

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 Finansdepartementets förslag på justerad skatt på tobak och nikotin

### Regelrådets ställningstagande

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

### Innehållet i förslaget

I remissen föreslås ändring i lagen (2022:155) om tobaksskatt, i lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m., och i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter med mera av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor avsnitt 12.19) bedömt att skatten på cigaretter, cigarrer, cigariller, röktobak och övrig tobak bör höjas med ca 9 procent, att skatten på tobakssnus bör sänkas med ca 20 procent och att skatten på e-vätskor och andra nikotinhaltiga produkter årligen bör räknas om utifrån förändringar i konsumentprisindex. I remissen föreslås lagändringar för att åstadkomma detta.

Regeringen bedömde att de kommande förslagen borde träda i kraft den 1 november 2024.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

Den totala tobakskonsumtionen tenderar att minska när priset på tobaksvaror ökar. Det finns stora negativa hälsoeffekter kopplade till tobaksrökning, vilket förslagsställaren redovisar belägg för i remissen. Även användningen av snus medför hälsorisker, men de fastställda hälsoriskerna med rökning är större anger förslagsställaren. Syftet med förslaget om höjd skatt på cigaretter, cigarrer, cigariller, röktobak och övrig tobak är att motverka att skattens andel av priset minskar på grund av att förändringarna av KPI har varit större än vad som ursprungligen beräknades. Förslaget om sänkt skatt på tobakssnus syftar till att skillnaden i hälsofara mellan tobakssnus och rökbar tobak ska återspeglas ytterligare i skattesatserna. Förslaget att indexera skatterna på e-vätskor och andra nikotinhaltiga produkter syftar till att realvärdesäkra skatterna för att undvika att deras positiva effekt på folkhälsan minskar med tiden samt för att bibehålla relationerna mellan skatterna på tobak respektive nikotinhaltiga produkter.

I den indexeringsmodell som föreslås i remissen sker omräkningen genom att de skattebelopp som gäller den 1 augusti det år då omräkningen sker multipliceras med ett jämförelsetal. Om detta skulle tillämpas för indexeringen för 2025 skulle omräkningen inte beakta de ändringar av skattesatserna som föreslås träda i kraft den 1 november 2024 och därmed i praktiken upphäva skatteändringarna. För att undvika detta föreslås en övergångsregel som innebär att omräkningen av tobaksskatt för 2025 i stället sker genom att de belopp som anges i lagen multipliceras med jämförelsetalet.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte är godtagbar.

## **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

Alternativet att lämna skattenivåerna oförändrade skulle innebära en svagare styrning i samtliga dessa avseenden anger förslagsställaren.

Regelrådet finner att förslagsställaren inte har beskrivit alternativa lösningar. Regelrådet tolkar konsekvensutredningen som att förslagsställaren inte bedömer att andra alternativa lösningar som möjliga och har förståelse för detta resonemang mot bakgrund av sammanhanget.

Om ingen reglering kommer till stånd uppger förslagsställaren att staten inte skulle förmå att stävja efterfrågan av de skadliga produkterna. Effekterna av om ingen reglering kommer till stånd finns beskriven, då förslagsställaren uppger att utan reglering kommer styrningen på området att bli svagare än vad förslaget syftar till.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

## **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

I remissen anges att inom EU är beskattningen av cigaretter, cigarrer, cigariller och rökto bak harmoniserad bl.a. genom rådets direktiv 2011/64/EU av den 21 juni 2011 om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror (det s.k. tobaksskattedirektivet). Direktivet reglerar skattestrukturer, minimiskattesatser och definitioner av de skattepliktiga tobaksvarorna. Bestämmelserna i tobaksskattedirektivet är genomförda i svensk rätt genom lagen (2022:155) om tobaksskatt, förkortad LTS, och förordningen (2022:182) om tobaksskatt. Utöver de tobaksvaror för vilka skatten är harmoniserad har Sverige även nationella skatter på tuggtobak och övrig tobak enligt LTS samt på e-vätskor och andra nikotinhaltiga produkter enligt lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter.

Förslagsställaren bedömer att förslaget är förenligt med EU-rätten. Enligt konsekvensutredningen är beskattningen av cigaretter, cigarrer, cigariller och rökto bak harmoniserad inom EU. Skattenivåerna är dock, uppges det, inom vissa ramar, en nationell angelägenhet. Skatterna för snus, tuggtobak, övrig tobak, e-vätskor och andra nikotinhaltiga produkter är nationella svenska skatter, vilka har bedömts vara förenliga med EU-rätten.

Regelrådet finner att förslagsställaren har redogjort för dels vilket EU-regelverk som är tillämpligt och dels för vilken svensk rätt som gäller på området. Förslagsställaren redogör också för hur EU-rätt och svensk rätt relaterar till varandra på detta område.

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

## **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Förslagsställaren uppger att ändringarna ska träda i kraft den 1 november 2024. Myndigheter och skattskyldiga bör få tillräckligt med tid på sig att sätta sig in i de nya reglerna. För att de indexeringsregler som föreslås ska kunna tillämpas behöver de träda i kraft senast den 1 november året innan det år omräkningen ska ske för. Sammantaget bedöms den 1 november 2024 vara en lämplig tidpunkt för ikraftträdande och det föreslås därför att reglerna ska träda i kraft detta datum. Eftersom förslagen medför ändringar i skattesatserna bör de inte ges retroaktiv effekt uppger förslagsställaren. Det föreslås därför att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Regelrådet finner att förslagsställaren har utvecklat ett tydligt ekonomiskt resonemang om särskild tidpunkt för ikraftträdande med motiveringar av tidpunkt. Förslagsställaren uppger att myndigheter och skattskyldiga påverkas av förändringarna som förslaget medför och behöver få tid att förbereda sig för införandet.

Regelrådet har synpunkten att detta förhållande även gäller för företag, vilket inte uppges i remissen. Ingen beskrivning återfinns om ifall speciella informationsinsatser riktade till företag hade behövts, vem som hade behövt hantera eller på vilket sätt.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar medan beskrivningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

## **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Förslagsställaren uppger att förslaget främst påverkar företag som är registrerade som lagerhållare, varumottagare och upplagshavare som betalar tobaksskatt. Under 2022 fanns det cirka 70 företag som skulle betala in skatt. Företag som handlar med tobak är exempelvis livsmedelsaffärer, butiker, lokala tobaksförsäljare och internetbutiker. För lokala tobaksförsäljare, där handel med tobak kan antas vara den primära inkomstkällan, kan antal aktörer och antal anställda uppskattas utifrån statistik i Statistiska centralbyråns företagsdatabas (FDB). År 2022 fanns det cirka 900 företag som uppgav att de bedrivit denna typ av verksamhet och var registrerade för mervärdesskatt, F-skatt eller som arbetsgivare. Av dessa hade 49 procent inga anställda, 39 procent 1–4 anställda, 10 procent 5–9 anställda och 3 procent 10–49 anställda. Den absoluta majoriteten av de berörda företagen som säljer till privatkonsumenter är således företag med färre än 10 anställda.

Regelrådet finner att förslagsställarens beskrivning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

## **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

### *Administrativa kostnader*

För de företag som berörs av förslaget kan de förändrade skattesatserna innebära en något ökad administrativ börda genom hanteringen av de förändrade skattenivåerna. Att ytterligare

produkter indexeras innebär att skattesatserna för dessa produkter måste uppdateras årligen. För de företag som hanterar enbart produkter som omfattas av skatten på vissa nikotinhaltiga produkter bedöms förslaget innebära en något ökad administrativ börda. För de företag som redan betalar tobaksskatt och som dessutom hanterar produkter som omfattas av skatten på vissa nikotinhaltiga produkter bedöms indexeringen inte innebära någon större förändring av den administrativa bördan.

Regelrådet finner att förslagsställaren har uppgivit att företagens administrativa kostnader påverkas i konsekvensanalysen. Varför dessa kostnader ökar är svårt att förstå beskrivningen som ges i konsekvensutredningen. En beskrivning hur administrationen förändras med förslaget, varför förändringen leder till att den blir mer kostsam samt hur stora kostnaderna anses bli hade behövt kalkyleras och redovisas, alternativt tydligt motiverats med varför sådan redovisning inte hade varit möjligt eller relevant att kvantifieras.

Regelrådet finner att beskrivningen av de administrativa kostnaderna är bristfällig.

### *Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen anges att ett ökat skatteuttag på cigaretter, cigarrer, cigariller, röktnobak och övrig tobak kan påverka företag som handlar med tobak genom minskad efterfrågan på dessa produkter, 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. Samtidigt kan ett sänkt skatteuttag på tobakssnus komma att öka efterfrågan på dessa produkter och kan, om den minskade skattekostnaden inte övervältras helt på priset, komma att påverka företagen genom en ökad vinstmarginal på tobakssnus. En eventuell minskning i konsumtionen av cigaretter bedöms till viss del vägas upp av en ökad konsumtion av snus, varför förslaget bedöms ha en mindre påverkan på dessa företag. Det är svårt att uppskatta hur många övriga företag som handlar med tobak i Sverige och hur många anställda som finns inom dessa företag skriver förslagsställaren. Sannolikt finns fler snustillverkare i Sverige som lär få en intäktsökning med anledning av att efterfrågan sannolikt ökar om priser i butik kan minska till följd av skatteminskningen. För vissa företag som är återförsäljare (mindre kiosker och liknande verksamheter) antas dock inte handel med tobak vara den huvudsakliga inkomstkällan, varför justeringar av tobaksskatten bedöms få små effekter enligt vad som uppges i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av företagens andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

I konsekvensutredningen finns inte någon särskild redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för företag. Läsaren är får själv uttolka beskrivning av remissens avsnitt 4.3. "Effekter för företag och enskilda".

Regelrådet finner att även om regeln drabbar alla företag lika så är företag sinsemellan olika rustade för att hantera konsekvenser som exempelvis minskade intäkter och således ger en förändring av intäkter olika påverkan på verksamhet beroende på vilket företag som berörs framförallt gällande vilken storlek. Regelrådet kan anta att många butiker som säljer cigaretter också säljer snus. Den förlust som görs på cigaretter kan sannolikt uppvägas genom ökad försäljning av snus i viss utsträckning. Därför antar Regelrådet att för de flesta företag är påverkan på intäkter marginell. Eftersom regeln är densamma för alla företag och ett antagande kan göras att påverkan på intäkter i många fall är mindre så påverkas inte

konkurrensen i någon större utsträckning. Även om Regelrådet hade önskat en utförligare redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag kan befintlig beskrivning utifrån Regelrådets utgångspunkt vara tillräcklig.

Regelrådet finner att beskrivningen av konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

## **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Ingen annan påverkan på företag uppges i remissen.

Regelrådet finner att avsaknad av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

## **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

I konsekvensutredningen finns inte någon särskild redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för företag. Läsaren är får själv uttolka beskrivning av remissens avsnitt 4.3. "Effekter för företag och enskilda".

Regelrådet konstaterar att många små företag påverkas av förslaget och att dessa finns beskrivna av förslagsställaren. Dock har förslagsställaren inte redogjort för om hänsyn kan tas till de många små företagen i utformningen av reglerna. Regelrådet anser att ett resonemang hade varit önskvärt om möjligheter finns att utforma reglerna på ett sätt som tar särskild hänsyn till de små företagen.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

## **Sammantagen bedömning**

Förslaget innebär en justering av skattenivåer mellan skilda typer av nikotinprodukter där bl.a. cigaretter får en högre skattenivå och snus får en lägre.

Regelrådet finner att bakgrund och syfte, alternativa lösningar, EU-rätt, kostnader, tidsåtgång och verksamhet samt vilka företag som är berörda och om särskild hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning är godtagbart beskrivna. Tidpunkten för ikraftträdande finns väl beskriven och även dess betydelse för företagens möjligheter att förbereda sig inför förslagets införande. Dock anser Regelrådet att förändringen av företagens administrativa kostnader gärna hade kunnat beskrivas.

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 19 december 2023

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver

Ärendet föredrogs av: Katarina Garinder Eklöv



Anna-Lena Bohm  
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv  
Föredragande