

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen

Anpassningar av tobaksbeskattningen med anledning av ändrade tobaksskattedirektiv

Promemoria
Juni 2010

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1563) om tobaksskatt.....	4
3	Bakgrund.....	9
4	De nuvarande tobaksskattedirektiven.....	10
4.1	De harmoniserade tobaksvarorna.....	10
4.2	Principerna för beskattning.....	11
4.2.1	Punktskatt på cigaretter.....	11
4.2.2	Punktskatt på cigarrer och cigariller.....	11
4.2.3	Punktskatt på röktobak.....	11
5	Den svenska tobaksbeskattningen.....	12
6	Anpassning till det nya tobaksskattedirektivet.....	12
6.1	Inledning.....	12
6.2	En ny utgångspunkt för EU:s minimikrav på punktskatter.....	13
6.2.1	Fastställande av det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset.....	14
6.3	Anpassning av cigarettbeskattningen.....	15
6.3.1	Omläggning av skattestrukturen för cigaretter.....	15
6.3.2	Ändrad definition av cigaretter.....	17
6.3.3	Kvantitativa begränsningar för privatinförsel av cigaretter.....	17
6.4	Anpassning av beskattningen av cigarrer och cigariller.....	18
6.5	Anpassning av beskattningen av röktobak.....	19
7	Indexering av tobaksskatten.....	20
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	22
9	Konsekvenser och offentligfinansiella effekter.....	22
9.1	Konsekvenser av lagändringar vid anpassning till det nya tobaksskattedirektivet.....	22
9.2	Konsekvenser av en omläggning av skattestrukturen på cigaretter.....	24
9.3	Konsekvenser av förslag till indexering av tobaksskatten.....	26
9.4	Offentligfinansiella effekter.....	26
10	Författningskommentar.....	27

1 Sammanfattning

Rådets direktiv 2010/12/EU¹ av den 16 februari 2010 om ändring av direktiven 92/79/EEG, 92/80/EEG och 95/59/EG när det gäller strukturer och skattesatser i fråga om punktbeskattning av tobaksvaror samt av direktiv 2008/118/EG, förkortat direktiv 2010/12/EU, börjar att tillämpas den 1 januari 2011.

Det nya direktivet innehåller ett minsta skattebelopp och en lägsta skattenivå för alla cigaretter som säljs i EU. Direktivet ger medlemsstaterna större flexibilitet att tillämpa styckeskatt och att ta ut minimipunktskatt på cigaretter för att uppnå hälsomålen. Vidare anpassas minimiskatterna och strukturerna för rulltobak till skattesatserna och strukturerna för cigaretter. Även minimiskatterna på cigarrer, cigariller och röktobak räknas upp. Definitionerna av vissa tobaksprodukter justeras i direktivet för att åstadkomma en mer rättvis och enhetlig beskattning.

Genom direktiv 2010/12/EU avskaffas den mest efterfrågade priskategorin på cigaretter som utgångspunkt för EU:s minimikrav på punktskatter och för att mäta den särskilda punktskattens betydelse inom den totala skattebelastningen. Utgångspunkten ska i stället vara det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset på cigaretter.

Vad gäller de nya minimiskattesatserna uppfyller Sverige redan dessa varför skattehöjningar med anledning av det nya direktivet inte är nödvändiga. Däremot krävs vissa justeringar av definitionerna av tobaksprodukterna i den svenska tobaksskatteregleringen.

I promemorian föreslås en omläggning av beskattningen av cigaretter så att styckeskatten blir så hög som möjligt. Det totala skatteuttaget av styckeskatten och den värderelaterade skatten föreslås dock vara oförändrat. Med anledning av förslaget om ökad styckeskatt föreslås ett slopande av den nuvarande minimipunktskatten på cigaretter, motsvarande skatten i den mest efterfrågade priskategorin, som fastställs varje år. För att realvärdesäkra skattesatserna föreslås en indexering med konsumentprisindex av skatten på samtliga tobaksprodukter, dvs. för cigarrer, cigariller, röktobak, snus och tuggtobak samt av styckeskatten för cigaretter.

Förslagen i promemorian genomför direktiv 2010/12/EU genom ändringar i lagen (1994:1563) om tobaksskatt som föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

¹ EUT L 50, 27.2.2010, s. 1, Celex 32010L0012.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1563) om tobaksskatt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1563) om tobaksskatt dels att 1 b–1 d, 2, 8 och 35 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 42 §, samt närmast före 42 § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Med cigarrer och cigariller avses, om de kan rökas som de är,

1. tobaksrullar gjorda enbart av naturtobak,

2. tobaksrullar med ett yttre täckblad av naturtobak,

3. tobaksrullar fyllda med en riven blandning och med både ett yttre täckblad och ett omblad av homogeniserad tobak, om

a) det yttre täckbladet har cigarrers normala färg och täcker produkten helt och i förekommande fall inkluderar filtret men, i fråga om cigarrer med munstycke, inte munstycket,

b) styckevikten utan filter eller munstycke är minst 1,2 gram, och

c) täckbladet är anbringat i spiralform med en spetsig vinkel på minst 30 grader mot cigarrens längdaxel,

4. tobaksrullar fyllda med en riven blandning och med ett yttre täckblad som har cigarrers normala färg, gjort av homogeniserad tobak, om

Föreslagen lydelse

1 b §¹

Med cigarrer och cigariller avses om de kan vara och, med hänsyn till sina egenskaper, uteslutande är avsedda att rökas som de är,

1. tobaksrullar med ett yttre täckblad av naturtobak,

2. tobaksrullar fyllda med en riven blandning och med ett yttre täckblad som har cigarrers normala färg, gjort av homogeniserad tobak, om

¹ Senaste lydelse 2002:419.

a) det yttre täckbladet täcker produkten helt och i förekommande fall inkluderar filtret men, i fråga om cigarrer med munstycke, inte munstycket,

b) styckevikten utan filter eller munstycke är minst 2,3 gram, och

c) omkretsen är minst 34 millimeter på minst en tredjedel av längden.

a) det yttre täckbladet täcker produkten helt och i förekommande fall inkluderar filtret men, i fråga om cigarrer med munstycke, inte munstycket,

b) styckevikten utan filter eller munstycke är minst 2,3 gram *och högst 10 gram*, och

c) omkretsen är minst 34 millimeter på minst en tredjedel av längden.

1 c §²

Med röktnobak avses

1. tobak som skurits eller på annat sätt strimlats, tvinnats eller pressats till kakor och som går att röka utan ytterligare industriell beredning,

2. tobaksavfall som bjuds ut till detaljhandelsförsäljning, inte omfattas av 1 a eller 1 b § och går att röka.

2. tobaksavfall som bjuds ut till detaljhandelsförsäljning *och som* inte omfattas av 1 a eller 1 b § och går att röka.

Med tobaksavfall i första stycket avses rester av tobaksblad och biprodukter från bearbetning av tobak eller framställning av tobaksprodukter.

1 d §³

Produkter som delvis består av andra ämnen än tobak men som i övrigt uppfyller kriterierna i 1 b § behandlas som cigarrer och cigariller, *förutsatt att de har*

1. täckblad av naturtobak,
2. täckblad och omblad av tobak, som båda är gjorda av homogeniserad tobak, eller
3. täckblad av homogeniserad tobak.

Produkter som delvis består av andra ämnen än tobak men som i övrigt uppfyller kriterierna i 1 b § behandlas som cigarrer och cigariller.

² Senaste lydelse 2001:516.

³ Senaste lydelse 2001:516.

2 §⁴

Skatt på cigaretter tas ut med 31 öre per styck och 39,2 procent av detaljhandelspriset. Skatt ska dock lägst tas ut med 100 procent av den sammanlagda skatten på cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin (minimipunktskatt).

Tillverkaren eller hans representant eller, i fråga om cigaretter som importeras från tredje land, importören ska senast den 31 oktober varje år till Skatteverket lämna uppgifter om försäljningen av cigaretter i de olika priskategorierna för tiden från och med den 1 oktober det föregående året till och med den 30 september det innevarande året. Regeringen fastställer senast den 30 november det innevarande året den mest efterfrågade priskategorin av cigaretter och det skattebelopp som för det nästkommande kalenderåret ska tas ut enligt andra meningen. För år 2008 ska dock minimipunktskatten fastställas till 1 krona och 24 öre per cigarett.

Cigaretter med en längd, exklusive filter eller munstycke, som överstiger 9 centimeter men inte 18 centimeter anses som två cigaretter. Är cigaretten längre anses varje påbörjad ytterligare längd av 9 centimeter som en cigarett.

Skatt på cigaretter tas ut med 1,27 kronor per styck och 1 procent av detaljhandelspriset.

Tillverkaren eller hans representant eller, i fråga om cigaretter som importeras från tredje land, importören ska senast den 31 januari varje år till Skatteverket lämna uppgifter om försäljningen av cigaretter i de olika priskategorierna för det föregående kalenderåret. Senast den 15 februari det innevarande året ska Skatteverket lämna dessa uppgifter till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Cigaretter med en längd, exklusive filter eller munstycke, som överstiger 8 centimeter men inte 11 centimeter anses som två cigaretter. Är cigaretten längre anses varje påbörjad ytterligare längd av 3 centimeter som en cigarett.

För kalenderåret 2012 och efterföljande kalenderår tas, i stället för vad som anges i första stycket, skatten på cigaretter ut med det belopp per styck som regeringen fastställer enligt 42 § och med 1 procent av detaljhandelspriset.

⁴ Senaste lydelse 2007:1385.

8 §⁵

Skatt på cigarrer och cigariller tas ut med 1 krona och 12 öre per styck.
Skatt på röktnobak tas ut med 1 560 kronor per kilogram.

För kalenderåret 2012 och efterföljande kalenderår ska, i stället för vad som anges i första stycket, skatt tas ut med de belopp som regeringen fastställer enligt 42 §.

35 §⁶

Skatt på snus tas ut med 336 kronor per kilogram och på tuggtnobak med 402 kronor per kilogram.

För kalenderåret 2012 och efterföljande kalenderår ska, i stället för vad som anges i första stycket, skatt tas ut med de belopp som regeringen fastställer enligt 42 §.

Skatteomräkning

42 §⁷

För kalenderåret 2012 och efterföljande kalenderår ska skatten för de tobaksvaror som anges i 2, 8 och 35 §§ tas ut med belopp som efter en årlig omräkning motsvarar de i paragraferna angivna skattebeloppen multiplicerade med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2010. När det gäller 2 § ska omräkningen endast avse styckeskatten. Beloppen avrundas till hela ören.

Regeringen fastställer före november månads utgång de omräknade skattebelopp som enligt denna paragraf ska tas ut för påföljande kalenderår.

⁵Senaste lydelse 2007:1385.

⁶Senaste lydelse 2007:1385.

⁷Tidigare 42 § upphävd genom 1998:596.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

3 Bakgrund

Tobaksbeskattningen regleras i tre direktiv. Det är rådets direktiv 92/79/EEG¹ om tillnärmning av skatt på cigaretter, förkortat direktiv 92/79/EEG, rådets direktiv 92/80/EEG² om tillnärmning av skatter på andra tobaksvaror än cigaretter, förkortat direktiv 92/80/EEG, och rådets direktiv 95/59/EG³ om andra skatter än omsättningsskatter som påverkar förbrukningen av tobaksvaror, förkortat direktiv 95/59/EG. Denna reglering av tobaksbeskattningen infördes den 1 januari 1993 och var resultatet av diskussioner som förts sedan 1985 i och med vitboken om den inre marknads fullbordande. Kommissionen föreslog där fullständigt harmoniserade skattesatser på tobaksvaror. Detta godtogs dock inte av rådet och endast skattestrukturerna och minimiskattesatserna harmoniserades.

Enligt artikel 4 i direktiv 92/79/EEG och artikel 4 i direktiv 92/80/EEG ska kommissionen vart fjärde år beakta om den inre marknaden kan fungera korrekt, punktskatternas realvärde och fördragets vidare syften. Denna undersökning förutsätts även omfatta berörda bestämmelser i direktiv 95/59/EG.

I enlighet med dessa bestämmelser lade kommissionen i september 1995 fram en första rapport (KOM[95] 285). Där påpekades att den tillnärmning av cigarettbeskattningen som hade skett generellt var mycket liten. Slutsatsen var att det behövdes en mer ingående analys och samråd med de berörda parterna innan de slutliga besluten om ändring av lagstiftningen kunde fattas.

I den andra rapporten, som kommissionen lade fram i maj 1998, antydde att det endast krävdes några tekniska anpassningar av unionens lagstiftning (KOM[98] 320). Kommissionen kom fram till att strukturer och skattesatser kunde vara oförändrade. Rapporten åtföljdes av ett förslag till direktiv om ändring av den befintliga tobakslagstiftningen för att införa de rekommenderade tekniska anpassningarna. År 1999 antog rådet förslaget som direktiv 1999/81/EG⁴ av den 29 juli 1999. Kommissionen ombads av ett stort antal medlemsstater, i ett uttalande i protokollet, att överväga en mer grundläggande omprövning av skattesatserna och strukturerna för punktbeskattning av tobaksvaror.

Kommissionen lade fram en tredje rapport i mars 2001 (KOM[2001] 133). Rapporten åtföljdes av ett förslag till direktiv med betydande förändringar. För cigaretter föreslog kommissionen ett fast minimibelopp för punktskatten per 1 000 cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin, utöver det gällande minimikravet på 57 procent, för att åstadkomma en större tillnärmning av skattenivåerna i medlemsstaterna. I kommissionens förslag föreskrevs också en beskattning liknande den för cigaretter för konkurrerande tobaksvaror som exempelvis finskuren

¹ EGT L 316, 31.10.1992, s. 8, Celex 1992L0079.

² EGT L 316, 31.10.1992, s. 10, Celex 1992L0080.

³ EGT L 291, 6.12.1995, s. 40, Celex 1995L0059.

⁴ EGT L 211, 11.8.1999, s. 47, Celex 1999L0081.

tobak. År 2002 antog rådet förslaget som direktiv 2002/10/EG⁵ av den 12 februari 2002, förkortat direktiv 2002/10/EG. Rådet gick dock endast med på att införa 64 euro som fast minimibelopp, och anpassade inte minimiskatten på finskuren tobak (rulltobak) till minimiskatten på cigaretter. I detta sammanhang avgav kommissionen, på flera medlemsstaters begäran, följande yttrande i protokollet beträffande direktiv 2002/10/EG: ”Kommissionen påpekar att den, i sin nästa granskningsrapport enligt artikel 4 i direktiv 92/79/EEG och direktiv 92/80/EEG, kommer att lägga fram tillräckligt underlag för att kunna fortsätta med en allmän översyn av möjligheten att anpassa punktskattestrukturerna för finskuren röktobak till punktskattestrukturerna för cigaretter”.

En sådan anpassning av punktskatten för finskuren röktobak till punktskatten för cigaretter föreslogs i kommissionens fjärde granskning som presenterades i september 2008 med efterföljande direktivförslag (KOM[2008] 459). Skyddet av folkhälsan var en nyckelfråga i denna granskning eftersom Europeiska unionen den 30 juni 2005 anslöt sig till WHO:s ramkonvention om tobakskontroll. Flera medlemsstater begärde ett ökat folkhälsoskydd och följaktligen högre europeiska minimiskattesatser på tobak. Direktivförslaget innehöll några viktiga ändringar av unionens lagstiftning för att modernisera och förenkla bestämmelserna, garantera lika villkor för företagen, skapa större öppenhet och lättare integrera folkhälsosyn.

Det är detta direktivförslag som ligger till grund för det nya tobaksskattedirektivet vilket rådet antog år 2010 som direktiv 2010/12/EU⁶ av den 16 februari 2010 om ändring av direktiven 92/79/EEG, 92/80/EEG och 95/59/EG när det gäller strukturer och skattesatser i fråga om punktbeskattning av tobaksvaror samt av direktiv 2008/118/EG, i det följande kallat direktiv 2010/12/EU eller det nya direktivet. Det nya direktivet ska börja tillämpas den 1 januari 2011. En redogörelse för innebörden av direktiv 2010/12/EU ges i avsnitt 6.

4 De nuvarande tobaksskattedirektiven

4.1 De harmoniserade tobaksvarorna

Som nämns i avsnitt 3 regleras tobaksbeskattningen i direktiv 92/79/EEG, direktiv 92/80/EEG och direktiv 95/59/EG. Tobaksskatt ska enligt direktiven betalas för cigaretter, cigarrer, cigariller och röktobak. Dessa tobaksvaror är harmoniserade tobaksvaror, vilket innebär att samtliga EU-länder följer samma förfarandebestämmelser vid beskattningen. Snus och tuggtobak omfattas således inte av direktiven.

Enligt tobaksskattedirektiven ska en minsta punktskatt tas ut för de harmoniserade tobaksvarorna. Principerna för beskattningen av dessa tobaksvaror skiljer sig mellan de olika produkterna.

⁵ EGT L 46, 16.2.2002, s. 26, Celex 2002L0010.

⁶ EUT L 50, 27.2.2010, s. 1, Celex 32010L0012.

4.2 Principerna för beskattning

4.2.1 Punktskatt på cigaretter

Skatten på cigaretter består av två komponenter, en styckeskatt per cigarett och en värderelaterad skatt, se artikel 2.1 i direktiv 92/79/EEG. Styckeskatten ska, enligt artikel 16.2 i direktiv 95/59/EG, vara mellan 5 och 55 procent av den totala skattebelastningen, inklusive mervärdesskatten, på cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin (MPPC, Most Popular Price Category).

Punktskatten på cigaretter ska, enligt artikel 2.1 i direktiv 92/79/EEG, vara minst 57 procent av detaljhandelspriset (inklusive samtliga skatter) och minst 64 euro per 1 000 cigaretter för cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin.

På grund av att mervärdesskatten i Sverige var relativt hög och handelns marginaler var högre än i andra EU-länder kunde Sverige inte uppfylla 57-procentkravet på cigaretter vid inträdet i EU. Sverige fick vid medlemsförhandlingarna med EU en övergångsperiod till den 1 januari 1999 att uppnå 57-procentkravet. År 2002 ändrades tobaksskatte-direktiven så att de medlemsstater som tar ut en viss punktskatt per 1 000 cigaretter på grundval av MPPC, fr.o.m. den 1 juli 2006 minst 101 euro, inte behöver uppfylla 57-procentkravet, se artikel 2.2 i direktiv 92/79/EEG. Sverige uppfyller i dag denna undantagsregel men inte 57-procentkravet.

I enlighet med artikel 16.5 i direktiv 95/59/EG finns möjlighet att tillämpa en särskild nivå för lågpriscigaretter, dvs. för sådana cigaretter som säljs till ett lägre pris än cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin. Minimipunktskatten på cigaretter får dock inte vara högre än punktskatten på cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin.

4.2.2 Punktskatt på cigarrer och cigariller

Skatten på cigarrer och cigariller ska vara minst 5 procent av detaljhandelspriset inklusive alla skatter eller 11 euro per 1 000 stycken eller per kilo, se artikel 3.1 i direktiv 92/80/EEG.

4.2.3 Punktskatt på röktaobak

Även skatten på röktaobak regleras i artikel 3.1 i direktiv 92/80/EEG. Där framgår att skatten på finskuren röktaobak för rullning av cigaretter ska vara minst 36 procent av detaljhandelspriset inklusive alla skatter eller minst 32 euro per kilo. Skatten på röktaobak (piptobak) ska vara minst 20 procent av detaljhandelspriset inklusive alla skatter eller 20 euro per kilo.

5 Den svenska tobaksbeskattningen

Bestämmelserna i tobaksskattedirektiven har i svensk lagstiftning införlivats i lagen (1994:1563) om tobaksskatt, förkortad LTS, och i förordningen (1994:1613) om tobaksskatt.

Enligt 2 § LTS är styckeskatten på cigaretter 31 öre per styck och den värderelaterade skatten 39,2 procent av detaljhandelspriset. Sverige uppfyller inte 57-procentkravet men uppfyller undantagsbestämmelsen om beloppet 101 euro per 1 000 cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin.

Den 1 mars 2003 infördes en minimipunktskatt på cigaretter som har ett lägre detaljhandelspris än den mest efterfrågade priskategorin på cigaretter (MPPC, Most Popular Price Category). Anledningen var att lågpriscigaretter hade lanserats på den svenska marknaden och att det av folkhälsoskäl ansågs viktigt att priset på cigaretter inte var alltför lågt. Minimipunktskatten innebär att cigaretter med ett pris som medför en lägre skatt jämfört med minimipunktskatten ändå beskattas med minimipunktskatten. Den 1 januari 2006 höjdes minimipunktskatten från 90 till 100 procent av MPPC, se 2 § LTS. Regeringen har för 2010 fastställt den mest efterfrågade priskategorin av cigaretter till 50 kronor per förpackning med 20 cigaretter (SFS 2009:1491) och minimipunktskatten på cigaretter har fastställts till 1 krona och 29 öre per cigarett.

Skatten på cigarrer och cigariller tas, enligt 8 § LTS, ut med 1 krona och 12 öre per styck.

Skatten på röktnobak är 1 560 kronor per kilo, enligt 8 § LTS.

Tobaksskatt ska även betalas för snus och tuggtobak i enlighet med 35 § LTS. Dessa produkter utgör inte harmoniserade tobaksvaror och omfattas inte av tobaksskattedirektiven. Skatt tas därför ut enligt nationella regler. För snus är skatten 336 kronor per kilo och för tuggtobak 402 kronor per kilo.

6 Anpassning till det nya tobaksskattedirektivet

6.1 Inledning

Rådets direktiv 2010/12/EU ska börja att tillämpas den 1 januari 2011. Det nya direktivet innehåller ett minsta skattebelopp och en lägsta skattenivå för alla cigaretter som säljs i EU. För närvarande gäller det minsta skattebeloppet endast för cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin (MPPC, Most Popular Price Category). Direktivet ger medlemsstaterna större flexibilitet att tillämpa styckeskatt och att ta ut minimipunktskatt på cigaretter för att uppnå hälsomålen. Vidare anpassas minimiskatterna och strukturerna för rulltobak till skattesatserna och strukturerna för cigaretter. Även minimiskatterna på cigarrer, cigariller och röktnobak räknas upp. Vad gäller de nya minimiskattesatserna uppfyller Sverige redan dessa varför skattehöjningar med anledning av det nya direktivet inte är nödvändiga. Det nya direktivet kräver dock

vissa justeringar av definitionerna av tobaksprodukterna i den svenska tobaksskatteregleringen som ska träda i kraft den 1 januari 2011.

Genom direktiv 2010/12/EU avskaffas den mest efterfrågade priskategorin på cigaretter som utgångspunkt för EU:s minimikrav på punktskatt och för att mäta den särskilda punktskattens betydelse inom den totala skattebelastningen. Utgångspunkten ska i stället vara det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset på cigaretter (WAP, the Weighted Average retail selling Price). De minimiskatter som ska gälla från och med den 1 januari 2011 framgår av avsnitt 6.3–6.5.

Även enligt direktiv 2010/12/EU ska kommissionen vart fjärde år lägga fram en rapport till rådet om den inre marknadens funktion, punktskatternas realvärde och fördragets vidare syften (artikel 1.4 och 2.3). Rapporten ska framför allt grunda sig på information som lämnas av medlemsstaterna. Kommissionen har ännu inte fastställt någon förteckning över de statistiska uppgifter som behövs för rapporten. Utöver uppgifter som är lätt tillgängliga för medlemsstaterna ska förteckningen endast innehålla uppgifter vilkas insamling och sammanställning inte medför en orimligt stor administrativ börda för medlemsstaterna. Avsikten är således att uppgiftsinsamlandet inte ska leda till ytterligare belastning för företag och myndigheter.

6.2 En ny utgångspunkt för EU:s minimikrav på punktskatter

Som nämns ovan innebär direktiv 2010/12/EU ett avskaffande av den mest efterfrågade priskategorin som utgångspunkt för EU:s minimikrav på punktskatt och för att mäta styckeskattens betydelse inom den totala skattebelastningen för cigaretter. Anledningen till detta är att den mest efterfrågade priskategorin, som riktlinje för minimiskattesatsen, inte anses vara förenlig med målen för den inre marknaden eftersom den medför en uppdelning av medlemsstaternas tobaksmarknader. Detta eftersom MPPC i vissa medlemsstater utgörs av billiga cigaretter och i andra av betydligt dyrare cigaretter. Ett avskaffande av den mest efterfrågade priskategorin bedöms dessutom förenkla systemen avsevärt, skapa lika villkor för tillverkarna samt framhäva hälsomålen. Som riktlinje för minimikraven ska i stället vara det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset (WAP). För cigaretter kommer då minimikravet på 64 euro per 1 000 cigaretter tillämpas på alla cigaretter som säljs i EU (artikel 1.1).

Av liknande skäl ska den mest efterfrågade priskategorin inte längre vara riktlinje för mätning av den särskilda punktskattens betydelse inom den totala skattebelastningen för cigaretter (artikel 3.7). Utgångspunkten ska i stället vara det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset.

Även när det gäller finskuren tobak avsedd för rullning av cigaretter, ska unionens prisrelaterade minimikrav uttryckas så att man erhåller liknande effekter som för cigaretter, med det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset som referenspunkt (artikel 2.1).

6.2.1 Fastställande av det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset

Förslag: Tillverkaren eller hans representant eller, i fråga om cigaretter som importerats från tredje land, importören ska senast den 31 januari varje år till Skatteverket lämna uppgifter om försäljningen av cigaretter i de olika priskategorierna för det föregående kalenderåret.

Senast den 15 februari det innevarande året ska Skatteverket lämna dessa uppgifter till Finansdepartementet.

Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2011.

Skälen för förslaget: Genom direktiv 2010/12/EG införs följande definition av det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset för cigaretter (WAP). ”Det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset ska beräknas med hänvisning till det totala värdet av alla cigaretter som frisläpps för konsumtion, på grundval av detaljhandelspriset inklusive alla skatter, dividerat med den totala kvantitet cigaretter som frisläpps för konsumtion” (artikel 1.1). Samma definition anges för beräkningen av den särskilda punktskattens betydelse inom den totala skattebelastningen (artikel 3.7). Även för finskuren röktaobak för rullning av cigaretter (rulltobak) finns en definition av WAP (artikel 2.1). Eftersom Sverige beskattar rulltobak per kilo föranleder denna definition inte några ändringar i lagen (1994:1563) om tobaksskatt, förkortad LTS, se vidare avsnitt 6.5.

Det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset ska bestämmas senast den 1 mars varje år på grundval av uppgifter om alla sådana frisläppande för konsumtion, som anges i artiklarna 1.1 och 3.7, under det föregående kalenderåret.

Enligt de nuvarande reglerna i artikel 2.3 i direktiv 92/79/EEG och artikel 16.1 i direktiv 95/59/EG ska priset på cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin, MPPC, fastställas senast den 1 januari varje år. Enligt de nuvarande reglerna i 2 § LTS ska uppgifter som ligger till grund för fastställandet av MPPC lämnas till Skatteverket senast den 31 oktober varje år.

Eftersom WAP ska bestämmas senast den 1 mars varje år är det lämpligt att Skatteverket fortsättningsvis tar emot uppgifterna om försäljningen av cigaretterna senast den 31 januari varje år. Det föreslås att Skatteverket därefter inom 15 dagar lämnar in uppgifterna till Finansdepartementet.

Finansdepartementet ska sedan fastställa WAP. Om det förändrade värdet av WAP innebär att den nationella punktskatten eller styckeskatten i förhållande till den totala skattebelastningen, omräknad i nationell valuta, ligger lägre eller i fel intervall än vad som krävs för att uppfylla direktivet ska skatten justeras senast den 1 januari det andra året som följer på det år under vilken förändringen inträffade (artikel 1.2 och 3.7). En sådan justering behöver dock inte göras om punktskatten ligger mindre än 5 procent eller mindre än 5 euro lägre än vad den borde ligga för att uppfylla direktivet (artikel 1.1 och 3.7). De växelkurser som ska tillämpas vid beräkningen ska vara de som erhålls den första vardagen i oktober och som offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning. Kommissionen ska en gång om året offentliggöra det värde av euron i

nationella valutor som ska tillämpas på de totala punktskattebeloppen (artikel 1.1).

Förslaget föranleder ändringar i 2 § LTS.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

6.3 Anpassning av cigarettbeskattningen

Någon ändring av kravet på att skatten på cigaretter ska bestå av två komponenter, en styckeskatt per cigarett och en värderelaterad skatt, görs inte i direktiv 2010/12/EU. Styckeskatten ska vara mellan 5 och 76,5 procent av den totala skattebelastningen, dvs. den särskilda punktskatten med tillägg av den proportionella punktskatt och mervärdesskatt som tas ut på det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset, WAP (artikel 3.7). Från och med den 1 januari 2014 får dock inte den särskilda punktskatten vara lägre än 7,5 procent av den totala skattebelastningen.

Den totala punktskatten på cigaretter ska vara minst 57 procent av WAP och minst 64 euro per 1 000 cigaretter oavsett WAP (artikel 1.1). Från och med den 1 januari 2014 ska dessa belopp vara minst 60 procent respektive minst 90 euro. Medlemsstater som tar ut en punktskatt på minst 101 euro per 1 000 cigaretter på grundval av WAP (från och med 1 januari 2014 minst 115 euro) behöver inte uppfylla 57-procentkravet.

Även enligt direktiv 2010/12/EU finns en möjlighet att tillämpa en särskild nivå för s.k. lågpriscigaretter. Den nuvarande restriktionen i artikel 16.5 i direktiv 95/59/EG om att en minimipunktskatt på cigaretter inte får vara högre än skatten på cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin slopas dock vid ikraftträdandet av direktiv 2010/12/EU (artikel 3.6–7).

När det gäller kravet i det nya tobaksskattedirektivet att man, för att inte behöva uppfylla 57-procentskravet, ska ha en skatt på minst 101 euro per 1 000 cigaretter på grundval av WAP så uppfyller Sverige detta. I sammanhanget har växelkursen mot euron betydelse, se vidare avsnitt 6.2.1 angående fastställandet av WAP. Den nuvarande svenska skatten, beräknad på grundval av WAP, motsvarar cirka 122 euro⁷ per 1 000 cigaretter och uppfyller alltså redan nu de strängare kraven som gäller från och med den 1 januari 2014 (115 euro per 1 000 cigaretter).

6.3.1 Omläggning av skattstrukturen för cigaretter

Förslag: En så stor andel styckeskatt som möjligt ska tas ut på cigaretter utan att förändra skattetrycket jämfört med dagens skattetryck. Skatt på cigaretter ska tas ut med 1,27 kronor per styck och 1 procent av detaljhandelspriset.

Den nationella minimipunktskatten slopas.

Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2011.

⁷ Beräknat utifrån växelkursen den första arbetsdagen i oktober 2009, dvs. det datum som används vid omräkningar inom EU (1 euro=10,189 kr för 2010).

Skälen för förslaget: Sverige har tidigare önskat eftersträva en hög styckeskatt framför en hög värderelaterad skatt eftersom styckeskatten är densamma för alla cigaretter oavsett pris, medan den värderelaterade skatten varierar med priset. En hög styckeskatt har ansetts motverka introduktionen av lågpriscigaretter.

Anledningen till att Sverige för närvarande har en hög värderelaterad skatt beror på följande. Som anges i avsnitt 4.2.1 hade Sverige vid inträdet till EU problem att uppfylla 57-procentkravet på cigaretter och fick därför en övergångsperiod till den 1 januari 1999 att uppnå detta krav. För att uppnå 57-procentkravet höjdes punktskatten på cigaretter vid tre tillfällen under år 1996 och 1997. Problem med smuggling uppstod och våren 1998 ansågs problemet vara så allvarligt att regeringen bedömde att det inte var möjligt att avvakta tills handelns marginaler sjunkit för att eventuellt uppnå 57-procentskravet. Det var också svårt för den legala handeln att sänka sina priser så länge konkurrensen med obeskattade cigaretter bestod. I augusti 1998 sänktes punktskatten på cigaretter kraftigt för att minska prisskillnaden gentemot obeskattade cigaretter. Samtidigt infördes en förändring i skattens konstruktion som skulle göra den mer beroende av försäljningspriset och på så sätt stimulera till en ökad priskonkurrens. Styckeskatten sänktes från 85 till 20 öre och den värderelaterade skatten höjdes från 17,8 till 39,2 procent. År 2002 ändrades tobaksskattedirektiven så att de medlemsstater som tar ut en viss punktskatt per 1 000 cigaretter på grundval av MPPC, fr.o.m. den 1 juli 2006 minst 101 euro, inte behöver uppfylla 57-procentkravet, se artikel 2.2 i direktiv 92/79/EEG.

Som nämns ovan ska styckeskatten, enligt det nya direktivet, vara mellan 5 och 76,5 procent av den totala skattebelastningen, dvs. den särskilda punktskatten med tillägg av den proportionella punktskatt och mervärdesskatt som tas ut på det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset. Mot bakgrund av att en större andel styckeskatt nu är möjlig att införa föreslås en övergång till en så stor andel styckeskatt som möjligt samtidigt som den totala punktskatten hålls oförändrad. Den övervägande delen av de cigarettpaket som nu säljs på den svenska marknaden innehåller 19 cigaretter. I dag är minimipunktskatten på ett paket cigaretter (19 st.) 24,51 kronor. Denna beräknas utifrån den mest efterfrågade priskategorin på cigaretter, MPPC. För att den totala punktskatten på ett paket cigaretter ska bli oförändrad efter omläggningen föreslås en höjning av styckeskatten från 31 öre per cigarett till 1,27 kronor och en sänkning av den värderelaterade skatten från 39,2 procent av detaljhandelspriset till 1 procent. Förändringarna innebär därmed att den totala punktskatten på ett paket med 19 cigaretter blir cirka 24,51 kronor. Styckeskatten blir då 71 procent av den totala skattebelastningen, vilket uppfyller direktivets krav om att den högst får utgöra 76,5 procent av den totala skattebelastningen.

I dag har Sverige en skattesatsstruktur med en nationell minimipunktskatt på lågpriscigaretter som utgörs av punktskatten på MPPC. Denna struktur innebär att punktskatten för lågpriscigaretter blir densamma som för cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin. Vid övergången till en större andel styckeskatt kommer en nationell minimipunktskatt inte längre att fylla någon betydande funktion eftersom punktskatten för lågpriscigaretter i stort sett blir densamma som för

dyrare cigaretter. Den nationella minimipunktskatten föreslås därmed slopas samtidigt som en hög styckeskatt införs. Denna omläggning av skattestrukturen bedöms inte få någon påverkan på smugglingens omfattning eftersom den totala punktskatten blir densamma per cigarettpaket både före och efter omläggningen.

Förslaget föranleder ändringar i 2 § LTS.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

6.3.2 Ändrad definition av cigaretter

Förslag: En tobaksrulle ska i fråga om punktskatt betraktas som två cigaretter, om den förutom filter eller munstycke är längre än 8 cm men högst 11 cm lång, eller som tre cigaretter om den förutom filter eller munstycke är längre än 11 cm men högst 14 cm lång, osv.

Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2011.

Skälen för förslaget: Enligt nu gällande regler ska en cigarett beskattas som två cigaretter om den förutom filter eller munstycke är längre än 9 cm men högst 18 cm lång och som tre cigaretter om den är längre än 18 cm men högst 27 cm lång, osv. (artikel 4.2 i direktiv 95/59/EG). För att minska punktskatten på cigaretter har nya produkter som består av 18 cm långa rullar och separata filterrör släppts ut på marknaden i vissa medlemsstater. Rullarna skärs sedan i tre delar och förs in i filterrören. Följaktligen beskattas tre cigaretter då som två. För att stoppa denna utveckling har i artikel 3.2 i direktiv 2010/12/EG införts nya regler. Dessa innebär att en tobaksrulle ska betraktas som två cigaretter, om den förutom filter eller munstycke är längre än 8 cm men högst 11 cm lång, som tre cigaretter om den förutom filter eller munstycke är längre än 11 cm men högst 14 cm lång, osv. För att uppfylla direktivet föreslås därför motsvarande ändring i den svenska tobaksskatte regleringen.

Förslaget föranleder ändringar i 2 § LTS.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

6.3.3 Kvantitativa begränsningar för privatinförsel av cigaretter

Bedömning: Det finns inte skäl att redan nu införa bestämmelser om kvantitativa begränsningar för privatinförsel av cigaretter från vissa medlemsstater fr.o.m. den 1 januari 2014.

Skälen för bedömningen: För vissa medlemsstater som nyligen har uppnått minimiskattesatserna för cigaretter har det i direktiv 2010/12/EU införts övergångsperioder fram till den 31 december 2017 att uppnå de nya minimiskattenivåerna för cigarettbeskattningen som ska gälla fr.o.m. den 1 januari 2014 (artikel 1.1). Från och med den 1 januari 2014 finns det möjlighet för Sverige och flera andra medlemsstater att tillämpa en kvantitativ begränsning för cigaretter, lägst 300 cigaretter, som förs in av en privatperson utan att punktskatt behöver betalas i Sverige, från en

medlemsstat som inte uppfyller minimikraven om en skatt på minst 60 procent av WAP och minst 90 euro per 1000 cigaretter (artikel 4). En motsvarande möjlighet fanns i tidigare tobaksskattedirektiv avseende nya medlemsstater som inte uppnått de då bestämda minimiskattenivåerna. Denna möjlighet gällde som längst, för vissa medlemsstater, t.o.m. den 31 december 2009. Sverige har fram till den 31 december 2009 haft sådana kvantitativa begränsningar för privatinförsel av tobaksprodukter i lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror. Eftersom det inte nu går att förutse vilka medlemsstater som inte kommer att uppfylla minimiskattekraven för cigaretter år 2014 bör ett införande av sådana nya bestämmelser om begränsningar avvaktas till dess.

6.4 Anpassning av beskattningen av cigarrer och cigariller

Förslag: Definitionerna för cigarrer och cigariller ska ändras för att få en enhetlig beskattning av dessa produkter.

Utgångspunkt för definitionerna för cigarrer och cigariller ska vara att de med hänsyn till sina egenskaper uteslutande ska vara avsedda att rökas som de är.

Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2011.

Bedömning: Någon förändring av skattesatserna för cigarrer och cigariller behöver inte göras då Sverige redan uppfyller de nya skattesatserna enligt direktiv 2010/12/EU.

Skälen för förslaget och bedömningen: Enligt de gällande reglerna i direktiv 92/80/EEG ska skatten på cigarrer och cigariller vara minst 5 procent av detaljhandelspriset inklusive alla skatter eller 11 euro per 1 000 stycken eller per kilo. I direktiv 2010/12/EU har skatten per 1 000 stycken eller per kilo höjts till 12 euro (artikel 2.1). Höjningen motsvarar en uppskrivning enligt inflationen för perioden 2003–2007. På grundval av uppgifter från Eurostat om den årliga förändringstakten i det harmoniserade konsumentprisindexet (HKPI) mellan 2003 och 2007, kan inflationstakten uppskattas till ungefär 2 procent om året eller 8 procent för hela denna period. Om man tillämpar denna procentsats på de särskilda minimibeloppen erhålls efter avrundning till närmaste högre heltal, 12 euro för cigarrer och cigariller.

Skatten på cigarrer och cigariller tas, enligt 8 § LTS, ut med 1 krona och 12 öre per styck. Detta motsvarar cirka 110 euro⁸ per 1 000 stycken. De svenska skattesatserna behöver därmed inte höjas eftersom de redan överstiger miniminivåerna i direktiv 2010/12/EU.

Flera medlemsstater och handeln har rapporterat att det har kommit nya produkter som marknadsförs som cigarrer – de är inte vita som cigaretter utan har samma färg som cigarrer eller cigariller – men som i fråga om funktion, smak och presentation måste betraktas som ersättning för cigaretter. För att undvika att sådana produkter får en lägre

⁸ Beräknat utifrån växelkursen den första arbetsdagen i oktober 2009, dvs. det datum som används vid omräkningar inom EU (1 euro=10,189 kr för 2010).

beskattning än cigaretter har definitionen i artikel 3.3 i direktiv 95/59/EG tagits bort i direktiv 2010/12/EU. Detta medför att motsvarande definition i 1 b § 3 LTS slopas. En sådan ändring anses säkerställa en enhetlig beskattning av dessa produkter och begränsa tillämpningen av den lägre minimisatsen till traditionella cigarrer och cigariller.

Dessutom har det i direktivet införts en text som innebär att för att en tobaksvara ska definieras som en cigarr eller cigarill krävs att den kan vara och med tanke på sina egenskaper och konsumenternas normala förväntningar uteslutande är avsedd att rökas som den är (artikel 3.1). Bakgrunden till denna text är att det i flera medlemsstater säljs tuber med finskuren tobak under beteckningen cigarr. Konsumenterna förväntar sig dock inte att denna tub ska rökas som en cigarr. I stället tas den finskurna tobaken ut och röks i cigaretter. En tub som innehåller finskuren tobak som tas ut för att rökas i cigaretter är således ett exempel på en produkt som inte är att anse som en tobaksrulle som med tanke på sina egenskaper och konsumenternas normala förväntningar uteslutande är avsedd att rökas som den är.

Även tobaksrullar gjorda enbart av naturtobak i artikel 3.1 i direktiv 95/59/EG har strukits i definitionen av cigarrer och cigariller i det nya direktivet. Anledningen till detta är att den ändå täcks in i definitionen i artikel 3.2 i direktiv 2010/12/EU. Detta medför att motsvarande bestämmelse i 1 b § 1 LTS slopas.

I 1 b § 2 LTS läggs dessutom till en viktbegränsning om högst 10 gram med anledning av de nya definitionerna i direktiv 2010/12/EU (artikel 3.1).

Förslaget föranleder ändringar i 1 b § LTS.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

6.5 Anpassning av beskattningen av röktobak

Förslag: En definition av tobaksavfall ska införas i lagen om tobaksskatt. Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2011.

Bedömning: Någon förändring av skattesatserna för röktobak behöver inte göras då Sverige redan uppfyller de nya skattesatserna enligt direktiv 2010/12/EU.

Skälen för förslaget och bedömningen: För röktobak kan medlemsstaterna välja mellan att följa ett minsta skattebelopp eller en värderelaterad minimiskatt. Den nuvarande skatten på röktobak regleras i artikel 3 i direktiv 92/80/EEG. Där framgår att skatten på finskuren röktobak för rullning av cigaretter (rulltobak) ska vara minst 36 procent av detaljhandelspriset inklusive alla skatter eller minst 32 euro per kilo. Skatten på röktobak (piptobak) ska vara minst 20 procent av detaljhandelspriset inklusive alla skatter eller 20 euro per kilo.

I dag föreligger kraftiga skillnader i skattenivåerna på finskuren tobak i medlemsstaterna. Detta medför smuggling och handel över gränserna mellan ett antal grannländer och orsakar snedvridning på den inre marknaden. Det föreligger dessutom en betydande skillnad mellan minimiskattenivån på cigaretter (minst 57 procent av detaljhandelspriset

och minst 64 euro per 1 000 cigaretter enligt artikel 2.1 i direktiv 92/79/EEG) och rulltobak. Denna skillnad anses inte vara berättigad på unionsnivå. Detta gäller både med tanke på rättvis konkurrens och mot bakgrund av båda produkternas skadliga egenskaper ur hälsosynpunkt. Minimiskattesatserna för rulltobak har därför i direktiv 2010/12/EU anpassats till skattesatsen för cigaretter och utgör cirka två tredjedelar av minimipunktskatten på cigaretter.

De nya nivåerna för röktoak framgår av artikel 2.1 i direktiv 2010/12/EU. Skatten på pipotok ska, från och med den 1 januari 2011, vara minst 20 procent av detaljhandelspriset inklusive alla skatter eller 22 euro per kilo. Skatten på rulltobak ska, från och med den 1 januari 2011, vara minst 40 procent av WAP för rulltobak eller minst 40 euro per kilo. Dessa nivåer höjs 2013, 2015, 2018 och 2020. År 2020 ska beloppen vara minst 50 procent av WAP för rulltobak eller 60 euro per kilo.

I LTS görs ingen skillnad i beskattningen mellan rulltobak och pipotok. Skatten på röktoak är 1 560 kronor per kilo, enligt 8 § LTS. Detta motsvarar en skatt om cirka 153 euro⁹ per kilo. Sverige uppfyller därför redan det minimikrav som gäller för år 2020. Något skäl att ändra skattesatsen för röktoak med anledning av det nya direktivet föreligger därför inte.

I direktiv 2010/12/EU har följande definition av tobaksavfall införts för att underlätta avgränsningen för röktoak (artikel 3.3). Med tobaksavfall avses ”rester av tobaksblad och biprodukter från bearbetning av tobak eller framställning av tobaksprodukter.” Samma definition föreslås därför införas i LTS.

Förslaget föranleder ändringar i 1 c § LTS.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

7 Indexering av tobaksskatten

Förslag: En årlig omräkning av tobaksskattesatserna för samtliga tobaksprodukter i lagen om tobaksskatt motsvarande den allmänna prisutvecklingen ska göras för kalenderåret 2012 och efterföljande kalenderår. Omräkningen av skattesatserna ska grunda sig på faktiska förändringar i konsumentprisindex från juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2010. Beloppen ska avrundas till hela ören.

Före november månads utgång varje år ska regeringen fastställa de omräknade skattebelopp som efter den årliga omräkningen ska betalas för påföljande kalenderår.

Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2011.

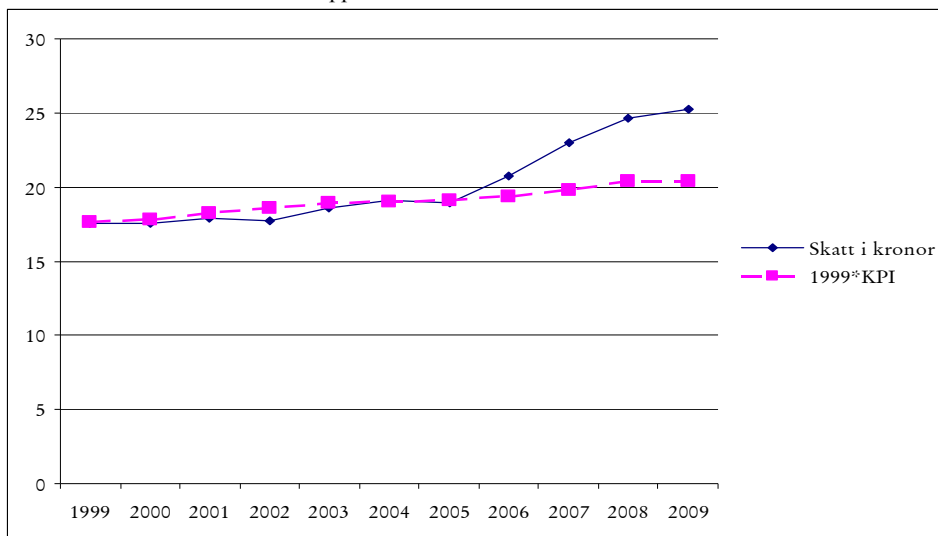
Skälen för förslaget: Med dagens skattesatsstruktur ökar punktskatten på cigaretter varje år med 39,2 procent av ökningen i detaljhandelspriset. Vid en omläggning mot en större andel styckeskatt och endast 1 procent

⁹ Beräknat utifrån växelkursen den första arbetsdagen i oktober 2009, dvs. det datum som används vid omräkningar inom EU (1 euro=10,189 kr för 2010).

värderelaterad skatt försvinner denna automatiska värdesäkring av punktskatten på cigaretter. För att uppnå samma typ av värdesäkring är ett alternativ att införa en årlig indexering av styckeskatten så att den följer den allmänna prisnivån. En indexering med konsumentprisindex, KPI, på cigaretter bör därför införas.

Diagram 1 illustrerar utvecklingen av punktskatten på ett paket cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin (MPPC, Most Popular Price Category) sedan 1999. I diagram 1 framgår även hur punktskatten skulle ha utvecklats om den i stället hade följt KPI sedan 1999. Den faktiska utvecklingen av punktskatten har följt KPI väl fram till 2006. År 2006, 2007 och 2008 genomfördes dock höjningar av punktskatten vilket är förklaringen till att punktskatten ökat betydligt mer än KPI dessa år. Priset på cigaretter ökar i högre takt än KPI. En indexering av punktskatten med KPI motsvarar därmed den automatiska realvärdesäkring som finns i dag genom den värderelaterade skatten på 39,2 procent av detaljhandelspriset. Med andra ord kommer skattetrycket vid den föreslagna skattesatsstrukturen följa samma utveckling som hittills.

Diagram 1: Kronor i skatt per paket i MPPC jämfört med vad skatten skulle ha varit om den sedan 1999 räknats upp med KPI.



Sverige har tidigare, mellan åren 1994 och 1998, haft en indexering av skattesatserna för samtliga tobaksprodukter i form av en uppräknings med KPI. Syftet var att realvärdesäkra skattesatserna. Som framgår av avsnitt 6.3.1 höjdes den värderelaterade skatten på cigaretter från 17,8 till 39,2 procent den 1 augusti 1998. Därmed minskade behovet av att realvärdesäkra cigarettskatten varför indexeringen av cigarettskatten slopades den 1 augusti 1998. Samtidigt slopades även indexeringen av samtliga tobaksprodukter.

För att realvärdesäkra skattesatserna för samtliga tobaksprodukter föreslås en indexering av tobaksskattesatserna för dessa med

konsumentprisindex fr.o.m. år 2012. Beloppen ska avrundas till hela ören.

Förslaget innebär ett införande av en ny paragraf, 42 §, i lagen (1994:1563) om tobaksskatt samt ändringar i 2, 8 och 35 §§ samma lag.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Direktiv 2010/12/EU ska börja att tillämpas den 1 januari 2011. De ändringar som föreslås i denna promemoria föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2011. Äldre bestämmelser ska dock gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Kommissionen ska underrättas om när lagändringarna träder i kraft (artikel 5 i direktiv 2010/12/EU).

9 Konsekvenser och offentligfinansiella effekter

I detta avsnitt redogörs för de konsekvenser och offentligfinansiella effekter lagändringarna med anledning av anpassningen till det nya tobaksskattedirektivet samt omläggningen av skattestrukturen på cigaretter och indexeringen av tobaksskatten ger upphov till.

9.1 Konsekvenser av lagändringar vid anpassning till det nya tobaksskattedirektivet

De nya minimiskattesatserna som föreslås i tobaksskattedirektivet, 2010/12/EU, är lägre än nuvarande nationella tobaksskattesatser varför inga tobaksskattehöjningar är nödvändiga vid genomförandet av det nya direktivet.

I tabell 1 redovisas de förändringar i punktskatten på cigaretter som det nya tobaksskattedirektivet innebär.

Tabell 1: Förändringar av punktskatten på cigaretter i direktiv 2010/12/EU, dels vad gäller EU:s minimikrav på punktskatten och dels vad gäller EU:s restriktioner för den nationella minimipunktskatten.

	<i>Nuvarande tobaks-skattedirektiv</i>	<i>Det nya tobaksskatte-direktivet</i>
EU:s minimikrav gällande styckeskattens andel av den totala skattebelastningen (dvs. styckeskatten, den proportionella punktskatten och mervärdesskatten)	Styckeskatten ska vara mellan 5 och 55 procent av den totala skattebelastningen på cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin (MPPC).	Styckeskatten ska vara mellan 5 (fr.o.m. 2014 7,5) och 76,5 procent av den totala skattebelastningen på cigaretter som tas ut på det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset (WAP).
EU:s minimikrav gällande punktskattens storlek	För att inte behöva uppfylla 57-procentskravet krävs en <i>skatt</i> på 101 euro/1 000 cigaretter på grundval av MPPC.	För att inte behöva uppfylla 57-procentskravet i det nya direktivet krävs en <i>skatt</i> på minst 101 euro/1 000 cigaretter på grundval av WAP. Denna höjs från och med den 1 januari 2014 till 115 euro/1 000 cigaretter.
EU:s restriktion för den nationella minimipunktskatten	En <i>minimipunktskatt</i> på cigaretter tillåts. Denna får dock inte vara högre än punktskatten på cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin, MPPC.	<i>Minimipunktskatten</i> för cigaretter har inte längre någon restriktion för hur hög den får vara. Beskattningens blandade struktur och reglerna för styckeskattens andel måste dock beaktas.

I det nya tobaksskattedirektivet avskaffas MPPC (den mest efterfrågade priskategorin) och ersätts av WAP (det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset). Detta medför förändringar av EU:s minimikrav på punktskatten på cigaretter genom att både miniminivån på

tobaksskattesatsen och styckeskattens andel av den totala skattebelastningen beräknas på grundval av WAP i stället för MPPC.

WAP, beräknad utifrån den svenska cigarettmarknaden, blir lägre än MPPC och varierar betydligt mer. Storleken på WAP påverkas dels av prisutvecklingen på cigaretter och dels av hur stor andel av de försålda cigaretterna som utgörs av lågpriscigaretter. Den totala andelen lågpriscigaretter tenderar att öka i Sverige vilket medför ett lägre WAP.

Vid beräkning av den miniminivå på skatten som krävs för att uppfylla direktivet innebär en hög värderelaterad skatt, som beräknas på grundval av WAP, ökad risk för att det nya direktivet inte uppfylls, dvs. att punktskatten inte uppgår till 101 euro per 1 000 cigaretter (eller 115 euro per 1 000 cigaretter år 2014), då WAP är lägre än MPPC. Det bedöms dock inte vara något problem för Sverige att uppfylla direktiv 2010/12/EU eftersom den svenska punktskatten ligger betydligt högre än 101 och 115 euro per 1 000 cigaretter, för närvarande cirka 122 euro¹⁰ per 1 000 cigaretter.

Det nya direktivet har ökat möjligheten att införa en större andel styckeskatt på cigaretter i förhållande till den totala skattebelastningen. Styckeskatten ska enligt det nya direktivet vara mellan 5 (fr.o.m. 2014 7,5 procent) och 76,5 procent av den totala skattebelastningen, dvs. styckeskatten med tillägg av den proportionella punktskatt och mervärdesskatt som tas ut på WAP. Detta innebär att medlemsstaterna får en större flexibilitet vid utformningen av sin skattestruktur på cigaretter. I och med att Sverige har en hög mervärdesskatt innebär det nya direktivet en möjlighet att förändra skattestrukturen så att den till övervägande del består av en styckeskatt.

9.2 Konsekvenser av en omläggning av skattestrukturen på cigaretter

Vid genomförandet av det nya tobaksskattedirektivet föreslås i denna promemoria att strukturen av punktskatten på cigaretter ska läggas om så att den värderelaterade skatten sänks från 39,2 procent till 1 procent av detaljhandelspriset och styckeskatten höjs från 0,31 till 1,27 kronor per styck. Den nationella minimipunktskatten avskaffas. Denna omläggning innebär inte något ökat skattetryck utan endast en omläggning av strukturen på punktskatten.

I tabell 2 nedan redovisas dagens skattestruktur för cigaretter och i tabell 3 den föreslagna skattestrukturen för cigaretter.

¹⁰ Beräknat utifrån växelkursen den första arbetsdagen i oktober 2009, dvs. det datum som används vid omräkningar inom EU (1 euro=10,189 kr för 2010).

Tabell 2: Nuvarande struktur av punktskatten på cigaretter

<i>Punktskatt</i>	<i>Skattesats</i>
Styckeskatt, kr/styck	0,31
Värderelaterad skatt på detaljhandelspriset i procent	39,2
Nationell minimipunktskatt i procent av punktskatten på MPPC	100

Tabell 3: Föreslagen struktur av punktskatten på cigaretter

<i>Punktskatt</i>	<i>Skattesats</i>
Styckeskatt, kr/styck	1,27
Värderelaterad skatt på detaljhandelspriset i procent	1,0

Omläggningen av skattestrukturen innebär att den ökade risken att inte uppfylla det nya direktivet (som nämns i avsnitt 9.1), då EU:s minimikrav på punktskattens beräknas på grundval av WAP i stället för MPPC, motverkas.

En annan konsekvens av omläggningen av skattestrukturen är att den nationella minimipunktskatten på lågpriscigaretter som Sverige har i dag inte längre är nödvändig eftersom skatten på lågpriscigaretter vid den föreslagna skattestrukturen endast blir marginellt lägre än skatten på dyrare cigaretter. Skillnaden i punktskatt för ett paket lågpriscigaretter med 19 cigaretter, som är 10 kronor billigare än ett paket i den mest efterfrågade priskategorin, blir med den nya skattesatsstrukturen utan minimipunktskatt cirka 10 öre lägre än i dag. Ett avskaffande av den nationella minimipunktskatten innebär dessutom en förenkling av skattestrukturen.

En omläggning innebär att cigaretter som är dyrare än ett paket i den mest efterfrågade priskategorin får en lägre punktskatt än i dag. Ett paket cigaretter med ett pris på 52 kronor får en lägre punktskatt med omkring 1,50 kronor vid denna skattestrukturändring. Andelen cigaretter dyrare än MPPC utgör i dag endast omkring 8 procent av den registrerade cigarettkonsumtionen. Andelen dyrare cigaretter kan antas öka något efter omläggningen samtidigt som andelen lågpriscigaretter kan antas minska i motsvarande omfattning. Omläggningen bedöms därför inte få några märkbara effekter på rökningen.

Skattesystemet blir nationellt mer stabilt vid en omläggning till mer styckeskatt. Minimipunktskatten, så som den är konstruerad i dag, kan komma att sjunka om den mest sålda priskategorin ändras och i stället utgörs av ett lågprismärke. En sådan förändring skapar osäkerhet på cigarettmarknaden och är inte önskvärd ur hälsosynpunkt. En omläggning till mestadels styckeskatt hindrar att detta sker.

En ytterligare konsekvens av att den värderelaterade skatten sänks från 39,2 procent till 1 procent av detaljhandelspriset är att Sverige förlorar den automatiska värdesäkring som nu finns.

9.3 Konsekvenser av förslag till indexering av tobaksskatten

Som nämns ovan medför en omläggning av skattestrukturen på cigaretter att den automatiska realvärdesäkringen av skatten som den värderelaterade skatten nu bidrar med försvinner. Genom förslag i denna promemoria föreslås att denna värdesäkring ersätts med en årlig omräkning av styckeskatten på cigaretter med hänsyn tagen till den allmänna prisutvecklingen (KPI), se avsnitt 7. En indexering i form av en årlig omräkning med KPI av styckeskatten innebär att skattetrycket kommer att fortsätta följa den utveckling det hittills haft. Detta i och med att den totala skatten på cigaretter historiskt följt utvecklingen av KPI, se diagram 1 i avsnitt 7. En omräkning av styckeskatten med KPI bedöms innebära att skattetrycket fortsätter följa samma utveckling den hittills haft.

I denna promemoria föreslås även att en omräkning med KPI för övriga tobaksprodukter införs. Dessa tobaksprodukter beskattas med en punktskatt i kronor per kilo eller kronor per styck. Detta innebär att skatten på dessa tobaksprodukter hittills har sjunkit i reallt värde årligen. Att realvärdesäkra punktskatten även för dessa tobaksprodukter är önskvärt ur hälsosynpunkt och skapar mer likvärdiga förhållanden på tobaksmarkanden. Denna indexering bedöms inte påverka resandeförseln eller smuglingen.

Dessa övriga tobaksprodukter som består av snus, röktobak, cigarrer, cigariller och tuggtobak är i dag lägre beskattade än cigaretter. De senaste åren har dock stora skattehöjningar skett för dessa produkter vilket medfört att de närmat sig beskattningen av cigaretter. Ett införande av en indexering innebär ökad stabilitet på marknaden då skatten utvecklas i en förutsägbar takt.

9.4 Offentligfinansiella effekter

Förslaget om indexering av styckeskatten på cigaretter medför inga offentligfinansiella effekter. Indexeringen av styckeskatten på cigaretter ersätter endast den tidigare automatiska värdesäkringen i och med den värderelaterade skatten på 39,2 procent. Den nuvarande automatiska värdesäkringen av punktskatten på cigaretter medför offentligfinansiella intäkter i storleksordningen 200 mnkr årligen.

Ett införande av en indexering med KPI på övriga tobaksprodukter medför däremot offentligfinansiella effekter. Detta då övriga tobaksprodukter som består av snus, röktobak, cigarrer, cigariller och tuggtobak i dag beskattas med en punktskatt i kronor per kilo eller kronor per styck och saknar motsvarande värdesäkring. Ett införande av indexerade punktskatter på tobak fr.o.m. den 1 januari 2012 beräknas medföra en offentligfinansiell nettointäkt på 52 miljoner kronor 2012. I tabell 4 redovisas de offentligfinansiella nettointäkterna för respektive tobaksprodukt för åren 2012–2014.

Tabell 4: Offentligfinansiell nettointäkt 2012–2014 för snus, röktobak, cigariller, cigarrer och tuggtobak, miljoner kronor

<i>Tobaksprodukt</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Snus	40,5	52,1	57,9
Röktobak	10,1	12,9	14,2
Cigariller, cigarrer	1,1	1,4	1,5
Tuggtobak	0,1	0,1	0,1
Samtliga	51,8	66,5	73,6

10 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1563) om tobaksskatt

1 b §

Ändringarna i paragrafen syftar till att tydligare avgränsa definitionen av cigarrer och cigariller främst mot definitionen av cigaretter eftersom det förekommit produkter som på många sätt liknar en cigarett men som kunnat beskattas som en cigarr med en lägre beskattning som följd. Denna typ av produkter ska i fortsättningen behandlas som cigaretter i fråga om punktbeskattning. Av artikel 3.1 i direktiv 2010/12/EU framgår som en förutsättning för att tobaksrullar ska anses vara cigarrer eller cigariller att de kan vara, och med tanke på sina egenskaper och konsumenternas normala förväntningar, uteslutande är avsedda att rökas som de är. Det är vanligtvis en tobaksvaras egenskaper som styr konsumenternas normala förväntningar angående om en tobaksvara är avsedd att rökas som den är. En tub som innehåller finskuren tobak som tas ut för att rökas i cigaretter är ett exempel på en produkt som inte är att anse som en tobaksrulle som med tanke på sina egenskaper och konsumenternas normala förväntningar uteslutande är avsedd att rökas som den är, se vidare avsnitt 6.4. Direktivet genomförs därför på så sätt att det i lagtexten anges att tobaksvaran med hänsyn till sina egenskaper uteslutande ska vara avsedd att rökas som den är för att falla in under definitionen för cigarrer och cigariller.

Den *första punkten* omfattar även tobaksrullar som enbart är gjorda av naturtobak. Den nuvarande första punkten slopas därför.

Den nuvarande tredje punkten slopas då det finns nya produkter som marknadsförs som cigarrer – de är inte vita som cigaretter utan har samma färg som cigarrer eller cigariller – men som i fråga om funktion, smak och presentation måste betraktas som ersättning för cigaretter. Avsikten med det nya direktivet är att dessa tobaksvaror ska beskattas som cigaretter.

I *andra punkten* införs, i enlighet med artikel 3.1 i direktiv 2010/12/EU, en viktbegränsning om högst 10 gram i definitionen av cigarrer och cigariller med ett yttre täckblad gjort av homogeniserad

tobak. Styckevikten utan filter eller munstycke ska därmed vara minst 2,3 gram och högst 10 gram.

Följändringar är att numreringen av punkterna i paragrafen ändras.

1 c §

I ett nytt *andra stycke* definieras begreppet tobaksavfall för att göra avgränsningen mot övriga tobaksprodukter tydligare. Vissa redaktionella justeringar görs i *första stycket*.

1 d §

Förutsättningarna som anges i nuvarande första till tredje punkterna slopas för att underlätta avgränsningen mellan olika tobaksprodukter.

2 §

I bestämmelsens *första stycke* anges de nya skattesatserna för cigaretter. Styckeskatten för 2011 är 1,27 kr per cigarett. Den värderelaterade skatten är 1 procent av detaljhandelspriset. I första stycket regleras vidare att tillverkaren, hans representant eller i förekommande fall importören ska lämna uppgifter till Skattverket om försäljningen av cigaretter i de olika priskategorierna senast den 31 januari varje år. Vidare regleras att Skatteverket ska lämna dessa uppgifter vidare till Finansdepartementet senast den 15 februari varje år. Uppgifterna behövs för fastställandet av det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset (WAP) som ska göras den 1 mars varje år. Efter fastställandet av WAP vidtas eventuella nödvändiga justeringar av styckeskatten för cigaretter, i enlighet med det nya direktivets krav, utöver den årliga indexeringen i den föreslagna 42 §. Ett nytt *tredje stycke* upplyser om att från och med kalenderåret 2012 ska styckeskatten på cigaretter tas ut med det belopp som regeringen fastställer enligt 42 §. Den värderelaterade skatten ska dock fortsätta att tas ut med 1 procent av detaljhandelspriset.

I *andra stycket* framgår vid vilken längd en cigarett vid punktbeskattningen betraktas som två eller flera cigaretter. Denna längd har kortats ned på grund av att det finns cigaretter på marknaden som beskattas som två cigaretter men röks som tre cigaretter. Enligt bestämmelsen kommer en tobaksrulle att betraktas som två cigaretter, om den förutom filter eller munstycke är längre än 8 cm men högst 11 cm lång, som tre cigaretter om den förutom filter eller munstycke är längre än 11 cm men högst 14 cm lång, osv.

8 §

I ett nytt *andra stycke* upplyses om att från och med kalenderåret 2012 ska skatten på cigarrer, cigariller och röktoke tas ut med de belopp som regeringen fastställer enligt 42 §.

35 §

I ett nytt *andra stycke* upplyses om att från och med kalenderåret 2012 ska skatten på snus och tuggtobak tas ut med de belopp som regeringen fastställer enligt 42 §.

42 §

Denna nya bestämmelse innehåller samtliga regler för indexomräkning av skattesatserna för samtliga tobaksprodukter. För cigaretterna är det endast styckeskatten som indexeras. Regeringen åläggs att räkna om skattesatserna i en förordning för kalenderåret 2012 och framåt senast före november månads utgång varje år. 2011 års styckeskatt för cigaretter följer av förslaget till ändringar av 2 §. 2011 års skattesatser för övriga tobaksprodukter följer av de nuvarande 8 och 35 §§.