



Skatteministeriet

25. maj 2022
J.nr. 2022-2615

Til Folketinget – Skatteudvalget

Hermed sendes endeligt svar på spørgsmål nr. 397 af 16. marts 2022 (alm. del). Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Louise Schack Elholm (V).

Jeppe Bruus

/ Jacob Vastrup

Spørgsmål

Vil ministeren redegøre for den forventede effekt på de offentlige finanser og på grænsehandlen af at indføre et totalforbud på køb af tobaksprodukter for borgere født efter år 2009, som foreslået af regeringen? Der bedes endvidere foretaget en beregning, hvor det i stedet antages, at regeringen indfører forbuddet for alle borgere født efter år 1990. Der bedes oplyst effekt på de offentlige finanser og grænsehandelseffekt.

Svar

Regeringen præsenterede d. 15. marts 2022 et udspil til en sundhedsreform, hvor det fremgår, at regeringen har som mål, at ingen børn født i og efter 2010 skal starte med at ryge eller bruge andre nikotinprodukter. Regeringen vil drøfte vejen dertil med Folketingets partier, EU og andre relevante parter.

Der er meget stor usikkerhed forbundet med at skønne over effekten på de offentlige finanser og på grænsehandlen ved at indføre et totalforbud for salg af tobaks- og nikotinprodukter for borgere født efter 2009 eller 1990. Effekten vil afhænge af den konkrete model for et eventuelt forbud mod salg af tobak. Denne skal udarbejdes bl.a. i lyset af mulighederne i forhold til EU-retten, hvor Tobaksvaredirektivet står foran en revision. Samtidig vil der være usikkerhed om den konkrete udfasningsprofil af det indenlandske salg af tobaks- og nikotinprodukter, og hvor meget af forbruget der ved et forbud henholdsvis bortfalder eller bliver til grænsehandel, samt usikkerhed om den underliggende langsigtede udvikling i indtægterne fra tobaksafgifterne.¹

Et forbud, som det er skitseret i spørgsmålet for borgere født efter år 2009, vil svare til en løbende forhøjelse af aldersgrænsen for salg af tobaks- og nikotinprodukter, hvor den nuværende aldersgrænse er 18 år. Fødselsårgang 2010 vil fylde 18 år i løbet af 2028, og forbuddet vil dermed svare til, at der fra 2028 påbegyndes en løbende forhøjelse af aldersgrænsen (med 1 år for hvert år).²

Et sådant salgsforbud vil hovedsageligt påvirke statens indtægter gennem det indenlandske salg af tobaks- og nikotinprodukter og tilhørende afgiftsprovener, som gradvist vil blive udfaset, og til dels gennem ændring af grænsehandel, hvis landene omkring Danmark ikke indfører tilsvarende forbud.

På baggrund af en række stiliserede beregningsforudsætninger skønnes et forbud mod salg af tobaks- og nikotinprodukter for personer født efter 2009 med betydelig usikkerhed at medføre et mindreprovenu efter adfærd og tilbageløb, som fra 2028 vokser (akkumulerer) med gennemsnitligt set ca. 100 mio. kr. årligt, indtil det indenlandske salg er opført. Mindreprovenuet skønnes dermed fx at udgøre ca. 850 mio. kr. i 2035, og på meget

¹ Derudover er der usikkerhed forbundet med udgangspunktet for både det indenlandske salg og grænsehandlen, hvilket blandt andet skal ses i lyset af de allerede vedtagne forhøjelser af tobaksafgifterne samt corona-pandemiens effekt på blandt andet grænsehandlen.

² Den nugældende aldersgrænse på 18 år vil gennemsnitligt set over kalenderåret 2028 omfatte halvdelen af fødselsårgang 2010. Dermed vil aldersgrænsen effektivt set blive forhøjet med ½ år i 2028, svarende til at forhøjelsen af aldersgrænsen effektivt set påbegyndes i 2. halvår 2028. Herefter forhøjes aldersgrænsen effektivt set med 1 år for hvert kalenderår.

lang sigt (omkring udgangen af dette århundrede) skønnes mindreprovenu med de stiliserede beregningsforudsætninger til godt 8 mia. kr., jf. tabel 1.

Beregningsteknisk er provenuskønnet baseret på, at en aldersårgang udgør ca. 1,4 pct. af befolkningen over 18 år, og at det indenlandske salg af tobaks- og nikotinprodukter udfases lineært svarende hertil. Der forudsættes således implicit regelefterlevelse. Samtidig skal bemærkes, at *Den Nationale Sundhedsprofil 2021* viser, at andelen af daglige rygere blandt ældre årgange i dag er større end blandt de yngste årgange. Fx er andelen af daglige rygere ca. 9,3 pct. for 16-24 årige, mens den er ca. 18,1 pct. for 55-64 årige. Det betyder, at udfasningen reelt må formodes langsommere end forudsat i de stiliserede beregninger.

Videre er der beregningsteknisk taget udgangspunkt i, at afgiftsindtægterne fra det indenlandske salg af tobaks- og nikotinprodukter i udgangspunkt vokser med nominelt BNP efter 2025, hvilket indebærer en indeksering af afgiften samt realvækst i afgiftsgrundlaget. Denne beregningstekniske forudsætning anvendes ligeledes ved den langsigtede fremskrivning af dansk økonomi. Forudsætningen skal ses i lyset af, at perioden efter 2025 ikke er dækket af en mellemfristet plan og dermed ligger uden for planlægningshorisonten. På den baggrund er der heller ikke foretaget nærmere skøn over udgangspunktet for punktafgifterne fra tobaks- og nikotinprodukter efter 2025.

For grænsehandlen forudsættes beregningsteknisk, at forbruget af tobaks- og nikotinprodukter for den del af befolkningen, der omfattes af forbuddet, bliver halveret, og at dette forbrug dækkes gennem grænsehandel. Størstedelen af mindreprovenu fra et forbud vil dog knytte sig til ophøret af det indenlandske salg, mens der givet et sådant ophør er mindreprovenu i form af lavere momsindtægter knyttet til grænsehandel. Det skal samtidig bemærkes, at forbruget af tobaks- og nikotinprodukter i Danmark kan ændre sig over årene uafhængigt af lovgivningsmæssige initiativer.

Fødselsårgang 1991 fylder 37 år i løbet af 2028, og såfremt et forbud mod salg af tobaks- og nikotinprodukter til personer født efter 1990 indføres fra og med 2028, vil det svare til en forøgelse af aldersgrænsen til 38 år i 2028, efterfulgt af en løbende forhøjelse af aldersgrænsen (med 1 år for hvert år).

På baggrund af tilsvarende stiliserede beregningsforudsætninger skønnes et forbud mod salg af tobaks- og nikotinprodukter til personer født i og efter 1991 med betydelig usikkerhed at medføre et mindreprovenu efter adfærd og tilbageløb på ca. 2.250 mio. kr. i 2028, og som årligt vokser (akkumulerer) med ca. 100 mio. kr., indtil det indenlandske salg er ophørt. Mindreprovenu skønnes dermed fx at udgøre ca. 3 mia. kr. i 2035, og på meget lang sigt (ca. omkring år 2080) skønnes mindreprovenu med de stiliserede beregningsforudsætninger til godt 8 mia. kr., jf. tabel 1. Forudsætningerne for disse beregninger er ligesom for 2010-generationen behæftet med betydelig usikkerhed, jf. ovenfor.

De skønnede provenukonsekvenser frem mod 2040 og på meget lang sigt fremgår af tabel 1. Skønnene er baseret på stiliserede beregningsforudsætninger og forbundet med be-

tydelig usikkerhed, og de vil skulle konsolideres, såfremt der formuleres et egentligt forbud, idet effekten på de offentlige finanser vil afhænge af den præcise model for at indfri målet om en 100 pct. nikotinfri generation 2010. Herunder bemærkes, at også udfasningsprofilen er forbundet med stor usikkerhed.

Et lavere forbrug af tobaks- og nikotinprodukter er imidlertid også forbundet med lavere eksterne omkostninger. De eksterne omkostninger afspejler de omkostninger ved forbruget af en vare, der ikke bæres af forbrugeren selv. Det gælder fx lavere omkostninger i sundhedsvæsenet. Hertil kommer de afledte effekter på overførselsindkomster som følge af mindre sygdom, færre på førtidspension mv. samt højere skatteindtægter knyttet til helbredsbedinget højere arbejdsindkomst osv.

Det fremgår af *Sygdomsbyrden i Danmark 2016*, at der er ekstra omkostninger på ca. 12 mia. kr. (2018-niveau) til behandling og pleje blandt eksrygere og rygere i forhold til aldrig-rygere samt ekstra omkostninger på ca. 40 mia. kr. ved tabt produktion blandt eksrygere og rygere i forhold til aldrig-rygere. Fratrullet sparede fremtidige omkostninger ved kortere levetid på ca. 35 mia. kr. er nettoomkostningerne ved rygning opgjort til ca. 17 mia. kr. (2018-niveau). Såfremt der ikke er nogen rygere i Danmark, forudsættes samfundet således at opnå en besparelse på ca. 17 mia. kr. på meget lang sigt.

På baggrund af oplysninger fra *Sygdomsbyrden i Danmark 2016* lægges det i Skatteøkonomiske Redegørelse 2019 med stor usikkerhed til grund, at samfundet opnår en besparelse på 2,8 kr. (2018-niveau) for hver cigaret eller gram røgtobak, som forbruget reduceres med.

Der er imidlertid meget stor usikkerhed forbundet med at kvantificere disse forskellige eksterne omkostninger. Det skal også ses i lyset af, at de fleste eksterne omkostninger forbundet med fx rygning først indtræffer mange år efter forbruget. Det bemærkes samtidig, at de eksterne omkostninger ikke indgår i provenuskøn.

Tabel 1. Skønnede provenukonsekvenser ved forbud mod salg af tobaks- og nikotinprodukter for hhv. årgang 2010 og frem samt årgang 1991 og frem

	Generation 2010			Generation 1991		
	Provenu efter tilbageløb og adfærd <i>Mio. kr.¹⁾</i>	Grænse handel med cigaretter <i>Mia. stk.</i>	Ændring i indenlandsk salg <i>Pct.</i>	Provenu efter tilbageløb og adfærd <i>Mio. kr.¹⁾</i>	Grænsehandel med cigaretter <i>Mia. stk.</i>	Ændring i Indenlandsk salg <i>Pct.</i>
2028	-50	1,1	-1	-2.250	1,4	-28
2029	-150	1,1	-2	-2.350	1,4	-29
2030	-300	1,1	-4	-2.500	1,5	-30
2035	-850	1,2	-11	-3.050	1,6	-38
2040	-1.450	1,3	-18	-3.650	1,6	-45
Meget lang sigt ²⁾	-8.150	2,3	-100	-8.150	2,3	-100

Anm.: Det er beregningsteknisk forudsat, at det indenlandske salg udfases lineært efter 2028 med 1,4 pct.-point om året. Det er forudsat samme udfasningsprofil for tobak og nikotinprodukter. For generation 1991 er det forudsat, at forbuddet i 2028 omfatter ca. 28 pct. af befolkningen over 18 år. Der er ved udgangspunktet for afgiftspligtigt salg og grænsehandel indarbejdet skønnede virkninger af afgiftsforhøjelserne pr. 1. april 2020 og 1. januar 2022. Det forudsættes ligeledes, at afgiftsprovenuet for de pågældende varer vokser med nominelt BNP, hvilket indebærer en indeksering af afgiften samt realvækst i afgiftsgrundlaget. Denne forudsætning anvendes ligeledes for punktafgifterne i de mellemfristede fremskrivninger. 1) Afrundet til nærmeste 50 mio. kr. (2022-niveau). 2) Meget lang sigt indebærer fuld udfasning af det indenlandske salg, hvilket med usikkerhed er forudsat at være omkring udgangen af århundredet for generation 2010 og ca. omkring år 2080 for generation 1991.

Kilde: Skatteministeriet.