

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 Ny punktskatt på övrig tobak

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I promemorian föreslås en skatt på så kallad övrig tobak i lagen (1994:1563) om tobaksskatt. Syftet med beskattningen anges främst vara att komma till rätta med de problem som gränsdragningen och skillnaderna mellan skattepliktig rökto bak och tobak som inte är skattepliktig medför, samt att motverka fusk. Den tobak som föreslås bli beskattad benämns övrig tobak och avser tobak som inte är del av en levande planta och som inte heller är skattepliktig som cigaretter, cigarrer, cigariller, rökto bak, snus eller tuggto bak. Skattebeloppet för övrig tobak ska betalas med samma belopp som för rökto bak. Regler om skattskyldighet och tidpunkten för skattskyldighetens inträde ska vara desamma som gäller för snus och tuggto bak. Detsamma ska gälla regler om lagerhållare. Godkända lagerhållare får göra avdrag för redan betald skatt på rökto bak som används vid tillverkningen av tobaksprodukter som omfattas av lagen om tobaksskatt. Särskilda regler införs om distansförsäljning av snus, tuggto bak eller övrig tobak. Regler om krav på anmälan eller godkännande och ställande av säkerhet införs för säljare som bedriver distansförsäljning av snus, tuggto bak eller övrig tobak. Sådana regler föreslås även för den som inte är godkänd som lagerhållare och som yrkesmässigt för in eller tar emot snus, tuggto bak eller övrig tobak på annat sätt än genom distansförsäljning.

En ny bestämmelse om skattskyldighet föreslås för den som yrkesmässigt innehar snus, tuggto bak eller övrig tobak utan att skatt för varorna har redovisats i Sverige. Åtgärderna kompletteras med att tillämpningsområdet för lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter utsträcks till att omfatta de flyttningar av snus, tuggto bak samt övrig tobak som omfattas av anmälningskyldigheten och skyldigheten att ställa säkerhet.

I promemorian föreslås även vissa följdändringar i skatteförfarandelagen med anledning av lagrådsremissen Vissa ändringar i avfallsskattelagen.

Remissen innehåller förslag till ändringar i följande författningar:

- Lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
- Lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.,
- Lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter,
- Lagen (1994:445) om exportbutiker,
- Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, samt

- Skatteförändelagen (2011:1244).

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2021 vad gäller bestämmelser om godkända lagerhållare, registrerade distansförsäljare och kompletteringar i skatteförändelagen och i övrigt den 1 juli 2021.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian anges att beskattningen av cigaretter, cigarrer, cigariller och röktoak är harmoniserad inom EU genom rådets direktiv 2011/64/EU av den 21 juni 2011 om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror (tobaksskattedirektivet). Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (1994:1563) om tobaksskatt, i det följande kallad LTS. I Sverige beskattas förutom de nämnda EU-harmoniserade tobaksvarorna även snus och tuggtobak med stöd av bestämmelserna i LTS. Tobak som inte omfattas av LTS är däremot inte punktskattepliktig. Sådan tobak utgörs ofta av obehandlad råvara, men kan även i vissa fall vara rester från produktion av tobaksprodukter (tobaksavfall). Denna typ av tobak kan normalt inte konsumeras direkt utan behöver bearbetas – men kan användas vid tillverkning av andra tobaksprodukter. Exempelvis kan sådan tobak användas för att industriellt eller på egen hand tillverka snus och andra cigaretter. Med exempel från tulltaxan kallas sådan tobak ibland för råtoak, vilket dock inte är något skatterättsligt begrepp. Det faktum att en viss tobaksvara klassificeras som råtoak enligt tulltaxan anges inte påverka bedömningen av om varan är punktskattepliktig enligt LTS. I promemorian används begreppet "övrig tobak" för att beskriva sådan tobak som inte är skattepliktig.

I promemorian anges vidare att övrig tobak ska särskiljas från röktoak. Av promemorian framgår att det finns svårigheter och oklarheter kring gränsdragningen mellan skattepliktig röktoak och sådan tobak som inte omfattas av beskattning. Skillnaderna har i Sverige gett upphov till svårigheter såsom att mindre seriösa aktörer anges importera och sälja röktoak i Sverige men kallar den för råtoak för att undgå beskattning. Tobaken kan i sådana fall säljas till en bråkdel av priset för röktoak. Oklarheter kring gränsdragningen har i vissa fall inneburit att det krävts långdragna processer för att avgöra om tobaken ska beskattas eller inte.

I konsekvensutredningen anges att syftet med förslaget är att minska de problem som gränsdragningen och skillnaderna mellan skattepliktig röktoak och övrig tobak medför och att motverka fusk som hanteringen av icke skattepliktig tobak i vissa fall kan vara förknippad med. Vidare anges att efter Kammarrättens dom i juni 2018 mellan Tullverket och bolaget Prillan Concept AB där bolagets produkter av tobaksspill bedömdes vara rökbar tobak och inte skattefri tobak, har det under en period rått osäkerhet på marknaden om vad som ska bedömas vara övrig tobak och vad som ska bedömas vara röktoak. Högsta förvaltningsdomstolen fastställde sedan domen. Osäkerheten anges vara en förklaring till varför konsumtionen av övrig tobak minskat avsevärt mellan åren 2017 och 2018. Vid ett införande av en skatt på övrig tobak som motsvarar skatten på röktoak kommer den ekonomiska effekten av osäkerheten att minska avsevärt eftersom skatten blir densamma oavsett om tobaken bedöms vara röktoak eller övrig tobak.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är tillräcklig för detta ärende. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att ett alternativ till beskattning är att införa en form av tillstånd för hantering av övrig tobak. En sådan åtgärd bedöms alltför ingripande och skulle heller inte bidra till att lösa de främst fiskala problem som förekomsten av övrig tobak idag leder till. Ett annat alternativ anges vara att enbart införa en avdragsmöjlighet för legala snustillverkare, vilket inte heller skulle lösa problemen med gränsdragningen mellan röktokek och övrig tobak eller förekomsten av tobak som inte är skattepliktig. Ett tredje alternativ anges vara att differentiera skattesatsen på övrig tobak. Med hänsyn till att övrig tobak ofta används som insatsvara vid tillverkning av såväl harmoniserade tobaksvaror, exempelvis cigaretter, som icke-harmoniserade sådana, exempelvis snus, ligger det nära till hands att jämföra med skatten på just röktokek. Vid ett sådant antagande skulle man kunna hävda att den mängd övrig tobak som hanteras inte motsvarar den mängd röktokek som blir resultatet av tillverkningen. Av det skälet kan det hävdas att skattesatsen på övrig tobak egentligen borde vara lägre än den för röktokek. Praktiska skäl talar dock för att samma skattesats borde tillämpas på såväl röktokek som övrig tobak.

Det anges att om ingen ytterligare åtgärd vidtas och ingen skatt därför införs och inte heller någon avdragsmöjlighet för yrkesmässiga snustillverkare innebär det att dagens situation behålls oförändrad. Även om det finns tecken som tyder på att konsumtionen av övrig tobak redan minskat på grund av myndigheternas regeltolkning så kommer de gränsdragningsproblem som omnämns att bestå. Även de incitament till skatteundandragande som förekomsten av övrig tobak som inte är skattepliktig ger kommer att finnas kvar.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar, liksom effekter av om någon reglering inte kommer till stånd, är tillräcklig för detta ärende. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten. Övrig tobak omfattas inte av någon EU-reglering i fråga om beskattning. Medlemsstaterna anges därför ha möjlighet att införa och utforma regler om en skatt på övrig tobak under förutsättning att reglerna inte leder till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstaterna. I övrigt gäller att de krav som ställs inte får påverka den fria rörligheten samt ska följa de allmänna unionsrättsliga principerna om proportionalitet och likabehandling. Förslagsställaren gör bedömningen att den föreslagna skatten uppfyller dessa krav. Skatten kommer inte att leda till några gränsformaliteter. Den kontrollmöjlighet som föreslås för Tullverket har en koppling till själva flyttningen av en vara och inte till det faktum att varan korsar en svensk gräns. De formaliteter som föreslås i fråga om flyttning av en tobaksvara har ett samband med förvärvet av varan och inte till själva gränsöverskridandet. De föreslagna åtgärderna anges även motsvara de skyldigheter som uppställs i punktskattedirektivet vad gäller harmoniserade tobaksvaror. Utformningen av skatten bedöms även i övrigt uppfylla EU-rättens krav.

Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning i denna del och finner därför att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2021 i fråga om bestämmelser i LTS om godkända lagerhållare och registrerade distansförsäljare av tuggtokek och övrig tobak samt kompletteringar i skatteförfarandelagen. Övriga ändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2021. Förslaget innehåller även övergångsbestämmelser. Datumet för ikraftträdande har valts med

tanke på den tid för anpassning och förberedelser som kan krävas för berörda aktörer såsom Skatteverket, Tullverket och berörda företag från det att riksdagen fattar beslut om förslaget. Både administrativa rutiner och olika informationssystem kan behöva anpassas till de nya reglerna. Då det är fråga om nya regler för, i en del fall nya aktörer, antas det att det finns ett behov av att berörda myndigheter genomför speciella informationsinsatser. Sådana insatser kan ske exempelvis genom riktade kampanjer och genom att uppdatera befintliga och eventuellt ta fram nya vägledningar hos respektive myndighet.

Regelrådet finner att såväl beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkt för ikraftträdande, liksom behovet av speciella informationsinsatser är tillräckligt beskrivna för detta ärende. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att försäljning av övrig tobak sker både via internetbutiker och lokala tobaksförsäljare. De bestämmelser som föreslås som syftar till att förbättra förutsättningarna för myndigheternas kontroll av att skatt betalas för snus, tuggtobak och övrig tobak bedöms omfatta få aktörer och ett begränsat antal varuflyttningar.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Av promemorian går det att förstå vilken bransch som är aktuell. Antal berörda företag är dock beskrivet med alltför svepande ordalag – vilket medför att det är okänt hur många företag som kommer att påverkas av förslaget. Vidare saknas det helt en beskrivning av storleken på berörda företag. Avsaknaden av de nämnda beskrivningarna medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån bransch är godtagbar.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Som framgår ovan anges i konsekvensutredningen att försäljningen av övrig tobak sker både via internetbutiker och lokala tobaksförsäljare. Vidare anges att vid införandet av en punktskatt ökar den administrativa bördan. Den som är registrerad för punktskatt, det vill säga godkända lagerhållare och registrerade distansförsäljare, ska lämna en punktskattedeklaration för varje redovisningsperiod även om det inte finns skatt att redovisa. Den som inte är godkänd som lagerhållare eller registrerad distansförsäljare ska redovisa skatt vid varje händelse som utlöser skattskyldighet. De administrativa kostnaderna anges dock kunna övervältras i priset på produkten. Vid införande av en ny punktskatt är de administrativa kostnaderna generellt sett störst under det första året, för att sedan minska nästkommande år. De allra flesta aktörer som blir skattskyldiga för föreslagen skatt på övrig tobak bedöms redan idag betala tobaksskatt på andra tobaksvaror. Det anges innebära att de redan har utarbetade rutiner för hantering och inbetalning av punktskatt vilket bör underlätta inbetalning av skatt på ytterligare en tobaksvara. Den ökade administrativa bördan bör enligt förslagsställaren därför bli förhållandevis låg. Det finns dock inte tillräckligt underlag, exempelvis i form av statistik, för att kunna kvantifiera den administrativa bördan av förslaget, varför någon uppskattning av storleken inte har kunnat göras.

Vad gäller de förslag som syftar till att förbättra myndigheternas kontroll av att skatt betalas för snus,

tuggtobak och övrig tobak bedöms omfatta få aktörer och ett begränsat antal varuförflyttningar. I det fall någon bedriver verksamhet i större omfattning kan denne välja att istället ansöka om godkännande som lagerhållare eller registrerad distansförsäljare. Förslagsställaren bedömer att den ökade administrativa bördan blir förhållandevis låg och kan även bedömas vara något lägre än den som gäller på det harmoniserade tobaksskatteområdet, eftersom det inte uppställs krav på skatterepresenteranter vid distansförsäljning eller ledsagardokument vid annan införsel från andra EU-länder. Det anges att det inte heller i denna del finns tillräckligt med underlag för att kunna kvantifiera den administrativa bördan av förslagen. Någon uppskattning av storleken har därför inte kunnat göras.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Regelrådet har förståelse för att det för vissa förslag är svårt att beräkna de administrativa kostnaderna, exempelvis på grund av bristande tillgång till statistik. Förslagsställaren har i det nu remitterade förslaget angett att de ökade administrativa kostnaderna bedöms bli låga, vilket är en alltför svepande formulering om den inte beskrivs närmare. Regelrådet anser därför att det hade varit behövligt med åtminstone en beloppsmässig uppskattning av förslagets påverkan på de administrativa kostnaderna. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Av promemorian framgår att de direkt berörda företagen som hanterar övrig tobak kommer att få en kostnad i form av skatt. Vid ett införande av en skatt på övrig tobak med 1 957 kronor per kilo och en prisökning med omkring 900 procent bedömer förslagsställaren att sannolikheten är betydande att konsumtionen av övrig tobak substitueras till konsumtion av andra tobakslag och oregistrerad tobak eller att konsumenterna minskar sin konsumtion. Vid ett införande av skatten den 1 juli 2021 uppgår den sammantagna beräknade offentligfinansiella effekten av ett införande av en skatt på övrig tobak en nettointäkt på 19,72 miljoner kronor år 2021 och 34,94 miljoner kronor varaktigt.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det saknas en beskrivning av antalet berörda företag, vilket medför att det är okänt hur många företag som den kostnadsmässiga effekten ska fördelas på. Likaså framgår det inte om vissa företag påverkas kostnadsmässigt mer än andra, vilket hade varit värdefull information, liksom hur ett genomsnittligt företag påverkas av förslaget. Avsaknaden av sådan information medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Vad gäller påverkan på företagets verksamhet framgår förslagsställarens bedömningar vid rubriken *Administrativa kostnader*. Som framgår ovan medför förslaget en prisökning på omkring 900 procent på övrig tobak. I konsekvensutredningen saknas dock resonemang om förslaget kan påverka företagets möjlighet att fortsätta att bedriva sin verksamhet. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagets andra kostnader, liksom verksamhetspåverkan, är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon annan beskrivning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag, än vad som anges vid rubriken *Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning*. Som framgår vid rubriken *Andra kostnader och verksamhet* saknas det en beskrivning av om förslaget kan medföra att vissa företag får svårigheter att bedriva sin verksamhet. Regelrådet har inte kunnat återfinna ett resonemang om detta i promemorian, vilket hade varit värdefullt även utifrån ett

konkurrensperspektiv.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Som framgår ovan har Regelrådet funnit beskrivningen av berörda företag utifrån antal och storlek, den kostnads- och verksamhetspåverkan som förslaget kan medföra, liksom beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden som bristfällig. Regelrådet kan därför inte utesluta att regleringen påverkar företagen även i andra avseenden, som inte framgår av remissen.

Regelrådet finner att beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att skatteregler i största möjliga mån ska vara generella och påverka små och stora företag på samma sätt. I vissa fall kan förenklingar för att främja företagandet övervägas, men det bedöms i detta fall inte finnas behov av en särreglering. Förslagsställarens bedömning är att en särreglering motverkar syftet med förslagen.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är tillräcklig för detta ärende. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan har Regelrådet funnit brister i beskrivningen av berörda företag utifrån antal och storlek, förslagets effekter på företagens administrativa och andra kostnader, verksamhetspåverkan liksom påverkan på konkurrensförhållanden. De nämnda aspekterna är alltför centrala för att kunna bedöma förslagets effekter för berörda företag. Regelrådet kan därför inte bortse från bristerna vid en sammantagen bedömning av konsekvensutredningen.

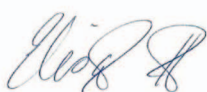
Vid en sammantagen bedömning finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 19 augusti 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande