

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över promemorian Höjd skatt på alkohol och tobak

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget avser ändringar i följande lagstiftning: lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m., lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, lagen (2018:696) om vissa nikotinhaltiga produkter, lagen (2022:000) om tobaksskatt samt lagen (2022:000) om alkoholskatt.

I promemorian föreslås att skatten på cigaretter, cigarrer, cigariller, röktoak, snus, tuggtoak och övrig toak höjs med tre procent utöver omräkningen med hänsyn till förändringen i konsumentprisindex (KPI) från och med den 1 januari 2023, och med ytterligare en procent utöver omräkningen från och med den 1 januari 2024. Vidare föreslås att skatten på e-vätskor och övriga nikotinhaltiga produkter höjs med en procent från och med den 1 januari 2024.

I promemorian föreslås också att skatten på öl, vin, andra jästa drycker än vin eller öl samt mellanklassprodukter höjs med fem procent från och med den 1 januari 2023 och med ytterligare 7,6 procent från och med den 1 januari 2024. Vidare föreslås att skatten på etylalkohol (sprit) höjs med en procent från och med den 1 januari 2023 och med ytterligare en procent från och med den 1 januari 2024.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen uppges att när det gäller tobaksskatten är ett övergripande mål för samhället och regeringen att främja folkhälsan. Vidare uppges att Världshälsoorganisationen, i sin ramkonvention om tobakskontroll, lyfter fram pris- och beskattningsåtgärder som viktiga och effektiva medel för att sänka tobakskonsumtionen, speciellt bland unga. Den totala tobakskonsumtionen tenderar, enligt förslagsställaren, att minska när priset på tobaksvaror ökar. Senast tobaksskatten höjdes, bortsett från de årliga indexeringarna, var, enligt förslagsställaren, den 1 januari 2015. Sedan dess uppges flera av Sveriges grannländer ha höjt skatten, i vissa fall flera gånger. Det uppges att enligt en rapport från 2020 av Europeiska kommissionen har den svenska tobaksskatten sedan 2010 närmast sig genomsnittet inom EU

och i förhållande till invånarnas köpkraft har Sverige bland de lägsta cigarettpriserna i unionen.

När det gäller alkoholskatten uppges att alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska de medicinska och sociala skadorna av alkohol. Politiken uppges bygga på kunskapen om att minskad total konsumtion av alkohol leder till minskade alkoholskador i befolkningen. Sambandet mellan pris på och konsumtion av alkohol medför, enligt förslagsställaren, att efterfrågan på alkoholprodukter tenderar att minska när priset på alkohol ökar. Alkoholskatten uppges därför utgöra ett viktigt alkoholpolitiskt instrument. Det uppges att alkoholskatten höjdes senast den 1 januari 2017. Till skillnad från vad som gäller för tobaksskatten finns det, enligt förslagsställaren, inga regler om indexering för alkoholskatt, vilket medför att det reala priset på alkohol tenderar att sjunka om skatten lämnas oförändrad. Det uppges att sedan 2017 har både real BNP och det allmänna prisläget ökat, vilket minskat skattens styrande effekt. Förslagsställarens bedömning är därför att det finns skäl att höja alkoholskatten.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen uppges att vid förändringar i skatten på tobak måste hänsyn tas till eventuella effekter på den oregistrerade delen av tobakskonsumtionen (resandeförsel och smuggling). En alltför stor prisökning kan, enligt förslagsställaren, leda till ökad resandeförsel och smuggling. Det uppges därför finnas skäl att dela upp skattehöjningen över två tillfällen. Det bedöms att de föreslagna skattehöjningarna ligger på en sådan nivå att de utgör en adekvat avvägning mellan intresset att få ned konsumtionen och risken att få ökad oregistrerad konsumtion. En förändring i skatten på tobak måste, enligt förslagsställaren, också beakta andra åtgärder som påverkar slutpriset för konsumenter. En sådan åtgärd är de nedskräpningsavgifter som följer på det producentansvar för tobaksvaror med filter som kommer att införas de kommande åren.

En fråga som måste beaktas är om skatten bör höjas lika mycket för samtliga tobaksprodukter eller om några bör höjas mer eller mindre. När det gäller skatten på de EU-harmoniserade tobaksprodukterna (cigaretter, cigarrer, cigariller och röktobak) bedöms det inte finnas några skäl att ändra relationen mellan dem. Det uppges att skatten på röktobak är avsedd att motsvara skatten på cigaretter, vilket, enligt förslagsställaren, gör att de bör höjas i samma takt. Den nationella skatten på övrig tobak uppges vidare vara avsedd att motsvara skatten på röktobak, vilket innebär att även den bör höjas i samma takt. De nationella skatterna på snus och tuggtobak har, enligt förslagsställaren, dock ingen direkt koppling till de EU-harmoniserade skatterna. Det uppges att båda dessa produkter beskattas sedan tidigare betydligt lägre än cigaretter eller röktobak. Det har motiverats med att produkterna generellt sett anses vara mindre skadliga än cigaretter, men att även snusning ökar risken för ohälsa och sjukdom. De lägre skattesatserna innebär, enligt förslagsställaren, att en lika stor procentuell höjning för alla tobaksprodukter medför att höjningen i kronor och ören blir lägre för snus och tuggtobak. Det uppges att nedskräpningsavgifterna inte påverkar snus eller tuggtobak. Det kan enligt förslagsställaren därför finnas ett större utrymme för att höja skatterna för dessa produkter 2024. Bedömningen är dock att relationen mellan skattesatserna på å ena sidan snus och tuggtobak och å andra sidan de EU-harmoniserade tobaksprodukterna och övrig tobak inte bör förändras. Tobaksskatten bör därför, enligt förslagsställaren, höjas med samma procentsats för samtliga tobaksprodukter.

När det gäller skatten på vissa nikotinhaltiga produkter uppges samtliga produkter som omfattas av skatten vara tänkta att användas som ersättning för tobaksprodukter. Detta talar,

enligt förslagsställaren, för att skatten på vissa nikotinhaltiga produkter borde justeras i takt med tobaksbeskattningen. Det uppges inte ha skett några generella höjningar av skatterna i lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter sedan lagen trädde i kraft den 1 juli 2018. Vidare uppges att skatterna heller inte indexeras. Det uppges att det den 1 januari 2021 dock infördes en skatt på högkoncentrerade e-vätskor som var högre än skatten på övriga e-vätskor, vilket i praktiken innebar att vissa produkter beskattades högre än tidigare. Enligt förslagsställaren talar detta för att i nuläget inte genomföra några större höjningar av skatterna. Det bedöms därför vara en lämplig avvägning att 2024 – men inte 2023 – höja skatterna på e-vätskor och andra nikotinhaltiga produkter. Förslagsställaren uppger att på så sätt säkerställs att skatten på dessa produkter i stora drag följer utvecklingen av skatten på tobak samtidigt som hänsyn tas till de nyligen gjorda ändringarna.

När det gäller alkoholskatten uppges att förändringar i skatten måste hänsyn tas till eventuella effekter på den oregistrerade delen av alkoholkonsumtion (resandeförsel, smuggling, internet-handel och hemtillverkning). En för stor skattehöjning kan, enligt förslagsställaren, riskera att öka den oregistrerade alkoholkonsumtionen, inte minst den oregistrerade konsumtionen av sprit. Förslagsställaren bedömer att det därför finns skäl att dela upp skattehöjningen över två tillfällen. Det uppges även finnas skäl att höja skatten på etylalkohol (sprit) mindre än övriga alkoholsorter. Det bedöms att de föreslagna skattehöjningarna ligger på en sådan nivå att de utgör en adekvat avvägning mellan intresset att få ned konsumtionen och risken att få ökad registrerad konsumtion.

Det uppges att alternativet att lämna skattenivåerna oförändrade skulle innebära en svagare styrning mot såväl de hälsorelaterade som politiska målen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekterna av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen uppges att generella bestämmelser om förfarandet vid hantering och flyttning av punktskattepliktiga varor, bland annat vissa tobaksvaror, finns i rådets direktiv 2008/118/EG om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG (punktskatte-direktivet). Det uppges att direktivet innehåller ett system för att flytta varor obeskattat mellan medlemsstaterna och reglerar bland annat när och i vilken medlemsstat som beskattning ska ske. Vidare uppges att utöver punktskattedirektivet regleras beskattning inom EU av vissa tobaksvaror även av bestämmelserna i rådets direktiv 2011/64/EU om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror (tobaksskattedirektivet) och att genom direktivet är beskattningen av cigaretter, cigarrer, cigariller och röktobak harmoniserad inom EU. Vidare uppges att direktivet reglerar skattestrukturer, minimiskattesatser och definitioner av de skattepliktiga tobaksvarorna och att bestämmelserna i tobaksskattedirektivet är genomförda i svensk rätt genom lagen (1994:1563) om tobaksskatt, förkortad LTS, och förordningen (2010:177) om tobaksskatt. Det uppges att i enlighet med direktivet är skatten uppbyggd på delvis olika sätt för skilda slag av tobaksvaror. För cigaretter består skatten dels av en i lagen fastslagen skatt per cigarett, dels av en procentsats av detaljhandelspriset. För cigarrer och cigariller består skatten av ett belopp per styck och för röktobak består skatten av ett belopp per kilogram.

Vidare uppges att i december 2019 antog Europeiska unionens råd det nya direktivet, rådets direktiv (EU) 2020/262 om allmänna regler om punktskatt (det nya punktskattedirektivet). De övergripande bestämmelserna om förfarandet vid beskattning av de EU-harmoniserade tobaksvarorna uppges i stort sett vara överförda oförändrade från punktskattedirektivet till nya punktskattedirektivet. Vidare uppges att regeringen har i propositionen Nytt punktskatte-direktiv och vissa andra ändringar (prop. 2021/22:61) föreslagit att nya punktskattedirektivet

genomförs genom införandet av bland annat en ny lag om tobaksskatt. Den nya lagen om tobaksskatt föreslås i huvudsak träda i kraft den 13 februari 2023. Det uppges att genom den nya lagen upphävs LTS. Vidare att bestämmelserna om skattebelopp och omräkning av skatt har i den nya lagen om tobaksskatt utformats på sådant sätt att någon ändring i sak av skattebeloppens storlek inte sker vid ikraftträdandet.

Vidare uppges att utöver punktskattedirektivet regleras beskattning inom EU av öl, vin, andra jästa drycker än vin och öl, mellanklassprodukter och etylalkohol (sprit) även av bestämmelserna i två ytterligare direktiv; rådets direktiv 92/83/EEG om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker och rådets direktiv 92/84/EEG om tillnärmning av punktskattesatser på alkohol och alkoholdrycker. Direktiven uppges reglera skattestrukturer, minimiskattesatser och definitioner av de skattepliktiga alkoholprodukterna. Bestämmelserna i alkoholskattedirektiven uppges vara genomförda i svensk rätt genom lagen (1994:1564) om alkoholskatt, förkortad LAS, och förordningen (2010:173) om alkoholskatt. Det uppges att i enlighet med direktiven är skatten uppbyggd på delvis olika sätt för olika typer av alkoholdrycker. För öl och etylalkohol uppges skatten vara direkt kopplad till alkoholinnehållet. Övriga drycker uppges vara indelade i intervall utifrån alkoholinnehåll. Intervall med högre alkoholinnehåll uppges ha högre skatt än intervall med lägre alkoholinnehåll, men inom varje intervall uppges skatten vara lika.

Det uppges att de övergripande bestämmelserna om förfarandet vid beskattning av alkoholvaror är överförda i stort sett oförändrade från punktskattedirektivet till nya punktskattedirektivet. Vidare uppges att Regeringen i propositionen Nytt punktskattedirektiv och vissa andra ändringar (prop. 2021/22:61) har föreslagit att nya punktskattedirektivet genomförs genom införandet av bland annat en ny lag om alkoholskatt. Den nya lagen om alkoholskatt föreslås i huvudsak träda i kraft den 13 februari 2023. Genom den nya lagen upphävs LAS.

Slutligen uppges att förslaget som helhet bedöms vara förenligt med EU-rätten och att skatteinivåerna inom vissa ramar är en nationell angelägenhet.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen uppges att när det gäller skattehöjningarna ska dessa ske i två steg från och med den 1 januari 2023 respektive januari 2024. Skatten på e-vätskor och övriga nikotinhaltiga produkter ska höjas i ett steg från och med den 1 januari 2024.

Det finns redovisning om hänsyn till tidpunkten som främst handlar om varför höjningen bör ske i flera steg, det vill säga från och med januari 2023 respektive januari 2024.

När det gäller behov av speciella informationsinsatser uppges att för Skatteverket bedöms höjningarna av tobaks-, nikotin- och alkoholskatterna medföra att information och underlag behöver uppdateras inför ikraftträdandet. Några särskilda informationsinsatser utöver detta bedöms inte behövas. Skatteverkets åtgärder ingår i den anpassningen som årligen görs på grund av ny eller förändrad lagstiftning och ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen uppges att det främst är företag som är registrerade lagerhållare, varumottagare och upplagshavare som betalar tobaksskatt och att vid årsskiftet 2019/2020 uppgick dessa till cirka 70. Vidare uppges att företag som handlar med tobak främst är internetbutiker och lokala tobaksförsäljare. Förslagsställaren uppger att år 2020 fanns det, enligt Statistiska centralbyråns företagsdatabas, cirka 950 företag registrerade för mervärdesskatt, F-skatt eller som arbetsgivare med SNI-kod *specialiserad butikshandel med tobaksvaror*. Av dessa hade 48 procent inga anställda, 42 procent hade en till fyra anställda, åtta procent hade fem till nio anställda och två procent hade tio till nitton anställda.

När det gäller höjd alkoholskatt berörs, enligt förslagsställaren, främst de som handlar med alkohol och de som betalar alkoholskatt. Det uppges att skattskyldiga för alkoholskatt är de som är registrerade upplagshavare, varumottagare och distansförsäljare. Totalt uppgick dessa företag år 2020 till omkring 2 300.

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av storlek på skattskyldiga lagerhållare, upplagshavare, varumottagare och distansförsäljare.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och bransch är godtagbar, men att redovisningen utifrån storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen uppges att gällande höjd skatt på tobak respektive alkohol ökar företagens administrativa börda något men inte nämnvärt.

Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning varför redovisningen av förslaget påverkan på företagens administrativa kostnader bedöms vara tillräcklig och därmed godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen uppges att med en höjd skatt på tobak med tre procent från och med den 1 januari 2023 beräknas skatteintäkterna öka med 0,34 miljarder kronor brutto och 0,41 miljarder kronor netto 2023. Därefter beräknas skatteintäkterna öka med 0,37 miljarder kronor årligen. Den höjda skatten på tobak med en procent från och med den 1 januari 2024 beräknas öka skatteintäkterna med 0,12 miljarder kronor brutto och 0,15 miljarder kronor netto 2024. Därefter beräknas skatteintäkterna öka med 0,14 miljarder kronor årligen. Det uppges att i höjningen 2024 ingår även en höjning av skatten på e-vätskor och andra nikotinhaltiga produkter.

När det gäller alkoholskatten uppges att med en skattehöjning 2023 på öl, vin, andra jästa drycker än vin eller öl samt mellanklassprodukter med fem procent och höjd skatt på etylalkohol (sprit) med en procent beräknas öka skatteintäkterna med 0,48 miljarder kronor brutto och 0,55 miljarder kronor netto 2023. Därefter beräknas skatteintäkterna öka med 0,49 miljarder kronor årligen. Förslaget om höjd skatt 2024 på öl, vin, andra jästa drycker och mellanklassprodukter med 7,6 procent och höjd skatt på sprit med en procent beräknas öka skatteintäkterna med 0,76 miljarder kronor brutto och 0,87 miljarder kronor netto 2024. Därefter beräknas skatteintäkterna öka med 0,77 miljarder kronor årligen.

Det uppges att en höjd skatt på tobak med tre procent samt omräkning till följd av KPI-utvecklingen bedöms öka priset för ett paket cigaretter från exempelvis 71 kronor till 73 kronor. Priset på en dosa snus ökar från exempelvis 50 kronor till 50,7 kronor år 2023. Vid

höjd skatt på tobak med en procent 2024 samt omräkning av skatten till följd av KPI-utvecklingen ökar priset för motsvarande paket cigaretter från 73 kronor till 74,5 kronor. Priset på motsvarande dosa snus ökar från 50,7 kronor till 51,2 kronor. Förslagsställaren uppger att sammantaget beror prisökningen för de två åren till ungefär hälften på skattehöjningen och till hälften på KPI-omräkningen.

Vidare uppges att ett ökat skatteuttag på tobak respektive alkohol kan påverka företag som handlar med dessa varor negativt genom en minskad efterfrågan, i den mån skattekostnaden övervältras på priset. Om skattekostnaden inte fullt ut övervältras på priset kan företagen även påverkas genom minskad vinstmarginal för dessa produkter.

De prisökningar som följer av skattehöjningarna på alkohol bedöms inte vara på sådan nivå att de får påverkan på till exempel turistnäringen. Därmed får, enligt förslagsställaren, inte heller förslaget några regionala effekter.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets andra kostnader och påverkan på företagets verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I remissen uppges att en alltför stor prisökning på tobak och alkohol kan leda till ökad resandeförsel och smuggling och för alkoholens del även för internet-handel och hemtillverkning. Förslagsställaren gör emellertid bedömningen att de föreslagna skattehöjningarna ligger på en sådan nivå att de utgör en adekvat avvägning mellan intresset att få ned konsumtionen och risken att få ökad oregistrerad konsumtion.

Regelrådet kan konstatera att det saknas en särskild bedömning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena i konsekvensutredningen, men att bedömningen ovan finns under annan redovisning i remissen. Regelrådet kan heller inte se att det skulle finnas någon ytterligare konkurrenspåverkan än den som redan indirekt anges.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är tillräcklig och därmed godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen uppges att förslaget inte bedöms få någon påverkan på sysselsättningen eller på företagen i andra avseenden.

Regelrådet kan i sin granskning heller inte se att någon ytterligare påverkan föreligger än den som redovisats.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av dessa hänsyn samtidigt som det saknas tillräcklig redovisning av berörda företags storlek. Regelrådet kan utifrån ärendets karaktär, det vill säga i detta fall skattesatser för tobak respektive alkohol, förstå att det av flera skäl saknas möjlighet att införa undantag för de mindre företagen. Regelrådet anser likväl att det ankommer på förslagsställaren att redovisa dessa omständigheter även om de synes självklara. En utförligare redovisning hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådet finner därmed att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställarens konsekvensutredning bedöms godtagbar i alla avseenden förutom när det gäller redovisningen av företagens storlek samt redovisningen av om det funnits anledning att ta särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet anser likväl att bristerna inte är av sådan karaktär att de påverkar den sammantagna bedömningen på ett avgörande sätt.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 februari 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Annika LeBlanc.



Claes Norberg
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande