



Finansdepartementet

Till: fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: joan.westlund@regeringskansliet.se

Remissyttrande från JTI Sweden AB om promemorian Justerad skatt på tobak och nikotin

Diarienummer Fi2023/02703

Stockholm 21 december 2023

Om JTI Sweden AB

Om JTI Sweden AB (hädanefter: "JTI Sweden" eller "Företaget") ingår i Japan Tobacco-koncernen som är en av världens ledande producenter av tobaksvaror och nikotinprodukter. Den internationella delen av koncernen, Japan Tobacco International (hädanefter: JTI) har sitt huvudkontor i Genève. Koncernen är verksam i över 130 länder och har nästan 40,000 anställda. JTI Sweden är marknadsledare på den svenska cigarettmarknaden med några av landets mest välkända varumärken, däribland samtliga varumärken som tidigare ingick i det svenska tobaksmonopolet, exempelvis Blend och John Silver. Vårt dotterbolag, Nordic Snus, producerar traditionellt svenskt snus och nikotinportioner i företagets fabrik i Vårgårda som bl.a. saluförs under varumärkena LD och Vårgårda. Mer information om JTI Sweden och Nordic Snus finns att tillgå på våra hemsidor: www.jti.com eller www.jti.com/sweden och www.nordicsnus.se.

Inledning

JTI Sweden tackar för möjligheten att yttra sig om förslagen i promemorian "Justerad skatt på tobak och nikotin".

Sverige har länge haft en stabil och förutsägbar punktbeskattning av tobaksprodukter. Årliga justeringar som följer utvecklingen i konsumentprisindex skapar stabilitet samtidigt som ytterligare höjningar (oftast) har varit måttliga. Nya produkter, som nikotinportioner, har beskattats med försiktighet och man har tagit marknadens mognad i beaktande. Samtidigt har skaderisken av olika produkter reflekterats i punktskatternas struktur sedan länge, eftersom produkternas skattebaser och skattesatser skiljer sig åt. Ändringar som sker utöver KPI har följt kalendern i bemärkelse att ändringarna har trätt i kraft den 1 januari. Det som regeringen föreslår innebär att man i viss mån bryter med denna praxis.

JTI avstyrker därför regeringens förslag om att höja punktskatten på cigaretter. JTI tillstyrker dock den föreslagna sänkningen av punktskatten på snus och förslaget om KPI-indexering av skatten på e-vätskor och tobaksfria nikotinprodukter. JTI avstyrker att de föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 november 2024. Vi förordar att de ändringar riksdagen beslutar om även fortsättningsvis träder i kraft den 1 januari, i detta fall 1 januari 2025.

Föreslagna ändringar

Utvecklingen av tobaksmarknaden och tobaksskatten

I Sverige kommer huvuddelen av tobaksskatteintäkterna från cigaretter. Cigarettkonsumtionen i Sverige har minskat drastiskt de senaste 20 åren samtidigt som konsumtionen av lägre beskattat snus har ökat. Konsumenter har på senare år också börjat ersätta cigaretterna med nya tobaksfria nikotinprodukter, som e-cigaretter och nikotinportioner. Det råder ingen tvekan om att substitutionen har varit omfattande. Trots denna utveckling har intäkter från punktskatten på cigaretter stått för majoriteten av de totala intäkterna från tobaksskatten, eftersom cigaretter beskattats betydligt tyngre än andra produkter. I och med att färre och färre svenskar röker samtidigt som fler brukar andra tobaks- och nikotinprodukter innebär en höjd skatt på cigaretter och en minskad skatt på snus att intäkterna från tobaksskatten kommer att minska ytterligare. Substitutionen, och därmed intäktsminskningen, riskerar att förstärkas genom ökad smuggling och resandeförsel, höga nedskräpningsavgifter och forestallingbeteende.

Ur internationellt perspektiv har Sverige en unikt låg andel rökare. Den samlade tobaks- och nikotinanvändningen är däremot på relativt normala nivåer. Ändrade vanor har medfört att konsumtionen av cigaretter respektive snus har förändrats. Konsumtionen av snus har över tid ökat ännu mer än vad ökningen i registrerad vikt indikerar. Den främsta anledningen till det är den produktutveckling av snusprodukter; det traditionella lössnuset har i hög utsträckning ersatts av lättare portionssnus. Skiftet från cigaretter mot snus och på senare år andra tobaks- och nikotinprodukter har varit starkt bidragande till lägre intäkter från tobaksskatten. Produktutvecklingen av cigaretter har under samma tid varit relativt stillastående och begränsats av regleringar.

En starkt bidragande orsak till de senaste årens utveckling är att cigaretter är oproportionerligt högt beskattade jämfört med snus och andra produkter. Eftersom cigaretter år 2022 stod för närmare 65 procent av skatteintäkterna från tobak, trots en väsentligt lägre andel rökare än snusare, slår de kontinuerligt sjunkande volymerna särskilt hårt fiskalt. Skatten på snus har också urholkats i takt med en jämförelsevis hög grad av innovation och produktutveckling. Produktkategorins huvudsakliga

format har gått från det traditionella lössnuset till torrare portioner med en lägre vikt per dosa, vilket också innebär att skatten per dosa har minskat samtidigt som prissättningen har varit betydligt mer dynamisk än prissättningen för cigaretter.

En anledning till att regeringen inte befarar någon fiskal risk i de förslag som förs fram är på grund av optimistiska antaganden om priskänsligheten för olika tobaksprodukter. Detta gäller både cigaretter och snus. JTI har låtit beräkna priskänsligheten för de två produkterna baserat på marknadsutvecklingen de senaste åren. Priskänsligheten för både cigaretter och snus är enligt våra beräkningar betydligt högre än vad beräkningskonventionerna gör gällande. Även andra studier, bland annat ESO 2019, drar slutsatsen att priskänsligheten för cigaretter är högre än beräkningskonventionerna anger (-0,4)¹.

Priselasticitet	Cigaretter	Snus
Egna beräkningar	-1,03	-0,56
BK 2023	-0,2	-0,1

De senaste årens utveckling av volymer och priser på cigaretter understryker varans elasticitet. I sammanhanget bör det nämnas att beräkningskonventionerna inte beaktar snus – eller andra tobaks- och nikotinprodukter – som substitut till cigaretter, vilket ytterligare minskar prognosernas träffsäkerhet. En hög priskänslighet och hög skattenivå motverkar den avsedda fiskala effekten av skattehöjningar, samtidigt som en hög inflationstakt och regulatoriska kostnader i form av nedskräpningsavgifter accelererar substitutionen av cigaretter med andra produkter. Sammanfattningsvis tyder rådande trender på att cigaretterna nu befinner sig i Laefferterritoriet; skattehöjningar utöver KPI-justering kommer enbart urholka skatteintäkterna från tobaksskatten.

Våra beräkningar visar att skatteintäkterna från cigaretter mellan år 2019 och 2023 minskade med nära två miljarder kronor. Skatteintäkterna från övriga tobaksprodukter minskade under samma period med cirka 290 miljoner kronor.² Det finns en betydande risk att skatteintäkterna kommer att fortsätta minska, särskilt från cigaretter. Om den rådande trenden håller i sig kommer skatteintäkterna från tobaksskatt minska väsentligt fram till år 2025. Intäkterna från snus kommer sannolikt inte kunna kompensera för det med rådande förhållanden i skattesatser mellan snus och cigaretter. Om antagandena om priselasticiteten är felaktiga kommer utfallet av de föreslagna skattejusteringarna att vara betydligt sämre än vad som görs gällande i promemorian.

Vid sidan av förslaget negativa fiskala konsekvenser kommer huvudsakligen tre andra faktorer direkt bidra till att skatteintäkterna från tobak kommer att minska ytterligare till följd av skattehöjningen.

Flera risker med de föreslagna justeringarna

Av promemorian framgår att regeringen uppenbarligen vill se ytterligare substitution av cigaretter med snus eller andra produkter, men en sammanvägd bedömning av det fiskala och regulatoriska trycket på respektive produkt saknas. Därför underskattas risken att en kraftig skattehöjning minskar skatteintäkterna och att folkhälsopolitiken undergrävs genom ökad svarthandel och försämrade kontrollmöjligheter. Den föreslagna skattehöjningen i kombination med de aviserade nedskräpningsavgifterna för tobaksvaror med filter kommer att öka konsumentpriset för lagliga cigaretter. För att undvika ökad konsumtion av obeskattade och illegala produkter bör uppräknningar av punktskatten på cigaretter göras måttligt och kontinuerligt. Regeringens förslag om skattehöjning

¹ 2019:2 Synd och skatt – en ESO-rapport om politiken inom områdena alkohol, tobak och spel, s

² Enligt 2019 års priser.

för cigaretter är ur ett historiskt perspektiv kraftigt. Att höja skatten vid två tätt på varandra följande tillfällen är inte måttligt; det främjar inte heller kontinuitet.

Nedskräpningsavgifter

Som ett led i genomförandet av Engångsplastdirektivet publicerade Naturvårdsverket i september 2023 ett förslag på nedskräpningsavgifter. Den föreslagna nedskräpningsavgiften för filter är 3,72 öre, eller cirka 0,744 kronor per paket. Med momshöjning inkluderad innebär det en ökad produktkostnad om 0,93 kronor per paket. Den föreslagna nedskräpningsavgiften för filter har utformats som en särskild skatt per cigarett och motsvarar enligt våra beräkningar en årlig skattehöjning om cirka 2% av punktskatten för cigaretter. Eftersom avgiften är årlig kommer den att tvinga upp konsumentpriserna och påverka det framtida beskattningsutrymmet negativt. Den årliga nedskräpningsavgiften kommer att avkrävas producenter från 2024. Detta beaktas inte i tillräcklig utsträckning i regeringens promemoria. Nivån på förslagen nedskräpningsavgift väcker frågan om det verkligen rör sig om en avgift eller om det i stället är en skatt och vi anser att det finns flera skäl som talar för att avgiften i stället är att likställa med en skatt. Det ska noteras att Naturvårdsverkets föreslagna avgift är mer än 8 gånger högre än det aktuella EU-genomsnittet och att regeringen i skrivande stund fortfarande har möjlighet att justera avgiftens beräkningsmodell.

Forestalling

En risk vid kraftiga skattehöjningar är att producenter bygger upp stora lager av cigaretter inför en stor skattehöjning och innan skattehöjningen betalar punktskatten enligt tidigare gällande skattesats och därmed lyfter ut cigaretterna ur skatt suspensionen för punktskattepliktiga tobaksvaror. Produkterna för vilka den lägre skatten har betalats in fortsätts säljas till konsumenter efter skattehöjningen. Tillverkaren undviker att betala den nya, högre punktskatten och kan sälja fler produkter till ett lägre pris för att vinna marknadsandelar. Detta beteende kallas för på engelska för "forestalling" (svenskt begrepp saknas). Det resulterar också i att staten inte får in den skatt man räknat med. Detta skedde för första gången någonsin i Sverige sent år 2022 och fick konsekvensen att staten gick miste om hundratals miljoner kronor i utebliven skatt, samtidigt som konsumentpriserna för många cigaretter inte ökade. Med en kraftig höjning om 9,2% är risken hög att detta forestallingbeteende upprepas.

Att forestalla cigaretter görs för att vinna marknadsandelar eller öka intäkter genom att sälja forestallade produkter till ett högre pris efter det att en skattehöjning har genomförts, även om man betalat den "gamla"/lägre punktskatten. Beteendet går rakt emot den princip om skademinimering som regeringen uttrycker stöd för, eftersom låga priser på skadligare produkter tillåts upprätthållas. Skatteverket har publicerat ett ställningstagande om när skatteplikten inträffar, hur skatt suspensionen på ett skatteupplag ska tillämpas på varor som fysiskt befinner sig på ett skatteupplag och när varor ska anses vara släppta för konsumtion, men detta ställningstagande förhindrar inte i sig en "forestalling". Vill regeringen att punktskatten på cigaretter ska innebära ökade priser på cigaretter behöver den föreslå en reglering som omöjliggör forestalling.

Efterfrågan på obeskattade cigaretter och överväganden om integration

Regeringen skriver att man är medveten om risken för att resandeförsel och smugglade tobaksvaror kan öka vid skattehöjningar, men att den föreslagna höjningen är så pass marginell att den antagna efterfrågan på bland annat illegala cigaretter kommer att vara försumbar. Regeringen skriver vidare att de föreslagna skatteändringarna inte bedöms påverka integrationen. Detta resonemang brister i flera hänseenden.

För det första ter sig resonemanget ytligt. Enligt våra beräkningar utgör obeskattade cigaretter ungefär 11 procent av den totala andelen cigaretter i Sverige idag och kostar därför Sverige

miljardbelopp i förlorade skatteintäkter. En del av intäkterna går i stället till den organiserade brottsligheten. Regeringen har på annat håll konstaterat³ att illegal handel i tobak är en viktig alternativ inkomstkälla för organiserad brottslighet. Åtgärder för att stävja efterfrågan och möjligheterna för organiserad brottslighet att tillhandahålla illegala tobaksprodukter har presenterats, till exempel ett förvaringsförbud. Tyvärr går förslaget i promemorian inte i samma riktning.

Det andra regeringen bortser från i promemorian är de kulturella aspekterna av tobaksbruk. Tidigare i detta remissvar konstaterade vi att snus och andra tobaks- och nikotinprodukter fungerar som substitut för cigaretter. Dock har en stor del av dagens rökare i Sverige inte samma kulturella närhet till alternativa nikotinprodukter, däribland snus, som etniska svenskar har. Det naturliga substitutet för en person av utländsk härkomst med låg inkomst och utbildningsnivå som bor i ett mindre välintegrerat lokalsamhälle med en jämförelsevis hög närvaro av organiserad brottslighet är inte nödvändigtvis snus i stället för cigaretter, när det erbjuds billiga smuggelcigaretter i personens geografiska närhet.

Det är mycket svårt att säga exakt hur mycket en given skatthöjning påverkar konsumtionen av illegala cigaretter eftersom flera andra faktorer påverkar utfallet; punktskatten på cigaretter har dock varit en särskilt viktig faktor historiskt. En historiskt hög skatthöjning genomfördes år 1997. Riksdagen beslöt då om att höja punktskatten på cigaretter skulle höjas med 40 procent i slutet av juli samma år. Tidigt under 1998 rapporterade Tullverket att beslagen av smuggelcigaretter hade ökat med 137 procent under 1997 jämfört med det föregående året. Även om man baserat på 90-talets erfarenheter inte kan utfärda exakta förutsägelser om framtiden bör riskerna vid kraftiga skatthöjningar inte negligeras till den grad som regeringen gör i promemorian. Särskilt inte då säkerhetsläget i Sverige år 2023 ter sig avsevärt sämre än på 1990-talet.

Risker kopplade till inflation

Även om det finns flera faktorer som talar för att inflationen under 2024 blir lägre än under 2023 bortser regeringen i promemorian från de risker som Riksbanken pekar ut i den penningpolitiska rapporten för november 2023⁴. Geopolitiska risker i Mellanöstern och det fortsatta kriget mellan Ukraina och Ryssland, en fortsatt svag utveckling av kronan och flera andra faktorer riskerar att försämra inflationsutsikterna kommande år. Det ska också noteras att andra nordiska länder (Danmark, Finland och Island) har valt att inte höja tobaksskatterna under 2024, framför för att man inte vill driva en högre inflation. I ljuset av ett fortsatt osäkert ekonomiskt omvärldsläge kan det ifrågasättas om regeringens förslag inte kommer vid en särskilt dålig tidpunkt.

Justering av skattesatsen för snus

Vi har tidigare belyst den övergripande fiskala situationen i ljuset av de föreslagna ändringarna av tobaksskatten och konstaterat att punktskatten på cigaretter inte kommer att kunna kompensera för de minskade intäkterna från punktskatten på snus. Vad gäller förslaget om punktskatten för snus ifrågasätter vi regeringens resonemang vad gäller effekterna på konsumentpriser. När regeringen kommunicerade att skattesänkningen på snus kommer att leda till att priset sänks med tre kronor tar den inte hänsyn till verkligheten på marknaden, där både producenter och återförsäljare är fria

³ Pressmeddelande, Socialdepartementet. 26 maj, 2023.

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/05/forvaringsforbudet-for-alkohol-och-tobak-ska-utredas-for-att-motverka-illegal-handel/>

⁴ Riksbanken, 23 november 2023: <https://www.riksbank.se/sv/penningpolitik/penningpolitisk-rapport/2023/penningpolitisk-rapport-november-2023/>

att sätta sina egna priser. Detta framgår tydligt av den dynamiska prissättning som finns på marknaden idag, där priset på en dosa snus varierar mellan cirka 24 och 71 kronor beroende på produkttyp. Till skillnad från cigaretter finns det inte något krav på detaljhandelsprismärkning av snus, vilket ger detaljhandlare möjlighet till fri prissättning. Troligtvis kommer konsumenterna inte märka av någon prisskillnad alls nästa år eftersom skattesänkningen delvis motverkas av den skattehöjning som redan är planerad till den 1 januari 2024. För att låta regeringens avsikter slå igenom till fullo bör sänkningen av punktskatten på snus sänkas den 1 januari 2025.

KPI-indexering av punktskatten på tobaksfria nikotinprodukter och e-vätskor

JTI instämmer i regeringens bedömning av marknaden för produkterna och med förslaget om att skattesatserna för produkterna ska räknas om utifrån årlig KPI-förändring.

För JTI Sweden,
Jakob Ljungman
Corporate Affairs Manager
Email: jakob.ljungman@jti.com
Tel: 08-456 00 00