



Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
johan.westlund@regeringskansliet.se

Remissyttrande JTI Sweden AB i ärendet Remiss av förslag till direktiv om ändring i rådets direktiv 2011/64/EU om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror

Fi2025/01535

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 Camel och Winston. 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 vår hemsida: www.jti.com eller www.jti.com/sweden och www.nordicsnus.se.



JTI Sweden tackar för möjligheten att inkomma med synpunkter på förslaget.

JTI Sweden stöder Kommissionens förslag att utvidga tillämpningsområdet för tobaksskattedirektivet till nya produkter och skapandet av särskilda och separata punktskatte kategorier för elektroniska cigaretter, tobaksfria nikotinportioner och uppvärmda tobaksvaror, med stöd av entydiga definitioner. Detta kommer att bidra till att säkerställa en harmoniserad behandling i hela EU och undanröja regelmässig oklarhet på den inre marknaden.

Samtidigt vill vi dock uttrycka oro över att de minimiskattesatser som föreslås av Kommissionen är för höga för alla produktkategorier och riskerar att driva på en ökning av illegal handel på den inre marknaden, vilket kommer att ha en negativ inverkan på folkhälsan. Företaget anser också att de intäkter som Kommissionen uppskattar är överskattade och inte kommer att realiseras om höjningarna genomförs som planerat.

Förslaget ignorerar också realiteten i somliga medlemsstater, däribland Sverige, eftersom ingen hänsyn tas till skillnaderna i risk mellan olika produkter. Faktumet att Sverige har åstadkommit unionens lägsta dödlighet i tobaksrelaterade sjukdomar förbises helt. Detta är tydligt eftersom Kommissionen föreslår en miniminivå av punktskatten på nikotinportioner som är cirka sju gånger högre än Sveriges aktuella nivå. Miniminivån för nikotinportioner bör fastställas till en nivå i linje med Sveriges.

De föreslagna höjningarna av minimipunktskatterna på traditionella tobaksvaror är orimliga och kommer varken att leda till höjda punktskatteintäkter eller en minskning av rökningens prevalens

Variationer i punktskattebördan på tobaksvaror mellan medlemsstaterna

Variationerna i punktskattebördan på tobaksvaror mellan medlemsstaterna är i huvudsak förenliga med vad som kan förväntas på en välfungerande inre marknad. Skillnader i punktskattesatser och/eller punktskatteincidens bör förväntas inom unionen, på samma sätt som mervärdesskattesatserna varierar mellan medlemsstaterna.

Skattedifferenser – oavsett om de mäts i absoluta termer (euro) eller som en procentandel av detaljhandelspriset – återspeglar underliggande skillnader i inkomstnivåer, arbets- och produktionskostnader samt bredare makroekonomiska förhållanden mellan medlemsstaterna. En korrekt jämförelse av den punktskattebördan som konsumenterna bär i medlemsstaterna måste ske på grundval av köpkraftsparitet (PPP), som beaktar skillnader i inkomstnivåer mellan medlemsstaterna. När en sådan justering tillämpas framgår det att skillnaderna i punktskattebördan på tobaksvaror inte avviker från vad som är att förvänta på en korrekt fungerande inre marknad.

Skattepolitiken förblir en fråga för nationell kompetens. Det är av vikt att medlemsstaterna bibehåller möjligheten att fastställa punktskattesatser på ett sätt som återspeglar respektive medlemsstats särskilda ekonomiska förhållanden, inkomstnivåer och den allmänna prisnivån på varor och tjänster.

Konvergens av skattesatserna för olika tobaksvaror

Kommissionens förslag syftar tydligt till att åstadkomma en gradvis konvergens mellan skattesatserna för olika tobaksvaror. I skäl 36 anges uttryckligen att ett av direktivets mål är att minska skillnaderna mellan beskattningen av cigaretter och andra



tobaksprodukter, i syfte att i möjligaste mån harmonisera nivåerna. Kommissionen anger vidare att den vid kommande översyner kan komma att ”överväga en möjlig utjämning av beskattningsnivåerna för olika produktkategorier”.

Sätts skäl 36 och artikel 28.4 i relation till skäl 34 och artikel 12.5 framstår det som att Kommissionen avser att genom utnyttjande av delegerad befogenhet, i kombination med den planerade regelbundna översynen, ges möjlighet att ändra och harmonisera skattesatserna för olika produktkategorier utan att involvera rådet eller samtliga medlemsstater. Detta kan i praktiken uppfattas som ett försök att utvidga den delegerade befogenheten på ett sätt som överskrider de ramar som följer av artikel 113 i fördraget om FEUF.

Enligt artikel 113 FEUF är unionen behörig att harmonisera indirekta skatter genom antagande av direktiv i den utsträckning det är nödvändigt för att säkerställa den inre marknadens funktion och undvika snedvridning av konkurrensen. Bestämmelsen är därmed begränsad till åtgärder som motiveras av behovet att undanröja handelshinder och konkurrenssnedvridningar. Det nu aktuella förslaget går emellertid längre än vad som kan anses nödvändigt för att uppnå dessa mål. Genom att i praktiken ge Kommissionen mandat att ensidigt harmonisera skattesatserna överskrider det kompetensområde som artikel 113 anger.

Förslaget innebär en otillbörlig utvidgning av den delegerade befogenheten och riskerar att ge Kommissionen möjlighet att fatta beslut som enligt artikel 113 FEUF uteslutande tillkommer rådet, med krav på enhällighet. En sådan ordning skulle strida mot fördragets systematik och innebära en kompetensöverskridning. Det bör i stället klargöras att skäl 36 och artikel 28.4 utgår, för att säkerställa att den framtida tillämpningen av direktivet fullt ut respekterar fördragets bestämmelser om lagstiftningsförfarandet på skatteområdet.

Gränsöverskridande flöden av tobaksvaror till följd av skattedifferenser är ett begränsat problem i unionen

Kommissionen har anfört att en höjning av minimiskatterna är nödvändig för att ”minska de snedvridande effekterna på konkurrensen av skatteinducerade gränsöverskridande flöden av produkter och för att bidra till den inre marknadens smidiga funktion.”

Det bör dock framhållas att gränsöverskridande skillnader i cigarettpriser och skattesatser motsvarar de skillnader som gäller för konsumtionsvaror och tjänster i allmänhet, och därmed inte kan anses indikera att den inre marknaden fungerar otillfredsställande för dessa produkter. Gränsöverskridande flöden mellan medlemsstaterna utgör endast omkring 7 % av den totala cigarettkonsumtionen i unionen. Vidare uppgår de 28 miljarder cigaretter som beskattats i en medlemsstat och därefter förts över till en annan medlemsstat till en avsevärt mindre mängd än de 35,2 miljarder illegala cigaretter som konsumeras inom unionen, antingen införda från tredjeland eller olagligen tillverkade inom unionen, vilka tillsammans motsvarar mer än 8,8 % av den totala cigarettkonsumtionen i unionen. En kraftig höjning av minimipunktskatten på cigaretter riskerar att förvärpa konsumtionen av illegala cigaretter inom den inre marknaden och har i tidigare fall inte visat sig bidra till prisutjämning.

Kommissionens förslag om partiell tillämpning av köpkraftsparitet (PPP) är godtyckligt – valfrihet bör införas

Kommissionen har föreslagit att skillnader i ekonomiska förhållanden mellan medlemsstaterna beaktas genom en partiell köpkraftsjustering av de nominella skattesatserna i det reviderade direktivet. Det föreslås att två tredjedelar av minimipunktskatten uttrycks i nominella termer och en tredjedel i köpkraftstermer. Denna konstruktion är godtycklig och

beaktar inte den oproportionerliga börda som de föreslagna höjda satserna skulle medföra för medlemsstater med lägre inkomstnivåer. JTI Sweden anser att köpkraftsjustering bör tillämpas fullt ut (i stället för en godtycklig tredjedel, som saknar vetenskaplig grund) och, framför allt, på frivillig basis.

Kommissionens uppskattning av ytterligare skatteintäkter är bristfällig

Kommissionen har uppskattat att en höjning av minimiskatterna skulle generera ytterligare intäkter motsvarande 14 miljarder euro. Denna uppskattning bygger dock på en genomsnittlig priselasticitet för cigaretter i unionen på -0,54, vilket inte är en adekvat utgångspunkt för beräkningarna. Economisti Associati, de konsulter som utarbetade studien om skattesatserna på Kommissionens uppdrag, har i en studie från 2020 själva angett att priselasticiteten för cigaretter i unionen ligger mellan -0,96 och -1,09. Dessa värden är betydligt högre än de som Kommissionen tillämpat. Detta innebär att de beräknade intäktsökningarna från höjda minimiskatter inte kommer att realiseras. Vidare bör framhållas att Kommissionens mandat vid översynen av direktivet inte omfattar införande av ytterligare åtgärder för att öka medlemsstaternas skatteintäkter, då detta faller inom medlemsstaternas skattepolitiska suveränitet.

Kommissionens förslag att höja minimiskatteincidensen på cigaretter till 63 % är bristfälligt

Kommissionen föreslår att minimiskatteincidensen höjs från 60 % till 63 % av det vägda genomsnittspriset, med en undantagsklausul fastställd till 274 €/000. Eftersom det saknas ett tydligt samband mellan punktskatteincidensen och den faktiska punktskattebördan har minimikravet på incidens inte bidragit till en konvergens av punktskatter på cigaretter inom unionen. Det finns därför inte längre någon övertygande motivering för att upprätthålla ett minimikrav på incidens.

Den nuvarande strukturen har möjliggjort för medlemsstaterna att uppfylla direktivets bestämmelser samtidigt som lägre nominella skatteuttag har tillämpats, i huvudsak till följd av låga detaljhandelspriser. Om minimiskatteincidensen inte kan avskaffas är det av avgörande betydelse att minimisatsen (60 % av WAP) förblir oförändrad för att undvika oproportionerliga effekter i medlemsstater där cigaretter redan är mindre överkomliga för konsumenterna. Undantagsklausulens tröskel bör bibehållas och fastställas till 180 € per 1 000 cigaretter. Detta skulle motverka en oproportionerlig minskning av skatteintäkterna i medlemsstater där cigarettskattesatserna redan har överstigit sina intäktsmaximerande nivåer.

Mot bakgrund av ovanstående förefaller Kommissionens förslag att utvidga minimikrav på incidens till andra tobaksvaror och tobaksrelaterade produkter inte motiverat. Ett sådant åtgärdsförslag skulle inte i väsentlig mån bidra till en harmonisering av punktskatter på dessa produkter, vilket har efterfrågats av en majoritet av medlemsstaterna.

Rekommendation: En mer måttfull höjning av minimipunktskatten på cigaretter

Mot bakgrund av det ovan anförda bör minimiskatterna för cigaretter fastställas till högst 155 €/000, i enlighet med alternativ 1 i konsekvensbedömningen. En sådan nivå skulle fortfarande kräva betydande höjningar av punktskattesatserna i vissa medlemsstater. Den nuvarande minimiskatteincidensen (60 % av WAP) bör inte ändras, och undantagsklausulens tröskel bör bibehållas och fastställas till 180 €/000.

Minimiskatterna för röktobak avsedd för rullning av cigaretter bör differentieras från minimiskatterna på cigaretter, och fastställas på en nominell nivå som understiger minimiskatterna för cigaretter, med beaktande av de särskilda egenskaperna hos denna produktkategori.



Förslaget ignorerar realiteten i somliga medlemsstater, särskilt Sverige, där konsumenterna i hög grad valt att sluta röka till förmån för mindre skadliga alternativ

Kommissionens förslag på beskattning av nya produktkategorier är inte förenligt med svensk folkhälsopolitik

JTI Sweden välkomnar Kommissionens förslag om att harmonisera beskattningen av nya produkter genom att inrätta särskilda och avgränsade punktskatteskategorier för nikotinportioner, elektroniska cigaretter och upphettade tobaksprodukter, grundade på tydliga och entydiga definitioner. Detta tillvägagångssätt, som vilar på klara och precisa definitioner, är av avgörande betydelse. JTI Sweden tillstyrker införandet av minimipunktskatter för upphettade tobaksprodukter, e-cigaretter och nikotinportioner, där principen om relativ risk beaktas. Dock är de miniminivåer som Kommissionen föreslår för nya produktkategorier, särskilt nikotinportioner, inte förenliga med svensk skatte- eller folkhälsopolitik.

Närmare synpunkter på de föreslagna särskilda punktskatteskategorierna

Nikotinportioner

Kommissionens förslag innebär att Sverige behöver höja skatten på nikotinportioner med drygt 650 procent. En sådan höjning skulle motverka det nationella målet om minskade medicinska och sociala skador orsakade av tobaks- och nikotinprodukter. För att Sverige fortsättningsvis ska kunna bedriva en skattepolitik som följer detta mål bör nikotinportioner beskattas på en lägre nivå än den Kommissionen föreslår, med en minimiskatt fastställd till högst 25 €/kg. Detta är i linje med de nivåer som gäller i Sverige idag och säkerställer att Sverige inte tvingas höja punktskattesatsen till en sådan nivå att det motverkar det nationella målet om minskade skador från tobaks- och nikotinprodukter, eller principen om beskattning baserad på produkters relativa risk.

Upphettade tobaksprodukter

Minimipunktskatten för upphettade tobaksprodukter bör vara viktbaserad och fastställas till en nivå lägre än den som gäller för röktobak eller annan tobak avsedd för rökning, nämligen 110 €/kg. Endast en minimiskatt i monetära termer bör införas, inte någon relativ sats (% av detaljhandelspriset). Eftersom flertalet medlemsstater för närvarande tillämpar punktskatt per kilogram tobaksblandning bör de ges möjlighet att fortsätta använda detta system utan att åläggas skyldighet att differentiera beskattningen utifrån upphettade tobaksprodukters format.

Elektroniska cigaretter (med eller utan nikotin)

För e-cigaretter, oavsett nikotinhalt, bör minimiskatten fastställas till 0,25 €/ml. Tillämpningen av en enhetlig sats per milliliter kommer att minska den administrativa komplexiteten och kostnaderna för skatteuppbörden samt reducera incitamenten till skatteundandragande, jämfört med en punktskatt med differentierade satser baserade på nikotininnehåll, i enlighet med det alternativ som rekommenderas i konsekvensbedömningens alternativ 2.

Övriga nikotinprodukter (restkategori)

Övriga nikotinprodukter bör beskattas antingen viktbaserat med 25 €/kg eller volymbaserat med 0,25 €/ml. Endast en minimiskatt i nominella monetära termer bör införas, inte någon relativ sats i procent av detaljhandelspriset. Detta skulle motsvara Sveriges nuvarande skattesatser för tobaksfria nikotinprodukter.



För JTI Sweden,

Jakob Ljungman
Corporate Affairs Manager