

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över EU-kommissionens förslag till direktiv om ändring i rådets direktiv 2011/64/EU om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror

Regelrådet har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade förslag.

Regelrådet har i uppgift att bistå regelgivare, om dessa begär det, med att granska konsekvensutredningar till förslag från Europeiska unionen som bedöms få stor påverkan för företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla.

EU-kommissionens motivering till och syfte med förslaget

EU-kommissionen har lagt fram ett förslag till direktiv om ändring i rådets direktiv 2011/64/EU om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror. EU-kommissionen anger att direktivets syfte är att säkerställa en fungerande inre marknad och en hög nivå på folkhälsoskyddet. EU-kommissionen anger att direktivet inte längre fullt när upp till dess syfte, vilket bland annat har påpekats i en utvärdering som har skett av direktivet. Utvärderingen pekade bland annat på att direktivets bestämmelser inte har lett till höjda skatter och priser på tobaksvaror i medlemsstaterna samt att direktivets bestämmelser har blivit mindre verkningsfulla vad gäller att minska konsumtionen av tobaksvaror i medlemsstaterna. Vidare anges att nya produkter har tillkommit, såsom e-cigarett, nikotinpåsar och upphettade tobaksvaror, för vilka direktivets bestämmelser är begränsade.

EU-kommissionen föreslår därför justeringar gällande skatternas struktur och miniminivåer, samt justeringar i definitionen av traditionella tobaksprodukter såväl som att direktivet utvidgas till att omfatta nya tobaksprodukter och rå tobak. Förslaget innebär att miniminivåerna på skatterna ska skilja sig åt mellan olika tobaksprodukter, beroende på dess sammansättning och användning, och att dessa nivåer ska justeras vart tredje år. Vidare ska miniminivåerna skilja sig åt mellan medlemsstaterna, beroende på varje medlemsstats köpkraft (PPP), vilket innebär att om en medlemsstats köpkraft stärks så ökar minimiskattenivån, och vice versa. Enligt förslaget gäller bestämmelserna inte tobak som har släppts på marknaden för oral användning, i enlighet med artikel 151 i anslutningsfördraget för Österrike, Finland och Sverige.

Konsekvenser för företag

EU-kommissionen bedömer i sin konsekvensanalys att utvidgningen av direktivet till fler tobaksprodukter kommer att leda till måttligt ökade administrativa kostnader för företag, samt att dessa ökade kostnader kan bli mer kännbara för små- och medelstora företag, särskilt i e-cigarettsektorn. EU-kommissionen anger att större företag, som idag dominerar de andra tobaksproduktkategorierna, redan har goda förutsättningar att hantera de föreslagna förändringarna i regelverket. Vidare anges att förslaget om harmoniserade krav gällande

kontroll och varuflöden (EMCS) kan undanröja de handelshinder som finns på marknaden då medlemsstater idag har olika regelverk och system för de tobaksvaror som inte tidigare har omfattats av direktivets bestämmelser. EU-kommissionen anger att detta kan skapa nya möjligheter för små- och medelstora företag att få tillträde till nya marknader. Vidare anges att de kontrollkrav som föreslås kommer minska förekomsten av olaglig tobak såväl som olagliga tobaksprodukter på marknaden, vilket bedöms leda till positiva effekter för företag i EU. EU-kommissionen bedömer att de kostnader som uppstår för företagen inte väntas påverka konkurrenskraften för EU-odlad tobak.

I EU-kommissionens konsekvensanalys finns en sammanställning av förslagets förväntade kostnader och nyttor (annex 3). Bland annat förutspås försäljningen av cigaretter i EU minska med 14 procent till följd av de föreslagna skattejusteringarna. Vidare förväntas det utvidgade direktivet leda till en administrativ engångskostnad om 9,6 miljoner EUR och en återkommande administrativ kostnad om ca 6,4 miljoner EUR för företagen, till följd av att fler produkter föreslås omfattas. I den konkurrenskraftskontroll som EU-kommissionen genomfört som en del av konsekvensanalysen uppskattas den genomsnittliga ökade kostnaden för företag till 1500–2000 EUR årligen. EU-kommissionen anger vidare att små- och medelstora företag kommer påverkas indirekt av bestämmelserna, särskilt tobaksproducenter samt återförsäljare, om efterfrågan på tobaksprodukter minskar. Vidare anges att det är svårt att uppskatta hur stor denna påverkan blir då det saknas trovärdiga data, men att det beror på hur stor andel av den totala inkomsten för verksamheten som försäljningen av tobaksprodukter utgör.

Vad gäller förslaget till justering av skattenivån utifrån medlemsstatens köpkraft (PPP) anger EU-kommissionen att en full omvandling av skattesatsen utifrån PPP kan leda till stora skatteökningar i bland annat Sverige och Danmark. EU-kommissionen föreslår därför att en tredjedel av skillnaden i PPP räknas in i skattesatsen.

Gällande försäljning av nikotinpåsar anger EU-kommissionen att Sverige utgör huvudmarknaden i EU, som 2023 stod för 37 % av den totala försäljningen i EU sett till värde, följt av Danmark på 26 %. Snus omfattas inte av förslaget då det har ett undantag som härrör från Sveriges anslutningsfördrag. EU-kommissionen anger att ett fåtal medlemsstater, enligt den utvärdering och enkät som har föranlett förslaget, anser att direktivet bör utvidgas till att omfatta andra tobaksprodukter för oral användning, snus inräknat.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet konstaterar att förslaget till ändring av skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror, samt utvidgningen till nya tobaksprodukter, kan få stora konsekvenser för svenska företag. Att minimiskattenivåerna justeras baserat på respektive medlemsstats köpkraft kan få särskilt kännbara konsekvenser för svenska företag. Likaså innebär det förslaget att nya produkter omfattas av direktivet. Även om tobaksprodukter, så som nikotinpåsar, beskattas redan idag på nationell nivå så innebär förslaget till harmonisering att en miniminivå sätts för skatten. Vidare bedöms förslaget leda till ökade administrativa kostnader för berörda företag. Sammantaget kan effekterna för bland annat företag som tillverkar och som säljer vitt snus bli stora.

Regelrådet finner att en kompletterande svensk konsekvensutredning bör tas fram. Konsekvensutredningen bör särskilt utreda konsekvenser för svenska aktörer på området, däribland vilka administrativa kostnader som kan uppstå för berörda företag såväl som hur förslagen kan påverka företagens intäkter och förutsättningar att konkurrera på den inre

marknaden. Regelrådet konstaterar att det kan finnas ett särskilt stort behov av att utreda förslagets konsekvenser för företag som tillverkar och säljer nikotinpåsar. Eftersom förslaget, i dess nuvarande omfattning, inte omfattar snus så bör en kompletterande konsekvensutredning även analysera hur konkurrenssituationen kan påverkas på nationell nivå.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 9 september 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Kjellström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Kjellström
Föredragande