

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2007 rd

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

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2007 en proposition med förslag till lag om ändring av bilagan till lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker (RP 60/2007 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finanssekreterare Petri Malinen, finansministeriet
- regeringssekreterare Ismo Tuominen, social- och hälsovårdsministeriet
- specialforskare Esa Österberg, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården

- generaldirektör Pekka Puska, Folkhälsoinstitutet
- professor Jouko Lönnqvist, Folkhälsoinstitutet
- tullöverinspektör Kari Marjamäki, Tullstyrelsen
- dataadministrationschef Lennart Wahlfors, Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral
- verkställande direktör Lasse Murto, A-klinikstiftelsen
- överläkare Antti Holopainen, Träskända socialsjukhus.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Turism- och Restaurangförbund rf
- Bryggeri- och läskedrycksindustriförbundet rf
- Finlands dagligvaruhandel rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att den accistabell som utgör bilaga till lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker ändras. Accisen höjs med 11,5 procent i medeltal. Höjningen gäller företrädesvis starka alkoholdrycker. Accisen på dem föreslås bli höjd ungefär dubbelt så mycket som accisen på öl och vin. Efter höjningen förväntas detaljhandelspriset på alkoholdrycker stiga med

5,5 procent i snitt. Priset på starka alkoholdrycker stiger ungefär tre gånger så mycket som priset på öl och vin.

Propositionen hänför sig till budgetproposition för 2008 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2008.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrund

Alkoholkonsumtionen har på lång sikt ständigt ökat i Finland. Det enda avbrottet i utvecklingen skedde under den ekonomiska depressionen förra årtiondet då totalkonsumtionen minskade med sammanlagt 10 procent 1991—1994. Men den tillfälliga minskningen följdes av en ökning med rentav 10 procent 1995. Det berodde framför allt på att resenärernas tidsgränser för införsel från tredjeländer upphävdes. Konsekvensen var att konsumtionen stabiliserades på en högre nivå 1996—2001 än under depressionen. Under perioden 2001—2003 började konsumtionen stiga något, med 1,3 procent per år. År 1990 uppgick totalkonsumtionen till 8,9 liter hundra procentig alkohol per person och det här rekordet slogs första gången 2001 då konsumtionen var 9 liter hundra procentig alkohol per person. I år har konsumtionen verkat öka och uppskattas bli 10,6 liter per invånare, alltså mer än någonsin tidigare.

Följderna av skattesänkningen

När riksdagen beslutade sänka alkoholaccisen med 33 procent i genomsnitt uppvisade konsumtionen en svagt stigande trend. Skattesänkningen i mars 2004 satte fart på ökningen och konsumtionen steg med 10 procent jämfört med året innan. Sedan dess har konsumtionen fortsatt att öka även om farten har avtagit betydligt. Nivån är i varje fall klart högre än tidigare. Finland finns bland de länder som toppar statistiken över alkoholkonsumtionen i Europa.

Sänkningen av skatten på alkoholdrycker 2004 påverkade populariteten för de olika kategorierna av drycker. Sänkningen fokuserade nämligen på starka alkoholdrycker. Andelen starka drycker i den statistikförda alkoholkonsumtionen steg betydligt på ett år. Andelen lättvin sjönk och andelen öl förblev ungefär densamma, dvs. 46 procent. Skattesänkningen 2004 bröt den långvariga trenden där bara konsumtionen av svaga alkoholdrycker ökade.

Alkoholkonsumtionen har traditionellt varit fördelad bland befolkningen på så sätt att en liten del av befolkningen dricker största delen av alkoholen. Att totalkonsumtionen ökat med 13 procent sedan 2003 bedöms huvudsakligen bero på att storkonsumenter och missbrukarna konsumerar allt mer. Konsumtionen har ökat bland kvinnor och pensionärer. Kvinnorna konsumerar nu nästan en tredjedel av all alkohol. Dessutom har skillnaderna mellan könen minskat när det gäller hur ofta man dricker sig full. Däremot märks en viss polarisering i ungdomarnas konsumtionsvanor. Dels ökar konsumtionen bland den femtedel som dricker mest, dels finns det allt fler som inte just alls använder alkohol. Det betyder att problemen koncentrerar sig till vissa grupper av unga.

Ökade alkoholskador

Alkoholskadorna står i direkt proportion till konsumtionen. Alkoholskadorna har överlag förändrats i vårt land till följd av de förändrade konsumtionsvanorna. Tidigare var skador till följd av stort engångsintag vanligare än sjukdomar som berodde på långvarig konsumtion. Men nu har andelen kroniska alkoholskador ökat betydligt efter att finländarnas alkoholkonsumtion i flera årtionden hållit en i europeisk jämförelse hög nivå. De traditionella skador som beror på kraftig berusning har inte minskat.

Alkoholen är för närvarande en av de viktigaste enskilda faktorer som riskerar folkhälsan. Läget i vårt land är oroväckande därför att alkoholproblemen ständigt ökar här till skillnad från de flesta EU-länderna. Problemen ökar rentav snabbare än den genomsnittliga alkoholkonsumtionen. Den ökade konsumtionen efter 2004 har fått antalet dödsfall på grund av alkoholsjukdomar och alkoholförgiftning att öka dramatiskt. Den alkoholrelaterade dödligheten är ca 6 000 personer per år. Dödsfallen i levercirros har mer än fördubblats på 15 år och ökade med 30 procent inom ett år efter skattesänkningen. Dessutom förorsakar alkoholen arbetsförmåga, psykiska problem och andra sjukdomar, sociala pro-

blem och ekonomiska kostnader. Alkoholskadorna för med sig stor belastning och höga kostnader för hälso- och sjukvården. Sjukhusvården på grund av alkoholskador ökade klart redan under det första året efter prissänkningen. De årliga kostnader som alkoholen orsakar samhället uppskattas vara nära en miljard euro.

Det behövs mycket tilläggsresurser för att behandla skadorna till följd av dagens konsumtionsnivå. Men missbrukarna har fått sämre möjligheter till vård och rehabilitering i takt med att efterfrågan på tjänster ökat. Kommunerna har inte haft råd med specialtjänster inom missbrukarvården i tillräcklig utsträckning. Inte heller har de kunnat tillförsäkra alkoholmissbrukare den stöd och vård de har rätt till.

De föreslagna skattehöjningarna

Regeringen föreslår nu att accisen på alkoholdrycker höjs med 11,5 procent i medeltal. Tyngdpunkten ska ligga på starka alkoholdrycker. Accisen på dem ska höjas så att den motsvarar en femtedel av den tidigare skattesänkningen. Skattehöjningen på vin motsvarar nästan exakt sänkningen 2004. I motiven till propositionen sägs att den totala konsumtionen kommer att minska med ca 2,5 procent jämfört med 2007 till följd av de här skattesänkningarna. Den årliga konsumtionen av hundra procentig alkohol per person är 10,6 liter, vilket betyder att minskningen är ca 0,26 liter.

Prognosen för den minskade totalkonsumtionen kan ses som mycket osäker, menar social- och hälsovårdsutskottet. Realpriset på alkoholdrycker ligger nu på den lägsta nivån på 20 år. Realpriserna har sjunkit ytterligare med ungefär fyra procent efter skattesänkningen. Även om priset på starka alkoholdrycker steg med ca 10,5 procent efter lagändringen skulle prisstegringen inte nödvändigtvis sänka konsumtionen i samma proportion. En del av dagens konsumtion av starka drycker kommer troligtvis att gå över på ölet, som kanske kommer att bli billigare.

Ölaccisen föreslås stiga med ca 3 cent per flaska eller burk. Men i början av 2008 slopas accisen på ölburkar (ca 3 cent per burk) så ölpriset kommer inte att stiga ens nominellt. Den slo-

pade accisen på ölburkar kommer dessutom i hög grad att främja priskonkurrensen med importerat öl och därför kommer ölpriset kanske att sjunka.

Med tanke på folkhälsan är det viktigare att minska den totala alkoholkonsumtionen än konsumtionen av vissa kategorier av drycker. Nästan hälften av den konsumerade alkoholen är öl och en fjärdedel är andra svaga alkoholdrycker. Numera händer det allt oftare att de svaga dryckerna gör att konsumenterna blir beroende av alkohol. Det är också de svaga dryckerna som ger upphov till största delen av hälsoskadorna. Öl, cider och lättvin är dessutom populära bland unga.

De alkoholpolitiska målen

År 2003 godkände regeringen alkoholprogrammet (2004—2007), som den sittande regeringen nu fortsätter att genomföra. Enligt regeringens principbeslut är målet att betydligt minska de alkoholrelaterade skadorna på barnens och familjernas välbefinnande samt att minska riskkonsumtionen av alkoholdrycker och de skador den förorsakar. Ett annat mål är att få den totala alkoholkonsumtionen att börja minska i vårt land.

De föreslagna skattehöjningarna kommer knappast att ha någon betydelse för de alkoholpolitiska målen, menar utskottet. För att konsumtionen ska börja minska krävs det betydligt större ändringar i priset och tillgången på alkohol. Alkoholpriset har fortfarande den största effekten på alkoholkonsumtionen och -skadorna samt behovet av social- och hälsovård. Därför bör beskattningen och priset ligga på en nivå som inte ökar totalkonsumtionen och som dämpar storkonsumtionen. De föreslagna skattehöjningarna riskerar i själva verket att sänka priset på svaga drycker, speciellt öl. Enligt sakkunniga bör priset på alkoholdrycker stiga med minst 20 procent för att ha någon väsentlig social- och hälsovårdspolitisk betydelse.

Skattesänkningarna 2004 siktade på att förebygga omfattande införsel av alkohol från utlandet, behålla skattebasen i Finland och hindra att det skulle uppstå en svart marknad för införsel. Lösningen var lyckad i fråga om de här målen.

Resandeförseln har minskat betydligt och den svarta ekonomin i alkoholhandeln nästan försvunnit, likaså smuglingen av större omfattning. Men ur social- och hälsovårdspolitisk synvinkel var lösningen inte lyckad.

Om skatterna höjdes mer än vad regeringen föreslår skulle det visserligen finnas en ökad risk för ökad införsel från utlandet och då skulle skatteinkomster gå förlorade. Trots risken anser utskottet att skatterna bör höjas mer än vad som nu föreslås. Med dagens konsumtion går det åt oskäligt mycket skatteinkomster till kostnader för alkoholskador.

Utskottet anser att skattehöjningarna bör vara större i alla kategorier av drycker. Dessutom bör vi genom beskattningen fortsättningsvis se till att inte realpriset på alkohol börjar släpa efter höjningen i den allmänna prisnivån. I varje fall bör skattehöjningarna fortsätta under den här valperioden.

Parallellt med skattehöjningen behövs det andra slags insatser för att dämpa konsumtionen. Några metoder som enligt undersökningar är effektiva är att begränsa alkoholreklamen och strängare övervaka begränsningarna av försäljning och servering. Andra främjande insatser är egenkontroll och ansvarsfullt handlande av dem som bedriver detaljhandel och servering. Ansvar framhålls i synnerhet nu när livsmedelsaffä-

erna blivit den viktigaste försäljningskanalen och står för nästan 43 procent av all såld alkohol. Alkobutikerna säljer knappt 42 procent av all alkohol och bara 15,5 procent säljs via serveringen. Det är särskilt nödvändigt att påverka attityderna till alkohol. I internationell jämförelse lägger den finländska dryckeskulturen nämligen tonvikten på berusning. Dessutom tolererar vi alltför lätt att man uppträder berusad på allmänna platser.

Utskottet noterar slutligen beredningen av propositionerna om alkoholaccisen. Vi har traditionellt grundat våra alkoholpolitiska prioriteringar på uppfattningen att alkoholpolitiken har en starkt social- och hälsovårdspolitisk karaktär och att alkoholen är förknippad med sjukdomar och sociala problem och har konsekvenser för den allmänna välfärden. Utskottet ser det som viktigt att propositionerna i fortsättningen bereds i intensivare samarbete mellan finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet.

Utlåtande

Social- och hälsovårdsutskottet anför

att finansutskottet bör föreslå att alkoholaccisen höjs mer än vad regeringen föreslår i fråga om alla kategorier av drycker.

Helsingfors den 17 oktober 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
medl. Risto Autio /cent
Hannakaisa Heikkinen /cent
Arja Karhuvaara /saml
Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd
Jukka Mäkelä /saml

Håkan Nordman /sv
Päivi Räsänen /kd
Pertti Salovaara /cent
Paula Sihto /cent
Anni Sinnemäki /gröna
Lenita Toivakka /saml
Erkki Virtanen /vänst
ers. Merja Kuusisto /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.