

RP 169/2017 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av bilagan till lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker ändras så att punktskatten på alkoholdrycker höjs. Höjningen ska gälla alla dryckesgrupper, dock med en lätt betoning på andra än starka alkoholdrycker. Punktskatten på svaga alkoholdrycker som tillverkats genom jäsnings höjs enligt förslaget med 15,4 procent, punktskatten på vin med 12,7 procent, punktskatten på öl med 10,6 procent och punktskatten på mellanprodukter med i genomsnitt 9,5 procent. Punktskatten på starka alkoholdrycker höjs med 4,8 procent. I genomsnitt höjs punktskatten på alkoholdrycker med cirka 10 procent.

Som en följd av skattehöjningen beräknas detaljförsäljningspriserna på alkoholdrycker stiga med i genomsnitt cirka 5 procent.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2018 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2018.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
MOTIVERING	3
1 Nuläge.....	3
1.1 Lagstiftning	3
1.2 Praxis.....	8
1.3 Den internationella utvecklingen i Finlands grannländer.....	13
1.4 Bedömning av nuläget.....	15
2 Målsättning och de viktigaste förslagen.....	15
2.1 Målsättning.....	15
2.2 Alternativ.....	16
2.3 De viktigaste förslagen.....	16
3 Propositionens konsekvenser	19
3.1 Ekonomiska konsekvenser	19
3.2 Samhälleliga konsekvenser	21
4 Beredningen av propositionen	23
5 Samband med andra propositioner.....	23
6 Ikraftträdande.....	23
LAGFÖRSLAG	24
Lag om ändring av bilagan till lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker	24
BILAGA	25
BILAGA	26
PARALLELLTEXT	26
Lag om ändring av bilagan till lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker	26

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning

Lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker

Bestämmelser om punktskatter på alkohol och alkoholdrycker finns i lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker (1471/1994). Med alkoholdrycker avses i lagen drycker som är avsedda att förtäras och som innehåller över 1,2 volymprocent etylalkohol. Öl anses dock vara en alkoholdryck när den innehåller över 0,5 volymprocent etylalkohol. Alkoholdrycker indelas enligt lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker i fem grupper: öl, vin, andra genom jäsnings tillverkade alkoholdrycker, mellanprodukter och etylalkohol. I lagen definieras dessa produkter med hjälp av tulltariffens positioner och verbala preciseringar. För alkohol och alkoholdrycker ska betalas skatt enligt den accistabell som ingår som bilaga till lagen.

Med öl avses i lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker sådana maltdrycker som hör till position 2203 i tulltariffen samt sådana blandningar av öl och alkoholfria drycker som hör till position 2206 i tulltariffen och som innehåller över 0,5 volymprocent alkohol. Öl beskattas på basis av dryckens etylalkoholhalt. Skatten på öl är 32,05 cent/centiliter etylalkohol, om etylalkoholhalten är över 2,8 volymprocent. Om etylalkoholhalten i öl är över 0,5 men högst 2,8 volymprocent är motsvarande skatt 8,00 cent. För små oberoende bryggerier har punktskatten på alkoholdrycker sänkts med 10—50 procent beroende på den årliga mängden producerad öl.

I lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker görs åtskillnad mellan vin och annan genom jäsnings tillverkad dryck. Som vin beskattas sådant vin som tillverkats av druvor och utan någon tillsats och som inte innehåller tillsatt etylalkohol. Som andra genom jäsnings tillverkade drycker betraktas sådana genom jäsnings tillverkade drycker som inte är vin eller öl och som inte innehåller tillsatt etylalkohol samt vilkas alkoholhalt är högst 15 volymprocent. Sådana drycker är exempelvis cider samt long drink-drycker och bärvin som innehåller jäsningsbaserad alkohol. Som andra genom jäsnings tillverkade drycker betraktas dessutom sådana genom jäsnings tillverkade drycker som inte är vin eller öl och vilkas alkoholhalt är över 1,2 men högst 8,5 volymprocent och som innehåller tillsatt etylalkohol. Punktskatten på vin och andra genom jäsnings tillverkade alkoholdrycker fastställs i liter färdig produkt. Om etylalkoholhalten i vinet eller i de andra genom jäsnings tillverkade alkoholdryckerna är över 1,2 men högst 2,8 volymprocent är skatten 22,00 cent per liter färdig produkt. Om etylalkoholhalten är över 2,8 men högst 5,5 volymprocent, är skatten 169 cent per liter färdig produkt. Om etylalkoholhalten är över 5,5 men högst 8 volymprocent, är skatten 241 cent per liter färdig produkt. På de mest konsumerade vinerna och andra genom jäsnings tillverkade alkoholdryckerna vilkas etylalkoholhalt är över 8 men högst 15 volymprocent är skatten 339 cent per liter färdig dryck. Även när etylalkoholhalten i vinet är över 15 men högst 18 volymprocent är skatten 339 cent per liter färdig produkt.

Som mellanprodukter betraktas produkter som har tillverkats genom jäsnings och som inte enligt definitionerna kan vara öl, vin eller annan genom jäsnings tillverkad dryck, till exempel vin med någon tillsats. Om produkternas etylalkoholhalt är över 1,2 men högst 15 volymprocent, är

RP 169/2017 rd

skatten på mellanprodukterna 411 cent per liter färdig produkt. Om etylalkoholhalten är över 15 men högst 22 volymprocent, är skatten 670 cent per liter färdig produkt.

Det tas ut skatt för etylalkohol på basis av dryckens etylalkoholhalt. På starka alkoholdrycker som hör till position 2208 i tulltariffen och vilkas etylalkoholhalt i volymprocent är över 1,2 men högst 2,8 ska det tas ut 8,00 cent i skatt per centiliter alkohol. Om produktens etylalkoholhalt är över 2,8 volymprocent, ska det på produkten tas ut 45,55 cent i skatt per centiliter etylalkohol. Som etylalkohol beskattas starka alkoholdrycker som vodka, konjak, whisky och likör samt exempelvis long drink-drycker som inte har tillverkats genom jäsning. Som etylalkohol beskattas även druv- och fruktvinsbaserade drycker med en alkoholhalt som överstiger 22 volymprocent.

I enlighet med bestämmelserna i lagen om accis på vissa dryckesförpackningar (1037/2004) tas det ut punktskatt på dryckesförpackningar för alla detaljhandelsförpackningar som innehåller alkoholdrycker. Punktskatten på dryckesförpackningar är 51 cent per liter färdig produkt. Dryckesförpackningen är skattefri, om den kan fyllas på nytt eller användas för råvaruåtervinning och hör till det pantbaserade retursystemet.

De kvantitativa restriktionerna för skattefri resandeförsel inom persontrafiken inom Europeiska unionen slopades även för Finlands del år 2004. Det innebar att en resenär som anländer till Finland från en annan medlemsstat får föra med sig önskad mängd punktskattepliktiga produkter, förutsatt att de produkter som har inköpts till pris inklusive skatt i den andra medlemsstaten kommer till resenärens eget bruk och att resenären transporterar produkterna själv. För att skapa större klarhet i skattekontrollen och stävja den illegala resandeförseln fogades till punktskattelagen (182/2010) i juli 2014 genom lag 495/2014 bestämmelser om kvantitativa referensnivåer för den skattefria resandeförseln av alkoholdrycker. Referensnivåerna baserar sig på rådets direktiv 2008/118/EG om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG. De kvantitativa referensnivåerna är inga restriktioner för införsel, utan de hänför sig till skyldigheten att lägga fram bevisning. En resenär blir skyldig att lägga fram utredning och bevisning som gäller användningssyftet för de produkter som hen för med sig, om det rör sig om mer än 20 liter mellanprodukter, 90 liter vin varav högst 60 liter är mousserande viner, 110 liter öl och 10 liter andra alkoholdrycker.

När de kvantitativa restriktionerna för resandeförsel slopades år 2004 sänktes alkoholskatten med i genomsnitt 33 procent. Genom skattesänkningen ville man styra alkoholkonsumtionen från resandeförsel till produkter som beskattas i Finland. Efter 2004 års skattesänkning har alkoholskatterna höjts fem gånger, och dessutom har skattestödet för småbryggerier utökats.

Vid ingången av 2008 höjdes alkoholskatterna med i genomsnitt 11,5 procent så att skatten på starka alkoholdrycker höjdes med 15 procent och skatten på andra alkoholdrycker med 10 procent. År 2009 höjdes alkoholskatten två gånger med 10 procent per gång. År 2012 höjdes skatten på öl och svaga alkoholdrycker som tillverkats genom jäsning med 15 procent och skatten på andra drycker med 10 procent. Vid ingången av 2014 höjdes skatten på alla alkoholdrycker lika mycket i relation till den hundra procentiga alkohol som de innehåller. Höjningen var i genomsnitt sju procent.

Syftet med skattehöjningarna har varit att öka statens inkomster samt att minska den totala alkoholkonsumtionen och därigenom de negativa effekterna av alkoholbruk. Dessutom har syftet varit att dimensionera skattehöjningarna så att prisstegringen för alkoholdrycker inte i betydande utsträckning leder till att den inhemska försäljningen ersätts av resandeförsel.

Alkohollagen

I alkohollagen (1143/1994) står det skrivet att syftet med lagen är att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhälleliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen. Utgångspunkten för den alkoholpolitik som tillämpas i Finland har varit att begränsa tillgången till alkohol och därigenom minska de negativa effekterna av alkohol. Det statsägda alkoholbolaget, nedan *Alko*, har enligt alkohollagen på några undantag när ensamrätt att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker. Genom jäsning tillverkade alkoholdrycker som innehåller högst 4,7 volymprocent etylalkohol får med detaljhandelstillstånd säljas i dagligvarubutiker. Dessutom får tillverkare sälja alkoholdrycker som de tillverkat genom jäsning och som innehåller högst 13 volymprocent etylalkohol.

Hösten 2011 inleddes en totalreform av alkohollagstiftningen. Beredningen har framskridit så att regeringens proposition med förslag till en ny alkohollag och vissa lagar som har samband med den (RP 100/2017) lämnades till riksdagen i september 2017. De viktigaste principerna i alkohollagen föreslås enligt propositionen kvarstå i huvudsak som förut, och huvudprincipen föreslås alltjämt vara att förebygga alkoholens negativa effekter. Den viktigaste ändringen är att utöver Alko ska också butiker, kiosker och servicestationer få sälja vissa starkare alkoholdrycker. I fortsättningen ska alla alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol få säljas i tillståndspliktig detaljförsäljning. Reformen gäller exempelvis så kallad A-öl, starkare cider än i nuläget, long drink-drycker och alkoholhaltiga blanddrycker, oberoende av deras tillverkningsätt.

Lagförslagets viktigaste konsekvenser är kopplade till den ökade tillgången till alkohol inom dagligvaruhandeln. Enligt propositionen kan konsekvenserna för de offentliga finanserna delas in i två delar. En ökning av försäljningen och konsumtionen av alkohol innebär att intäkterna från framställning och försäljning ökar, men samtidigt att också de konsumtionsrelaterade utgifterna och kostnaderna ökar. Enligt propositionen kommer intäkterna från alkoholskatten att öka med cirka 65 miljoner euro till följd av att konsumtionen av starkare alkoholdrycker och försäljningen av alkoholdrycker ökar. På motsvarande sätt kommer de kostnader som alkoholens negativa effekter orsakar staten och kommunerna att öka. Även kostnaderna för övervakningen av ordningen och för räddningsväsendet kommer att öka. Enligt propositionen är de övergripande konsekvenserna för samhällsekonomi negativ.

EU:s lagstiftning

I Europeiska unionens lagstiftning föreskrivs det om den struktur för skatterna på alkoholdrycker och om de minimiskattesatser för punktskatter på alkohol som ska tillämpas i medlemsländerna. Bestämmelser om alkoholbeskattningsstruktur, de produkter som ska beskattas samt om definitionerna på dem finns i rådets direktiv 92/83/EEG om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker, nedan *strukturdirektivet*. Bestämmelser om minimiskattesatser finns i rådets direktiv 92/84/EEG om tillnärmning av punktskattesatser på alkohol och alkoholdrycker, nedan *skattesatsdirektivet*.

Enligt strukturdirektivet ska punktskatten på vin, andra jästa drycker och mellanprodukter bestämmas med utgångspunkt i mängden färdig produkt medan punktskatten på öl och etylalkohol ska beräknas med utgångspunkt i mängden hundraprocentig alkohol. Punktskatten på öl kan alternativt bestämmas per grad Plato. I strukturdirektivet föreskrivs det också vilka slags skattegraderingar som är möjliga för olika produktgrupper och på motsvarande sätt vilka skattesänkningar eller skattebefrielser som medlemsstaterna ska eller, om de så önskar, får bevilja. Nationella skattegraderingar eller skattebefrielser som avviker från direktivet tillåts inte.

RP 169/2017 rd

Enligt strukturdirektivet får de medlemsstater som så önskar, på vissa villkor, tillämpa sådana nedsatta skattesatser för oberoende, små bryggerier som inte får sättas mer än 50 procent under standardsatsen för punktskatt. På öl vars alkoholhalt inte överstiger 2,8 volymprocent får medlemsstaterna tillämpa skattesatser som understiger minimiskattesatsen. Medlemsstaterna får tillämpa nedsatta punktskattesatser på vin och andra jästa drycker med en alkoholhalt som inte överstiger 8,5 volymprocent. För gruppen mellanprodukter gäller att skatten får graderas så att det för drycker med en etylalkoholhalt som inte överstiger 15 volymprocent, under vissa förutsättningar får tas ut lägre punktskatt än standardsatsen för punktskatt. Dessutom får medlemsstaterna tillämpa nedsatta skattesatser på drycker som hör till position 2208, etylalkohol, i tulltariffen och som har en alkoholhalt som inte överstiger 10 volymprocent.

Medlemsstaterna ska ta ut punktskatter som är minst lika stora som de minimiskattesatser som anges i skattesatsdirektivet, men de får tillämpa skattenivåer som är högre än nivån på minimiskattesatserna. Nivåerna på minimiskattesatserna anges särskilt för de olika grupperna av alkoholhaltiga drycker. I direktivet används euro per hektoliter som enhet, och det betyder detsamma som cent per liter. Minimipunktskattesatsen för öl är antingen 0,748 euro per hektoliter eller grad Plato i den färdiga produkten eller 1,87 euro per hektoliter eller grad av alkohol i den färdiga produkten. Minimipunktskattesatsen för icke mousserande vin och för mousserande vin är 0 euro per hektoliter av produkten. För mellanprodukter föreskrivs en motsvarande minimiskattesats på 45 euro. Minimipunktskattesatsen för etylalkohol är 550 euro per hektoliter hundra procentig alkohol.

Skattesatsdirektivet kräver inte direkt att medlemsstaterna ska beskatta olika produkter lika för varje procent etylalkohol. När nationella skattenivåer införs ska dock bestämmelserna i artikel 110 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt beaktas. Ingen medlemsstat får, direkt eller indirekt, på varor från andra medlemsstater lägga interna skatter eller avgifter, av vilket slag de än är, som är högre än de skatter eller avgifter som direkt eller indirekt läggs på liknande inhemska varor. Vidare får ingen medlemsstat på varor från andra medlemsstater lägga sådana interna skatter eller avgifter som är av sådan art att de indirekt skyddar andra varor. I praktiken har kravet på icke-diskriminering aktualiserats i fråga om öl och vin i sådana fall där endast någotdera varit av huvudsakligen inhemskt ursprung.

Även om alkoholbeskattningen har harmoniserats i unionen varierar nivån på alkoholbeskattningen betydligt från ett EU-land till ett annat. Bulgarien, Kroatien och Rumänien har den lägsta beskattningen av etylalkoholprodukter, medan beskattningen av öl är lägst i Rumänien, Bulgarien och Tyskland. Vin beskattas inte alls i hälften av EU-medlemsstaterna. Sverige, Finland, Irland och Storbritannien tar ut de högsta skatterna på etylalkohol. Finlands skatt på öl är den högsta inom EU, och därefter kommer Irland, Storbritannien och Sverige. I jämförelse med medlemsstaterna ligger Finland i täten också när det gäller beskattningen av såväl vin som mellanprodukter.

Tabell 1. Skattenivåerna för alkoholdrycker i EU-medlemsstaterna i juli 2017

	Öl	Vin	Mellanprodukter	Etylalkohol
	(euro per liter hundra procentig alkohol)			
Finland	32,05	30,82	31,90	45,55
Irland	22,55	38,62	29,35	42,57
Storbritannien	21,85	30,05	20,99	32,91
Sverige	21,06	24,81	27,20	53,85
Estland	15,52	11,20	12,53	23,89
Grekland	12,50	1,82	4,86	24,50
Slovenien	12,10	0,00	6,29	13,20
Nederländerna	7,59	8,03	7,11	16,86
Italien	7,55	0,00	4,22	10,36
Danmark	7,52	14,17	9,94	20,14
Frankrike	7,41	0,34	8,97	17,38
Litauen	7,11	14,97	12,60	16,65
Cypern	6,00	0,00	2,14	9,57
Kroatien	5,33	0,00	5,08	7,06
Ungern	5,26	0,00	3,94	10,82
Belgien	5,01	6,81	7,51	29,93
Österrike	5,00	0,00	3,81	12,00
Malta	4,83	1,86	7,24	13,60
Polen	4,54	3,35	3,53	13,29
Lettland	4,50	7,09	6,19	14,50
Portugal	4,12	0,00	3,57	13,68
Slovakien	3,59	0,00	4,01	10,80
Tjeckien	2,96	0,00	4,12	10,55
Spanien	1,99	0,00	3,05	9,59
Luxemburg	1,98	0,00	3,19	10,41
Tyskland	1,97	0,00	7,29	13,03
Bulgarien	1,92	0,00	2,19	5,62
Rumänien	1,85	0,00	4,25	7,43

Källa: Databasen "Taxes in Europe" (http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm)
 Beräkningarna grundar sig på följande alkoholhalter för öl, icke mousserande vin och icke mousserande mellanprodukter: fem volymprocent alkohol för öl, 11 volymprocent alkohol för vin och 21 volymprocent alkohol för mellanprodukter.

1.2 Praxis

Alkoholkonsumtionen

Den totala konsumtionen av alkoholdrycker i Finland har varit nedåtgående sedan 2007, då den totala konsumtionen per invånare som fyllt 15 år var 12,7 liter hundra procentig alkohol. År 2016 förblev den totala konsumtionen på samma nivå som år 2015, nämligen 10,8 liter per invånare som fyllt 15 år.

Tabell 2. Alkoholkonsumtionen åren 2010—2016, liter hundra procentig alkohol per invånare 15 år och över

År	Statistikförd konsumtion	Icke-statistikförd konsumtion	Total konsumtion
2010	9,7	2,3	12,0
2011	9,8	2,3	12,1
2012	9,3	2,2	11,5
2013	9,1	2,5	11,5
2014	8,8	2,4	11,1
2015	8,5	2,3	10,8
2016	8,4	2,3	10,8

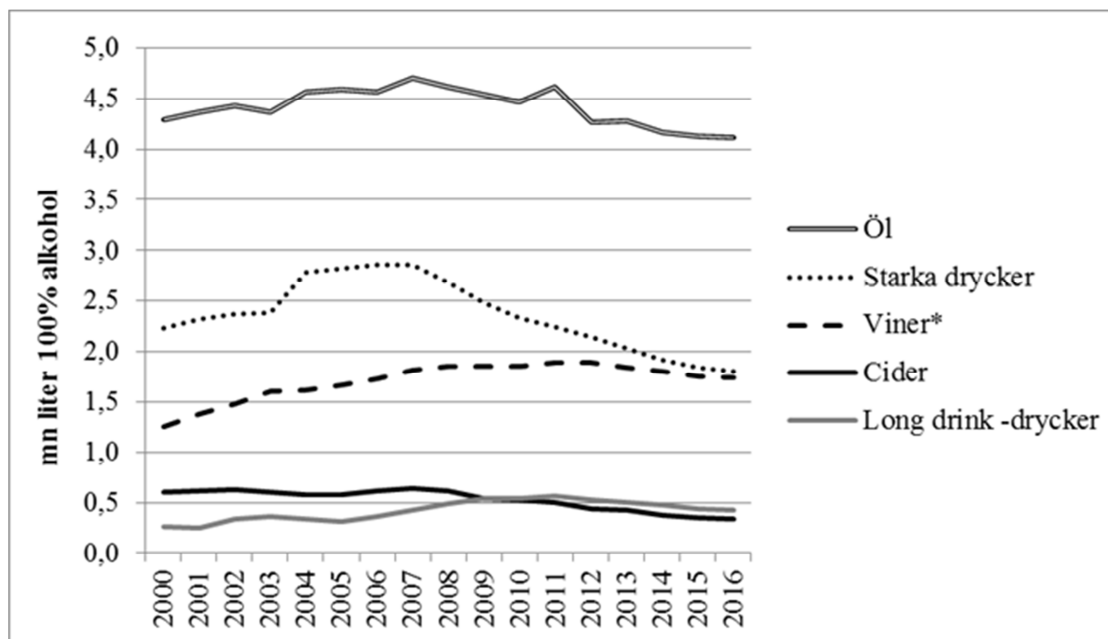
Källa: Institutet för hälsa och välfärd

Nedgången i den totala konsumtionen har berott på att den statistikförda konsumtionen har minskat. Den statistikförda konsumtionen gäller de drycker som säljs och beskattas i Finland. Den statistikförda alkoholkonsumtionen har minskat huvudsakligen som en följd av att priserna på alkoholdrycker stigit. Särskilt de skattehöjningar som gjordes 2008, 2009, 2012 och 2014 har höjt priserna. Övriga faktorer som kan ha bidragit till nedgången i konsumtionen är att köpkraften har minskat i och med den ekonomiska recessionen samt att finländarnas dryckesvanor har förändrats.

Med undantag för long drink-drycker var den statistikförda konsumtionen av samtliga dryckesgrupper beräknad per invånare som fyllt 15 år lägre år 2016 än nivån år 2007 före skattehöjningarna. Ungefär hälften av nedgången i den statistikförda konsumtionen beror på att konsumtionen av starka alkoholdrycker har minskat. Konsumtionstrenderna för olika dryckesgrupper har varit relativt stabila de senaste åren. Under 2010-talet har den årliga konsumtionen av starka drycker minskat med i genomsnitt drygt 4 procent. Vinkonsumtionen ökade länge i jämn takt, men har börjat minska de senaste åren. Under 2010-talet har ölkonsumtionen minskat med i genomsnitt drygt 1 procent per år och ciderkonsumtionen med i genomsnitt över 6 procent per år. Även konsumtionen av long drink-drycker har börjat minska med i genomsnitt ungefär 3 procent per år under 2010-talet. Inom gruppen cider och long drink-drycker är konsumtionsförändringarna procentuellt sett större eftersom konsumtionsmängderna är mindre för dessa dryckesgrupper. Den minskade konsumtionen av dessa dryckesgrupper utgör unge-

fär en femtedel av nedgången i hela den statistikförda konsumtionen under 2010-talet, vilket innebär att betydelsen är relativt liten.

Figur 1. Utvecklingen av den statistikförda alkoholkonsumtionen enligt dryckesgrupp, liter hundra procentig alkohol per invånare 15 år och över



Källa: Institutet för hälsa och välfärd

* starka och svaga viner sammanlagt

Den icke-statistikförda alkoholkonsumtionen, till vilken hör sådan alkohol som resenärer för med sig, olaglig och laglig hemtillverkning, alkohol som finländare konsumerar utomlands samt smuggling, har enligt beräkningar varit i stort sett oförändrad de senaste åren. År 2016 var den icke-statistikförda konsumtionen 2,3 liter hundra procentig alkohol per invånare som fyllt 15 år, och dess andel av den totala alkoholkonsumtionen var 21 procent. Den olagliga införseln beräknas stå för ungefär 1 procent av den totala konsumtionen.

Resandeförseln av alkoholdrycker

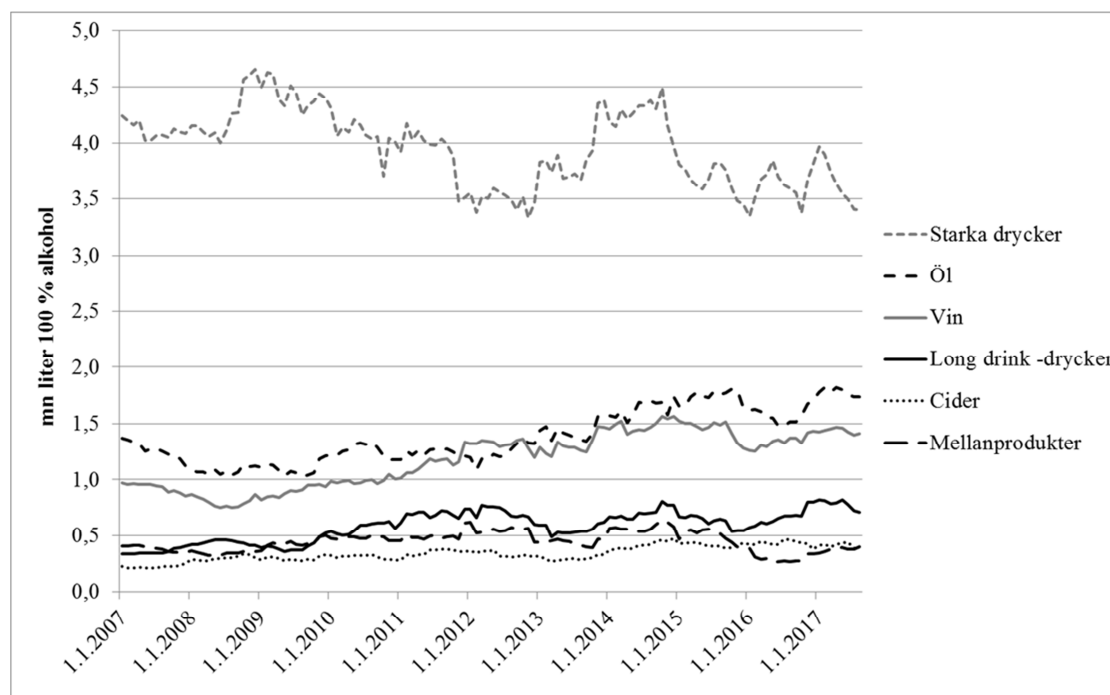
Resandeförseln av alkoholdrycker följs genom enkätundersökningar med utgångspunkt i intervjuer. Resultaten publiceras tre gånger om året för varje föregående period på 12 månader, och de grundar sig på årsbasis på svar från cirka 26 000 intervjuade. Det har länge gjorts bedömningar om införselmängderna, och sedan år 2005 har uppgifterna samlats in genom veckovisa intervjuer och med någorlunda enhetliga frågor.

Uppskattningsvis drygt tre fjärdedelar av den icke-statistikförda alkoholkonsumtionen hänförs till resandeförsel. Resandeförselns andel av finländarnas totala alkoholkonsumtion är uppskattningsvis ungefär 17 procent.

Införselmängderna för alkoholdrycker har varierat en aning under perioden 2007—2016. Resandeförseln förutspåddes öka i och med de skattehöjningar som inleddes år 2008, vilket också slog in åren 2008 och 2009. Då ökade införseln med sammanlagt 13 procent. Efter det hölls resandeförseln på i stort sett samma nivå fram till år 2013, då den ökade med ungefär

15 procent från det föregående året. Åren 2014 och 2015 minskade resandeförseln en aning, men ökade på nytt år 2016 med ungefär 5 procent från det föregående året. År 2016 ökade resandeförseln för alla andra dryckesgrupper utom starka alkoholdrycker, för vilka resandeförseln minskade med knappa åtta procent.

Figur 2. Resandeförselns utveckling enligt dryckesgrupp som en glidande summa för tolv månader, miljoner liter hundra procentig alkohol



Källa: Undersökning av resandeförseln av alkoholdrycker, Kantar TNS Oy

Enligt de senaste tillgängliga uppgifterna minskade resandeförseln av alkoholdrycker med ungefär 14 procent under perioden september 2016—augusti 2017 i jämförelse med föregående motsvarande period. Resandeförseln minskade för alla dryckesgrupper utom mellanprodukter.

En granskning med utgångspunkt i hundra procentig alkohol visar att knappt hälften av resandeförseln består av starka alkoholhaltiga drycker, det vill säga starka alkoholdrycker och mellanprodukter. I proportion till den totala konsumtionen var resandeförselns andel år 2016 störst när det gäller starka alkoholdrycker och long drink-drycker. Knappa 30 procent av den totala konsumtionen av dessa drycker utgörs av konsumtion av drycker förts in skattefritt genom resandeförsel. Beräknad i införda liter är resandeförseln av öl störst, men i proportion till den totala ölkonsumtionen under 10 procent. Beräkningen har beaktat både starköl och mellanöl samt att öl som förts in genom resandeförsel har en högre alkoholhalt. När det gäller vin står resandeförseln för mindre än 16 procent av den totala vinkonsumtionen.

Resandeförseln är klart störst från Estland. För 2016 gäller att beräknad i hundra procentig alkohol stod den alkohol som fördes in från Estland för två tredjedelar av all resandeförsel av alkohol och för tre fjärdedelar av resandeförseln av alkoholdrycker i liter.

Enligt enkätundersökningen om resandeförsel förde ungefär hälften av resenärerna inte med sig några alkoholdrycker när de återvände till landet.

Under de senaste åren har inga tecken på en ökning kunnat skönjas i mängden olaglig införsel.

Tabell 3. Beräkning av resandeförseln av alkoholdrycker enligt dryckesgrupp åren 2010—2016, miljoner liter

År	Öl	Cider	Long drink-drycker *	Vin	Mellanprodukter	Starka drycker* *	Sammanlagt	Sammanlagt 100% alkohol
2007	21,8	5,9	8,4	6,4	1,6	9,0	53,1	7,0
2008	20,7	5,5	6,5	7,3	2,1	9,6	51,7	7,3
2009	26,3	6,5	9,9	8,1	2,5	9,4	62,6	7,9
2010	24,4	6,7	12,9	9,5	2,4	8,9	64,7	7,9
2011	24,5	7,4	13,8	11,1	2,8	8,0	67,6	7,8
2012	28,5	5,7	9,5	10,8	2,3	8,2	65,0	7,7
2013	31,6	7,8	11,8	11,9	2,7	9,5	75,3	8,9
2014	34,8	8,4	11,9	12,1	2,8	8,0	78,0	8,4
2015	31,1	8,5	11,4	11,2	1,3	8,5	72,0	8,1
2016	36,0	8,7	14,9	12,2	2,0	7,9	81,5	8,4

Källa: Undersökning av resandeförseln av alkoholdrycker, Kantar TNS Oy

* Innehåller både genom jäsnings tillverkade och etylalkoholbaserade drycker

** Alkoholhalt över 22 volymprocent

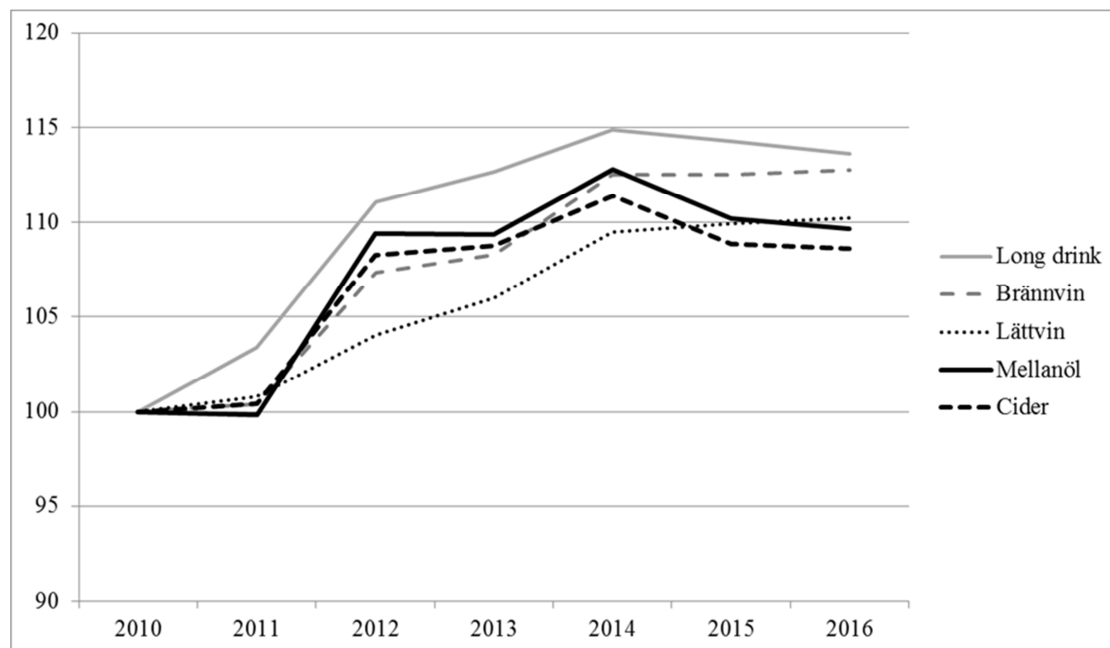
Prisutvecklingen för alkoholdrycker

Detaljförsljningspriserna på alkoholdrycker steg nominellt med i genomsnitt ungefär 11 procent från år 2010 till år 2016. Under samma period steg serveringspriserna med ungefär 23 procent. Under jämförelseperioden har priserna på alkoholdrycker höjts på grund av höjningarna av alkoholskatten åren 2012 och 2014 samt på grund av höjningarna av mervärdesskatten i juli 2010 och vid ingången av 2013. År 2012 steg detaljförsäljningspriserna med i genomsnitt 7,5 procent och år 2014 med i genomsnitt drygt 3 procent. Skattehöjningen når dock full priseffekt först året efter höjningsåret.

Av den nominella prisutvecklingen i detaljhandeln i figur 3 framgår att 2014 års skattehöjning var ungefär hälften mindre än den föregående och hade en annan fokusering. Av prisutvecklingen framgår att inte bara ändrade skatter utan också andra faktorer påverkar priserna i betydande grad. Exempelvis efter år 2014 har priserna på öl och cider i genomsnitt sjunkit trots att beskattningen inte har blivit lindrigare.

Under jämförelseperioden steg priserna generellt med ungefär nio procent, vilket innebär att under perioden 2010—2016 steg detaljförsäljningspriserna på alkoholdrycker reellt sett med ungefär 2 procent. Priserna på cider, öl och svaga viner har stigit mindre än priserna i genomsnitt. Sedan 2010 har ölpriserna reellt sett stigit med knappt 0,5 procent och har realpriset på viner stigit med knappt 1 procent medan priserna på cider reellt sett har sjunkit med ungefär 0,5 procent.

Figur 3. Indexerad nominell prisutveckling i detaljhandeln för alkoholdrycker enligt dryckesgrupp åren 2010—2016, 2010=100



Källa: Institutet för hälsa och välfärd

Skatteintäkter

År 2016 hölls den statistikförda konsumtionen av alkoholdrycker på samma nivå som under det föregående året. Även skatteutfallet för alkoholdrycker, 1 354 miljoner euro, var följaktligen ungefär detsamma som under det föregående året. År 2017 förutspås skatteutfallet minska något från det föregående året. Fram till oktober i år har den beskattningsbara mängden alkohol minskat med cirka 1,7 procent i jämförelse med motsvarande period under det föregående året.

Av skatteintäkterna 2016 inflöt 45 procent från öl, en knapp tredjedel från starka alkoholdrycker och en fjärdedel från viner och andra genom jäsnings tillverkade drycker. Mellanprodukterna står för endast ungefär 1 procent av skatteintäkterna.

Under 2010-talet har öl och vin stått för en växande andel av skatteintäkterna, medan mellanprodukternas och etylalkoholens andel har minskat.

Tabell 4. Utvecklingen av intäkterna av punktskatt på alkohol enligt dryckesgrupp åren 2010—2016, miljoner euro

År	Öl	Viner	Mellanprodukter	Etylalkohol	Sammanlagt
2010	528	286	19	451	1284
2011	530	292	19	440	1281
2012	581	327	19	454	1381
2013	575	313	18	429	1336
2014	610	336	18	430	1394
2015	605	319	17	415	1356
2016	606	320	16	412	1354

1.3 Den internationella utvecklingen i Finlands grannländer

Sverige

Finlands och Sveriges alkoholpolitiska linjer har skilt sig från varandra när det gäller tillgångs- och skattepolitiken. I Sverige har exempelvis tillgången på öl begränsats mer än i Finland. I dagligvarubutiker i Sverige får säljas endast öl som innehåller högst 3,5 volymprocent etylalkohol. Den i Finland vanligaste formen av öl, mellanölen, säljs i Sverige endast i Systembolagets affärer.

I Sverige ligger nivån på den totala alkoholkonsumtionen numera under nivån i Finland. År 2016 var den totala konsumtionen 9,0 liter hundra procentig alkohol per invånare som fyllt 15 år och det föregående året var den 9,3 liter. I Sverige utgör den icke-statistikförda konsumtionen av alkoholdrycker uppskattningsvis 20 procent av den totala konsumtionen och ligger alltså på samma nivå som i Finland.

Till skillnad från Finland och Danmark sänkte inte Sverige sin höga alkoholbeskattning i samband med avregleringen av EU:s interna importbegränsningar. Till följd av detta ökade resandeförseln i Sverige betydligt redan under 2000-talets första år, men efter det har den minskat och utgör nu cirka 13 procent av den totala konsumtionen.

Den senaste höjningen av beskattningen av öl, viner och andra genom jäsning tillverkade drycker, mellanprodukter och etylalkohol genomfördes i januari 2017. I jämförelse med EU-staterna har Sverige en av de högsta alkoholbeskattningarna. Sverige är den EU-medlemsstat som beskattar etylalkoholprodukter högst. När det gäller beskattningen av vin kommer Sverige på fjärde plats och när det gäller beskattningen av öl kommer landet likaså på fjärde plats.

I juni 2017 var prisnivån för starka alkoholdrycker som Systembolaget säljer något högre än Alkos prisnivå. Priserna på öl och vin var däremot lägre än i Alko. Mellanöl var knappt en femtedel och starköl i genomsnitt ungefär hälften billigare.

Estland

I Estland har den totala alkoholkonsumtionen minskat de senaste åren och är nu lägre än finländarnas totala konsumtion. År 2016 var den totala konsumtionen 9,9 liter hundra procentig alkohol per invånare som fyllt 15 år, medan den hade varit 10,5 liter det föregående året. Den olagliga försäljningen av alkohol är ett problem i Estland och står för ungefär 5 procent av den totala konsumtionen. Olaglig försäljning täcker drygt 20 procent av vodkamarknaden.

När det gäller alkoholdrycker är prisskillnaden mellan Finland och Estland fortfarande betydande. I augusti 2017 kostade öl som såldes på de platser i Estland som finländska turister favoriserar mindre än hälften av vad motsvarande produkter kostade i Finland. För starka alkoholdrycker var prisskillnaden en aning mindre. Det genomsnittliga literpriset för inhemsk vodka som säljs i Estland var knappa två tredjedelar av literpriset för motsvarande produkt i Finland.

I Estland har alkoholskatten höjts de senaste åren, och höjningarna har jämnat ut prisskillnaderna i förhållande till Finland. Höjningarna har inriktats särskilt på öl och svaga drycker som tillverkats genom jäsning. Det har redan fattats beslut om höjningar även under kommande år. Höjningarna innebär att under åren 2017—2020 stiger skattenivån för öl med närmare 170 procent och punktskatten för svaga drycker som tillverkats genom jäsning på motsvarande sätt med närmare 130 procent. Skattehöjningen är lägst för starka alkoholdrycker, ungefär 50 procent. För andra drycker, bland annat vin, höjs skattenivån till ungefär det dubbla. Det bör påpekas att i synnerhet när det gäller punktskatt på öl är utgångsnivån i Estland mycket låg i förhållande till Finland, trots att Estland redan ursprungligen har en strängare alkoholbeskattning än vad som gäller i Europa i genomsnitt.

De estniska skattehöjningarna har också inneburit att prisskillnaden i jämförelse med Lettland har ökat, vilket i Estland har kunnat ses som en ökad resandeinförsel. År 2016 uppskattas resandeinförseln ha stått för ungefär 8 procent av den totala konsumtionen.

Efter skattehöjningarna kommer nivåerna för punktskatt på alkohol i Estland i februari 2018 beroende på dryckesgrupp att uppgå till 44—58 procent av de nuvarande skattenivåerna i Finland. År 2020 kommer skattenivåerna att vara 63—70 procent av nivåerna för punktskatt på alkohol i Finland. När skattenivåerna i Estland och Finland jämförs bör det noteras att tillgången till alkohol har begränsats i betydande grad i Finland och att ländernas distributionskanaler avviker från varandra såväl till sina strukturer, begränsningar och priser som till antalet. Skatteskillnaderna avspeglar därför inte nödvändigtvis prisskillnaderna.

Lettland

Lettland har höjt sina alkoholskatter måttligt de senaste åren. Den senaste höjningen genomfördes i mars 2017, och då höjdes beskattningen av vin, mellanprodukter, etylalkoholprodukter och öl. Avsikten är att Lettland ska höja alkoholskatten även våren 2018.

Enligt EU-medlemsstaternas måttstock beskattas öl lågt i Lettland, och prisnivån för öl är lägre än i exempelvis Estland. I Lettland beskattas vin och etylalkoholprodukter relativt sett högre än öl. I jämförelse med medlemsländerna ligger alkoholbeskattningen för dessa produkter på en lägre medelnivå i Lettland och är fortfarande klart lägre än i Estland. När det gäller alkoholdrycker är prisskillnaden mellan Finland och Lettland betydande.

1.4 Bedömning av nuläget

År 2004 anpassades nivån på alkoholbeskattningen i Finland till slopanDET av restriktionerna för resandeförsel. Åren 2008, 2009, 2012 och 2014 höjdes skatterna måttligt efter det att läget hade blivit stabilt i och med skattesänkningen. Syftet med skattehöjningarna var att öka statens skatteinkomster samt minska den totala alkoholkonsumtionen och därigenom de negativa effekterna av alkohol.

Höjningarna av alkoholskatten har bidragit till att minska den totala alkoholkonsumtionen, vilket i sin tur också har minskat alkoholens negativa effekter. Under de senaste fem åren har till exempel antalet fall av rattfylleri minskat med ungefär 9 procent och antalet fall där polisen larmats till hemmen likaså med ungefär 9 procent. Under samma period har vårdperioderna för alkoholrelaterade sjukdomar på sjukhusens bäddavdelningar minskat med cirka 5 procent och de alkoholrelaterade dödsfallen med cirka 6 procent.

För 60—80 procent av brotten mot liv och våldsbrotten gäller fortfarande att förövaren är alkoholpåverkad. En tiondedel av befolkningen dricker hälften av all alkohol som förtärs i Finland.

Barns och ungas alkoholbruk och drickande i berusningssyfte ökade avsevärt före millennieskiftet, men har enligt undersökningar minskat på 2000-talet. Mellan 2015 och 2017 avstannade den minskning i alkoholbruket och drickandet i berusningssyfte som pågått en lång tid, likaså den växande andelen nyktra. Alkoholbruk förekommer dock fortfarande en aning mera sällan än vad som var fallet fyra år tidigare. Det är hälsopolitiskt motiverat att hålla alkoholskatten på en tillräckligt hög nivå för att de ungas konsumtion av alkoholdrycker ska kunna stävjas.

För att resandeförseln inte ska få skattebasen för alkoholskatten att förvittra bör alkoholskattepolitiken fortsättningsvis utvecklas långsiktigt samtidigt som det gäller att försöka undvika stora eller snabba skatteändringar. Det finns ett klart samband mellan den inhemska prisnivån på alkoholdrycker och resandeförseln, och risken är att en stor inhemsk prishöjning ökar inte bara den lagliga resandeförseln utan också den olagliga langningen i hemlandet av alkohol som förts in genom resandeförsel.

Resandeförselns andel av den totala konsumtionen av olika alkoholdrycker varierar i hög grad. Detta har betydelse vid bedömningen av hur skattehöjningarna inverkar på resandeförseln av olika drycker.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Målsättning

Syftet med propositionen är att öka statens skatteinkomster. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering flyttas tyngdpunkten inom beskattningen från beskattning av arbete och företagande till i synnerhet miljöskatter. När regeringen enades om budgetpropositionen för 2018 beslutade den hösten 2017 att höja alkoholskatten med 100 miljoner euro för att finansiera lindringen av beskattningen av arbete. I regeringsprogrammet konstateras också att alkoholskatten ses över, om höjningarna i Estland gör det möjligt. I Estland har det fattats beslut om betydande höjningar av alkoholskatten under de tre följande åren. Höjningarna inriktas på svaga alkoholdrycker.

Syftet med skattehöjningen är att utöka statens inkomster samt att minska den totala alkoholkonsumtionen och därigenom de negativa effekterna av alkoholbruk. I propositionen har strä-

van varit att beakta de konsekvenser som totalreformen av alkohollagstiftningen har på tillgången till och den totala konsumtionen av alkoholdrycker. Målet är också att inrikta höjningarna av punktskatterna på alkoholdrycker så att höjningarna inte i betydande grad medför att den inhemska försäljningen ersätts av resandeförsel. Stora höjningar kan leda till att resandeförseln ökar på ett okontrollerat sätt, varvid den ökning av skatteintäkterna som följer av skattehöjningen kan bli liten. Den totala konsumtionen minskar då inte som följd av skattehöjningen när den inhemska konsumtionen ersätts av olaglig införsel eller laglig resandeförsel.

2.2 Alternativ

En höjning av intäkterna av alkoholskatten med 100 miljoner euro på årsbasis kan genomföras på olika sätt. Hur höjningen av alkoholskatten genomförs och hänförs till olika dryckesgrupper påverkar skattestrukturen. Den nuvarande skattestrukturen för alkoholskatten innebär att dryckesgrupperna behandlas olika, eftersom etylalkoholbaserade drycker beskattas strängare än andra dryckesgrupper i relation till den hundraprocentiga alkohol som de innehåller. Skattenivån för etylalkoholbaserade drycker är ungefär 40 procent högre än till exempel skattenivån för öl.

Om skattehöjningen genomförs som en procentuellt lika stor skattehöjning för alla dryckesgrupper, innebär ändringen en större prishöjning i euro för starka drycker. Däremot blir skattehöjningen i euro mindre i synnerhet för vin än för andra dryckesgrupper. Höjningen kan också genomföras så att skattebördan för alla alkoholdrycker stiger lika mycket i euro i relation till den rena alkohol som dryckerna innehåller. Då kvarstår den nuvarande skattestrukturen, och olika dryckesgrupper behandlas jämbördigt med avseende på deras alkoholhalt.

När skattehöjningen genomförs bör det beaktas att strukturdirektivets bestämmelser om tillåtna skattegraderingar enligt produktgrupp begränsar möjligheterna att inrikta skattehöjningen inom dryckesgruppen. Exempelvis inom produktgruppen etylalkohol får skatten enligt direktivet graderas enligt två nivåer, men endast så att högst 10 volymprocent etylalkohol får ha en skattesats under standardsatsen. Detta innebär exempelvis att för etylalkoholbaserade long drink-drycker vilkas alkoholhalt är 5,5 procent volymprocent och som ingår i den aktuella produktgruppen får skattenivån inte vara högre än för starkare produkter inom samma produktgrupp. Inom produktgruppen öl gäller att utöver den skattesänkning som beviljas småbryggerier får skattenivån vara lägre bara för öl som innehåller högst 2,8 volymprocent alkohol. I övrigt ska skattenivån vara densamma per centiliter etylalkohol som ölen innehåller. Enligt direktivet är skattegraderingen inte lika strikt för andra svaga drycker som tillverkats genom jäsning.

2.3 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att punktskatten för alla grupper av alkoholhaltiga drycker ska höjas. Skattehöjningen hänförs enligt förslaget dock med lätt betoning på andra än starka alkoholdrycker.

De estniska höjningarna av alkoholskatten har beaktats i den föreslagna skattehöjningsmodellen. De estniska skattehöjningarna inriktas i synnerhet på öl, vin och andra genom jäsning tillverkade drycker, vilket minskar skillnaderna mellan Finlands och Estlands skattenivåer för dessa produktgrupper. Trots de estniska höjningarna är skillnaderna fortfarande betydande och sporrar till en omfattande resandeförsel från Estland till Finland. Den andel som alkoholdrycker införda av resenärer utgör av den totala konsumtionen av olika alkoholdrycker varierar i hög grad, vilket har betydelse vid bedömningen av hur skattehöjningarna påverkar resandeförseln av olika drycker. I proportion till den totala konsumtionen var resandeförseln

RP 169/2017 rd

andel år 2016 störst i fråga om starka alkoholdrycker och long drink-drycker. Knappa 30 procent av den totala konsumtionen av dessa drycker består av drycker som förts in skattefritt genom resandeförsel. Beräknad i införda liter är resandeförseln av öl störst, men i proportion till den totala konsumtionen bara under 10 procent. När det gäller vin står resandeförseln för mindre än 16 procent av den totala konsumtionen. Det är lätt att föra in stora mängder starka drycker, och i fråga om dem kommer prisskillnaden mellan Finland och Estland att vara allra störst även i fortsättningen trots de estniska skattehöjningarna. Den föreslagna skattehöjningsmodellen är således motiverad med tanke på risken för en okontrollerbar ökad resandeförsel.

Konsumtionen av starka alkoholdrycker har minskat i jämn takt under senaste tio åren. När det gäller enskilda dryckesgrupper har just den lägre konsumtionen av starka drycker haft stor betydelse för nedgången i den statistikförda, det vill säga den inhemska, konsumtionen av alkohol. Den nedåtgående trenden för konsumtionen av starka drycker förväntas fortgå, vilket i sin tur talar för att höjningen i någon mån hänförs mer till andra än starka produktgrupper.

Även regeringens proposition med förslag till en totalreform av alkohollagen har beaktats i de föreslagna skattehöjningarna. Om den propositionen godkänns innebär det att alkoholgränsen för drycker som säljs i dagligvarubutiker höjs till 5,5 volymprocent etylalkohol och att begränsningen i fråga om tillverkningssätt slopas. Reformen ökar i betydande grad tillgången till sådana svaga alkoholdrycker som för närvarande säljs uteslutande på Alko och kan antas sänka priset på dessa drycker. Följden blir sannolikt att konsumtionsstrukturen för olika dryckesgrupper och den statistikförda konsumtionsmängden ändras. Det är således också med tanke på målet att minska den totala konsumtionen motiverat att skattehöjningarna hänförs till svagare alkoholdrycker.

I denna proposition föreslås det att punktskatten på svaga drycker som tillverkats genom jäsnings, såsom cider och long drink-drycker, ska höjas med 15,4 procent, punktskatten på vin med 12,7 procent, punktskatten på öl med 10,6 procent och punktskatten på mellanprodukter med i genomsnitt 9,5 procent. Punktskatten på starka alkoholdrycker höjs enligt förslaget med 4,8 procent. I genomsnitt rör sig skattehöjningen för punktskatten på alkoholdrycker kring 10 procent.

Punktskatten på mycket svaga drycker som innehåller högst 2,8 volymprocent alkohol, nämligen öl, andra genom jäsnings tillverkade drycker och etylalkoholdrycker, höjs enligt förslaget med 10 procent.

I euro och beräknad enligt hundraprocentig alkohol innebär skattehöjningen att punktskatten stiger med 5,20 euro per liter för svaga, genom jäsnings tillverkade drycker med en alkoholhalt på 5 volymprocent, exempelvis cider. För öl, vin och mellanprodukter med alkoholhalt på högst 15 volymprocent stiger punktskatten på motsvarande sätt med 3,40 euro per liter ren alkohol. För starka alkoholdrycker och mellanprodukter med en alkoholhalt över 15 volymprocent blir skattehöjningen 2,20 euro per liter hundraprocentig alkohol. Höjningen för starka alkoholdrycker uppgår till ungefär två tredjedelar av skattehöjningen för öl och vin i euro och i relation till den hundraprocentiga alkohol som dryckerna innehåller. Produktgruppernas genomsnittliga alkoholhalter har använts vid beräkningen av skattenivån för viner, genom jäsnings tillverkade drycker och mellanprodukter.

I följande tabell presenteras enligt produktgrupp de skattebelopp som gäller för närvarande och de skattebelopp som föreslås.

Tabell 5. Gällande och föreslagna skattenivåer för alkoholskatten enligt produktgrupp

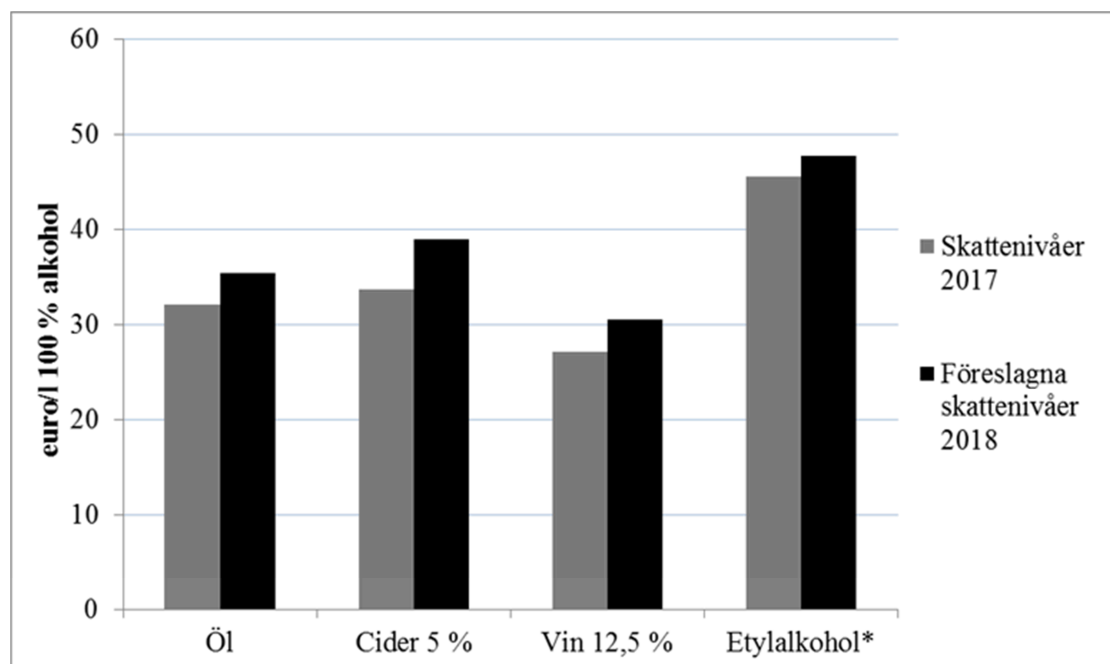
Etylalkoholhalt i volymprocent	Gällande skattebelopp	Förslag
<i>Öl</i>		
— över 0,5 men högst 2,8	8,00	8,80 cent/centiliter etylalkohol
— över 2,8	32,05	35,45 cent/centiliter etylalkohol
<i>Viner och andra genom jäsnings tillverkade alkoholdrycker</i>		
— över 1,2 men högst 2,8	22,00	24,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
— över 2,8 men högst 5,5	169,00	195,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
— över 5,5 men högst 8	241,00	267,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
— över 8 men högst 15	339,00	382,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
<i>Viner</i>		
— över 15 men högst 18	339,00	382,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
<i>Mellanprodukter</i>		
— över 1,2 men högst 15	411,00	462,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
— över 15 men högst 22	670,00	716,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
<i>Etylalkoholprodukter som hör till position 2208 i tulltariffen:</i>		
— över 1,2 men högst 2,8	8,00	8,80 cent/centiliter etylalkohol
— över 2,8	45,55	47,75 cent/centiliter etylalkohol
Övriga	45,55	47,75 cent/centiliter etylalkohol

Vid beräkningen av höjningarna för olika produktgrupper har strävan varit att säkerställa att EU-rättens krav på icke-diskriminering uppfylls. Hänsyn har också tagits till strukturdirektivets villkor för en nedsatt skattesats för mellanprodukter i relation till standardsatserna för punktskatt på mellanprodukter, icke mousserande vin och övriga icke mousserande jästa drycker.

Efter det att alkoholskatten har höjts enligt förslaget är punktskatten på etylalkohol 47,75 euro per liter beräknad i hundraprocentig alkohol. Beräknad på motsvarande sätt är skatten

32,55 euro per liter för mellanprodukter som innehåller 22 volymprocent alkohol och 30,56 euro per liter för typiska viner som innehåller 12,5 volymprocent alkohol. Efter den föreslagna höjningen uppgår skatten på öl per liter hundra procentig alkohol till 35,45 euro.

Figur 4. Gällande och föreslagna skattenivåer för alkoholdrycker i relation till den hundra procentiga alkohol de innehåller



* Inbegriper etylalkoholbaserade long drink-drycker och övriga blanddrycker som säljs på Alko

Det föreslås att den accistabell som ingår som bilaga till lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker ska ändras i enlighet med de föreslagna skattehöjningarna.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Som en följd av den föreslagna höjningen av alkoholskatten kommer utfallet av alkoholskatt till staten årsvis att öka med uppskattningsvis cirka 100 miljoner euro jämfört med en situation där skattebeloppen inte ändras och tillgången till alkohol liberaliseras i och med reformen av alkohollagen. Med beaktande av hur punktskatternas redovisningsperioder påverkar det årliga utfallet och de skattskyldigas förberedelser inför en skattehöjning beräknas utfallet av alkoholskatt 2018 öka med 90 miljoner euro som en följd av höjningen.

Skattestödet för småbryggerier kommer att öka med ungefär 1 miljon euro per år till 12 miljoner euro. Skattebördan för öl som produceras av småbryggerierna kommer att öka mindre än för öl som beskattas enligt den allmänna skattesatsen för öl, vilket innebär att skatteskillnaden i euro ökar.

Till följd av skattehöjningen kommer detaljförsäljningspriserna på alkoholdrycker att stiga med i genomsnitt cirka 5 procent. Som en följd av skattehöjningen stiger detaljförsäljningspri-

set på mellanöl med i genomsnitt drygt 6 procent, detaljförsäljningspriset på svaga drycker som tillverkats genom jäsnings med i genomsnitt drygt 5 procent och detaljförsäljningspriset på viner med i genomsnitt drygt 4 procent. Detaljförsäljningspriserna på drycker inom skatteklassen för etylalkohol beräknas stiga med i genomsnitt knappa 3 procent. I prisberäkningarna har antagits att skatthöjningarna överförs fullt ut på konsumentpriserna, men eventuella pris konsekvenser av att försäljningen av alkohol avregleras har inte beaktats.

Produktens utgångspris påverkar den procentuella prisförändringen, och vid bedömningen av skatthöjningens priseffekter bör därför även priseffekterna i euro granskas. Detta åskådliggörs i tabell 6. Exempelvis priset på mellanöl stiger procentuellt sett i genomsnitt mer än priset på svaga drycker som tillverkats genom jäsnings, det vill säga cider och long drink-drycker, trots att skatthöjningen är mindre för mellanöl. Det beror på att literpriset för mellanöl i genomsnitt är lägre än för cider och long drink-drycker.

Prisberäkningarna har utgått från uppgifter om genomsnittspriserna enligt den nuvarande försäljningsstrukturen. De återspeglar inte nödvändigtvis de prisförhållanden som följer av att försäljningen av alkohol avregleras. Exempelvis den förhållandevis ringa försäljningen av starköl innebär att för närvarande återspeglar det genomsnittliga priset på öl i hög grad det genomsnittliga priset på mellanöl. Om genomsnittspriset på öl stiger när tillgången till starkare öl förändras, blir den procentuella priseffekten av skatthöjningen mindre.

Tabell 6. Skatthöjningens inverkan på några exempeldrycker per liter av drycken

	alkoholhalt	pris-exempel*	skatt	skatthöjning	prisförändring	prisförändring
	%	euro/l	euro/l			euro/l
Mellanöl, förmånligt pris	4,7	3,00	1,51	10,6 %	6,6 %	0,20
Mellanöl, dyrare	4,7	5,00	1,51	10,6 %	4,0 %	0,20
Starköl	5,2	6,00	1,67	10,6 %	3,7 %	0,22
Cider	4,7	6,00	1,69	15,4 %	5,4 %	0,32
Long drink (tillverkad genom jäsnings)	4,7	6,00	1,69	15,4 %	5,4 %	0,32
Long drink (gin som bas)	5,5	7,00	2,51	4,8 %	2,1 %	0,15
Vin	12,0	10,00	3,39	12,7 %	5,3 %	0,53
Starka drycker	40,0	30,00	18,22	4,8 %	3,6 %	1,09
Ett ölstop	4,7	15,00	1,51	10,6 %	1,3 %	0,20
Ett glas vin	12,0	40,00	3,39	12,7 %	1,3 %	0,53

*Det har inte beaktats hur ändringarna av alkohollagen påverkar alkoholhalten eller priserna

Skatthöjningens relativa prishöjande effekt på serveringspriserna är mindre, eftersom serveringspriserna är högre än detaljförsäljningspriserna. Exempelvis priset på ett typiskt ölstop eller ett glas vin stiger med drygt en procent.

Som en följd av den stegring av priserna på alkoholdrycker som beror på skatthöjningen kommer den statistikförda konsumtionen av alkohol att minska med uppskattningsvis cirka 2 procent jämfört med en situation där inga skatteändringar görs. Om resandeförseln av alkohol ökar till följd av de föreslagna höjningarna, kommer minskningen av den totala alko-

holkonsumtionen att bli mindre än så. Samtidigt gäller att om alkohollagen ändras, kommer liberaliseringen av tillgången till alkohol att öka den statistikförda konsumtionen. De noggranna bedömningarna av hur ändringarna av alkohollagen inverkar på konsumtionen av statistikförd alkohol varierar, men som en följd av de föreslagna ändringarna av alkohollagen uppskattas ökningen av alkoholkonsumtionen vara klart större än den minskning av konsumtionen som uppstår som följd av en skattehöjning.

Bedömningen av skattehöjningarnas konsekvenser försvåras av att många olika faktorer samtidigt inverkar på konsumtionen av alkohol. Skattehöjningens inverkan på konsumtionen och skatteintäkterna har jämförts med en situation där tillgången till alkohol liberaliseras i och med reformen av alkohollagen. I bedömningen ingår antaganden om ändringar i alkoholkonsumtionsstrukturen och alkoholhalten i den konsumerade alkoholen, men antagandena inrymmer betydande osäkerhetsmoment. Det antas att slopandet av begränsningen i fråga om tillverkningsätt och höjningen av procentgränsen inom dagligvaruhandeln kommer att öka alkoholhalten i alkohol som säljs inom detaljhandeln och innebära att konsumtionen mer än tidigare fokuserar på etylalkoholbaserade drycker. De prisförändringar som det nya marknadsläget medför har dock inte kunnat beräknas på ett tillförlitligt sätt.

Skattehöjningens inverkan på minskningen av den statistikförda alkoholkonsumtionen har bedömts med hjälp av priselasticitetsvärden för efterfrågan. Priselasticiteten är 0,72 för starka drycker och mellanprodukter, -1,06 för vin och -0,40 för öl (Ollikainen 2016: Alkoholijumien kysynnän joustot Suomessa vuosina 2001—2015).

Resandeförseln kan dock ersätta en del av nedgången i den statistikförda konsumtionen. Hur skattehöjningen påverkar resandeförseln av alkohol har emellertid inte kunnat bedömas på ett tillförlitligt sätt. Det beror på att höjningarna av alkoholskatten inte nödvändigtvis konsekvent på ett påtagligt och omedelbart sätt påverkat mängderna som resande för in. Resandeförseln ökade 2008—2009 i samband med skattehöjningarna, men enkätundersökningar som gjorts för att följa införseln har visat att mängderna knappast alls ökade till exempel i samband med skattehöjningen 2012. Å andra sidan ökade resandeförseln märkbart 2013 trots att alkoholbeskattningen inte ändrades. Samtidigt kan resandeförseln minska på grund av att Estland har höjt alkoholskatten betydligt, i synnerhet punktskatten på svaga drycker. Det finns ännu inga uppgifter om höjningarnas inverkan på resandeförseln, för det tar tid innan skatteändringarna överförs på priset på alkoholdryckerna. I Estland har det också fattats beslut om fortsatta skattehöjningar. Tillåtelse för dagligvaruhandeln att sälja starkare alkoholdrycker än för närvarande samt slopandet av begränsningen i fråga om tillverkningsätt kan också medföra att resandeförseln minskar. En eventuellt minskad resandeförsel innebär dock inte nödvändigtvis att samma dryckesmängd helt och hållet köps i hemlandet.

Det förväntas att skattehöjningen medför att konsumentprisindex stiger cirka 0,2 procentenheter mera än vad det skulle stiga utan höjningen.

3.2 Samhälleliga konsekvenser

Sociala konsekvenser och konsekvenser för hälsan

Den totala alkoholkonsumtionens korrelation med sociala negativa effekter och negativa effekter på hälsan har varit så gott som oföränderlig trots att det även är många andra faktorer än den förbrukade alkoholmängden som bidrar till dessa negativa effekter. Enligt en grov bedömning för hela befolkningen kommer de föreslagna skattehöjningarna att leda till att de alkoholrelaterade sociala och hälsomässiga negativa effekterna minskar. Konsumtionen beräknas dock öka om alkohollagen revideras i enlighet med regeringens proposition. Bedömningen av den totala alkoholkonsumtionen och de relaterade sociala och hälsomässiga negativa effek-

terna är förenad med betydande osäkerhetsmoment, eftersom det är svårt att förutspå den ekonomiska utvecklingen och dess konsekvenser å ena sidan och samverkan av den estniska höjningen av alkoholskatten och de föreslagna ändringarna i alkohollagstiftningen å andra sidan.

En bedömning av den genomsnittliga utvecklingen har dock inte lika stor betydelse, eftersom alkoholbruket varierar beroende på befolkningsgrupp. Enligt regeringens proposition om en totalreform av alkohollagen är många av alkoholens negativa effekter fortfarande vanligare bland männen och i de lägre socioekonomiska grupperna. Vidare kan det antas att ungdomars alkoholkonsumtion kan vara känsligare för prisändringar än vad vuxnas konsumtion är. Ungdomar har mindre pengar till sitt förfogande och mindre möjligheter att skaffa alkohol genom resandeförsel.

Konsekvenser för allmän ordning och trygghet

Skatthöjningen antas ha positiva konsekvenser vad gäller de negativa effekter som relaterar till den allmänna ordningen och säkerheten. Den totala alkoholkonsumtionens korrelation med brottsligheten har varit konstant i Finland när det gäller onykterhet i trafiken samt brott mot liv och hälsa. Därför förväntas åtminstone dessa brott minska som en följd av skatthöjningen. Vid sidan av de positiva konsekvenserna av skatthöjningen kommer de höjningar som föreslås dock sannolikt också att öka de negativa effekter som uppkommer på grund av en ökad resandeförsel.

Konsekvenser för hushållen

Punktskatten på alkohol är en regressiv skatt, vilket innebär att andelen betald skatt i proportion till de disponibla inkomsterna är högre i de lägre inkomstklasserna än i de högre. Den föreslagna skatthöjningen påverkar således hushåll med lägre inkomster mest. Den föreslagna höjningen motsvarar ungefär 0,09 procent av de disponibla inkomsterna i den lägsta inkomstdecilen. I den högsta inkomstdecilen motsvarar höjningen ungefär 0,04 procent av de disponibla inkomsterna. I genomsnitt minskar skatthöjningen de disponibla inkomsterna med 0,06 procent i proportion till de disponibla inkomsterna. Konsekvensen att skatthöjningen ökar inkomstskillnaderna är dock marginell. Värdet på ginikoefficienten, som beskriver inkomstfördelningen, stiger mindre än 0,01 procentenheter då skatthöjningen dras av från de disponibla inkomsterna.

Skatthöjningens inverkan på inkomstskillnaderna har bedömts med utgångspunkt i Statistikcentralens konsumtionsundersökning från år 2012. Bedömningen på basis av konsumtionsundersökningen är dock endast vägledande, eftersom den inrymmer betydande osäkerhetsmoment. Utifrån konsumtionsundersökningen kan man specificera endast konsumtionsvärdet enligt inkomstklass för olika grupper av alkoholhaltiga drycker, medan punktskatten hänförs till alkoholdryckens litermängd och konsumtionen i liter har bedömts med utgångspunkt i genomsnittspriserna. I verkligheten är de genomsnittliga priserna på den konsumerade alkoholen dock olika stor i olika inkomstklasser. Om det genomsnittliga priset på exempelvis den alkohol som konsumerats i de lägre inkomstklasserna är lägre än priset i de högre inkomstklasserna, underskattar en bedömning utifrån genomsnittspriserna mängden konsumerad alkohol och skatthöjningens konsekvenser för de lägre inkomstklasserna och överskattar den dessa för de högre inkomstklasserna.

Konsekvenser för företagen

Propositionen beräknas ha närings- och konkurrenspolitiska konsekvenser. Den inhemska bryggeriindustrin och den inhemska alkoholdrycksindustrin är såväl direkt som indirekt betydande arbetsgivare i Finland. En minskad efterfrågan kan innebära att inhemska tillverkare

pressas till att minska produktionsmängden, och detta kan i sin tur inverka på sysselsättningen inom branschen. Höjningen av alkoholskatten har motsvarande konsekvenser för verksamheten inom turist- och restaurangbranschen och handeln. Eftersom den procentuella priset effekten av en skatthöjning på serveringen blir liten blir förslaget omedelbara konsekvenser för serveringsförsäljningen mindre än för detaljhandelns försäljning. Serveringskonsumtionen utgör cirka 13 procent av den statistikförda konsumtionen.

Skatteskillnaden mellan ölet som små bryggerier producerar och annat öl ökar som följd av den föreslagna skatthöjningen, varvid skatthöjningen som föreslås påverkar de små bryggeriernas ölförsäljning mindre jämfört med försäljningen av annat öl. Beloppet på skattestödet för öl från små bryggerier kan också samtidigt öka tillstånden för detaljhandelförsäljning av hantverksöl för små bryggerier direkt på tillverkningsstället, vilket ingår i förslaget till alkohollag.

Könsrelaterade konsekvenser

Enligt statistiska uppgifter publicerade av Institutet för hälsa och välfärd är alkoholbruk minst en gång veckan samt i berusningssyfte vanligare bland män än bland kvinnor. Den föreslagna skatthöjningen inriktas således mera på männen.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet.

Propositionen hänför sig till regeringsprogrammet för statsminister Sipiläs regering. Enligt regeringsprogrammets skattepolitiska riktlinjer flyttas tyngdpunkten inom beskattningen från beskattning av arbete och företagande till i synnerhet miljöskatter. När regeringen enades om statens budgetproposition för 2018 beslutade den hösten 2017 att höja alkoholskatten med 100 miljoner euro för att finansiera lindringen av beskattningen av arbete.

På grund av tidtabellen har det inte ordnats något remissförfarande om propositionen.

5 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2018 och avses bli behandlad i samband med den.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft vid ingången av 2018.

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

Lagförslag

Lag

om ändring av bilagan till lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker

I enlighet med riksdagens beslut
ändras bilagan till lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker (1471/1994), sådan bilagan
lyder i lag 1083/2013, som följer:

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 2 november 2017

Statsminister

Juha Sipilä

Finansminister Petteri Orpo

ACCISTABELL

Etylalkoholhalt i volym- procent	Produkt - grupp	Accisbelopp
<i>Öl</i>		
— över 0,5 men högst 2,8	11.	8,80 cent/centiliter etylalkohol
— över 2,8	12.	35,45 cent/centiliter etylalkohol
<i>Viner och andra genom jäsning tillverkade alkoholdrycker</i>		
— över 1,2 men högst 2,8	21.	24,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
— över 2,8 men högst 5,5	22.	195,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
— över 5,5 men högst 8	23.	267,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
— över 8 men högst 15	24.	382,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
<i>Viner</i>		
— över 15 men högst 18	25.	382,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
<i>Mellanprodukter</i>		
— över 1,2 men högst 15	31.	462,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
— över 15 men högst 22	32.	716,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
<i>Etylalkohol produkter som hör till position 2208 i tulltariffen:</i>		
— över 1,2 men högst 2,8	41.	8,80 cent/centiliter etylalkohol
— över 2,8	45.	47,75 cent/centiliter etylalkohol
<i>Övriga</i>	46.	47,75 cent/centiliter etylalkohol

Lag

om ändring av bilagan till lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* bilagan till lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker (1471/1994), sådan bilagan lyder i lag 1083/2013, som följer:

Gällande lydelse

ACCISTABELL

Etylalkoholhalt i volymprocent		Produktgrupp	Accisbelopp
Öl			
– över 0,5 men högst 2,8		11.	8,00 cent/centiliter etylalkohol
– över 2,8		12.	32,05 cent/centiliter etylalkohol
Viner och andra genom jäsning tillverkade alkoholdrycker			
– över 1,2 men högst 2,8		21.	22,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
– över 2,8 men högst 5,5		22.	169,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
– över 5,5 men högst 8		23.	241,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
– över 8 men högst 15		24.	339,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
Viner			
– över 15 men högst 18		25.	339,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
Mellanprodukter			
– över 1,2 men högst 15		31.	411,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
– över 15 men högst 22		32.	670,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
Etylalkoholprodukter som hör till position 2208 i tulltariffen:			
– över 1,2 men högst 2,8		41.	8,00 cent/centiliter etylalkohol
– över 2,8		45.	45,55 cent/centiliter etylalkohol
Övriga		46.	45,55 cent/centiliter etylalkohol

Föreslagen lydelse

ACCISTABELL

Etylalkoholhalt i volymprocent	Produkt -grupp	Accisbelopp
Öl		
— över 0,5 men högst 2,8	11.	8,80 cent/centiliter etylalkohol
— över 2,8	12.	35,45 cent/centiliter etylalkohol
Viner och andra genom jäsnings tillverkade alkoholdrycker		
— över 1,2 men högst 2,8	21.	24,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
— över 2,8 men högst 5,5	22.	195,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
— över 5,5 men högst 8	23.	267,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
— över 8 men högst 15	24.	382,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
Viner		
— över 15 men högst 18	25.	382,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
Mellanprodukter		
— över 1,2 men högst 15	31.	462,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
— över 15 men högst 22	32.	716,00 cent/liter av färdig alkoholdryck
Etylalkohol produkter som hör till position 2208 i tulltariffen:		
— över 1,2 men högst 2,8	41.	8,80 cent/centiliter etylalkohol
— över 2,8	45.	47,75 cent/centiliter etylalkohol
Övriga	46.	47,75 cent/centiliter etylalkohol