

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 14/2008 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2008 en proposition med förslag till lag om ändring av bilagan till lagen om tobaksaccis (RP 115/2008 rd) till finansutskottet för beredning.

Lagmotioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande lagmotioner:

- LM 22/2007 rd — Kari Kärkkäinen /kd m.fl.: Lag om ändring av den accistabell som utgör bilaga till lagen om tobaksaccis (remitterades 2.5.2007)
- LM 59/2007 rd — Valto Koski /sd: Lag om ändring av den accistabell som utgör bilaga till lagen om tobaksaccis (remitterades 26.9.2007)
- LM 69/2007 rd — Tuija Nurmi /saml: Lag om ändring av den accistabell som utgör bilaga till lagen om tobaksaccis (remitterades 17.10.2007)
- LM 75/2007 rd — Mikko Kuoppa /vänst m.fl.: Lag om ändring av den accistabell som utgör bilaga till lagen om tobaksaccis (remitterades 11.10.2007)

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har social- och hälsovårdsutskottet lämnat utlåtande (ShUU 12/2008 rd), som återges efter betänkandet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finanssekreterare Jenni Oksanen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Olli Simonen, social- och hälsovårdsministeriet
- tullöverinspektör Markus Teräväinen, Tullstyrelsen
- direktör Perttu Ratilainen, Philip Morris Finland Oy
- verkställande direktör Kari Heikkilä, Tupakkateollisuusliitto ry
- Regulatory engagement manager Lauri Mäkinen, British American Tobacco Nordic Oy som representant för Tupakkateollisuus ry.

Finansministeriet har lämnat skriftligt utlåtande om ärendet.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONERNA

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att den accistabell som utgör bilaga till lagen om tobaksaccis ändras så att accisen på cigaretter, cigarrer samt pip- och cigarrettobak höjs med ca 10 procent. Accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjs med ca 25 procent. Till följd av förhöjningen beräknas cigaretterpriserna stiga med i medeltal ca sju procent och priserna på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med i medeltal ca 16 procent.

Samtidigt höjs minimiaccisen på cigaretter och finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med en procentenhet till 91 procent.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2009 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2009.

Lagmotionerna

LM 22/2007 rd. I lagmotionen föreslås att accistabellen som utgör bilaga till lagen om to-

baksaccis ska ändras så att tobaksaccisen höjs med 10 procentenheter för alla tobaksprodukter.

LM 59/2007 rd. I lagmotionen föreslås att accistabellen som utgör bilaga till lagen om tobaksaccis ska ändra så att minimiaccisen på tobaksprodukter höjs från 90 till 100 procent och den fasta accisen på rulltobak från 3,62 till 20 euro. Dessutom bör riksdagen förplikta regeringen att skyndsamt lämna förslag till nödvändiga lagändringar för att den minsta storleken på cigarettförpackningar ska kunna begränsas till 20 cigaretter.

LM 69/2007 rd och LM 75/2007 rd. I lagmotionen föreslås att accistabellen som utgör bilaga till lagen om tobaksaccis ska ändras så att accisen på cigaretter stiger från 50 till 55 procent av priset i detaljhandeln och priset på andra tobaksprodukter i motsvarande mån.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Meningen är att accisen på tobaksvaror ska höjas av hälsopolitiska skäl. Det betyder att accisen på cigaretter, cigariller och pip- och cigarrettobak stiger med i genomsnitt 10 procent och skatten på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter (nedan rulltobak) med i genomsnitt 25 procent. Dessutom ska minimiaccisen på cigaretter och rulltobak höjas med en procentenhet. Genom en särskild övergångsbestämmelse ska det ses till att accishöjningarna beaktas i minimiaccisen också 2009, då höjningarna avses träda i kraft. I övrigt ska accisen beräknas utifrån årets prisuppgifter och där ingår alltså inte några skattehöjningar.

De föreslagna höjningarna gäller det billigaste tobaksprodukterna. Syftet är framför allt att minska rökning bland unga och förebygga att de börjar röka. Dessutom vill man minska den stora prisskillnaden mellan fabriksstillverkade och egenhändigt rullade cigaretter.

Skattehöjningarna kommer tekniskt att inrikas på olika tobaksprodukter på något olika sätt. Meningen är att utnyttja alla strukturella element som ingår i tobaksaccisen, dvs. den *värderelaterade* accisen på tobaksprodukter, *accisen per enhet* på cigaretter, pip- och cigarrettobak och rulltobak samt *minimiaccisen* på cigaretter och rulltobak. Den värderelaterade accisen bestäms utifrån detaljhandelspriset, skatten per enhet i euro per bestämd enhet och minimiskatten

utifrån en bestämd procent av tobaksaccisen i den mest efterfrågade prisklassen.

Med tanke på propositionens konsekvenser är de riktade höjningarna av accisen på cigaretter och rulltobak det viktigaste. Den värderelaterade accisen på båda produktgrupperna kommer att höjas med två procentenheter från 50 till 52 procent av detaljhandelspriset och minimiaccisen på båda med en procentenhet från 90 till 91 procent av tobaksaccisen i den mest efterfrågade prisklassen. Accisen per enhet för rulltobak, som är 3,62 euro/kg, ska höjas till 6,50 euro/kg.

Samma höjningseffekt skulle alternativt ha åstadkommit också genom en höjning av accisen per enhet. Men fördelen med värderelaterad accis är att accisen automatiskt stiger när produktpriserna stiger. Så har till exempel accisen på cigaretter stigit med i snitt 12 procent 1997—2007, trots att den inte har höjts sedan 1996. — På det hela taget har priserna på tobaksprodukter under denna tid stigit i samma takt som de allmänna konsumentpriserna. Därmed har realpriset på tobak hållit sig oförändrat.

Med bestämmelsen om minimiaccis har man i sin tur begränsat marknadstillträdet för billiga cigaretter och rulltobak. Orsaken är att den mest efterfrågade produkten på marknaden i båda produktgrupperna har varit bland de dyraste. Därmed har man alltid fått betala minimiaccis på de billigaste produkterna. Minimiaccisen har alltså också jämnat ut prisskillnaderna mellan olika produktgrupper, trots att den inte har inverkat på skillnaden i accis mellan dem. Nu ska också den här skillnaden minskas genom olika stora accishöjningar.

Propositionen utgår från programmet för Matti Vanhanens andra regering. Programmet avser bland annat att minska de skadliga effekterna av tobaksrökning genom höjning av tobaksaccisen. Propositionen bör också ses mot bakgrunden av förslagen i mellanrapporten¹ från den arbetsgrupp som haft i uppdrag att bereda vissa tobakspolitiska lagändringar och åtgärder. Förslagen

siktar på ändringar i beskattningen 2009. Arbetsgruppen vill genom skattehöjningar få till stånd en moderat höjning av priserna på tobaksvaror för att tobaksbeskattningen ska kunna vidareutvecklas under de närmaste åren. Höjningarna ska inte vara så stora att den inhemska försäljningen ersätts med resandeimport i någon större omfattning.

Propositionen antas höja priset på cigaretter med i snitt sju procent och priset på rulltobak med i snitt 16 procent. Accishöjningarna är viktade på ett sådant sätt att cigaretterpriserna kommer att höjas lika mycket i euro i den mest efterfrågade och billigaste prisklassen, 29 cent per ask med 20 cigaretter. De olika stora höjningarna får också den effekten att priset på en cigarett i euro stiger ungefär lika mycket oberoende av om cigaretten är fabrikstillverkad eller egenhändigt rullad.

Höjningarna beräknas minska den statistikförda konsumtionen av tobaksprodukter med knappa fem procent. En del av konsumtionen antas bli ersatt med ökad resandeimport och det gör att totalkonsumtionen minskar med omkring 2,5 procent jämfört med nuvarande accisnivå. Inkomsterna av tobaksaccisen beräknas stiga med omkring 35 miljoner euro från nuvarande något över 600 miljoner euro.

Social- och hälsovårdsutskottets utlåtande

Utskottet föreslår att lagförslaget godkänns.

Utskottet anser att det effektivaste enskilda sättet att minska rökning är att höja priserna på tobaksprodukter. De föreslagna accishöjningarna är hälsopolitiska riktiga och tillräckliga på detta stadium. Men moderata höjningar av tobaksaccisen bör fortsatt göras under kommande år i enlighet med målen för hälsofrämjande. På denna punkt hänvisar utskottet till prishöjningar som genomförts i Förenade konungariket, Frankrike, Sverige och Tyskland. Där har de hälsopolitiska fördelarna lyfts fram, trots att resandeimporten och den olagliga marknaden har ökat avsevärt.

Utskottet tillstyrker också den föreslagna värderelaterade accishöjningen, eftersom den förstärker mekanismen att accisen höjs i samma

¹ Mellanrapport från social- och hälsovårdsministeriets arbetsgrupp för beredning av tobakspolitiska lagändringar och åtgärder 8.5.2008.

mån som detaljhandelspriserna stiger. Det ser också de riktade accishöjningarna som motiverade, eftersom det minskar accisskillnaden mellan egenhändigt rullade cigaretter och fabriksstillverkade cigaretter. Det skäl att fortsätta på denna väg också i framtiden.

Avslutningsvis tar utskottet upp frågan om rökning bland unga och de socioekonomiska skillnaderna i rökning.

Rökning bland unga har inte minskat på samma sätt som bland vuxna och den är mer frekvent än i snitt också i en europeisk jämförelse. Därför är det motiverat att inrikta accishöjningarna på billiga produkter, anser utskottet. Dessutom bör man med alla till buds stående medel försöka minska rökningen bland unga, eftersom det är det effektivaste sättet att påverka rökningens frekvensen bland hela befolkningen. Metoder som involverar ekonomiska incitament förstärker effekterna av bl.a. hälsofostran, reklamförbud och åldersgränser för försäljning.

Finansutskottets ståndpunkt

Utskottet anser att regeringens proposition är balanserad och välmotiverad. Den tar ett heltäckande grepp om olika aspekter på frågan. Det gäller såväl de gemenskapsrättsliga gränserna och situationen i olika medlemsländer som tobakskonsumtionens struktur, förändringar och hälsoeffekter i Finland. Vidare innehåller den uppdaterad information, uppskattningar och erfarenheter om resandeimport och smuggling. Propositionen ger därmed en god grund för bedömning av förslagen.

Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet har speciellt tre aspekter lyfts fram: de hälsopolitiska målen, skattestrukturen och sambandet mellan resandeimport, smuggling och prisförändringar.

Social- och hälsovårdsministeriet har samma syn som social- och hälsovårdsutskottet på relationen mellan prispolitik och befolkningens rökande. Det centrala argumentet är alltså att prispolitiken är ett effektivt verktyg för att minska befolkningens rökande, inte minst bland minderåriga och lågutbildade, alltså precis det rökande som man vill minska. Ministeriet påpekar också

att även om tobakspriset har stigit i motsvarighet till inflationen, har det sjunkit i relation till köpkraften. — Ministeriet har inte tagit särskilt ställning till den eventuellt ökade resandeimporten och smugglingen och konsekvenserna av dem.

Tobaksindustrin har också den huvudsakligen ställt sig bakom de föreslagna accishöjningarna, men den föreslår, bland annat med hänvisning till den förestående reformen av tobaksskattedirektivet, att accisen på cigaretter ska höjas genom höjning per enhet. Däremot har inställningen till en accishöjning på rulltobak varit motstridiga; den anser att accisskillnaden i cigaretter, som kommer att vara fortsatt stor, är omotiverad bland annat av hälsohänsyn, men å andra sidan har den föreslagna accishöjningen ansetts för stor med beaktande av att rulltobak fungerar som buffert mot billigare tobaksprodukter som inhandlas i grannländerna. Branschen önskar dessutom att konsekvenserna av de föreslagna höjningarna för den svarta marknaden studeras ingående innan beslut om eventuella extra höjningar fattas.

Tullen har å sin sida uppmärksammat problemen med att prisnivån i våra grannländer är så mycket lägre än hos oss. Tobakspriset i Ryssland är för tillfället bara omkring en sjättedel av priset i Finland och i Estland gott och väl hälften lägre. Det finns alltså ett uppenbart tryck på ökad resandeimport och en expansion av den olagliga marknaden efter accishöjningarna. Trycket ökar ännu mer för att de kvantitativa begränsningarna på import från Estland snart kommer att försvinna. Importen — såväl den lagliga som den olagliga — är redan nu omfattande, kring 18 procent av konsumtionen och är fortsatt på väg upp. Det har kommit fram vid undersökningar att omkring 40 procent av de resande som för in tobak uppger att de inte gör det för eget bruk. En del av tobaken hamnar på den olagliga marknaden.

Det som enligt tullen är värt att beakta när man bedömer frågan är att tobakssmugglingen kontrolleras av den organiserade brottsligheten och att den stärker de kriminella gruppernas ställning. Smuggelvaror innehåller dessutom

ofta produktförfalskningar och är i vilket fall utom räckhåll för den officiella produktkontrollen. Tullens resurser till exempel på Finlands sydostgräns är redan nu hårt ansträngda.

Utskottet ser regeringens proposition som en acceptabel kompromiss med beaktande av det ovan beskrivna trycket, som i sig innehåller flera sinsemellan motstridiga element. Syftet är uttryckligen hälsopolitiskt, och uppfattningarna om tobakens skadliga verkningar och kostnaderna för rökning går i och för sig inte i sår. Det viktigaste är därför att genuint försöka få hela befolkningen att röka mindre. Det gäller att beakta inte bara tobakspriset utan också den ökade resandeimporten och den växande olagliga marknaden med alla de problem det innebär. Det bästa sättet att beakta denna känsliga balans är att företa moderata accishöjningar och att hårdbevaka läget. Dessutom måste det ses till att tullen har adekvata resurser så att den faktiskt kan

fungera så effektivt som det moderna kontrollmaskineriet tillåter. Ändringarna kommer inte att få några större effekter för vår tobakslagstiftning, om förslaget till ändring av direktivet antas i sin nuvarande form.

Lagmotionerna

Utskottet föreslår att motionerna förkastas.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att lagförslaget godkänns utan ändringar och

att lagmotionerna LM 22/2007 rd, LM 59/2007 rd, LM 69/2007 och LM 75/2007 rd förkastas.

Helsingfors den 17 oktober 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Hannes Manninen /cent
medl. Christina Gestrin /sv
Pertti Hemmilä /saml (delvis)
Bjarne Kallis /kd
Kyösti Karjula /cent
Esko Kiviranta /cent
Jari Koskinen /saml
Mikko Kuoppa /vänst
Mika Lintilä /cent
Olli Nepponen /saml
Kirsi Ojansuu /gröna

Heikki A. Ollila /saml
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Petri Salo /saml
Minna Sirnö /vänst
Jutta Urpilainen /sd (delvis)
ers. Reijo Kallio /sd
Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd (delvis)
Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.