

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. Skattehöjningen gäller alla dryckesgrupper i jämn proportion till alkoholhalten i dryckerna. Skatteskillnaderna i euro mellan dryckesgrupperna kvarstår efter den föreslagna höjningen. Punktskatten på öl höjs med 4,4 procent, punktskatten på svaga alkoholdrycker som tillverkats genom jäsning, till exempel cider, höjs med 4,2 procent, punktskatten på vin med 5,0 procent, punktskatten på mellanprodukter med i genomsnitt 4,8 procent och punktskatten på etylalkoholprodukter med 3,3 procent. I genomsnitt höjs punktskatten på alkoholdrycker med cirka 5 procent.

I skattenivåerna för öl med låg alkoholhalt och etylalkoholprodukter föreslås större höjningar än för andra dryckesgrupper. Förslaget råder bot på missförhållandet med att den punktskatt på läskedrycker som tas ut på alkoholfria drycker i dag är högre än för öl med låg alkoholhalt och än alkoholskatten för etylalkoholbaserade drycker räknat per liter.

Som en följd av skattehöjningen beräknas detaljförsäljningspriserna på alkoholdrycker stiga med i genomsnitt drygt 2 procent.

Den föreslagna höjningen ökar intäkterna av alkoholskatten med cirka 50 miljoner euro per år.

Propositionen hänför sig till statens budgetproposition för 2021 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2021.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
2.1 Lagstiftning	3
2.2 Praxis	8
2.3 Bedömning av nuläget	12
3 Målsättning	13
4 Förslagen och deras konsekvenser	13
4.1 De viktigaste förslagen	13
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	16
5 Alternativa handlingsvägar	20
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	20
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	21
6 Remissvar	22
7 Ikraftträdande	22
8 Förhållande till andra propositioner	22
LAGFÖRSLAG	23
Lag om ändring av bilagan till lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker	23
BILAGA	24
BILAGA	25
PARALLELLTEXT	25
Lag om ändring av bilagan till lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker	25

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering fortsätter de måttliga höjningarna av punktskatten på alkohol med 50 miljoner euro med beaktande av förändringar i verksamhetsmiljön så att konsekvenserna för resandeförseln följs upp.

1.2 Beredning

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

Utlåtanden om propositionen begärdes av ministerier och myndigheter samt organisationer som representerar företag inom branschen, handelsbranschen och skattebetalarna, sammanlagt av 22 aktörer. Begärandena om utlåtande och utlåtandena finns i [statsrådets offentliga tjänst för projektinformation](#).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning

Lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker

Bestämmelser om punktskatt på alkohol och alkoholdrycker finns i lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker (1471/1994). Alkoholdrycker definieras i lagen som drycker som är avsedda att förtäras och som innehåller mer än 1,2 volymprocent etylalkohol. Öl betraktas dock som alkoholdryck när det innehåller mer än 0,5 volymprocent etylalkohol. Alkoholdryckerna indelas i lagen i fem grupper: öl, vin, annan genom jäsnings tillverkad alkoholdryck, mellanprodukt och etylalkohol. I lagen definieras dessa produkter med hjälp av tulltariffnummer och verbala preciseringar. För alkohol och alkoholdrycker ska skatt betalas enligt den punktskattetabell som ingår som bilaga till lagen.

Med öl avses sådana maldrycker 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 36,50 cent per centiliter etylalkohol, om alkoholhalten är över 2,8 volymprocent. Om alkoholhalten i öl är över 0,5 men högst 2,8 volymprocent är skatten 11,40 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 andra drycker som tillverkas genom jäsnings. 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 vars alkoholhalt är högst 15 volymprocent. Sådana drycker är exempelvis cider, long drink-drycker som innehåller jäsningsbaserad alkohol samt bärvin. Som andra genom jäsnings tillverkade drycker betraktas dessutom sådana genom jäsnings tillverkade drycker som inte är vin eller öl och vars alkoholhalt är över 1,2 men högst 8,5 volympro-

cent och som innehåller tillsatt etylalkohol. Punktskatten på vin och andra genom jäsning tillverkade alkoholdrycker fastställs per liter färdig produkt. Om alkoholhalten är över 1,2 men högst 2,8 volymprocent, är skatten 32 cent per liter färdig produkt. Om alkoholhalten är över 2,8 men högst 5,5 volymprocent, är skatten 191 cent per liter färdig produkt. Om alkoholhalten är över 5,5 men högst 8 volymprocent, är skatten 275 cent per liter färdig produkt. På de viner och andra genom jäsning tillverkade alkoholdrycker som är mest konsumerade och vars alkoholhalt är över 8 men högst 15 volymprocent är skatten 397 cent per liter färdig dryck. Även när etylalkoholhalten i vinet är över 15 men högst 18 volymprocent är skatten 397 cent per liter färdig dryck.

Som mellanprodukter betraktas produkter som har tillverkats genom jäsning och som enligt definitionerna inte kan vara öl, vin eller annan genom jäsning tillverkad dryck, till exempel vin med någon tillsats. Om mellanprodukternas alkoholhalt är över 1,2 men högst 15 volymprocent, är skatten 478 cent per liter färdig produkt. Om alkoholhalten är över 15 men högst 22 volymprocent, är skatten 738 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 vars alkoholhalt i volymprocent är över 1,2 men högst 2,8 ska det tas ut 11,40 cent i skatt per centiliter alkohol. Om produktens alkoholhalt är över 2,8 volymprocent, ska det på produkten tas ut 48,80 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.

Drycker med högst 1,2 volymprocent alkohol omfattas inte av alkoholskatten, utan på dem tas ut punktskatt på läskedrycker i enlighet med lagen om punktskatt på läskedrycker (1127/2010). När det gäller öl omfattas drycker som innehåller högst 0,5 volymprocent alkohol av punktskatten på läskedrycker. Punktskatten på läskedrycker är graderad i två klasser enligt dryckens sockerhalt. Skatten har höjts senast 2019 och 2020 så att höjningen för sockerhaltiga drycker var större. Från och med ingången av 2020 har skattenivån för sockerfria drycker varit 13 cent per liter och 32 cent per liter för sockerhaltiga drycker. Med undantag för mellanprodukter har det för drycker som innehåller under 2,8 volymprocent alkohol fastställts en egen skattenivå som är lägre än för andra dryckesgrupper, och dimensionerad så att den motsvarar skattenivån för sockerhaltiga drycker som omfattas av punktskatt på läskedrycker, dvs. 32 cent per liter. För öl och etylalkohol, för vilka skatten bestäms enligt alkoholhalt, har överensstämmelse mellan skattenivåerna fastställts för alkoholdrycker som innehåller mindre än 2,8 volymprocent. Detta innebär att skatten på svagare drycker är lägre än punktskatten på läskedrycker.

I enlighet med bestämmelserna i lagen om accis på vissa dryckesförpackningar (1037/2004) tas det ut punktskatt på 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 för persontrafiken inom Europeiska unionen slopades även för Finlands del år 2004. Det innebär att en resenär som anländer till Finland från en annan medlemsstat får föra med sig valfri mängd punktskattepliktiga produkter, förutsatt att produkterna har köpts i den andra medlemsstaten till ett pris som inkluderar skatt, är för resenärens eget bruk och transporteras av resenären själv. För att skapa större klarhet i skattekontrollen och stävja den illegala resandeförseln kompletterades punktskattelagen (182/2010) i juli 2014 genom lag 495/2014 med 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 gäller 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 sju gånger, och dessutom har skattestödet för små bryggerier utökats.

Vid ingången av 2008 höjdes alkoholskatterna med i genomsnitt 11,5 procent. 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. Skattehöjningen år 2018 lade betoningen på andra drycker än starka alkoholdrycker. Räknet i euro och liter hundra procentig alkohol höjdes skatten på starka alkoholdrycker med cirka två tredjedelar av höjningen för andra dryckesgrupper. I genomsnitt var höjningen tio procent. År 2019 höjdes alkoholskatten med i genomsnitt 2,5 procent. Höjningen var lika stor i alla dryckesgrupper i relation till den hundra procentiga alkohol som de innehåller, dock så att skattehöjningen för viner var något större än för andra dryckesgrupper.

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 leder till att den inhemska försäljningen ersätts av resandeförsel i någon betydande utsträckning.

Alkohollagen

I mars 2018 trädde en ny alkohollag (1102/2017) i kraft. En del av lagändringarna trädde dock i kraft redan vid ingången av 2018. Syftet med den genomgripande översynen var att modernisera den föråldrade lagstiftningen och uppnå balans mellan strävan att minska alkoholskadorna respektive tillmötesgå näringsverksamheten. Den främsta principen för alkoholpolitiken är fortfarande 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 fortfarande ensamrätt att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker. Genom den nya alkohollagen fick dock också butiker, kiosker och servicestationer rätt att sälja starkare alkoholdrycker än tidigare. I nuläget får alla alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol säljas i tillståndspliktig detaljförsäljning. Tidigare fick dagligvarubutiker endast sälja genom jäsning tillverkade alkoholdrycker med högst 4,7 volymprocent etylalkohol. Reformen gällde exempelvis s.k. A-öl, starkare cider än tidigare, long drink-drycker och alkoholhaltiga blanddrycker, oberoende av deras tillverkningssätt.

Alkohollagstiftningen ändrades också bland annat så att självständiga mikrobryggerier fick rätt att sälja hantverksöl på tillverkningsstället enligt samma principer som redan tidigare gällde för gårdsviner och det hembryggda ölet sahti. Vidare fick restaurangerna rätt att själva besluta om

sina öppettider, och reglerna för utskänkingsrätten förenhetligades. Bestämmelserna om resandeförsel av alkoholdrycker från länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ändrades så att resan måste pågå minst 24 timmar för att resenären ska få föra in alkoholdrycker. Tidigare skulle resan pågå minst 20 timmar.

De främsta konsekvenserna av lagreformen anknyter till den ökande tillgången till alkohol, som bedömdes höja alkoholkonsumtionen och därmed också intäkterna av alkohol, men samtidigt också öka utgifterna och kostnaderna för de negativa effekterna av alkohol. Efter höjningen av alkoholskatten 2018 i samband med att lagreformen trädde i kraft och en ytterligare höjning 2019 har alkoholkonsumtionen under 2018–2019 dock sjunkit. En bedömning av de separata konsekvenserna av lagreformen under innevarande år försvåras också av att det inte har förekommit någon utskänkning och resandeförsel av alkoholdrycker under coronavirusepidemin. I vilket fall som helst kommer det enligt regeringens planer att göras en omfattande utvärdering av de hälsomässiga, ekonomiska och samhällsrelaterade konsekvenserna av den reviderade alkohollagen i mitten av regeringsperioden.

EU-lagstiftningen

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 alkoholbeskattningens struktur, 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 utifrån mängden färdig produkt medan punktskatten på öl och etylalkohol ska beräknas utifrån mängden hundra procentig 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.

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 som innehåller högst 2,8 volymprocent alkohol kan medlemsstaterna dessutom tillämpa en lägre skattesats än på starkare öl. En ändring av direktivet som innebär att gränsen stiger till 3,5 volymprocent har antagits. Ändringen träder i kraft den 1 januari 2022. 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 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/grad Plato i den

färdiga produkten eller 1,87 euro per hektoliter/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. Finland, Sverige, 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 början av 2020

	Öl	Vin	Etylalkohol
	(euro per liter hundra procentig alkohol)		
Finland	36,50	30,64	48,80
Sverige	18,70	19,38	47,81
Irland	22,55	33,99	42,57
Storbritannien	21,45	26,76	32,31
Belgien	5,01	5,99	29,93
Grekland	12,50	1,60	24,50
Frankrike	7,61	0,31	23,60
Danmark	6,53	31,76	20,09
Estland	12,70	11,83	18,81
Litauen	7,11	13,17	18,32
Nederländerna	7,59	7,06	16,86
Lettland	7,80	8,48	16,42
Polen	4,89	3,18	14,33
Portugal	4,18	0,00	13,87
Malta	4,83	1,64	13,60
Slovenien	12,10	0,00	13,20

Tyskland	1,97	0,00	13,03
Tjeckien	3,11	0,00	12,53
Österrike	5,00	0,00	12,00
Slovakien	3,59	0,00	10,80
Luxemburg	1,98	0,00	10,41
Italien	7,48	0,00	10,36
Ungern	4,84	0,00	9,96
Spanien	1,99	0,00	9,59
Cypern	6,00	0,00	9,57
Rumänien	1,86	0,00	7,45
Kroatien	5,40	0,00	7,15
Bulgarien	1,92	0,00	5,62

Källa: Databasen "Taxes in Europe" (http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm)

Beräkningarna grundar sig på följande alkoholhalter för öl och icke mousserande vin: fem volymprocent alkohol för öl och 12,5 volymprocent alkohol för vin.

2.2 Praxis

Alkoholkonsumtionen

Den totala konsumtionen av alkoholdrycker i Finland har varit nedåtgående under 2010-talet. Nedgången i den totala konsumtionen har till största delen berott på att den statistikförda konsumtionen har minskat. Den statistikförda konsumtionen gäller drycker som säljs och beskattas i Finland. Under de senaste åren har även den uppskattade icke-statistikförda konsumtionen minskat. År 2019 var den totala konsumtionen hundra procentig alkohol per invånare som fyllt 15 år 10,0 liter. Drygt tre fjärdedelar av detta var statistikförd konsumtion.

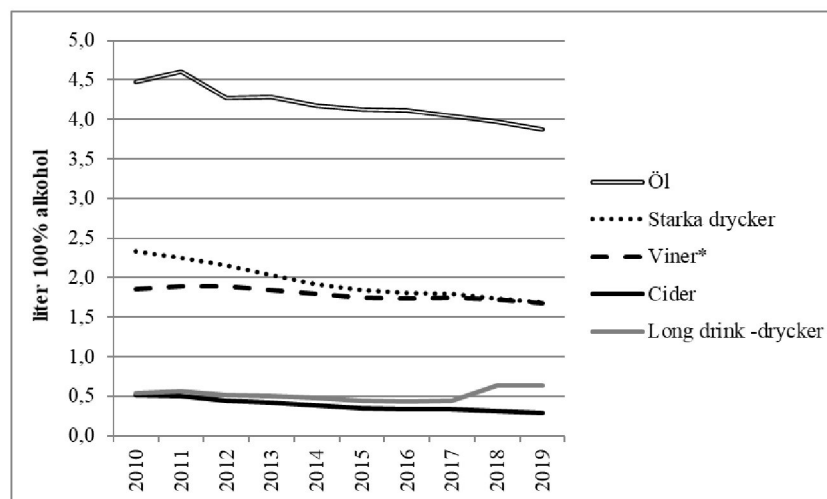
Tabell 2. Alkoholkonsumtionen 2010—2019, liter hundra procentig alkohol per invånare som fyllt 15 år.

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
2017	8,4	1,9	10,3
2018	8,4	2,0	10,4
2019	8,2	1,8	10,0

Källa: Institutet för hälsa och välfärd

Konsumtionen av öl har minskat något under de senaste åren, men utgör ändå cirka hälften av den statistikförda konsumtionen beräknad i hundra procentig alkohol. Efter ändringen av alkohollagen har den genomsnittliga alkoholhalten i öl ökat något. I ett längre perspektiv har konsumtionen av starka alkoholdrycker minskat avsevärt och utgör nu endast drygt en femtedel av den statistikförda konsumtionen. Konsumtionen av vin ligger på samma nivå mätt i ren alkohol. Den mest betydande förändringen i konsumtionen av alkohol per dryckesgrupp under den senaste tiden torde vara den ökade konsumtionen av long drink-drycker och andra svaga blanddrycker efter att alkohollagen ändrades. Försäljningen av dessa drycker ökade med över 40 procent mätt i hundra procentig alkohol efter att de fick börja säljas i dagligvaruhandeln vid ingången av 2018. Detta kompenserades delvis av en minskad konsumtion av cider, men konsumtionen av cider har minskat redan en längre tid.

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

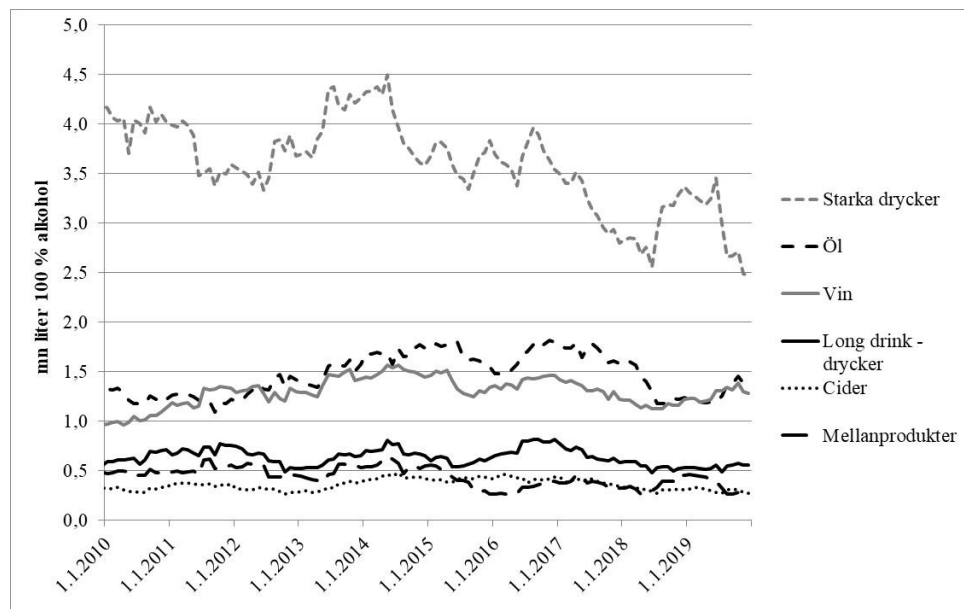
Cirka tre fjärdedelar av den icke statistikförda konsumtionen utgörs av alkohol som införs av resenärer. Resten utgörs av laglig och olaglig alkoholtillverkning hemma, alkohol som finländare förtär utomlands och olaglig import. Dessa poster har under de senaste åren varit av relativt liten betydelse. Resandeförselns andel av finländarnas totala alkoholkonsumtion är uppskattningsvis ungefär 15 procent, medan den övriga icke statistikförda konsumtionens andel är sammanlagt cirka tre procent.

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 svar från cirka 26 000 intervjuade per år. Sedan år 2005 har uppgifterna samlats in genom veckovisa intervjuer och med någorlunda enhetliga frågor.

Enligt undersökningarna har införselmängderna för alkoholdrycker varierat en aning under perioden 2007—2019. Resandeförseln ökade med sammanlagt 13 procent åren 2008 och 2009. Efter det låg resandeförseln på i stort sett samma nivå fram till år 2013, då den ökade med ungefär 15 procent från föregående år. Senare har resandeförseln minskat något och nivån är lägre än någonsin under mätningshistorien. År 2019 förde resenärer in 6,2 miljoner liter alkohol

mätt i hundra procentig alkohol, medan införselvolymen vid utgången av 2010 var cirka 7,9 miljoner liter.

Figur 2. Resandeförselns utveckling enligt dryckesgrupp som en glidande summa för tolv månader fr.o.m. 2010, miljoner liter hundra procentig alkohol



Källa: Undersökning av resandeförseln av alkoholdrycker, Kantar TNS Oy

Mätt i hundra procentig alkohol utgör bryggeriprodukternas andel cirka en tredjedel och de starka produkternas andel något över 40 procent av resandeförseln.

En omvandling till hundra procentig alkohol visar att knappt hälften av resandeförseln består av starka alkoholhaltiga drycker, dvs. starka alkoholdrycker och mellanprodukter. Det betyder att resandeförselns andel i förhållande till den totala konsumtionen är störst inom gruppen starka alkoholdrycker. En fjärdedel av den totala konsumtionen av dessa drycker bestod år 2017 av drycker som förts in skattefritt genom resandeförsel. Räknat i den totala mängden införda liter är resandeförseln av öl störst, men i proportion till den totala ölkonsumtionen under sju procent. Beräkningen har beaktat både starköl och mellanöl samt att öl som förts in genom resandeförsel har en högre alkoholhalt. I övriga dryckesgrupper utgör resandeförseln 15–17 procent av den totala konsumtionen.

Drygt hälften av resandeförseln kommer från Estland. År 2019 kom cirka 9–16 procent av införseln från Lettland, beroende på dryckesgrupp.

Enligt en enkätundersökning om resandeförseln 2019 förde 58 procent av resenärerna inte med sig några alkoholdrycker alls när de återvände till landet. Andelen har ökat med 13 procentenheter sedan 2010.

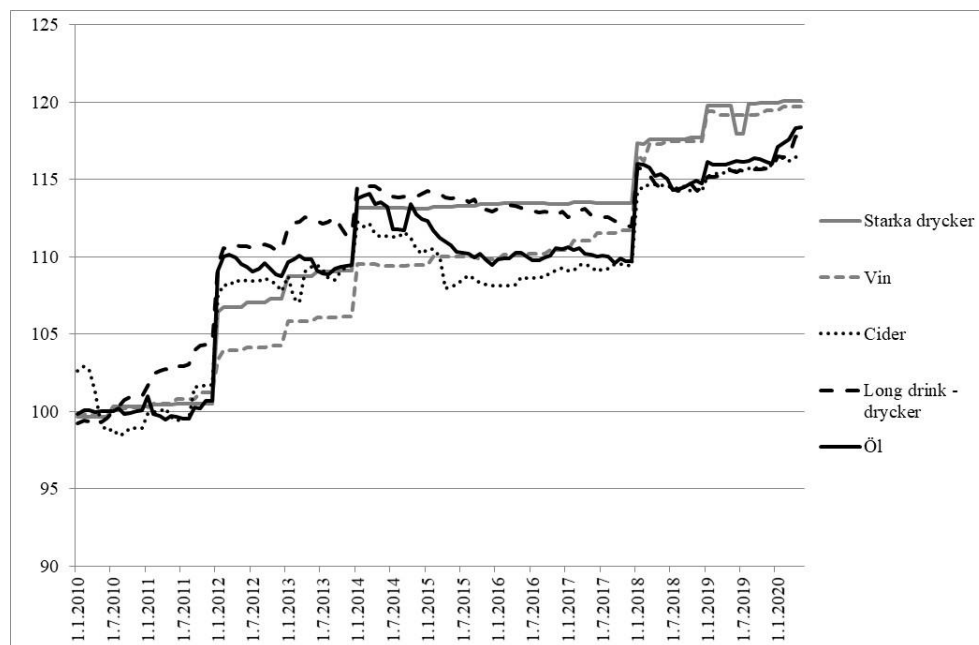
Den totala alkoholkonsumtionen för 2020 minskas av att resandet och utskänkningen har stannat av tillfälligt medan undantagsåtgärderna pågår. Det finns tecken på att den inhemska detaljförsäljningen har ökat, men det är ännu oklart i vilken utsträckning den ersätter den tillfälligt avstannade utskänkningskonsumtionen och den avsevärt minskade resandeförseln. Dessutom är

det svårt att bedöma hur lång tid det tar att återgå till det normala och om epidemin får långvariga konsekvenser för alkoholkonsumtionen eller förhållandet mellan inhemsk försäljning och resandeförsel.

Prisutvecklingen för alkoholdrycker

Statistikcentralens konsumentprisindex visar att detaljförsäljningspriserna på alkoholdrycker minskade eller ökade högst i samma grad som inflationen mellan skattehöjningen i början av 2014 och utgången av 2017. Mellan utgången av 2017 och utgången av 2019 har priserna stigit med 6–7 procent i och med skattehöjningarna, beroende på dryckesgrupp. Priserna på long drink-drycker har stigit med drygt tre procent, vilket torde bero på att dessa drycker har börjat säljas i dagligvarubutikerna.

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



Källa: Statistikcentralen, konsumentprisindex

Skatteintäkter

Intäkterna av alkoholskatten var 1 482 miljoner euro år 2019. Ungefär 44 procent av skatteintäkterna kommer från öl, en tredjedel från etylalkohol och en dryg femtedel från vin och andra drycker som tillverkats genom jäsning. Mellanprodukterna står för ungefär 1 procent av skatteintäkterna.

Tabell 3. Utvecklingen av intäkterna av punktskatt på alkohol enligt dryckesgrupp åren 2010—2019, miljoner euro

År	Öl	Viner och genom jäsning tillverkade alkoholdrycker	Mellanprodukter	Etylalkohol	Sammanlagt mn euro
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
2017	596	318	15	408	1337
2018	654	333	15	469	1472
2019	652	322	14	492	1482

2.3 Bedömning av nuläget

År 2004 anpassades nivån på alkoholbeskattningen i Finland till de slojade restriktionerna för skattefri resandeförsel. Sedan 2008, då pris- och konsumtionsförändringarna hade stabiliserats, har skatterna höjts måttligt. Syftet med skattehöjningar är att öka statens skatteinkomster och 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 de negativa effekterna. Samtidigt har inflödet av alkoholskatt ökat från cirka en miljard till cirka 1,5 miljarder euro.

För att resandeförsel eller olaglig import inte ska underminera skattebasen för alkoholskatten 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. 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.

Strävan har varit att hålla skattehöjningarna på en låg nivå så att de inte i betydande grad leder till att den inhemska försäljningen ersätts av resandeförsel. Stora höjningar kan leda till att resandeförseln ökar okontrollerat, varvid den ökning av skatteintäkterna som följer av skattehöjningen kan bli liten. En skattehöjning leder inte till att den totala konsumtionen minskar, i det fall att den inhemska konsumtionen ersätts av olaglig införsel eller laglig resandeförsel.

År 2020 påverkas alkoholkonsumtionen av beteendeförändringar och undantagsåtgärder till följd av coronapandemin. Resandeförseln och utskänkningskonsumtionen upphörde i praktiken under några månader på våren och det är sannolikt att resandet i slutet av året kommer att vara mindre än vanligt. Det är dock för tidigt att bedöma om den inhemska alkoholkonsumtionen och resandeförseln kommer att återgå till det normala och om pandemin kommer att påverka alkoholkonsumtionens nivå och struktur på längre sikt.

I alkoholbeskattningen har det fastställts lägre skattenivåer för alkoholdrycker som innehåller lite alkohol, dvs. under 2,8 volymprocent. Avsikten har varit att dimensionera skattenivåerna så att de motsvarar punktskatten på sockerhaltiga läskedrycker. Vid avstämningen är det dock problematiskt att beloppet av alkoholskatten på öl och etylalkohol per liter motsvarar beloppet av punktskatten på läskedrycker endast vid den övre gränsen för alkoholhalten i skatteklassen, dvs. när alkoholhalten i drycken är 2,8 volymprocent. Skattenivån per liter för drycker med en lägre alkoholhalt än detta är lägre än för alkoholfria drycker, för vilka det tas ut punktskatt på läskedrycker. Skillnaden har ökat under de senaste åren, vilket i synnerhet har berott på betydande höjningar av punktskatten på läskedrycker. Detta har lett till att punktskatten på drycker som på grund av alkoholhalten nätt och jämnt omfattas av tillämpningsområdet för alkohollagen är betydligt lägre än punktskatten på drycker som betraktas som alkoholfria. Till exempel är punktskatten på öl som innehåller högst 0,5 volymprocent alkohol eller på naturjuice 32 cent per liter, medan punktskatten på öl som innehåller 0,6 volymprocent för närvarande är 7 cent per liter. Problemet gäller inte de lägsta skatteklasserna för jästa drycker och vin, eftersom skatten för dessa dryckesgrupper fastställs på basis av en liter dryck och är dimensionerad till nivån på punktskatten på läskedrycker.

Syftet med den lägre beskattningen av drycker med låg alkoholhalt har varit att styra konsumtionen till svagare drycker. Eftersom beskattningen av öl och etylalkohol i vilket fall som helst baserar sig på dryckernas alkoholinnehåll, är skattebeloppet per liter mindre för en dryck som innehåller mindre alkohol och skattestyrningen gynnar svagare drycker utan en nedsatt skattenivå. Det är ändamålsenligt att överväga om det är motiverat att öl med låg alkoholhalt eller etylalkohol ska få en egen skatteklass där skatten sänks ytterligare. Mätt i hundraprocentig alkohol är skattenivån för öl med låg alkoholhalt för närvarande knappt en tredjedel av den allmänna skattesatsen för öl. Förutom att alkoholskatten på öl som innehåller mindre alkohol är lägre per hel liter beskattas med andra ord hundraprocentig alkohol också mindre i fråga om öl som innehåller mindre än 2,8 volymprocent alkohol.

Vid ingången av 2022 träder en ändring av EU-lagstiftningen i kraft, genom vilken den sänkta skattenivån kan tillämpas på öl som innehåller mindre än 3,5 volymprocent i stället för den nuvarande gränsen på 2,8 volymprocent. Detta gör det möjligt att utsträcka skattegraderingen också till s.k. tvåans öl efter att ändringen av direktivet har trätt i kraft, om det anses motiverat. Eftersom den nuvarande skattenivån dock är klart underdimensionerad i förhållande till punktskatten på läskedrycker, torde en utvidgning av den sänkta skattenivån till att omfatta starkare öl än för närvarande förutsätta en högre skattenivå.

3 Målsättning

Målet med propositionen är att öka statens skatteinkomster. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering fortsätter de måttliga höjningarna av punktskatten på alkohol med 50 miljoner euro med beaktande av förändringar i verksamhetsmiljön så att konsekvenserna för resandeförseln följs upp.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att alkoholskatten höjs i jämn proportion till alkoholhalten i dryckerna. Höjningen gäller alla dryckesgrupper. Skatteskillnaderna i euro mellan dryckesgrupperna kvarstår efter den föreslagna höjningen.

Räknat i euro och per hundra procentig alkohol innebär skattehöjningen att alkoholskatten stiger med ca 1,60 euro per liter hundra procentig alkohol. Procentuellt innebär detta att punktskatten på öl höjs med 4,4 procent, punktskatten på svaga alkoholdrycker som tillverkats genom jäsnings, till exempel cider, höjs med 4,2 procent, punktskatten på vin med 5,0 procent, punktskatten på mellanprodukter med i genomsnitt 4,8 procent och punktskatten på etylalkoholprodukter med 3,3 procent. I genomsnitt höjs punktskatten på alkoholdrycker med cirka 5 procent.

Vid beräkningen av skattenivån för vin, drycker som tillverkats genom jäsnings och mellanprodukter tillämpas produktgruppernas genomsnittliga alkoholhalter. Alkoholhalten i vin antas vara 12,5 volymprocent. Det finns dock såväl svagare som starkare viner på marknaden. För de starkare vinernas del blir höjningen något lägre i förhållande till alkoholhalten än för de svagare vinerna.

I skattenivåerna för öl med låg alkoholhalt och etylalkoholprodukter föreslås större höjningar än för andra dryckesgrupper. De föreslagna skattenivåerna har dimensionerats så att de halverar den nuvarande skatteskillnaden mellan den lägre skattesatsen i dessa skatteklasser och den allmänna skattesatsen för alkoholdrycker som innehåller mer än 2,8 volymprocent alkohol. Syftet med höjningen är att lindra missförhållandet med att punktskatten på t.ex. alkoholfri öl, naturjuice eller andra läskedrycker är högre än på sådant svagt öl vars alkoholhalt precis överskrider den gräns inom vilken drycken omfattas av lagen om accis på alkohol.

Det föreslås att skattenivån för öl som innehåller mindre än 2,8 volymprocent höjs 2,2-faldigt jämfört med nuläget och skattenivån för etylalkohol som innehåller mindre än 2,8 volymprocent höjs 2,8-faldigt. De relativa skattehöjningarna är stora, men detta beror på att utgångsnivån för skatten är låg och lägre än punktskatten på läskedrycker. För öl är skatteändringarna i euro 9–38 cent per liter, medan t.ex. skatteändringen för öl som innehåller 4,7 volymprocent alkohol är 8 cent per liter. Skattehöjningen för drycker med låg alkoholhalt i skatteklassen etylalkohol är 25–55 cent per liter, medan t.ex. skatten på drycker som innehåller 5,5 volymprocent alkohol stiger med 9 cent per liter.

Förslaget avhjälper inte helt missförhållandet att punktskatten på öl med låg alkoholhalt är lägre än punktskatten på alkoholfri öl eller andra läskedrycker. Som exempel kan nämnas att punktskatten på öl som innehåller en volymprocent alkohol och således omfattas av tillämpningsområdet för lagen om accis på alkohol efter ändringen är 25 cent per liter, medan punktskatten på alkoholfri öl fortfarande är 32 cent per liter. En skattehöjning som är större än skattenivån för dessa dryckesgrupper kan således vara motiverad. I propositionen har det dock fästs vikt vid att en engångshöjning av skatten inte ska bli oskäligt stor med tanke på de typiska priserna på dessa drycker. I fråga om skatteklassen etylalkohol avhjälpas missförhållandet helt.

Förslaget bibehåller den nuvarande graderingen av beskattningen enligt alkoholhalt. Med andra ord kommer skattebeloppet per liter öl och etylalkohol också i fortsättningen att öka när alkoholhalten i drycken ökar. Utöver denna gradering har skattenivån på öl med låg alkoholhalt i relation till halten av hundra procentig alkohol sänkts. Sänkningen är ytterligare cirka två tredjedelar från skattenivån enligt den allmänna skattesatsen, vilket även i fortsättningen ytterligare sänker skatten på svagt öl t.ex. jämfört med mellanöl eller starköl. Förslaget minskar dock problematiken med att en högre punktskatt på läskedrycker än på alkohol styr till konsumtion av öl som innehåller lite alkohol eller etylalkoholbaserade drycker i stället för alkoholfria drycker.

Den procentuella sänkningen av skattenivåerna för öl från små bryggerier kvarstår och således påverkar även skattehöjningen dem i mindre utsträckning än andra skattskyldiga.

I tabellen nedan anges de gällande och de föreslagna skattebeloppen per produktgrupp.

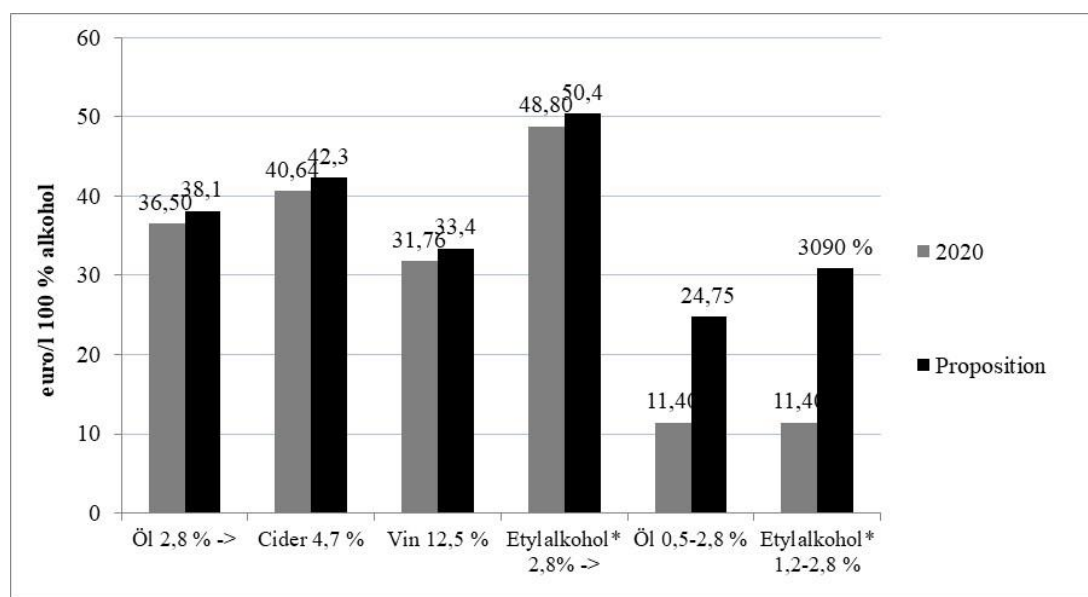
Tabell 4. Gällande och föreslagna skattenivåer för alkoholskatten enligt produktgrupp

Etylalkoholhalt i volymprocent	Gällande skattebe- lopp	Förslag
<i>Öl</i>		
– över 0,5 men högst 2,8	11,40	24,75 cent/centiliter etylal- kohol
– över 2,8	36,50	38,10 cent/centiliter etylal- kohol
<i>Viner och andra genom jäsnings- verkade alkoholdrycker</i>		
– över 1,2 men högst 2,8	32,00	36 cent/liter färdig alkohol- dryck
– över 2,8 men högst 5,5	191,00	199 cent/liter färdig alkohol- dryck
– över 5,5 men högst 8	275,00	287 cent/liter färdig alkohol- dryck
– över 8 men högst 15	397,00	417 cent/liter färdig alkohol- dryck
<i>Viner</i>		
– över 15 men högst 18	397,00	417 cent/liter färdig alkohol- dryck
<i>Mellanprodukter</i>		
– över 1,2 men högst 15	478,00	502 cent/liter färdig alkohol- dryck
– över 15 men högst 22	738,00	772 cent/liter färdig alkohol- dryck
<i>Etylalkohol produkter som hör till position 2208 i tulltariffen:</i>		
– över 1,2 men högst 2,8	11,40	30,90 cent/centiliter etylal- kohol
– över 2,8	48,80	50,40 cent/centiliter etylal- kohol
Övriga	48,80	50,40 cent/centiliter etylal- kohol

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 50,40 euro per liter hundra procentig alkohol. För mellanprodukter som innehåller 21 volymprocent alkohol är skatten 36,76 euro per liter hundra procentig alkohol och för typiska viner som innehåller 12,5 volymprocent alkohol är den 33,36 euro per liter hundra procentig alkohol. För svaga drycker som tillverkats genom jäsning och som innehåller 4,7 volymprocent alkohol är skatten 42,34 euro per liter hundra procentig alkohol. Skatten på öl är efter ändringen 38,10 euro per liter hundra procentig alkohol.

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

Det föreslås att den punktskattetabell som ingår som bilaga till lagen ska ändras i enlighet med de föreslagna skattehöjningarna.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Ekonomiska konsekvenser

Som en följd av den föreslagna höjningen kommer statens intäkter av alkoholskatten att öka med uppskattningsvis cirka 50 miljoner euro per år jämfört med en situation där skattebeloppen inte ändras. Det är en ökning på cirka fyra procent jämfört med de uppskattade skatteintäkterna på cirka 1,4 miljarder euro för 2021. Ökningen för 2021 skulle dock stanna vid 41 miljoner euro till följd av redovisningsperioderna för punktskatterna.

Skattestödet för små bryggerier uppgår i nuläget till 14 miljoner euro och kommer med nuvarande produktionsvolym att öka med cirka 0,5 miljoner euro. Skattebördan för öl som produceras av små bryggerier kommer att öka mindre än för öl som beskattas enligt den allmänna skattesatsen för öl, vilket innebär en ökad skatteskillnad i euro mellan dessa produktgrupper.

Som en följd av skattehöjningen beräknas detaljförsäljningspriserna på alkoholdrycker stiga med i genomsnitt drygt 2 procent. Skillnaderna mellan dryckesgrupperna blir små, eftersom de genomsnittliga prisförändringarna är mellan knappa 2 procent och 2,5 procent för samtliga dryckesgrupper.

Serveringspriserna väntas stiga med i genomsnitt en dryg halv procent. Vid beräkningen av priserna har man utgått från att skattehöjningarna fullt ut överförs på konsumentpriserna. Skattehöjningarna för etylalkohol och öl med låg alkoholhalt är större än för andra dryckesgrupper, men de stora procentuella höjningarna beror framför allt på att de nuvarande skattesatserna är låga. Skattehöjningen undanröjer inte helt missförhållandet med att punktskatten på sockerhaltiga läskedrycker och alkoholfri öl är högre än punktskatten på öl som innehåller 0,6–1,2 volymprocent, men skatteskillnaden minskar. I fortsättningen ska dock punktskatten på öl som innehåller 1,3–2,8 volymprocent vara minst lika stor som punktskatten på läskedrycker.

Produktens utgångspreis påverkar den procentuella prisförändringen, och skattehöjningens pris-effekter kan åskådliggöras bättre genom prishöjningar i euro. Exempel på dessa finns i tabell 5.

Tabell 5. Skattehöjningens inverkan på några exempeldrycker per liter av drycken

	alkohol- halt	prisexem- pel	skatt 2020	skatt 2021	skatte- höjning	föränd- ring	föränd- ring
	%	eur/l	eur/l				eur/l
Naturjuice/lemonad *, sockerhaltig	0,0 %	1,50	0,32	0,32	-	-	-
Alkoholfri öl *	0,0 %	2,50	0,32	0,32	-	-	-
Svagt öl	0,6 %	2,50	0,07	0,15	117,1 %	4,0 %	0,10
Lättöl	2,8 %	2,50	0,32	0,69	117,1 %	18,5 %	0,46
Mellanöl, förmånligt pris	4,7 %	3,50	1,72	1,79	4,4 %	2,7 %	0,09
Mellanöl, dyrare	4,7 %	5,50	1,72	1,79	4,4 %	1,7 %	0,09
Starköl	5,2 %	5,50	1,90	1,98	4,4 %	1,9 %	0,10
Cider	4,7 %	6,00	1,91	1,99	4,2 %	1,7 %	0,10
Long drink (gin som bas)	5,5 %	6,00	2,68	2,77	3,3 %	1,8 %	0,11
Vin	12,0 %	13,00	3,97	4,17	5,0 %	1,9 %	0,25
Starka drycker	40,0 %	30,00	19,52	20,16	3,3 %	2,6 %	0,79
Ett ölstop	4,7 %	15,00	1,72	1,79	4,4 %	0,6 %	0,09
Ett glas vin	12,0 %	40,00	3,97	4,19	5,0 %	0,6 %	0,25

* omfattas av punktskatten på läskedrycker

De höjda priserna på alkoholdrycker till följd av höjningarna av alkoholskatten har konstaterats minska den statistikförda konsumtionen av alkohol. Den föreslagna skattehöjningen är dock så liten att den statistikförda konsumtionen väntas öka endast något. Skattehöjningens inverkan på alkoholkonsumtionen har bedömts med hjälp av priselasticitetsvärden för efterfrågan. Priselas-ticiteten är -0,72 för starka drycker och mellanprodukter, -1,06 för vin och -0,40 för öl (Ollika-inen 2016: Alkoholijuomien kysynnän joustot Suomessa vuosina 2001—2015).

Det är dock möjligt att resandeförseln kommer att öka genom den föreslagna höjningen. Höj-ningen är måttlig, så risken för avsevärt ökad resandeförseln kan anses vara begränsad. En

skattehöjning har dock alltid ett informationsvärde för konsumenterna, vilket kan leda till att resandeförseln ökar.

Bedömningen av konsekvenserna är förknippad med viss osäkerhet, eftersom såväl den inhemska konsumtionen som resandeförseln påverkas av många olika faktorer samtidigt. Det går ännu inte att tillförlitligt bedöma hur dagligvaruhandelns utvidgade försäljningsrätt, som trädde i kraft i början av 2018, påverkar den inhemska försäljningen av alkohol, eftersom pris- och konsumtionsförändringarna väntas ske långsamt. Hittills har priserna förändrats relativt måttligt, och konsumtionsförändringarna gäller i första hand long drink-drycker, som nu får säljas i dagligvaruhandeln. Det är ändå möjligt att prisförändringar och nya konsumtionsvanor fortfarande kommer att leda till förändringar i konsumtionsnivån och i dryckesgruppsstrukturen.

Resandeförseln påverkas dels av inhemska förändringar som påverkar pris och tillgång, dels av prisutvecklingen i Estland och andra grannländer och av hur antalet resor och kostnaderna för resandet utvecklas. Skattehöjningarnas konsekvenser för resandeförseln av alkohol kan dock inte förutspås exakt och tillförlitligt. Det beror på att höjningarna av alkoholskatten inte nödvändigtvis konsekvent på ett påtagligt och omedelbart sätt påverkat de mängder som resenärerna för in. Resandeförseln ökade i samband med skattehöjningarna 2008–2009, men enkätundersökningar som gjorts för att följa förseln har visat att mängderna knappast alls ökade till exempel i samband med skattehöjningen 2012. Samtidigt visade enkäter på en märkbar ökning i resandeförseln 2013 trots att inga större ändringar i alkoholbeskattningen gjordes. Resandeförseln ökade inte efter höjningarna av alkoholskatten 2018, men effekterna av skattehöjningen kan inte med hjälp av det material som står till buds särskiljas från andra faktorer som påverkar resandeförseln. Dessa faktorer är utöver prisändringarna i Estland och reformen av den finska alkohollagen t.ex. förändringar i passagerarvolymen och konsumtionsvanor. Det är exempelvis möjligt att resandeförseln skulle ha minskat mer om skattehöjningen inte hade gjorts. År 2019 minskade resandeförseln av alkohol trots den relativt lilla skattehöjningen i början av året.

Förändringen av konsumentprisindex förutspås på grund av skattehöjningen vara cirka 0,1 procentenheter större än utan en höjning.

Uppdateringarna av informationssystemen i samband med att skattehöjningen verkställs skulle orsaka Skatteförvaltningen smärre kostnader av engångsnatur.

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 många andra faktorer än den förbrukade alkoholmängden bidrar till dessa negativa effekter. Enligt en grov bedömning för hela befolkningen kommer skattehöjningarna att leda till att de alkoholrelaterade sociala och hälsomässiga negativa effekterna minskar. Den föreslagna skattehöjningen är dock så liten att också konsekvenserna förväntas bli ringa.

Konsekvenser för allmän ordning och säkerhet

Höjningen av alkoholskatten antas ha positiva konsekvenser för 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. Eftersom skattehöjningen är så liten väntas dock också de positiva effekterna bli små.

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 skattehöjningen påverkar således hushåll med lägre inkomster mest. Den föreslagna höjningen motsvarar ungefär 0,07 procent av de disponibla inkomsterna i den lägsta inkomstdecilen. I den högsta inkomstdecilen motsvarar höjningen ungefär 0,02 procent av de disponibla inkomsterna. I genomsnitt minskar skattehöjningen de disponibla inkomsterna med 0,03 procent. Skillnaden i disponibel inkomst mellan de olika inkomstklasserna ökar alltså endast marginellt.

Skattehöjningens inverkan på inkomstskillnaderna har bedömts utifrån Statistikcentralens konsumtionsundersökning från år 2016. 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 konsumerade alkoholdrycker dock olika höga i olika inkomstklasser. Om det genomsnittliga priset på exempelvis den alkohol som konsumeras i de lägre inkomstklasserna är lägre än priset i de högre inkomstklasserna, kommer en uppskattning som grundar sig på genomsnittspriset att underskatta mängden konsumerad alkohol och skattehöjningens konsekvenser för de lägre inkomstklasserna.

Konsekvenser för företagen

Om alkoholpriserna stiger och den inhemska efterfrågan därför sjunker, kan följden bli att de inhemska producenternas produktionsvolymen minskar. Den inhemska bryggeri- och alkoholdrycksindustrin är såväl direkt som indirekt stora arbetsgivare i Finland. Eftersom skattehöjningen endast leder till en mindre prisförändring väntas konsekvenserna för näringslivet dock bli begränsade.

Höjningen av alkoholskatten har motsvarande konsekvenser för turist- och restaurangbranschen och handeln. Eftersom den procentuella prisseffekten av en skattehöjning blir mycket liten för serveringsförsäljningen, blir förslaget omedelbara konsekvenser för restauranger och andra utskänkningsställen mindre än för detaljhandeln. Priselasticiteten för alkoholkonsumtionen på utskänkningsställen har enligt tidigare nämnda undersökningar uppskattats till -0,22, vilket betyder att effekten på efterfrågan skulle minska med drygt en halv procent. Konsumtionen på utskänkningsställen utgör cirka 14 procent av den statistikförda konsumtionen.

Skatteskillnaden mellan öl som små bryggerier producerar och annat öl ökar som följd av den föreslagna skattehöjningen, vilket betyder att skattehöjningen påverkar de små bryggeriernas ölförsäljning något mindre än den påverkar försäljningen av annat öl.

Att genomföra prisändringarna till följd av skattehöjningen orsakar företagen vissa kostnader av engångsnatur.

Konsekvenser för jämställdheten

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 skattehöjningen påverkar alltså männen mer än kvinnorna.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

En höjning av intäkterna av alkoholskatten med 50 miljoner euro kan genomföras på olika sätt. Det föreslås att alla alkoholskatter höjs lika mycket i euro per liter beräknad i hundraprocentig alkohol. I den föreslagna höjningen behandlas olika dryckesgrupper lika i relation till deras alkoholhalt och de nuvarande skatteskillnaderna i euro mellan olika dryckesgrupper kvarstår. Detta alternativ valdes, eftersom det är det mest neutrala sättet att genomföra höjningen.

Alternativt skulle skattehöjningen kunna genomföras som en procentuellt lika stor höjning för alla dryckesgrupper, vilket skulle innebära en större prishöjning i euro för starka drycker. Samtidigt skulle skattehöjningen i euro bli mindre i synnerhet för vin än för andra dryckesgrupper. Höjningen skulle också kunna genomföras genom att höja skattesatserna olika mycket i olika dryckesgrupper. Det centrala är dock att skattehöjningen är relativt måttlig och att de olika höjningsmodellerna därför, med små skillnader i hur de inriktas, har relativt likartade effekter på skattehöjningarna och prisändringarna i procent. Sett till de sammantagna effekterna av flera skattehöjningar på längre sikt framhävs dock skillnaderna mellan de olika höjningsmodellerna.

Skattehöjningens struktur beror på vad som eftersträvas med höjningen och vad som bedöms vara en optimal skattestruktur för alkoholskatten. Den nuvarande skattestrukturen för alkoholskatten innebär att dryckesgrupperna behandlas olika, eftersom etylalkoholbaserade drycker beskattas strängare än andra dryckesgrupper i relation till den mängd alkohol de innehåller. Skattenivån per alkoholenhet för etylalkoholbaserade drycker är ungefär 34 procent högre än till exempel skattenivån för öl. Skatten på vin är däremot cirka 13 procent lägre än skatten på öl och 22 procent lägre än skatten på svaga alkoholdrycker som tillverkats genom jäsning.

En optimal skattestruktur beaktar alkoholskattens statsfinansiella och folkhälsorelaterade mål. Med tanke på det statsfinansiella målet skulle det optimala vara att fastställa skattenivåerna i enlighet med hur den skattepliktiga konsumtionen av dryckesgrupper bedöms förändras i och med skattehöjningen. Detta innebär att skattenivån skulle höjas för de dryckesgrupper vars inhemska efterfrågan bedöms vara relativt icke-elastisk oavsett skatten. På motsvarande sätt skulle skattenivån vara lägre t.ex. för sådana dryckesgrupper vars inhemska skattebelagda konsumtion sjunker och eventuellt ersätts med resandeförsel när den inhemska prisnivån stiger. För närvarande har ökningen av resandeförseln ansetts utgöra ett hot särskilt i fråga om starka alkoholdrycker, eftersom dessa utgör cirka hälften av resandeförseln av alkohol, alkoholskattens andel av priset är stor och prisskillnaderna mellan Finland och Estland samt övriga närområden fortfarande är relativt stora.

I en skattestruktur som är optimal för att minska alkoholens negativa effekter skulle skattenivåerna fastställas utifrån den bedömda skadan av konsumtionen av varje dryckesgrupp. Det är dock inte klart att alkoholkonsumtionen i någon dryckesgrupp skulle vara mer eller mindre skadlig än den övriga alkoholkonsumtionen. Vid bedömningen ska det också beaktas att resandeförsel eventuellt medför även andra hälsomässiga eller samhälleliga skador än enbart att inhemsk skattepliktig försäljning ersätts med resandeförsel.

Dessutom bör det beaktas att den inhemska tillgången på och prissättningen av alkohol varierar mellan dryckesgrupperna. Inom dagligvaruhandeln är tillgången på alkohol betydligt större och prissättningen fungerar på marknadsvillkor, medan den inhemska försäljningen av de dryckesgrupper som omfattas av Alkos detaljhandelsmonopol påverkas av bl.a. Alkos beslut om öppettider, etablering och prissättning, vilka i större grad fattas och regleras på alkoholpolitiska grun-

der. Tillgången på t.ex. starka alkoholdrycker är för närvarande mer begränsad i och med alkohollagen och beskattas högre i och med lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker. När skattehöjningen genomförs bör det också 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. Det innebär exempelvis att för etylalkoholbaserade long drink-drycker vars alkoholhalt är 5,5 procent volymprocent och som ingår i den aktuella produktgruppen får skattenivån vara lägre för starkare produkter inom samma produktgrupp, men inte högre. Inom produktgruppen öl gäller att utöver den skattesänkning som beviljas små bryggerier får skattenivån vara lägre bara för öl som innehåller högst 2,8 volymprocent alkohol. Från och med 2022 stiger gränsen till 3,5 volymprocent. 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.

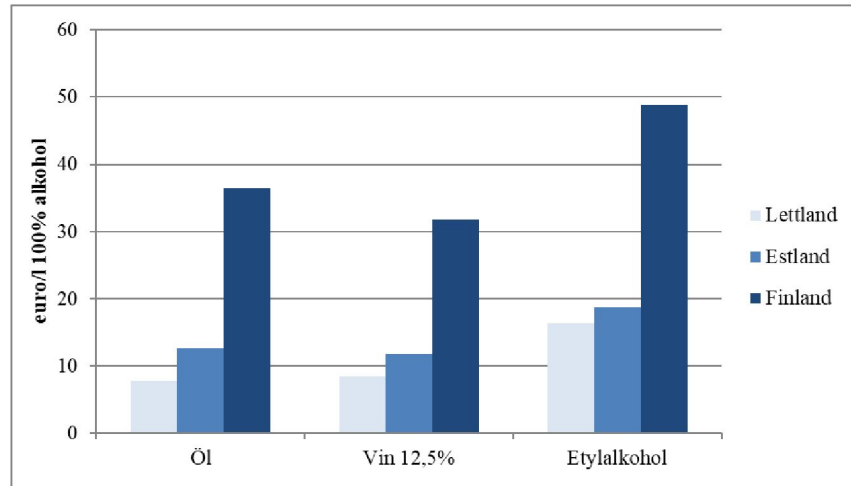
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

I Estland har alkoholskatten höjts flera gånger på 2010-talet. Höjningarna har varit relativt måttfulla, men 2017 höjdes skattenivåerna för i synnerhet svaga drycker avsevärt. Exempelvis ölskatten mer än fördubblades jämfört med året innan. Till följd av detta ökade prisskillnaden i fråga om alkohol jämfört med Lettland och resandeförseln från Lettland till Estland ökade tydligt, medan resandeförseln till Finland minskade. De nya skattehöjningar som planerades i lagen på grund av den ökade resandeförseln drogs först tillbaka och till slut sänktes alkoholskatterna i Estland med 25 procent i juli 2019.

Lettland har också höjt sina alkoholskatter måttligt de senaste åren, men skattenivån har varit avsevärt lägre än i Estland. Lettland svarade på Estlands skattesänkningar genom att sänka skatten på starka alkoholdrycker med 15 procent i augusti 2019. Lettland höjde sina alkoholskatter med fem procent i mars 2020, men höjningens inverkan på priserna på alkoholdrycker är relativt liten.

Skattenivåerna i Estland är beroende på dryckesgrupp cirka 35-40 procent av Finlands nivå. Skattenivåerna i Lettland är lägre än i Estland och är cirka 20-35 procent av nivåerna i Finland.

Figur 5. Skattenivåerna för öl, vin och etylalkohol i Finland, Estland och Lettland i juli 2020, euro per liter hundra procentig alkohol



När skattenivåerna jämförs bör det noteras att tillgången till alkohol trots ändringarna i alkohol-lagen har begränsats i betydande grad i Finland och att ländernas distributionskanaler avviker från varandra såväl till sina strukturer, begränsningar och priser som till antalet. Prisskillnaderna påverkas också av skillnaderna i skattefria priser och mervärdesskattesatser samt Alkos pris-sättningskoefficienter. Skatteskillnaderna avspeglar därför inte nödvändigtvis prisskillnaderna.

I absoluta tal är prisskillnaden mellan Finland och Estland fortfarande betydande. Skillnaden varierar dock beroende på produkt och på vilka produkter som anses jämförbara. Till exempel är prisskillnaderna på öl mindre, om man jämför priset på mellanöl i Finland och priset på starköl i Estland. Enligt dessa exempel verkar prisskillnaden vara störst i fråga om starka drycker. Priset på de billigaste spritflaskorna i de inköpsställen som favoriseras av turisterna i Estland kan vara mindre än hälften jämfört med de billigaste priserna i Finland.

6 Remissvar

(kompletteras)

7 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2021.

8 Förhållande till andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2021 och avses bli behandlad i samband med den.

Kläm

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 1053/2017, som följer:

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 2020

Statsminister

Sanna Marin

Finansminister Matti Vanhanen

PUNKTSKATTETABELL

Etylalkoholhalt i volymprocent	Pro- dukt- grupp	Skattebelopp
<i>Öl</i>		
– över 0,5 men högst 2,8	11.	24,75 cent/centiliter etylalkohol
– över 2,8	12.	38,10 cent/centiliter etylalkohol
<i>Viner och andra genom jäsnings till- verkade alkoholdrycker</i>		
– över 1,2 men högst 2,8	21.	36 cent/liter färdig alkoholdryck
– över 2,8 men högst 5,5	22.	199 cent/liter färdig alkoholdryck
– över 5,5 men högst 8	23.	287 cent/liter färdig alkoholdryck
– över 8 men högst 15	24.	417 cent/liter färdig alkoholdryck
<i>Viner</i>		
– över 15 men högst 18	25.	417 cent/liter färdig alkoholdryck
<i>Mellanprodukter</i>		
– över 1,2 men högst 15	31.	502 cent/liter färdig alkoholdryck
– över 15 men högst 22	32.	772 cent/liter färdig alkoholdryck
<i>Etylalkohol</i> produkter som hör till position 2208 i tulltariffen:		
– över 1,2 men högst 2,8	41.	30,90 cent/centiliter etylalkohol
– över 2,8	45.	50,40 cent/centiliter etylalkohol
<i>Övriga</i>	46.	50,40 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 1053/2017, som följer:

Gällande lydelse

PUNKTSKATTETABELL

Etylalkoholhalt i volymprocent	Pro- dukt- grupp	Skattebelopp
Öl		
– över 0,5 men högst 2,8	11.	11,40 cent/centiliter etylalkohol
– över 2,8	12.	36,50 cent/centiliter etylalkohol
Viner och andra genom jäsning till- verkade alkoholdrycker		
– över 1,2 men högst 2,8	21.	32,00 cent/liter färdig alkoholdryck
– över 2,8 men högst 5,5	22.	191,00 cent/liter färdig alkoholdryck
– över 5,5 men högst 8	23.	275,00 cent/liter färdig alkoholdryck
– över 8 men högst 15	24.	397,00 cent/liter färdig alkoholdryck
Viner		
– över 15 men högst 18	25.	397,00 cent/liter färdig alkoholdryck
Mellanprodukter		
– över 1,2 men högst 15	31.	478,00 cent/liter färdig alkoholdryck
– över 15 men högst 22	32.	738,00 cent/liter färdig alkoholdryck
Etylalkohol produkter som hör till position 2208 i tulltariffen:		
– över 1,2 men högst 2,8	41.	11,40 cent/centiliter etylalkohol
– över 2,8	45.	48,80 cent/centiliter etylalkohol
Övriga	46.	48,80 cent/centiliter etylalkohol

Förslag

PUNKTSKATTETABELL

Etylalkoholhalt i volymprocent	Pro- dukt- grupp	Skattebelopp
<i>Öl</i>		
– över 0,5 men högst 2,8	11.	24,75 cent/centiliter etylalkohol
– över 2,8	12.	38,10 cent/centiliter etylalkohol
<i>Viner och andra genom jäsnings till- verkade alkoholdrycker</i>		
– över 1,2 men högst 2,8	21.	36 cent/liter färdig alkoholdryck
– över 2,8 men högst 5,5	22.	199 cent/liter färdig alkoholdryck
– över 5,5 men högst 8	23.	287 cent/liter färdig alkoholdryck
– över 8 men högst 15	24.	417 cent/liter färdig alkoholdryck
<i>Viner</i>		
– över 15 men högst 18	25.	417 cent/liter färdig alkoholdryck
<i>Mellanprodukter</i>		
– över 1,2 men högst 15	31.	502 cent/liter färdig alkoholdryck
– över 15 men högst 22	32.	772 cent/liter färdig alkoholdryck
<i>Etylalkohol</i> produkter som hör till position 2208 i tulltariffen:		
– över 1,2 men högst 2,8	41.	30,90 cent/centiliter etylalkohol
– över 2,8	45.	50,40 cent/centiliter etylalkohol
<i>Övriga</i>	46.	50,40 cent/centiliter etylalkohol