

Swedish Match Sales Sweden AB (tidigare Philip Morris AB)
Karlavägen 108, 12 fl
P.O. Box 24242
SE-104 51 Stockholm

Diarenummer Fi2025/01535
fi.remissvar@regeringskansliet.se
johan.westlund@regeringskansliet.se

Förslag till direktiv om ändring i rådets direktiv 2011/64/EU om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror

Swedish Match uppskattar möjligheten att inkomma med synpunkter på förslaget om ändring av rådets direktiv 2011/64/EU ("**Direktivet**").

Riskbaserad skatt

I Sverige beskattas tobaks- och nikotinprodukter utifrån den risk de olika kategorierna kommer med. I Prop. 2024/25:1 förtydligas detta: *"Alla produkter inom ANDT-området är skadliga för hälsan men det är enligt regeringens bedömning viktigt att klargöra de gradskillnader av olika tobaks- och nikotinprodukters skadeverkningar som är vetenskapligt påvisade. Cigaretter och röktnobak utgör en större hälsofara än rökfria tobaks- och nikotinprodukter så som t.ex. snus. Detta synsätt återspeglas också i beskattningen av dessa produkter i Sverige och ska även speglas i målet för tobakspolitiken."*
[\[1\]](#)

Denna viktiga och rimliga princip saknas helt i Kommissionen förslag till Direktivet. Snarare går förslaget i motsatt riktning.

I detta sammanhang är det mycket relevant att betona att Sverige idag har lägst andel rökare i EU – endast cirka 5 % av vuxna röker, vilket är nivån för att klassas som rökfritt enligt rekommendationen i den europeiska planen för att bekämpa cancer. Denna exempellösa framgång inom folkhälsa tillskrivs i stor utsträckning den långvariga riskbaserade tobaksskattepolitiken och överkomliga priser på bättre nikotinalternativ. Genom att beskatta produkter proportionellt med deras hälsorisk har Sverige uppmuntrat rökare att byta till produkter med lägre risk (såsom snus, nikotinportioner och vejpingsprodukter), vilket har sänkt andelen rökare till den lägsta i Europa. Den riskbaserade beskattningsmetoden har skapat en rökfri generation. Ändå misslyckas Kommissionens förslag helt att återspegla dessa bevis – istället går det i motsatt riktning.

Förslaget syftar tydligt till en gradvis konvergens av skattesatserna mellan olika produktkategorier utan att ta hänsyn till deras olika riskprofiler. Skäl 36 i förslaget antyder uttryckligen att minska skattegapet mellan cigaretter och andra produkter *"i syfte att utjämna nivåerna så mycket som möjligt"*, utan att beakta de vetenskapliga bevisen för att vissa produkter medför betydligt lägre risker. Detta utelämnande innebär att man bortser från en beprövad strategi som har hjälpt Sverige att minimera rökning och tobaksrelaterade sjukdomar. Ett mer proportionerligt och riskkänsligt skattesystem är avgörande om EU hoppas kunna upprepa Sveriges framgång, snarare än att undergräva den med ett universellt skattesystem.

Swedish Match Sales Sweden AB. Karlavägen 108, 104 51 Stockholm, Sweden. T: +46 704 50 59 38

Förslaget syftar tydligt till att skapa en gradvis utjämning av skattesatserna mellan olika produktkategorier. I skäl 36 anges uttryckligen att målet med direktivet är att minska skillnaderna mellan beskattningen av cigaretter och andra produkter med sikte på att så långt möjligt harmonisera nivåerna.

När skäl 36 och artikel 28.4 sätts i sitt sammanhang med skäl 34 och artikel 12.5 kan det tolkas som en indikation på att kommissionen kan komma att använda den delegerade befogenheten för att ändra och utjämna skattesatserna för de olika produkterna utan inblandning eller samtycke från Rådet eller alla medlemsstater.

Detta kan tolkas som ett försök från kommissionen att gå utöver de gränser som anges i artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("EUF-fördraget"). EU:s befogenhet att harmonisera punktskatter enligt artikel 113 i EUF-fördraget tillåter endast antagande av direktiv i den utsträckning det är nödvändigt för att säkerställa den inre marknadens funktion utan snedvridningar. Bestämmelsen är därför begränsad till åtgärder som är motiverade av behovet av att undanröja nuvarande hinder för fri rörlighet eller snedvridningar av konkurrensen. Det förslag som nu läggs fram går utöver vad som är proportionerligt för att motverka snedvridningar av konkurrensen.

Kommissionen markerar dessutom att den i framtiden kan överväga fullständig utjämning och framhåller att den vid kommande översyner kommer 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 indikeras att Kommissionen kan komma att utnyttja den delegerade befogenheten, tillsammans med den planerade regelbundna översynen, för att ändra och harmonisera skattesatserna för olika produkter utan att involvera eller inhämta samtycke från Rådet eller samtliga medlemsstater. Detta kan i praktiken tolkas som ett försök från Kommissionens sida att överskrida de ramar som anges i artikel 113 i EUF-fördraget. EU:s befogenhet att harmonisera punktskatter enligt 113 i EUF-fördraget tillåter nämligen endast antagande av direktiv i den utsträckning det är nödvändigt för att säkerställa den inre marknadens funktion utan snedvridningar. Bestämmelsen är således begränsad till åtgärder som motiveras av behovet att undanröja hinder för den fria rörligheten eller snedvridningar av konkurrensen. Det nu lagda förslaget går längre än vad som är nödvändigt för att motverka snedvridning av konkurrensen. Därmed strider det föreslagna mandatet mot fördragets syfte att säkerställa den inre marknadens funktion.

Det föreslagna mandatet är därför oproportionerligt i förhållande till fördragets mål att säkerställa den inre marknadens funktion.

Förslaget åsidosätter även artikel 5.4 i EUF-fördraget gällande proportionalitet och nationell suveränitet. Utjämnings-skälet strider mot proportionalitetsprincipen genom att behandla alla tobaks- och nikotinprodukter identiskt trots deras vitt skilda egenskaper och riskprofil. Till exempel, enligt skäl 36 och artikel 28.4, är nikotinportioner avsedda att beskattas på samma nivåer som cigaretter, en strategi som är oproportionerlig i förhållande till deras faktiska skadenivå. Artikel 5.4 i EUF-fördraget kodifierar att unionsåtgärder bör vara skräddarsydda och inte överdrivna, men i detta fall ignorerar en enhetlig skatt meningsfulla skillnader. Överbeskattning av nikotinportioner och andra rökfria tobaks- och nikotinprodukter kan hindra vuxna rökare från att byta till bättre alternativ. Sammanfattningsvis är likabehandling av olika produkter en obalans som strider mot proportionalitet och subsidiaritet, eftersom varje medlemsstat bör ha friheten att beskatta dessa produkter baserat på nationell politik och strategier.

Förslaget rekommenderas att omprövas mot ovannämnda bakgrund genom att överväga att stryka skäl 36 och artikel 28(4).

Inflationsindexering och delegerade befogenheter

Kommissionens förslag till ett nytt direktiv föreslår en inflationsindexering av miniminivåerna baserad på "headline inflation" (HICP)". Denna justering ska göras av kommissionen genom delegerad befogenhet vart tredje år.

Swedish Match förslag är att använda kärninflation, vilken exkluderar volatila kategorier som energi och livsmedel. Kärninflation är en mer stabil indikator och gör inflationsberäkningen mindre volatil.

Det är rimligt att ha en EU-standard för inflationsjusteringar för alla punktskattepliktiga varor för att säkerställa en konsekvent skattepolitik på den inre marknaden. Därför rekommenderas att den nuvarande strategin som ska användas för utkastet till energiskattedirektiv tillämpas även för Direktivet.

Förslaget rekommenderas att omprövas mot ovannämnda bakgrund med beaktande av det utkast till justeringsmekanism som anges i utkastet till energiskattedirektiv.

När det gäller delegerade befogenheter tillåter artikel 290 i EUF-fördraget att kommissionen delegeras befogenheter att ändra "vissa icke-väsentliga delar" av en lagstiftningsakt. Det är oklart i förslaget till Direktivet att sådana befogenheter är strikt begränsade till inflationsjusteringar, vilka kan betraktas som en icke-väsentlig del av Direktivet. Eventuella ytterligare befogenheter som ges Kommissionen att justera miniminivåer utöver inflationen är inte förenliga med artikel 290 i EUF-fördraget. Att uttryckligen begränsa den delegerade befogenheten till inflationsjusteringar är grundläggande och därför helt i linje med artikel 290 i EUF-fördraget.

Förslaget rekommenderas att omprövas mot ovan nämnda bakgrund genom att överväga att begränsa de delegerade befogenheterna till att uttryckligen begränsas till inflationsjustering.

Definitioner och skattebaser

Uppvärmda tobaksvaror

Definitionen av uppvärmda tobaksvaror i artikel 7(1) bör tydliggöras och ett tillägg om att de inte förbränns behövs. Ett sådant tillägg tydliggör skillnaden mellan cigaretter och röktobak å ena sidan och uppvärmda tobaksvaror och andra sidan. Detta ger en större tydlighet i direktivet och ligger med i linje med Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 3803-22. I det specifika fallet prövades huruvida den upphettade tobaksvaran HEETS är en tobaksvara för rökning eller en rökfri tobaksvara. Förvaltningsrätten i Stockholm slog fast att HEETS är en rökfri tobaksvara. Domen har inte överklagats och är därför slutgiltig och bindande. I samma mål fastställde domstolen slutgiltigt och otvetydigt att närvaro eller frånvaro av förbränning är det enda kriteriet för att avgöra om en tobaksvara är avsedd för rökning eller om den är rökfri. Eftersom definitionerna av cigaretter och röktobak i Kommissionens förslag uttryckligen röks bör denna skillnad tydliggöras mellan uppvärmda tobaksvaror och cigaretter/röktobak. Även om förvaltningsrätten inte tog ställning till hur tobaksvaror ska beskattas så finns ändå ett värde i att definitionerna av en vara harmonierar med varandra.

Det verkar också finnas tekniska fel i artikel 20 (punkt 2f) på grund av utelämnandet av skattebasen "tobaksblandning" och upprepningen av alternativet för skattenivån angiven i procent, vilket behöver korrigeras. Detta kommer att klargöra att varje medlemsstat kan tillämpa sin nuvarande beskattningsmetod för att säkerställa enhetlighet i linje med Direktivets avsedda anda.

Förslaget rekommenderas att omprövas mot ovan nämnda bakgrund genom att överväga ändringar i definitionerna.

Andra nikotinvaror

Kommissionen föreslår en ny samlad kategori för framtida nikotinvaror för att fånga framtida produkter. Det är bra. Mer oroande är att skattebasen bara innehåller en faktor, nämligen skatteincidens. Det finns till exempel en risk att nikotinprodukter som används i munnen beskattas på olika sätt beroende på produktens form och om produkterna skulle falla under kategorin nikotinportioner eller under framtidskategorin för andra nikotinprodukter.

Vidare är det anmärkningsvärt att den nuvarande punktskattelagstiftningen i Sverige tillämpar enhetlig beskattning på alla nikotinprodukter avsedda för oral eller nasal användning, vilket.

Med hänsyn till denna bakgrund kan skapandet av en särskild kategori för nikotinpåsar stödjas i linje med befintlig praxis i Sverige.

Förslaget rekommenderas att justeras i linje med gällande lagstiftning i Sverige, där alla orala nikotinhaltiga produkter har samma skattebas.

Nivåer

Som en generell kommentar till Kommissionens förslag är att miniminivåerna som föreslås är väldigt höga och begränsar medlemsstaterna att utforma sin egen skattepolitik.

Nikotinportioner

För Sverige skulle den föreslagna nivån på 143 euro/kg innebära en skattehöjning på 700 procent. Dessutom, när köpkraftsjusteringen på en tredjedel av miniminivån läggs till, gör detta skattehöjningen ännu större. I Kommissionens konsekvensbedömning konstateras att en sådan skattehöjning på nikotinportioner: *"Standardsimuleringsmodellen uppskattar att för vissa medlemsstater indikerar en möjlig marknadskollaps."*^[2]

Baserat på kommissionens konsekvensbedömning kan man rimligen dra slutsatsen att de föreslagna höga minimipunktskattesatserna för nikotinportioner skulle ha en oproportionerligt negativ effekt på den legitima marknaden för nikotinportioner i EU:s medlemsstater. Sådan finanspolitisk press skulle direkt undergräva tillverkningsindustrins fotavtryck i Sverige, som för närvarande fungerar som EU:s primära produktionsnav för nikotinportioner och har upplevt en stadig tillväxt inom denna sektor.

Sådana minimikrav som införs för alla EU-länder riskerar att vända denna tillväxtbana genom att skapa olagliga varuflöden, uppmuntra konsumenter att byta till mer skadliga produkter och i slutändan avskräcka investeringar i inhemsk tillverkning i Sverige.

I detta sammanhang är en mer proportionerlig och riskbaserad strategi för punktskatter avgörande för att bevara EU:s tillverkningskapacitet, stödja innovation inom produkter med reducerad risk och upprätthålla lika villkor för producenter och aktörer som följer reglerna. För Sverige skulle effekten vara särskilt märklig med tanke på det bruna snuset. Det bruna snuset faller utanför Kommissionens förslag. Om Kommissionens förslag förverkligas skulle nikotinportionerna ha nästan tre gånger så hög skatt som det bruna snuset, vilket potentiellt skulle kunna snedvrider den inre marknaden i Sverige.

Det nuvarande nominella förslaget till minimiskatt rekommenderas att omprövas mot ovanstående bakgrund.

Cigaretter

Minimiskatten på cigaretter föreslås höjas till 215 euro per 1 000 cigaretter. Denna nivå är högre än vad Sverige har idag. Dessutom finns ett krav på en skatteincidens på 63 % av det viktade genomsnittspriset. Sveriges skatteincidens ligger för närvarande under 60 % av det viktade genomsnittspriset, vilket är nivån i dagens direktiv. Trots detta följer Sverige det nu gällande direktivet, som tillåter medlemsstater att inte uppfylla incidenskravet om skattenivån är över 115 euro per 1 000 cigaretter. Den nya nivån för att inte uppfylla incidenskravet föreslås bli 274 euro per 1 000 cigaretter, vilket med dagens växelkurs motsvarar 3 030 kronor per 1 000 cigaretter. Dagens minimiskatt är 2 060 kronor per 1 000 cigaretter. Efter tillägg av den föreslagna köpkraftsjusteringen skulle en skattehöjning på nästan 50 procent på cigarettskatterna krävas, förutsatt att förslaget blir verklighet.

En sådan skattehöjning riskerar att öka den illegala handeln med cigaretter, snarare än att generera skatteintäkter. Detta är särskilt problematiskt för medlemsstater som gränsar till länder med betydligt lägre skatter än EU.

Förslaget om en minimiskatt på cigaretter tillsammans med undantagsklausulens minimikrav rekommenderas justerat mot ovan angivna bakgrund.

Incidenskrav

Under årens lopp har det visat sig att incidensen inte har harmoniserat skattenivåerna mellan EU:s medlemsstater. En undantagsklausul som en alternativ parameter behövdes införas för cigaretterna. Incidensen äventyrar till och med harmoniseringen, vilket gör det möjligt för medlemsstaterna att hålla låga priser och låga skatter eftersom incidensen är en procentandel av det låga priset.

För cigaretter och andra nikotinprodukter är incidenskravet obligatoriskt, medan det är valfritt för medlemsstaterna för de återstående kategorierna. I Sverige används huvudsakligen specifik skatt, vilket innebär att alla produkter i samma kategori behandlas lika. Detta är rimligt eftersom produkter inom samma kategori delar samma riskprofil.

Incidenskrav riskerar också att uppmuntra priskrig på marknaden, vilket inte är syftet med det föreslagna direktivet.

Förslaget till incidenskrav rekommenderas att omprövas i linje med ovanstående bakgrund.

^[1] Prop. 2024/25:1, s. 71

^[2] Kommissionens avdelningsdokument Konsekvensbedömning: Förslag till rådets direktiv om strukturen och satserna för punktskatt på tobak och tobaksrelaterade produkter, s. 101