämmelser om nikotinpåsar (STM029:00/2023).

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid finansministeriet. En remissbehandling av utkastet till proposition ordnades den 28.8–13.9.2023. Yttrande begärdes av de ministerier och myndigheter som är centrala för propositionen, av näringslivet och av andra intressentgrupper, dvs. totalt 22 remissinstanser. Dessutom hade även andra möjlighet att lämna ett yttrande om utkastet till proposition via tjänsten Utlåtande.fi. Begäran om yttrande publicerades även på finansministeriets offentliga webbplats.

Begäran om yttrande, ett sammandrag av yttrandena och de yttranden som kom in är tillgängliga i den offentliga tjänsten på adressen valtioneuvosto.fi/sv/projekt under projektnummer VM090:00/2023.

På grund av att propositionen är av brådskande natur har man varit tvungen att avvika från lagberedningsanvisningarna vad gäller hörande.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning

Den nationella lagstiftningen

I lagen om tobaksaccis definieras de tobaksprodukter som ska beskattas och föreskrivs det om grunderna för hur skatten ska fastställas. Tobaksaccis, dvs. punktskatt på tobak, tas ut på cigaretter, cigarrer och cigariller samt löstobak. Löstobak delas skattetekniskt in i två olika produktgrupper, dvs. finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter, nedan *rulltobak*, och annan pip- och cigarettobak. Tobaksaccis tas även ut på andra produkter som innehåller tobak och på cigarettapper. Vid ingången av 2017 utvidgades tobaksaccisen till att gälla även vätska för elektroniska cigaretter. Skatten omfattar både nikotinfria och nikotinhaltiga vätskor. Vid ingången av 2022 började tobaksprodukter avsedda för upphettning omfattas av tobaksaccisen.

Enligt det mål som är inskrivet i lagen om tobaksaccis är syftet med tobaksaccisen bland annat att främja de hälsopolitiska mål om vilka det föreskrivs i tobakslagen. Syftet med tobakslagen är i sin tur att användningen av tobaksprodukter och andra nikotinhaltiga produkter som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende ska upphöra.

Tobaksaccisen fastställs som en värderelaterad skatt, dvs. som en procentandel av produktens detaljhandelspris, och även som en accis per enhet, dvs. som skatt på basis av antal eller kilogram. Med detaljhandelspris avses det detaljhandelspris som den skattskyldige har uppgett. På billiga cigaretter, rulltobak, cigarrer och cigariller tas det ut en minimiaccis per enhet istället för skatt baserad på priset och accis per enhet. På vätska för elektroniska cigaretter tas det ut enbart en accis per enhet på basis av vätskemängden och på tobaksprodukter avsedda för upphettning

likaså en accis per enhet på basis av vikten. Övriga produkter som innehåller tobak samt cigarettapper beskattas enbart med en skatt som är bunden till priset.

När det gäller tobaksbeskattningen finns bestämmelser om förfarandena för beskattning och uttag av skatt samt skattekontroll i punktskattelagen (182/2010) och i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ (768/2016). Punktbeskattningen, inbegripet tobaksbeskattningen, och skattekontrollen över den hör till Skatteförvaltningens uppgifter. Tullen utövar emellertid tillsyn över punktbeskattningen samt sköter brottsutredningar. Dessutom svarar Tullen i vissa situationer för beskattningen av punktskattepliktiga produkter som importeras från områden utanför Europeiska unionen.

Europeiska unionens lagstiftning

Cigaretter, cigarrer och cigariller, rulltobak samt annan pip- och cigarettobak omfattas av Europeiska unionens harmoniserade punktskattelagstiftning. Bestämmelser om dessa produkter finns i rådets direktiv 2011/64/EU om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror, nedan *tobaksskattedirektivet*. Direktivet omfattar inte vätska för elektroniska cigaretter, tobaksprodukter avsedda för upphettning, cigarettapper eller produktgruppen andra produkter som innehåller tobak. På dessa tas det i Finland ut en nationell punktskatt.

Europeiska kommissionen publicerade i februari 2020 en utvärderingsrapport om tobaksskattedirektivet, där kommissionens syn på nuläget vad gäller direktivet presenterades utifrån en utredning som hade gjorts. Sommaren 2020 antogs rådets slutsatser, enligt vilka medlemsstaterna uppmanade kommissionen att fortsätta beredningen utifrån utvärderingsrapporten. I rapporten nämndes också sådana så kallade nya produkter som det gällande direktivet inte omfattar, såsom vätska för elektroniska cigaretter och produkter avsedda för upphettning, samt konsumtionen av snus i de nordliga EU-länderna. Kommissionen har tidigare berättat att den bereder ett förslag till ändring av tobaksskattedirektivet, vilket man hade för avsikt att lägga fram i början av 2022. Något förslag till ändring har ännu inte överlämnats.

2.2 Praxis

Konsumtionen av och priset på nikotinpåsar

Det finns redan nikotinpåsar på marknaden och de säljs i allt högre utsträckning både i specialaffärer och i vanliga mataffärer, kiosker och på servicestationer. I detaljhandeln verkar priset på nikotinpåsar för närvarande ha stannat på ca 5–7 euro per dosa. Antalet nikotinpåsar per dosa samt deras vikt och nikotinnehåll varierar emellertid stort. Det är vanligt att dosornas totala vikt varierar mellan tio och över tjugo gram per dosa. Det enda preparatet i form av nikotinpåsar som säljs i Finland och som omfattas av läkemedelslagen kostar ca 5–7 euro per dosa.

Det finns inga tillförlitliga uppgifter om den totala konsumtionen av nikotinpåsar. Konsumtionen har sannolikt ökat under det gångna året, i och med att utbudet har ökat, och torde ännu fortsätta att öka. Institutet för hälsa och välfärd har undersökt användningen av nikotinpåsar. Uppgifterna samlades in mellan september 2022 och mars 2023, medan försäljningen av nikotinpåsar ännu förutsatte detaljhandelstillstånd enligt läkemedelslagen. Enligt undersökningen användes nikotinpåsar av 8,1 procent av männen i åldern 20–64 år och av 1,9 procent av kvinnorna i samma ålder. Det dagliga bruket var mindre: 2,5 procent hos männen och 0,5 procent hos kvinnorna.

Inte heller när det gäller mängden konsumerat snus, vilket innehåller tobak, finns det något annat än sådan information om hur vanlig användningen av snus är som baserar sig på enkätundersökningar. Enligt den tobaksstatistik som finns hos Institutet för hälsa och välfärd uppgick andelen 20–64-åringar som snusade dagligen till fyra procent och de som snusade sporadiskt till tre procent år 2020. Enligt enkätundersökningen har snusandet ökat. Vanligast är snusandet bland unga män. År 2021 använde fem procent av unga i åldern 14–20 år snus dagligen och fyra procent sporadiskt.

Resandeförsel och smuggling

Det höga priset på inhemska tobaks- och nikotinprodukter skapar lätt incitament för såväl skattefri resandeförsel som smuggling och annan gråimport som undgår beskattning.

Hittills har konsumtionen av obeskattade traditionella tobaksprodukter varit relativt stabil i Finland. Smugglingen av cigaretter har minskat under årens lopp och även mängden cigaretter som de finländska resenärerna för med sig har minskat på samma sätt som den skattebelagda försäljningen. Resandeförseln av snus ligger däremot på en märkbart högre nivå än för exempelvis tio år sedan. Enligt en intervjuundersökning har resandeförseln av snus på 10 år ökat från under nio miljoner dosor till nästan 15 miljoner dosor år 2022. Hittills har man i intervjuundersökningen frågat de svarande endast om resandeförseln av snus, vilket betyder att man utifrån siffrorna inte kan uppskatta om de även inbegriper resandeförsel av nikotinpåsar och i hur stor utsträckning.

Utöver detta har olaglig förmedling av snus blivit vanligare. Mängden snus och nikotinpåsar som beslagtats av Tullen har ökat, men det går inte att utifrån den beslagtagna mängden uppskatta smugglingens omfattning.

2.3 Bedömning av nuläget

Till följd av att tolkningen av läkemedelslagen ändrades blev försäljningen av nikotinpåsar fri våren 2023, och produkterna finns nu på marknaden som sådana tobakssurrogat som avses i tobakslagen utan sådana begränsningar som föreskrivs för tobaksprodukter i tobakslagen. De bestämmelser som gäller nikotinpåsar och den ändrade tolkningen beskrivs närmare i avsnitt 1.1. Det tas inte ut någon tobaksaccis på nikotinpåsar, vilket inte är i linje med det statsekonomiska målet enligt lagen om tobaksaccis eller det mål i lagen om tobaksaccis som anknyter till tobakslagen.

3 Målsättning

Målet med denna proposition är att i enlighet med regeringsprogrammet se till att nikotinpåsar börjar omfattas av tobaksbeskattningen. Detta skulle vara i linje med både det statsekonomiska målet enligt lagen om tobaksaccis och målet enligt samma lag att stödja målen enligt tobakslagen. Syftet med tobakslagen är att användningen av både tobaksprodukter och andra nikotinhaltiga produkter ska upphöra.

Efter att försäljningen av nikotinpåsar blev fri till följd av den ändrade tolkningen av läkemedelslagen är det motiverat att låta nikotinpåsar omfattas av tobaksbeskattningen. Genom tobaksaccis på nikotinpåsar eftersträvas en höjning av priset på nikotinpåsar och därigenom att de skador som konsumtionen av dem orsakar förebyggs.

Av både statsekonomiska och hälsopolitiska skäl är målet att det som har skrivits in i regeringsprogrammet om bestämmelser om punktskatt på nikotinpåsar ska genomföras så snart som möjligt och oberoende av tidsplanen för social- och hälsovårdsministeriets lagstiftningsprojekt om nikotinpåsar.

När det gäller det sätt på vilket beskattningen av nikotinpåsar ska genomföras, beaktas det att det inte tas ut någon tobaksaccis på de nikotinpåsar som säljs för närvarande. I enlighet med det som är inskrivet i regeringsprogrammet styrs fastställandet av skattenivån dels av intäktsmålet för skatten och dels av balansgången mellan det att en alltför hög skattenivå styr bort konsumtionen från den skattebelagda försäljningen och att en alltför låg skattenivå inte minskar de skador som konsumtionen av nikotinpåsar orsakar. Målet är att i det inledande skedet fastställa skattenivån till en måttlig nivå och att försöka styra konsumtionen till den inhemska skattebelagda försäljningen. Detta är eftersträvansvärt inte bara med tanke på skatteintäkterna utan även med hänsyn till hälsomålen enligt tobakslagen, eftersom olaglig förmedling och den brottslighet som ansluter sig till den även annars är problematisk ur ett samhällsperspektiv.

Det är ändå svårt att uppskatta vilken nivå på skatten som bäst skulle sammanjämka de olika aspekterna. Marknaden för den lagliga försäljningen av nikotinpåsar har ännu inte stabiliserats och man känner inte till vilken inverkan prisändringarna kommer att ha på konsumtionen. Dessutom är kanalerna för olaglig förmedling av snus, vilket är jämförbart med nikotinpåsar, väletablerade, vilket betyder att förändringar i den inhemska prisnivån kan ha en betydande inverkan på hur stor del av konsumtionen som är inhemsk skattebelagd försäljning.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att det ska införas tobaksaccis på nikotinpåsar. Tobaksaccis ska tas ut både som en värderelaterad skatt som baserar sig på detaljhandelspriset och en accis per enhet. Den värderelaterade skatten är 10 procent av produktens detaljhandelspris och accisen per enhet 10 cent per gram. Dessutom fastställs det en minimiaccis på nikotinpåsar, vilken är 14 cent per gram. På nikotinpåsar ska det alltid tas ut en skatt som motsvarar åtminstone minimiaccisen.

På grund av den skatt som baserar sig på priset kommer skattebeloppet att öka i takt med att produktens pris ökar. Detta innebär att skattebördan kommer att vara större i fråga om vinstmarginalerna för de produkter som har ett dyrare pris än genomsnittspriset. Detta har varit en fördel på den koncentrerade finländska marknaden för traditionella tobaksprodukter, i och med att skattestrukturen har begränsat möjligheterna att öka vinstmarginalerna i fråga om dyrare produkter. Tills vidare är det svårt att bedöma situationen vad gäller marknaden för nikotinpåsar, eftersom det inte finns någon information om mängden sålda nikotinpåsar i olika prisklasser. Genom minimiaccisen säkerställs det å sin sida att produkter med ett billigare pris får en tillräckligt stor skattebörd.

För exempelvis sådana dosor med nikotinpåsar som väger 12 gram och kostar 5–7 euro blir tobaksaccisen ca 1,75–2,25 euro per dosa, såsom framgår av tabell 1 nedan. Minimiacisen blir 1,68 euro för en dosa på 12 gram, och den skulle tas ut på dosor vars pris utan tobaksaccis skulle vara under 2,72 euro.

I jämförelse med traditionella tobaksprodukter blir tobaksaccisens andel av priset klart lägre, eftersom man vid dimensioneringen av den föreslagna skattenivån har försökt fastställa en mått-

lig skattenivå för nikotinpåsarna. I Finland är tobaksbeskattningen av traditionella tobaksprodukter ganska hård och den varierar beroende på tobaksprodukten. Hårdast är beskattningen av cigaretter, där i genomsnitt över 70 procent av detaljhandelspriset utgör tobaksaccis. Avsikten är att i den första fasen styra konsumtionen av nikotinpåsar till den skattebelagda inhemska försäljningen. Man har gått till väga på motsvarande sätt med nikotinvätskor och tobaksprodukter avsedda för upphettning. Målet var även då att se till att konsumtionen av dem på ett så heltäckande sätt som möjligt börjar omfattas av beskattningen. Trots den låga skatten har detta hittills varit problematiskt, särskilt när det gäller nikotinfria vätskor för elektroniska cigaretter. Av denna orsak strävar man inte heller efter att fastställa skattenivån för nikotinpåsar till samma skattenivåer som för de traditionella tobaksprodukterna, eftersom detta skulle leda till stora höjningar av de nuvarande priserna utan tobaksaccis. Skattenivåerna för olika tobaksprodukter är inte heller i nuläget desamma ur något som helst perspektiv, och på grund av produkternas heterogenitet och varierande användningssätt är jämförelser mycket svåra.

Det är emellertid skäl att följa utvecklingen vad gäller den skattebelagda konsumtionen av nikotinpåsar, resandeförseln och den olagliga förmedlingen och se över den fastställda skattenivån efter behov. Uppföljningen sker inom ramen för Skatteförvaltningens och Tullens uppgifter i anknytning till beskattning och skattekontroll.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Ekonomiska konsekvenser

När nikotinpåsarna börjar omfattas av tobaksbeskattningen beräknas intäkterna från tobaksaccisen öka med ca 50 miljoner euro om året. År 2024 beräknas skatteintäkterna uppgå till ca 38 miljoner euro. De lägre skatteintäkterna förklaras av att aktörerna sannolikt kommer att lagra upp betydande mängder nikotinpåsar innan dessa beläggs med tobaksaccis. Dessutom påverkar redovisningsperioderna för punktskatter när skatteintäkterna flyter in.

Beskattningen av nikotinpåsar kan också öka intäkterna från mervärdesskatten till den del konsumtionen flyttas över från den skattefria resandeförseln och annan konsumtion som inte är belagd med skatt till den inhemska skattebelagda konsumtionen.

Uppskattningen av intäkterna är emellertid förenad med stor osäkerhet. Bedömningen av hur mycket skatteintäkterna kommer att öka försvåras av att det saknas information om mängden nikotinpåsar som konsumeras i nuläget och hur förändringarna i beskattningen och tillgången kommer att påverka konsumtionen. Det att försäljningen blir laglig och att distributionskanalerna blir fler har sannolikt en stor betydelse för konsumtionen. Det är dock möjligt att en förändring i konsumtionen och följaktligen i skatteintäkterna uppstår först på längre sikt. Det är dessutom möjligt att en ökning av konsumtionen av olika nikotinpåsars ersätter konsumtionen av andra produkter som är belagda med tobaksaccis, vilket som helhet leder till en mindre ökning av intäkterna från tobaksaccisen.

Med det uppskattade genomsnittliga priset på ca sex euro för exempelvis en dosa på 12 gram blir tobaksaccisen på nikotinpåsarna ca två euro. Priset skulle stiga med ca 2,5 euro per dosa. Med en genomsnittlig tobaksaccis på två euro skulle intäktsmålet nås om den beskattade mängden nikotinpåsars uppgick till ca 25 miljoner dosor. I så fall skulle 2,2 procent av de vuxna i åldern 20–64 år använda en dosa nikotinpåsars om dagen. Som jämförelse kan det konstateras att enligt en enkätundersökning använder fyra procent av de vuxna snus dagligen, men det finns ingen information om den mängd som konsumeras per dag.

Det högre priset på nikotinpåsarna kan också minska den inhemska skattebelagda försäljningen. Till följd av skatten kommer priset på vanliga dosor med nikotinpåsar att stiga med ca 40–50 procent, om skatten överförs till fullt belopp på priserna, såsom framgår av nedanstående exempeltabell. En så här stor prisökning kan förväntas ha en stor inverkan på konsumtionen, men det är omöjligt att uppskatta detta närmare, eftersom det inte finns kunskap om hur priset på nikotinpåsarna påverkar konsumtionen av dem.

Tabell 1. Tobaksaccisens belopp samt prisförändringen vid olika priser i euro utan tobaksaccis för en dosa på 12 gram

Pris utan tobaksaccis (inkl. moms), euro/dosa	Tobaksaccisens belopp, euro/dosa	Nytt pris, euro/dosa	Prisökning, procent	Tobaksaccisens andel av priset
5	1,94	7,41	48 %	26 %
6	2,05	8,55	42 %	24 %
7	2,17	9,69	38 %	22 %

Vidare kan man uppskatta att osäkerheten över hur stor del av skatten som överförs på konsumentpriserna är större än i samband med vanliga ändringar av beskattningen, eftersom utbudet, konkurrensen och prissättningen ännu inte har stabiliserats i fråga om nikotinpåsarna. Det är alltså möjligt att vinstmarginalerna minskas och att skatten inte till fullt belopp överförs på priserna.

Det är också i efterskott mycket svårt att bedöma konsekvenserna av den ändrade beskattningen. Detta beror på att tillgången till nikotinpåsar samtidigt har förändrats på ett betydande sätt och att marknaden ännu håller på att anpassa sig till den nya situationen. Till följd av den ändrade beskattningen kommer prisskillnaden att öka om man jämför med priserna för sådana dosor med nikotinpåsar som har hämtats med som resandeförsel eller införskaffats via olagliga kanaler. Exempelvis i Sverige är priserna på nikotinpåsar redan nu lägre än priserna utan tobaksaccis i Finland. Det är möjligt att en betydande del av konsumtionen kommer att fortsätta att vara skattefri resandeförsel och annan konsumtion som inte är belagd med skatt.

De föreslagna ändringarna har inga konsekvenser för konsumentprisindexet, eftersom nikotinpåsarna inte ingår i uträkningen av konsumentprisindexet.

Ändringarna berör aktörerna inom tobaksindustrin på olika sätt beroende på vilka nikotinprodukter de producerar och säljer och till vilket pris. Marknaden för traditionella tobaksprodukter är mycket koncentrerad både i Finland och internationellt, men när det gäller nikotinpåsar har marknaden ännu inte stabiliserat sig.

När det föreskrivs att nikotinpåsarna är produkter som omfattas av tobaksaccis ökar i viss mån de administrativa kostnaderna och den administrativa bördan för de företag som tillverkar eller importerar dem. Särskilt den värderelaterade skatt som ingår i den kombinerade skatten kan öka aktörernas administrativa börda i och med att uträkningen av skattebeloppet är beroende av produktens pris. I samband med skattedeklarationen ska både nikotinpåsarnas vikt och deras pris deklarerars. Dessutom ska nikotinpåsarnas detaljhandelspris anges på produkternas detaljhandelsförpackningar.

När det gäller stora företag som redan från tidigare importerar andra tobaksprodukter kommer det att tobaksaccisen börjar omfatta nikotinpåsar antagligen inte att i högre grad öka skyldigheterna för dessa företag.

Det att detaljhandelspriset ska anges på detaljhandelsförpackningen redan av tillverkaren eller det importerande företaget betyder också att exempelvis en butik som säljer nikotinpåsar inte kan sälja produkterna till något annat pris än det som anges på förpackningen.

När nikotinpåsar börjar omfattas av tobaksaccis ökar i viss mån myndighetsuppgifterna i anslutning till rådgivning för skattskyldiga, tillståndsförvaltning, uttag av skatt, skattekontroll och uppdatering av datasystemen särskilt för Skatteförvaltningen, men till viss del även för Tullen. De uppdateringar av informationssystemen som ska göras i samband med att de föreslagna ändringarna verkställs kommer att orsaka Skatteförvaltningen och Tullen smärre kostnader av engångsnatur.

Samhälleliga konsekvenser

Till följd av skatten beräknas konsumtionen av nikotinpåsar minska jämfört med om de inte omfattades av tobaksaccis. Eftersom det kan antas att konsumtionen av nikotinpåsar är vanligast bland unga och unga vuxna, och särskilt bland män, kommer effekten antagligen att koncentreras till dessa befolkningsgrupper.

Den förväntade minskningen av konsumtionen av nikotinpåsar till följd av att skatten införs kan antas ha en positiv inverkan på befolkningens hälsa. Positiva hälsoeffekter förväntas hänga ihop med förebyggandet av att man börjar använda nikotinpåsar, vilket skulle förebygga uppkomsten av nikotinberoende.

Tobaksaccisen är rent allmänt en regressiv skatt, vilket betyder att andelen betalad skatt i proportion till de disponibla inkomsterna är högre i de lägsta inkomstklasserna än i de högre. När det gäller konsumtionen av nikotinpåsar finns det emellertid inte tillgång till motsvarande information enligt inkomstgrupp eller befolkningsgrupp.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Skattenivån för nikotinpåsar kunde fastställas till en lägre eller högre nivå än den skattenivå som föreslås. En högre skattenivå skulle leda till en större minskning av den skattebelagda inhemska försäljningen och kunde dämpa konsumtionen särskilt bland de konsumenterna som vill köpa sina produkter i Finland via lagliga kanaler. Å andra sidan är det känt att den olagliga förmedlingen av snus, vilket är jämförbart med nikotinpåsar, är en väletablerad verksamhet. En stor skattefri konsumtion är problematisk både för statsfinanserna och för befolkningens hälsa, om man inte lyckas hålla tillbaka den totala konsumtionen av nikotinpåsar. Dessutom står de nikotinpåsar som förmedlas olagligt tills vidare inte under tillsyn enligt tobaks- och kemikalielagstiftningen, såsom kontroll av åldersgränser och nikotinhalter. En skattenivå som är lägre än den som föreslås kunde å sin sida styra över en större andel av konsumtionen till den skattebelagda konsumtionen, men samtidigt kunde en lägre tobaksaccis även leda till en större total konsumtion i och med att den inhemska skattebelagda försäljningen är större. Sist och slutligen är det emellertid mycket svårt att fastslå vilken skattenivå som skulle minimera den totala konsumtionen av nikotinpåsar, eftersom man inte känner till vilken inverkan vare sig tillgången

eller priset har på konsumtionen av nikotinpåsar och på hur den fördelar sig mellan skattebelagd och skattefri konsumtion.

Det finns alternativ för hur beskattningen av nikotinpåsar kunde struktureras. Skatten kan grunda sig på exempelvis produktens vikt eller dess pris, eller på en kombination av dessa. En fast skatt på basis av gram skulle vara lika stor för alla produkter. Bland annat de vätskor för elektroniska cigaretter och tobaksprodukter avsedda för upphettning som senast började omfattas av lagen om tobaksaccis har en motsvarande fast skatt per enhet. Fördelen med en värderelaterad skatt är å sin sida att dyrare produkter skulle bli högre beskattade sett till eurobeloppet och att tobaksaccisens relativa andel av produktens pris skulle vara densamma för produkter i alla prisklasser. I så fall skulle tobaksaccisen riktas in även på vinstmarginalerna för de produkter som är dyrare än genomsnittet. I en skattstruktur som grundar sig på enbart värderelaterad skatt kan man å andra sidan få beloppet av tobaksaccisen att minska om priset sänks, och skattebeloppet kan bli lågt för billiga produkter. I så fall kan man fastslå den nedre gränsen för beskattningen till önskad nivå genom att fastställa en minimiaccis på basis av gram.

I denna proposition har man stannat för förslaget att nikotinpåsarnas skattstruktur, som för de flesta andra tobaksprodukter, ska grunda sig på en kombination av skatt på basis av gram och skatt som är bunden till priset. Dessutom föreskrivs det om en minimiaccis på nikotinpåsar. Nikotinpåsarna är en mera standardiserad produkt än de andra nya tobaksprodukterna, vilket bättre möjliggör tillämpningen av en kombinerad struktur. På så sätt kan skattenivån både till beloppet och i förhållande till priset fastslås till en nivå som anses vara tillräcklig för produkter i alla prisklasser. Genom minimiaccisen säkerställs det å sin sida att produkter med ett billigare pris får en tillräckligt stor skattebörd.

En grund för skatten på nikotinpåsar kunde också vara mängden nikotin som nikotinpåsarna innehåller. Den enhetliga skattenivå oberoende av nikotinhalt som föreslås kan sporra till försäljning av produkter med en högre nikotinhalt. Å andra sidan grundar sig beloppet av tobaksaccisen inte heller i fråga om andra tobaksprodukter på produktens nikotinnehåll. Utredningen av produkternas nikotinnehåll skulle också kräva laboratorieundersökningar, vilket är arbetskrävande med tanke på administration och tillsyn.

5.2 Tobaksbeskattningen i andra EU-länder

Nikotinpåsar finns i varierande grad på marknaden i de olika EU-medlemsstaterna. Efterfrågan påverkas också av vilka andra produkter som används i munnen som är tillåtna på marknaden i de olika medlemsstaterna.

Eftersom det saknas en harmoniserad tobaksskatt för nikotinpåsar har en del av medlemsstaterna infört en nationell punktskatt för produkterna. Nikotinpåsarna beskattas åtminstone i Sverige, Danmark, Estland, Lettland, Ungern och Italien. Skattenivåerna är klart lägre än de skattenivåer som föreslås i denna proposition. Estland och Lettland har för närvarande de högsta skattenivåerna, vilka ligger på 0,11–0,12 euro per gram eller 1,30–1,40 euro för en dosa på 12 gram. I Sverige ligger skattenivån på ca 0,02 euro per gram, dvs. 0,2 euro för en dosa på 12 gram, och i Danmark på ca 0,01 euro per gram, dvs. 0,12 euro per dosa.

Tobaksbeskattningen varierar i medlemsstaterna och skillnaderna har ökat under de senaste tio åren på grund av skillnader mellan länderna i fråga om prisnivå och tobakspolitik. Även mellan grannländer är skillnaderna stora, särskilt i norra och västra Europa.

6 Remissvar

Under remissbehandlingen gavs det 32 yttranden om utkastet till proposition.

Majoriteten av remissinstanserna understödde att nikotinpåsarna beläggs med tobaksaccis. Myndigheter och många hälsoorganisationer understödde också att skatten inledningsvis fastställs till en måttlig nivå. Flera av dem som understödde en måttlig skattenivå ansåg dock att skattenivån bör höjas framöver. Några hälsoorganisationer förespråkade att skattenivån skulle fastställas till en högre nivå än den föreslagna, medan företrädare för näringslivet ansåg att den föreslagna skattenivån var för hög. En del av företrädarna för näringslivet ansåg att förslaget inte motsvarar det som har skrivits in i regeringsprogrammet.

Myndigheter och hälsoorganisationer ansåg att den föreslagna skattestrukturen var motiverad, medan företrädare för näringslivet ansåg att den var tungrodd administrativt och understödde en accis per enhet på basis av vikten. Dessutom föreslog några remissinstanser att skatten skulle grunda sig på produktens nikotininnehåll.

När det gäller den föreslagna skattefriheten ansåg Skatteförvaltningen och Fimea att det i lagen skulle hänvisas direkt till läkemedelslagen i stället för till medicinskt ändamål.

Enligt Skatteförvaltningens uppfattning är det inte nödvändigt att i ikraftträdandebestämmelsen separat föreskriva om tillståndsansökan för en godkänd upplagshavare eller registrerad mottagare. Skatteförvaltningen konstaterade också att myndigheten handlägger dessa tillståndsansökningar i brådskande ordning. Dessutom föreslog Skatteförvaltningen att man kunde överväga en övergångsbestämmelse med en tidsgräns för hur länge det i detaljhandeln får finnas sådana rökfria nikotinprodukter som har importerats eller tillverkats innan lagen trädde i kraft och för vilka det inte har betalats tobaksaccis.

Några företrädare för näringslivet konstaterade att om den föreslagna skattestrukturen blir verklig behöver aktörerna en tillräckligt lång övergångstid för att genomföra de ändringar som gäller märkning av produkternas prisuppgifter.

Flera remissinstanser ansåg att det är viktigt att man följer med konsekvenserna av den ändrade beskattningen.

Utifrån yttrandena har den bestämmelse som gäller produkter avsedda för medicinskt ändamål preciserats. Dessutom har lagförslaget utökats med en övergångsbestämmelse som gäller de produkter som har frisläppts för konsumtion under 2023. Bestämmelsen ska tillämpas efter en övergångsperiod. Den föreslagna övergångsbestämmelsen om tillståndsansökan för en godkänd upplagshavare eller registrerad mottagare har slopats som onödig.

Motiven till propositionen har också kompletterats och preciserats till vissa delar, men i övrigt har propositionen, på de grunder som framgår av propositionen, inte ändrats till följd av yttrandena.

7 Specialmotivering

2 §. I paragrafen definieras de tobaksprodukter för vilka det tas ut tobaksaccis. Det föreslås att rökfria nikotinprodukter ska börja omfattas av tobaksaccis. Därför fogas det till 2 mom. ett omnämmande av att man i denna lag med tobaksprodukter även avser rökfria nikotinprodukter.

7 §. I 1 mom. definieras cigarettpapper, i 2 mom. andra produkter som innehåller tobak, i 3 mom. vätska för elektroniska cigaretter och i 4 mom. tobaksprodukter avsedda för upphettning. Det föreslås ett nytt 5 mom. i paragrafen, vilket innehåller en definition av vad som i lagen avses med rökfria nikotinprodukter. En rökfri nikotinprodukt är en produkt som inte innehåller tobaksplanta, men till vilken det har tillsatts nikotin som antingen har extraherats ur tobaksplantan eller framställts syntetiskt. Syftet med definitionens formulering är bland annat att tobaksaccis ska tas ut på de produkter som omfattas av tobakslagen men inte på de produkter som inte omfattas av den lagen. Av denna anledning betraktas inte en produkt i vätskeform som en rökfri nikotinprodukt. För att sådana rökfria nikotinprodukter som omfattas av läkemedelslagen inte ska omfattas av accisen, tas det i paragrafen med en bestämmelse enligt vilken rökfria nikotinprodukter som omfattas av läkemedelslagen inte ska betraktas som sådana tobaksprodukter som omfattas av accisen. Via den läkemedelsöktjänst som finns på Fimeas webbplats hittas i princip alla läkemedelspreparat med försäljningstillstånd i Finland. I vissa situationer kan Skatteförvaltningen och Tullen även framöver begära utlåtande av Fimea om huruvida produkter omfattas av läkemedelslagen. Sådana produkter kan exempelvis vara produkter som blir klassificerade som läkemedel utifrån det användningsändamål som anges för dem eller den effekt som de har på människokroppen.

Lagen om tobaksaccis ska inte innehålla några begränsningar vad gäller de skattepliktiga produkternas nikotinhalt. Detta innebär att rökfria nikotinprodukter är skattepliktiga oberoende av nikotinhalten.

I praktiken kommer rökfria nikotinprodukter att vara sådana nikotinpåsar som har kommit ut på marknaden efter att Fimeas tolkning ändrades. I lagen används emellertid inte begreppet nikotinpåse, eftersom det inte skulle vara ändamålsenligt att som skattepliktiga ta med uteslutande de nikotinprodukter utan tobak som finns på marknaden just nu i exempelvis portionspåsar. Genom denna definition är man förberedd på att det på marknaden eventuellt kommer ut nikotinprodukter som motsvarar nikotinpåsar, såsom produkter som säljs i någon annan form än portionspåsar, vilka då också omfattas av definitionens formulering.

8 §. Tobaksaccisens belopp ingår i den accistabell i bilagan till lagen som det föreskrivs om i 1 mom. Det föreslås att 2 mom. ändras så att det i fråga om rökfria nikotinprodukter, på samma sätt som för cigaretter, cigarrer och cigariller samt finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter, föreskrivs att det för dessa produkter, utöver en accis per enhet, tas ut en värderelaterad skatt och att accisen alltid ska vara minst minimiaccisen enligt accistabellen.

I och med att punktskatten på rökfria nikotinprodukter delvis grundar sig på produkternas detaljhandelspris kommer den bestämmelse om prisetiketter som finns i 11 § också att gälla dem. Som detaljhandelspris för produkter som i strid med gällande bestämmelser eller för annat ändamål än kommersiell försäljning har förts in i landet betraktas med stöd av 9 § 2 mom., och på samma sätt som för andra tobaksprodukter, detaljhandelspriset för motsvarande produkter i Finland. Om det inte finns motsvarande produkter, fastställer Skatteförvaltningen i enlighet med det ovannämnda momentet ett vägt genomsnittligt detaljhandelspris för produkterna, vilket beräknas på det sätt som föreskrivs i 13 § 2 mom. Det är då lagen träder i kraft, då det ännu inte kommer att finnas sådana uppgifter som avses i 13 § 2 mom. om rökfria nikotinprodukter, betraktas dock som beskattningsvärde produktgruppens genomsnittliga detaljhandelspris, vilket fastställs av Skatteförvaltningen. Bestämmelser om detta finns i ikraftträdandebestämmelsen.

Bilaga. I accistabellen i bilagan till lagen föreskrivs det om den tobaksaccis som ska betalas på tobaksprodukter. Till accistabellen fogas en ny produktgrupp 9 för rökfria nikotinprodukter. För denna produktgrupp är accisen per enhet 10 cent per gram rökfri nikotinprodukt. Utöver det tas det för produkterna i produktgruppen ut en värderelaterad skatt på 10 procent av produktens,

exempelvis en dosa med 12 gram rökfri nikotinprodukt i portionspåsar, detaljhandelspris. Det föreskrivs också en minimiaccis på rökfria nikotinprodukter, och därför fogas även en ny produktgrupp 9A till accistabellen. För rökfria nikotinprodukter är beloppet av den minimiaccis som alltid åtminstone tas ut 14 cent per gram. Minimiaccis tas ut i stället för värderelaterad skatt och accis per enhet, om beloppet av produktens sammanlagda värderelaterade skatt och accis per enhet blir lägre än beloppet av minimiaccisen.

I övrigt motsvarar accistabellen accistabell D i bilagan till den gällande lagen, vilken har tillämpats sedan den 1 juli 2023.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 januari 2024.

Efter lagens ikraftträdande tillämpas lagen på de produkter som frisläppts för konsumtion i Finland. Enligt 7 § i punktskattelagen uppkommer skattskyldighet då en punktskattepliktig produkt frisläpps för konsumtion i Finland. Bestämmelser om frisläppande för konsumtion finns i 8 § i punktskattelagen. I praktiken ska det betalas punktskatt på alla rökfria nikotinprodukter som efter lagens ikraftträdande har frisläppts för konsumtion från ett skatteupplag eller förts in till Finland, om det inte föreskrivs separat att de ska vara skattefria. Dessutom föreslås det att lagen sex månader efter ikraftträdandet också ska tillämpas på sådana rökfria nikotinprodukter som har frisläppts för konsumtion den dag regeringens proposition överlämnades eller därefter, men innan lagen trädde i kraft. Rökfria nikotinprodukter, såsom nikotinpåsar, har en relativt lång hållbarhet i en öppnad dosa, vilket innebär att utan den föreslagna övergångsbestämmelsen kan det länge efter lagens ikraftträdande finnas tillgång till både obeskattade och skattebelagda produkter. Övergångsbestämmelsen är motiverad med tanke på både skattekontrollen och en skattemässigt jämlik behandling av de produkter som finns på marknaden samtidigt. Den föreslagna övergångsperioden på sex månader gör det möjligt för exempelvis detaljhandlare att sälja slut på det lager de har köpt in före lagens ikraftträdande. Utöver den sex månader långa övergångsperioden är en annan sak som begränsar möjligheten att beskatta produkter som har frisläppts för konsumtion före lagens ikraftträdande det att efter övergångsperioden är det bara de produkter som har frisläppts för konsumtion i Finland efter att regeringens proposition överlämnades som blir skattepliktiga. Då kan aktörerna förbereda sig på den förändrade beskattningen när de köper in produkter.

Efter lagens ikraftträdande får det inom ramen för ett uppskovsförfarande tillverkas, bearbetas eller lagras rökfria nikotinprodukter skattefritt enbart i ett skatteupplag, vilket kräver tillstånd av Skatteförvaltningen. Ansökan om punktskattetillstånd kan lämnas till Skatteförvaltningen redan innan lagen träder i kraft. Fram till dess att Skatteförvaltningen har handlagt tillståndsansökan och fattat beslut i ärendet ska de skattskyldiga betraktas som sådana sporadiskt skattskyldiga vid punktbeskattningen som avses i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ. Skatteförvaltningen handlägger i enlighet med det som myndigheten meddelade tillståndsansökningarna i brådskande ordning så att ett beslut meddelas inom 1–2 månader från det att ansökan kom in.

Det är då lagen träder i kraft ska som beskattningsvärde enligt 9 § 2 mom. för sådana produkter som i strid med gällande bestämmelser eller för annat ändamål än kommersiell försäljning har förts in i landet, och för vilka det inte finns motsvarande produkter, betraktas det genomsnittliga detaljhandelspriset för produktgruppen rökfria nikotinprodukter, vilket fastställs av Skatteförvaltningen. Bestämmelsen är flexibel och gör det möjligt för Skatteförvaltningen att beakta produkternas prisutveckling när myndigheten ska fastställa det genomsnittliga detaljhandelspriset.

Bestämmelsen motsvarar det som i 9 § 2 mom. föreskrivs om beskattningsvärdet för andra produkter som innehåller tobak.

Åtgärder för verkställighet av lagen, såsom beredning av beviljandet av tillstånd, får utan någon separat bestämmelse om saken inledas redan innan lagen träder i kraft.

9 Förhållande till andra propositioner

Propositionen hänför sig till statens budgetproposition för 2024 och avses bli behandlad i samband med den.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Den föreslagna lagen ska i begränsad utsträckning tillämpas även på sådana rökfria nikotinprodukter som har frisläppts för konsumtion före lagens ikraftträdande. Sex månader efter lagens ikraftträdande, dvs. från och med den 1 juli 2024, tillämpas lagen på sådana produkter som har frisläppts för konsumtion den dag då regeringens proposition överlämnades eller därefter. Eftersom lagen under vissa förutsättningar kan gälla också sådana produkter som har tillverkats eller tagits emot i Finland före lagens ikraftträdande, har förslaget under beredningens gång bedömts även utifrån grundlagsutskottets utlåtandep Praxis vad gäller retroaktiv beskattning.

Enligt 81 § 1 mom. i grundlagen bestäms det om statsskatt genom lag, som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Grundlagen innehåller inte något allmänt förbud mot retroaktiv skattelagstiftning. Det har ansetts möjligt att under vissa förutsättningar utfärda skattelagar med retroaktiv verkan (bl.a. i GrUU 8/1990 rd och de utlåtanden som det hänvisas till i den, dvs. GrUU 12/1986 rd, GrUU 3/1983 rd och GrUU 2/1977 rd, samt i GrUU 1/2009 rd och GrUU 97/2022 rd). Grundlagsutskottet har i sin Praxis ansett att man utifrån de allmänna rättsprinciperna, såsom kraven på förutsägbarhet och skälighet, kan formulera en utgångspunkt enligt vilken retroaktiv skattelagstiftning bör undvikas (bl.a. GrUU 1/2009 rd och GrUU 97/2022 rd). Oavsett detta kan enskilda fall enligt utskottet vara kopplade till sådana särdrag som medför att det inte är direkt konstitutionsstridigt att anta retroaktiv skattelagstiftning.

Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden granskat retroaktiv skattelagstiftning i relation till det egendomsskydd som det föreskrivs om i 15 § 1 mom. i grundlagen. I sitt utlåtande GrUU 97/2022 rd hänvisar utskottet till regeringens proposition om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, enligt vilken förbudet mot konfiskatorisk beskattning kan härledas ur egendomsskyddsbestämmelsen. Utskottet hänvisar också till sin utlåtandep Praxis före reformen, enligt vilken man vid bedömningen av när en skatt ska anses vara konfiskatorisk ska fästa uppmärksamhet vid betydelsen av den skattskyldiges egna valmöjligheter, vid skattens retroaktiva verkan och huruvida det är fråga om att utan ersättning ta emot egendom till staten. Utskottet har ansett att, trots att det inte går att jämföra retroaktiv skattelagstiftning med exempelvis retroaktiv reglering av avtalsförhållanden mellan privatpersoner, innefattar också skattelagarna ett berättigande att förlita sig på att den lagstiftning som gäller väsentliga rättigheter och skyldigheter i fråga om skattskyldigheten är så pass konstant att frågor av denna typ inte kan regleras på ett sätt som oskäligt skulle försvaga den skattskyldiges rättsliga ställning (t.ex. GrUU 39/2006 rd och GrUU 56/2005 rd). De ekonomiska aktörerna har enligt utskottet rätt att förvänta sig att skattelagstiftningen ska vara förutsägbar så att de i rimlig utsträckning på förhand kan bedöma betydelsen av skattelagstiftningen när de planerar sin verksamhet.

I rättslitteraturen har det ansetts att bedömningen av en kränkning av egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen kan kopplas till en helhetsbedömning enligt proportionalitetsprincipen på nationell nivå (se Eero Männistö: Takautuvan verolainsäädännön hyväksyttävyyys – erityisesti EU-oikeuden ja perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna, Kauppakamari 2018, s. 284–285).

Godtagbarheten av retroaktiv skattelagstiftning från det att en regeringsproposition har överlämnats har bedömts i ett beslut av högsta förvaltningsdomstolen, HFD 1998:53, vilket gällde skattebehandlingen av anställningsoptioner. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg för det första att skatten inte var konfiskatorisk i den bemärkelsen att den skulle ha kränkt det egendomsskydd som föreskrevs i den regeringsform som föregick grundlagen. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg också att förfarandet inte kunde anses kränka det krav på jämlik behandling som föreskrevs i regeringsformen, även om det på den inkomst som hade fåtts från försäljningen av optionsintyg hade tillämpats sådana bestämmelser som ledde till en strängare beskattning än tidigare. Bestämmelserna i skattelagen har inneburit att det på samma villkor ska ha tillämpats samma bestämmelser som har lett till en strängare beskattning på alla överlåtanden av anställningsoptioner som har skett den dag då regeringsproposition överlämnades eller därefter. Ärendet gick även vidare till Europadomstolen, som ansåg att den retroaktiva skattelagstiftningen var godtagbar, eftersom det genom förfarandet säkerställdes bland annat att skattebetalarna behandlades jämlikt (M.A. and 34 others v. Finland, 10.6.2003).

När det gäller tobaksbeskattningen är det vanligt att aktörerna förbereder sig inför kommande skattehöjningar genom att frisläppa större mängder tobaksprodukter än vanligt för konsumtion innan skattehöjningen träder i kraft. När lagen om tobaksaccis stiftades år 1994 ansågs det motiverat att ingripa i detta genom lagstiftning. Enligt lagen hade statsrådet rätt att, efter att en regeringsproposition hade överlämnats, bestämma att accis på varorna skulle tas ut enligt regeringens proposition redan innan lagen trädde i kraft. Bestämmelsen upphävdes vid ingången av 2011, eftersom det enligt 81 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmas om skatt genom lag och inte genom beslut av statsrådet.

När det gäller den föreslagna tillämpningen av lagen i begränsad omfattning även på produkter som har tillverkats och tagits emot i Finland innan lagen trädde i kraft är det inte fråga om samma form av retroaktiv beskattning som i den ovannämnda bestämmelsen som upphävdes vid ingången av 2011 eftersom den stod i strid med legalitetsprincipen. Den föreslagna bestämmelsen betyder inte att rökfria nikotinprodukter som har tillverkats eller tagits emot i Finland år 2023 efter att regeringens proposition överlämnades skulle bli retroaktivt skattepliktiga i och med överlämnandet av propositionen. Beskattning blir möjlig först efter en övergångsperiod på sex månader efter att lagen har trätt i kraft. Aktörerna får kännedom om bestämmelsen om retroaktiv tillämpning den dag då regeringens proposition överlämnas, och bestämmelsen tillämpas först sex månader efter lagens ikraftträdande, dvs. från och med den 1 juli 2024. I praktiken får aktörerna drygt åtta månader på sig att förbereda sig på den retroaktiva tillämpningen av skattelagen. Det kan antas att detaljhandlare och importörer på denna tid hinner sälja slut på sina tidigare lager och beakta konsekvenserna av skatten i sina inbördes avtal, så att de produkter som finns i lagren och detaljhandeln under 2023 i regel inte kommer att bli skattepliktiga i juli 2024. I den form som föreslås beräknas tillämpningen av skattelagen alltså inte vara problematisk med tanke på beskattningens förutsebarhet. Det bör även noteras att det att rökfria nikotinprodukter, dvs. i praktiken nikotinpåsarna, börjar omfattas av tobaksbeskattningen grundar sig på regeringsprogrammet, vilket publicerades i juni 2023, och att utkastet till regeringsproposition, om än utan den föreslagna övergångsbestämmelsen, har sänts på en offentlig remissbehandling i slutet av augusti 2023. Planen att nikotinpåsarna ska bli skattepliktiga har alltså presenterats redan innan regeringens proposition överlämnades.

Den föreslagna övergångsperioden på sex månader är å andra sidan inte så lång att den skulle äventyra målen med övergångsbestämmelsen. Utan denna övergångsbestämmelse kunde det på marknaden till och med under en lång tid finnas både sådana beskattade produkter som har frisläpps för konsumtion under 2024 och likadana produkter som har köpts in i slutet av 2023 och som helt har undgått beskattning. Det är alltså inte fråga om en situation som motsvarar en skattehöjning, utan det handlar om att en produkt som redan finns på den finländska marknaden för första gången ska börja omfattas av en skatt. En enhetlig beskattning av likadana produkter efter en skälig övergångsperiod säkerställer en jämlik skattebehandling av de skattskyldiga. Bestämmelsen är motiverad även med tanke på skattesystemets klarhet och skattekontrollen: efter den tidsgräns som anges i lagen är alla produkter som finns i handeln beskattade och försedda med märkning som visar det detaljhandelspris som ligger till grund för beskattningen. Efter denna tidsgräns får produkter dessutom lagras obeskattade enbart i ett skatteupplag, vilket kräver tillstånd av Skatteförvaltningen. Den föreslagna övergångsbestämmelsen bidrar till att säkerställa att man uppnår det mål för statsfinanserna och folkhälsan som har ställts för beskattningen av rökfria nikotinprodukter.

Bedömningen är att övergångsperioden överensstämmer med proportionalitetsprincipen med hänsyn till både den skattskyldige och allmänt intresse.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

Lag

om ändring av lagen om tobaksaccis

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om tobaksaccis (1470/1994) 2 § 2 mom. och 8 § 2 mom. samt bilagan, sådana de lyder, 2 § 2 mom. och bilagan i lag 1063/2021 och 8 § 2 mom. i lag 772/2020, samt *fogas* till 7 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 1203/1995, 1071/2016 och 1063/2021, ett nytt 5 mom. som följer:

2 §

Som tobaksprodukt betraktas i denna lag även cigarettpapper, andra produkter som innehåller tobak än de som nämns i 1 mom., vätska för elektroniska cigaretter, tobaksprodukter avsedda för upphettning och rökfria nikotinprodukter.

7 §

Med rökfria nikotinprodukter avses andra än i 3 mom. avsedda produkter för användning i munnen eller via näsan som inte innehåller tobak och inte är i vätskeform och till vilka nikotin har tillsatts. Rökfria nikotinprodukter på vilka läkemedelslagen (395/1987) tillämpas ska inte betraktas som tobaksprodukter.

8 §

Tobaksaccis betalas på basis av produktens detaljhandelspris. För cigaretter, cigarrer och cigariller, pip- och cigarettobak, finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter samt rökfria nikotinprodukter betalas accisen dessutom som en accis per enhet. För cigaretter, cigarrer och cigariller, finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter samt rökfria nikotinprodukter ska det dock betalas ett accisbelopp som alltid är minst minimiaccisen enligt accistabellen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagen tillämpas på produkter som frisläppts för konsumtion i Finland efter lagens ikraftträdande.

Lagen tillämpas från och med den 1 juli 2024 också på sådana rökfria nikotinprodukter som har frisläppts för konsumtion i Finland den 9 oktober 2023 eller därefter.

Det år då lagen träder i kraft ska som det i 9 § 2 mom. i lagen om tobaksaccis (1470/1994) avsedda beskattningsvärdet för rökfria nikotinprodukter som i strid med gällande bestämmelser eller för annat ändamål än kommersiell försäljning förts in i landet och för vilka det inte finns motsvarande produkter betraktas de rökfria nikotinprodukternas genomsnittliga detaljhandelspris, vilket fastställs av Skatteförvaltningen.

Helsingfors den 9 oktober 2023

Statsminister

Petteri Orpo

Finansminister Riikka Purra

ACCISTABELL

Produkt	Produkt-grupp	Cent/enhet	Procent av detaljhandelspriset
Cigaretter	1.	9,43/st.	52,0
-- Minimiaccis på cigaretter	1A.	35,36/st.	—
Cigarrer och cigariller			
-- Cigarrer	2.	12,58/st.	34,0
-- Minimiaccis på cigarrer	2A.	35,36/st.	—
-- Cigariller	2B.	12,58/st.	34,0
-- Minimiaccis på cigariller	2C.	35,36/st.	—
Pip- och cigarettobak	3.	10,75/g	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4.	8,05/g	52,0
-- Minimiaccis på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4A.	27,37/g	—
Cigarettpapper	5.	—	60,0
Andra produkter som innehåller tobak	6.	—	60,0
Vätska för elektroniska cigaretter			
-- nikotinhaltig	7.	30,00/ml	
-- nikotinfri	7A.	30,00/ml	
Tobaksprodukter avsedda för upphettning	8.	30,00/g	—
Rökfria nikotinprodukter	9.	10,00/g	10,0
-- Minimiaccis på rökfria nikotinprodukter	9A.	14,00/g	—

Lag

om ändring av lagen om tobaksaccis

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om tobaksaccis (1470/1994) 2 § 2 mom. och 8 § 2 mom. samt bilagan, sådana de lyder, 2 § 2 mom. och bilagan i lag 1063/2021 och 8 § 2 mom. i lag 772/2020, samt *fogas* till 7 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 1203/1995, 1071/2016 och 1063/2021, ett nytt 5 mom. som följer:

Gällande lydelse

2 §

Som tobaksprodukt betraktas i denna lag även cigarettpapper, andra produkter som innehåller tobak än de som nämns i 1 mom., vätska för elektroniska cigaretter och tobaksprodukter avsedda för upphettning.

7 §

8 §

Tobaksaccis betalas på basis av produktens detaljhandelspris. För cigaretter, cigarrer och cigariller, pip- och cigarettobak samt finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter betalas accisen dessutom som en accis per enhet. För cigaretter, cigarrer och cigariller samt finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter ska det dock betalas ett accisbelopp som alltid är minst minimiaccisen enligt accis Tabellen.

Föreslagen lydelse

2 §

Som tobaksprodukt betraktas i denna lag även cigarettpapper, andra produkter som innehåller tobak än de som nämns i 1 mom., vätska för elektroniska cigaretter, tobaksprodukter avsedda för upphettning *och rökfria nikotinprodukter*.

7 §

Med rökfria nikotinprodukter avses andra än i 3 mom. avsedda produkter för användning i munnen eller via näsan som inte innehåller tobak och inte är i vätskeform och till vilka nikotin har tillsatts. Rökfria nikotinprodukter på vilka läkemedelslagen (395/1987) tillämpas ska inte betraktas som tobaksprodukter.

8 §

Tobaksaccis betalas på basis av produktens detaljhandelspris. För cigaretter, cigarrer och cigariller, pip- och cigarettobak, finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter *samt rökfria nikotinprodukter* betalas accisen dessutom som en accis per enhet. För cigaretter, cigarrer och cigariller, finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter *samt rökfria nikotinprodukter* ska det dock betalas ett accisbelopp som alltid är minst minimiaccisen enligt accis Tabellen.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagen tillämpas på produkter som frisläppts
för konsumtion i Finland efter lagens ikraft-
trädande.*

*Lagen tillämpas från och med den 1 juli
2024 också på sådana rökfria nikotinproduk-
ter som har frisläppts för konsumtion i Fin-
land den 9 oktober 2023 eller därefter.*

*Det år då lagen träder i kraft ska som det i
9 § 2 mom. i lagen om tobaksaccis
(1470/1994) avsedda beskattningsvärdet för
rökfria nikotinprodukter som i strid med gäl-
lande bestämmelser eller för annat ändamål
än kommersiell försäljning förts in i landet
och för vilka det inte finns motsvarande pro-
dukter betraktas de rökfria nikotinprodukter-
nas genomsnittliga detaljhandelspris, vilket
fastställs av Skatteförvaltningen.*

Gällande lydelse

ACCISTABELL A			
<i>Tillämpas 1.1–30.6.2022</i>			
<i>Produkt</i>	<i>Pro- duktgrupp</i>	<i>Cent/enhet</i>	<i>Procent av de- taljhandelspriset</i>
<i>Cigaretter</i>	<i>1.</i>	<i>8,32/st.</i>	<i>52,0</i>
<i>-- Minimiaccis på cigaretter</i>	<i>1A.</i>	<i>32,24/st.</i>	<i>–</i>
<i>Cigarrer och cigariller</i>			
<i>-- Cigarrer</i>	<i>2.</i>	<i>6,52/st.</i>	<i>34,0</i>
<i>-- Minimiaccis på cigarrer</i>	<i>2A.</i>	<i>32,24/st.</i>	<i>–</i>
<i>-- Cigariller</i>	<i>2B.</i>	<i>6,52/st.</i>	<i>34,0</i>
<i>-- Minimiaccis på cigariller</i>	<i>2C.</i>	<i>32,24/st.</i>	<i>–</i>
<i>Pip- och cigarettobak</i>	<i>3.</i>	<i>8,35/g</i>	<i>48,0</i>
<i>Finskuren tobak avsedd att rullas till ci- garettor</i>	<i>4.</i>	<i>5,95/g</i>	<i>52,0</i>
<i>-- Minimiaccis på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter</i>	<i>4A.</i>	<i>21,43/g</i>	<i>–</i>
<i>Cigarettpapper</i>	<i>5.</i>	<i>–</i>	<i>60,0</i>
<i>Andra produkter som innehåller tobak</i>	<i>6.</i>	<i>–</i>	<i>60,0</i>
<i>Vätska för elektroniska cigaretter</i>			
<i>-- nikotinhaltig</i>	<i>7.</i>	<i>30,00/ml</i>	
<i>-- nikotinfri</i>	<i>7A.</i>	<i>30,00/ml</i>	
<i>Tobaksprodukter avsedda för upphettning</i>	<i>8.</i>	<i>30,00/g</i>	<i>–</i>

ACCISTABELL B			
<i>Tillämpas 1.7–31.12.2022</i>			
<i>Produkt</i>	<i>Pro- duktgrupp</i>	<i>Cent/enhet</i>	<i>Procent av de- taljhandelspriset</i>
<i>Cigaretter</i>	<i>1.</i>	<i>8,69/st.</i>	<i>52,0</i>
<i>-- Minimiaccis på cigaretter</i>	<i>1A.</i>	<i>33,28/st.</i>	<i>–</i>
<i>Cigarrer och cigariller</i>			
<i>-- Cigarrer</i>	<i>2.</i>	<i>8,54/st.</i>	<i>34,0</i>
<i>-- Minimiaccis på cigarrer</i>	<i>2A.</i>	<i>33,28/st.</i>	<i>–</i>
<i>-- Cigariller</i>	<i>2B.</i>	<i>8,54/st.</i>	<i>34,0</i>

-- Minimiaccis på cigariller	2C.	33,28/st.	–
Pip- och cigarettobak	3.	9,15/g	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigarer	4.	6,65/g	52,0
-- Minimiaccis på finskuren tobak avsedd att rullas till cigarer	4A.	23,41/g	–
Cigarettpapper	5.	–	60,0
Andra produkter som innehåller tobak	6.	–	60,0
Vätska för elektroniska cigarer			
-- nikotinhaltig	7.	30,00/ml	
-- nikotinfri	7A.	30,00/ml	
Tobaksprodukter avsedda för upphettning	8.	30,00/g	–

ACCISTABELL C			
<i>Tillämpas 1.1–30.6.2023</i>			
<i>Produkt</i>	<i>Pro- duktgrupp</i>	<i>Cent/enhet</i>	<i>Procent av de- taljhandelspriset</i>
<i>Cigarer</i>	1.	9,06/st.	52,0
-- Minimiaccis på cigarer	1A.	34,32/st.	–
<i>Cigarrer och cigariller</i>			
-- Cigarrer	2.	10,56/st.	34,0
-- Minimiaccis på cigarrer	2A.	34,32/st.	–
-- Cigariller	2B.	10,56/st.	34,0
-- Minimiaccis på cigariller	2C.	34,32/st.	–
Pip- och cigarettobak	3.	9,95/g	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigarer	4.	7,35/g	52,0
-- Minimiaccis på finskuren tobak avsedd att rullas till cigarer	4A.	25,39/g	–
Cigarettpapper	5.	–	60,0
Andra produkter som innehåller tobak	6.	–	60,0
Vätska för elektroniska cigarer			
-- nikotinhaltig	7.	30,00/ml	
-- nikotinfri	7A.	30,00/ml	
Tobaksprodukter avsedda för upphettning	8.	30,00/g	–

ACCISTABELL D			
<i>Tillämpas från och med 1.7.2023</i>			
Produkt	Pro- duktgrupp	Cent/enhet	Procent av de- taljhandelspriset
Cigaretter	1.	9,43/st.	52,0
-- Minimiaccis på cigaretter	1A.	35,36/st.	–
Cigarrer och cigariller			
-- Cigarrer	2.	12,58/st.	34,0
-- Minimiaccis på cigarrer	2A.	35,36/st.	–
-- Cigariller	2B.	12,58/st.	34,0
-- Minimiaccis på cigariller	2C.	35,36/st.	–
Pip- och cigarettobak	3.	10,75/g	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigarettor	4.	8,05/g	52,0
-- Minimiaccis på finskuren tobak avsedd att rullas till cigarettor	4A.	27,37/g	–
Cigarettpapper	5.	–	60,0
Andra produkter som innehåller tobak	6.	–	60,0
Vätska för elektroniska cigaretter			
-- nikotinhaltig	7.	30,00/ml	
-- nikotinfri	7A.	30,00/ml	
Tobaksprodukter avsedda för upphettning	8.	30,00/g	–

Föreslagen lydelse

ACCISTABELL

Produkt	Produkt-grupp	Cent/enhet	Procent av detaljhandels-priset
Cigaretter	1.	9,43/st.	52,0
-- Minimiaccis på cigaretter	1A.	35,36/st.	—
Cigarrer och cigariller			
-- Cigarrer	2.	12,58/st.	34,0
-- Minimiaccis på cigarrer	2A.	35,36/st.	—
-- Cigariller	2B.	12,58/st.	34,0
-- Minimiaccis på cigariller	2C.	35,36/st.	—
Pip- och cigarettobak	3.	10,75/g	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4.	8,05/g	52,0
-- Minimiaccis på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4A.	27,37/g	—
Cigarettpapper	5.	—	60,0
Andra produkter som innehåller tobak	6.	—	60,0
Vätska för elektroniska cigaretter			
-- nikotinhaltig	7.	30,00/ml	
-- nikotinfri	7A.	30,00/ml	
Tobaksprodukter avsedda för upphettning	8.	30,00/g	—
<i>Rökfria nikotinprodukter</i>	9.	10,00/g	10,0
-- <i>Minimiaccis på rökfria nikotinprodukter</i>	9A.	14,00/g	—