

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 18/2011 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 § i och bilagan till lagen om tobaksaccis

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 november 2011 regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 § i och bilagan till lagen om tobaksaccis (RP 94/2011 rd) till finansutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har social- och hälsovårdsutskottet lämnat utlåtande i saken. Utlåtandet (ShUU 8/2011 rd) återges efter betänkandet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- finanssekreterare Veli Auvinen, finansministeriet
- tullöverinspektör Seppo Raitolahti, Tullstyrelsen
- direktör Lauri Mäkinen, British American Tobacco Nordic Oy
- verkställande direktör Kari Heikkilä och direktör Harri Välimaa, Imperial Tobacco Finland Oy
- direktör Mikael von Rabenau, Philip Morris Finland Oy
- jurist Ilkka Poutanen, Dagligvaruhandeln r.f.
- direktör Eila Konttinen, Tuko Logistics Osuuskunta.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- social- och hälsovårdsministeriet
- Institutet för hälsa och välfärd
- Tullstyrelsen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om tobaksaccis ändras. Accisen på cigaretter, cigarrer och cigarriller samt pip- och cigarettobak föreslås bli höjd med i genomsnitt 10 procent. Accisen på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter höjs med i genomsnitt 25 procent. Höjningarna gäller i huvudsak accisen per enhet för tobaksprodukter.

Till följd av höjningen uppskattas priserna på cigaretter stiga med i genomsnitt 7,8 procent och priserna på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med i genomsnitt 18,7 procent. Priset på finskuren tobak när den rullats till cigaretter beräknas i cent stiga i genomsnitt lika mycket som priset på fabriksstillverkade cigaretter.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2012 och avses bli behandlad i samband med den.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Höjningsförslaget

Höjningen är en del av det man kommit överens om i regeringsprogrammet för att med proaktiva åtgärder förbättra samhällsekonomin. Skattehöjningen beräknas öka statens skatteintäkter med ca 50 miljoner euro per år. Det årliga utfallet skulle alltså vara ca 750 miljoner euro. Den största delen av skatten, ca 90 %, härrör från skatt på cigaretter. Finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter kommer att inbringa ca 7 % av den skatt som inflyter. Cigarrer och cigariller står för omkring 2 %.

Enligt regeringsprogrammet ska skattebasen utvidgas och tyngdpunkten inom beskattningen flyttas från en tillväxthämmande beskattning av arbete och företagande till beskattning baserad på miljö- och hälsoaspekter. Förslagen att höja skatten på sötsaker samt på alkohol och alkoholdrycker, som för närvarande behandlas i riksdagen, ligger i linje med det allmänna syftet. Indirekt ingår det hälsopolitiska syftet visserligen också i lagen om tobaksaccis. Syftet med accisen är bland annat att främja de mål som nämns i tobakslagen (693/1976). Propositionen motsvarar alltså även tobakslagens egna syften

De föreslagna höjningarna¹ är en fortsättning på de höjningar som genomfördes 2009 och 2010. Samtliga har haft en moderat höjning av

skattesatsen som mål så att försäljningen i Finland inte i någon större omfattning ska kompenseras genom resandeimport. Samtidigt har skillnaden mellan rulltobak och fabriksframställda cigaretter reducerats. Tanken bakom höjningen av minimiaccisen har varit att stävja billiga cigaretters inträde på marknaden. Samtidigt har man velat få till stånd positiva effekter i hälsoskillnaderna mellan olika socialgrupper.

Skattehöjningarna har synts i priserna på tobaksprodukter, som har stigit klart från nivån 2008 och fram till utgången av 2010. Detaljhandelspriserna på cigaretter har under den här perioden stigit med cirka 13 procent och på rulltobak med mer än en femtedel. Konsumtionen av tobaksprodukter har minskat och skattebasen reducerats med cirka fyra procent sedan 2008. Propositionen förväntas ha samma effekter.

De här allmänna principerna i propositionen är motiverade och värda att satsa på, anser utskottet.

Inriktningen av höjningarna

Höjningarna gäller i huvudsak *accisen per enhet* för tobaksprodukter. På det sättet höjs priset på billiga cigarrer i proportion mer än på dyra. Denna inriktning motsvarar det allmänna mål som satts upp i regeringsprogrammet om att i beskattningen av tobak övergå till beskattning per enhet av skäl som hänger samman med folkhälsan och fiskala strävanden.

Inriktningen kan anses motiverad bl.a. för att tobaksaccisens struktur hos oss i större utsträckning än internationellt har byggt på beskattning *enligt värde*. Tobakskonsumtionen har dessutom under senare år allt mer riktats mot billigare prisklasser och prisskillnaderna mellan billigare och dyrare cigaretter har ökat. Propositionen jämnar i någon mån ut denna skillnad. En större

¹ Accisen på cigaretter, cigarrer och cigariller samt på pip- och rulltobak höjs i snitt med 10 % och på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med i genomsnitt 25 %. Minimiaccisen på cigaretter höjs dessutom med 11 % och på rulltobak med nästan 28 %.

skattehöjning kan dessutom minska rulltobakens stora popularitet bland ungdomar.² Detta har ansetts vara ett viktigt mål eftersom rulltobak har negativare konsekvenser för hälsan än fabriksstillverkade cigaretter.

Å andra sidan höjer den allmänna prisstegringen på tobak automatiskt den värdebaserade accisen samtidigt som prisskillnaden jämfört med grannländer ökar. En enhetsbaserad accis uppvisar inte detta drag.

Tobaksaccisens struktur

I motsats till vad tobaksindustrin har hoppats på anser utskottet emellertid det viktigt att propositionen inte i desto större utsträckning ingriper i tobaksaccisens struktur. En sådan reform skulle kräva en grundlig konsekvensbedömning för att de fiskala och hälsopolitiska målen inte skulle äventyras och svårkorrigerade skadliga effekter. Också de myndighetsyttranden som gjorts under expertutfrågningen i utskottet har betonat denna synpunkt. Den ingår också i social- och hälsovårdsutskottets förordande uttalande.

I sin nuvarande utformning får propositionen således ett brett hälsopolitiskt stöd.

Frågan om att se över tobaksaccisens struktur är aktuell också för att ett förbud mot synlighållande av tobaksprodukter träder i kraft från början av nästa år. Eftersom man inte vet vilka effekter förbudet kommer att ha på marknadsföringen skulle det inte vara motiverat att göra väldigt stora förändringar i tobaksaccisens struktur.

Utskottet framhåller också att strukturen hittills har garanterat en tillräcklig beskattning av såväl billiga som dyra cigaretter. Den *minimiaccis* som ingår i strukturen har slagit hårdare mot i genomsnitt billigare cigaretter och den höga värdebaserade accisen har dessutom garanterat en effektiv beskattning av dyra cigaretter. EU-kommissionen har dessutom ansett det moti-

verat med en hög värdebaserad skatt i ett land som Finland, där marknaden har koncentrerats till ett fåtal aktörer. I t.ex. Sverige är situationen en annan.

Utskottet förenar sig inte heller om uppfattningen att trenden i Europa går mot enhetsbaserade skattestrukturer. Även om många länder under de senaste två åren i någon mån har sänkt den värdebaserade andelen av skatten, har andra igen höjt eller håller på att höja den. Det närmaste exemplet på detta är Danmark, som stegvis har förflyttat tyngdpunkten från en starkt enhetsbaserad skatt och enligt uppgift från finansministeriet igen 2014 kommer att höja den värdebaserade andelen.

Här utgör Sverige ett undantag, när man har gått in för en i stort sett uteslutande enhetsbaserad struktur. Man har än så länge inte någon tillförlitlig erfarenhet av dess effekter. Det är alltså för tidigt att dra några slutsatser. Även dessa synpunkter talar för att skynda långsamt i Finland.

Uppföljning

Det finns skäl att följa höjningen av tobaksaccisen såväl i övervakningssyfte som för att utvärdera konsekvenserna på strukturen. Det viktigaste utvärderingsobjektet är resandeförseln och den illegala införseln av tobak. Dessa står för en femtedel av tobakskonsumtionen i Finland. Det här är en betydande andel och förklaras med den stora prisskillnaden jämfört med priserna i grannländerna Estland och Ryssland. Tullen har utifrån egna iakttagelser konstaterat att prisstegringar i Finland direkt påverkar den gränsöverskridande lagliga och olagliga införseln av cigaretter. Saken blir inte bättre av att största delen av den olagliga handeln är i händerna på kriminella.

Också i detta avseende är uppföljningen viktig för utvecklingen av tobaksaccisen.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

² Enligt SHM använder hela 57 % av de 14-åriga pojkar och 27 % av de 18-åriga pojkar som röker dagligen rulltobak. Motsvarande siffror för flickor är 27 % och 14 %.

FiUB 18/2011 rd — RP 94/2011 rd

Helsingfors den 29 november 2011

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Pentti Kettunen /saf
medl. Leena Harkimo /saml (delvis)
Pertti Hemmilä /saml
Jouko Jääskeläinen /kd
Timo Kalli /cent
Sampsa Kataja /saml
Esko Kiviranta /cent
Mika Lintilä /cent
Heli Paasio /sd
Kari Rajamäki /sd

Matti Saarinen /sd
Sari Sarkomaa /saml
Kauko Tuupainen /saf
Kari Uotila /vänst
Pia Viitanen /sd
Ville Vähämäki /saf
ers. Johanna Karimäki /gröna
Mats Nylund /sv
Tapani Tölli /cent (delvis).

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.