

Punktskattehöjningar på alkohol- och tobaksprodukter – skatteeffekter och påverkan på den oregistrerade anskaffningen av dessa produkter

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-87541-40-7
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2016

Förord

Som ett led i skatteutskottets arbete med uppföljning och utvärdering beslutade utskottet i juni 2015 att genomföra en utvärdering av hur punktskattehöjningar på alkohol- och tobaksprodukter påverkar skatteuppbörden. Därutöver berörs också frågan hur punktskattehöjningar påverkar den oregistrerade anskaffningen av dessa produkter. Utvärderingen syftar till att ge utskottet ökade kunskaper vid beredningen av ärenden som rör området.

Arbetet har löpande genomförts av skatteutskottets grupp för uppföljning och utvärdering som består av ledamöterna Sara Karlsson (S) ordförande, Rasmus Ling (MP), Erik Andersson (M), David Lång (SD), Göran Lindell (C), Mats Persson (L), Larry Söder (KD) och Daniel Sestrajcic (V). Underlagen till utvärderingen har tagits fram av Joakim Skotheim vid utskottsavdelningens utvärderings- och forskningssekretariat. I arbetet har även föredraganden Mikael Pyka och kanslichef Anna Wallin från skatteutskottets kansli deltagit.

Skatteutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp överlämnar härmed sin rapport där resultaten av utvärderingen redovisas.

Skatteutskottet beslutar härmed att publicera rapporten.

Stockholm i januari 2016

Per Åsling
Ordförande

Leif Jakobsson
Vice ordförande

Anna Wallin
Kanslichef

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	5
1 Inledning	12
1.1 Skatteutskottets uppföljnings- och utvärderingsverksamhet	12
1.2 Bakgrund	12
1.3 Syfte, genomförande och avgränsning	14
1.3.1 Syfte	14
1.3.2 Genomförande	14
1.3.3 Avgränsning	16
1.4 Rapportdisposition	16
2 Skattesatser på alkohol	18
2.1 Gällande rätt om beskattning av alkoholprodukter	18
2.2 Förändringar av alkoholskatten	18
2.3 Offentligfinansiella effekter av alkoholskattehöjningarna	20
3 Skattesatser på tobak	23
3.1 Gällande rätt om beskattning av tobaksprodukter	23
3.2 Förändringar av tobaksskatten	23
3.3 Offentligfinansiella effekter av tobaksskattehöjningar	26
4 Konsumtion av alkohol och tobak	30
4.1 Konsumtion av alkohol	30
4.2 Konsumtion av tobak	32
5 Beräkningskonventioner för alkohol- och tobaksskatt	35
5.1 Alkoholskatt	35
5.2 Tobaksskatt	36
5.3 Beräkningskonventioner 2005–2015	37
5.4 Studier om priselasticiteter för alkohol och tobak	38
5.4.1 Alkohol	38
5.4.2 Tobak	43
6 Synpunkter på beräkningskonventionerna	46
7 Skatteintäkter	52
7.1 Skatteintäkter från alkohol- och tobaksbeskattningen	52
8 Differens mellan bruttoeffekt, prognos och utfall	54
9 Illegal hantering av punktskattepliktiga produkter	60
9.1 Beslagsstatistik av alkohol och tobak	60
9.2 Kartläggning av arbete och förbättrad samverkan för att förhindra illegal hantering av punktskattepliktiga varor	65
10 Gruppens slutsatser och bedömningar	66
Referenser	72
Övriga skriftliga referenser	72
<i>Bilagor</i>	
Konsumtion av alkohol i Sverige	76
Effekter på skatteintäkter vid en höjning av alkoholskatten	80
Uppgifter om tobaksskatt – nettoskatteuppgifter från deklarationerna	82
Skattemässig precision för alkoholskatter	83

Sammanfattning

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens arbete

Skatteutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp inledde i mitten av 2015 en utvärdering av hur punktskatteshöjningar på alkohol- och tobaksprodukter påverkar skatteuppbörden och den oregistrerade anskaffningen av dessa produkter.

Huvudsyftena med skatteutskottets utvärdering har varit att dels närmare belysa om Finansdepartementets beräkningskonventioner för alkohol- och tobaksbeskattning ger rättvisande beräkningar av offentligfinansiella effekter, dels om punktskatteshöjningarna på alkohol- och tobaksprodukter har genererat den ökning av skatteintäkter som har beräknats. I utvärderingen har det därför även ingått att besvara vilken effekt skatteshöjningarna på alkohol respektive tobak har haft på den oregistrerade anskaffningen av dessa produkter.

I utvärderingen redogörs för gällande rätt om beskattning av alkohol- och tobaksprodukter, de senast beslutade förändringarna av alkohol- och tobaksskatten och de offentligfinansiella effekterna av dessa skatteförändringar. Punktskatten på alkohol höjts fyra gånger sedan 1998. Alkoholskatten höjdes senast för samtliga varuslag den 1 januari 2015. Punktskatten på cigaretter, cigarrer, cigariller, snus och röktobak samt tuggtobak höjdes senast den 1 januari 2015. Dessförinnan har punktskatten på tobak höjts fyra gånger sedan 1998.

I utvärderingen redovisas skatteintäkter från alkohol- och tobaksbeskattningen för åren 2003–2014. Eftersom skatteförändringar påverkar efterfrågan av dessa produkter redogörs också för konsumtionen av alkohol och tobak.

Beräkningskonventioner för alkohol och tobak

Skatteekonomiska enheten på Finansdepartementet har fr.o.m. 1997 publicerat konventioner som används för redovisning och beräkning av offentligfinansiella effekter vid förändrade skatte- och avgiftsregler. Syftet med beräkningskonventionerna har varit att utveckla en öppen och konsistent metodik för beräkning och redovisning av offentligfinansiella effekter, eftersom beräkningarna är en väsentlig del av underlaget för beslut om olika åtgärder. Beräkningskonventionerna publiceras årligen i ett separat tryck.

Resultaten av dessa beräkningar redogörs för i budgetpropositionens kapitel 6 Skattefrågor. Konventionerna har successivt utvecklats alltsedan de först publicerades 1997. Dessutom redovisas prognoser över statens inkomster i budgetpropositionens kapitel 7 Inkomster.

Studier av pris- och skatteinstrument påvisar att det finns ett negativt förhållande mellan priset på och försäljningen av alkohol och tobak. Konsumtionen av alkohol och tobak inkluderar registrerad konsumtion och oregistrerad konsumtion (exempelvis resandeförsel och smuggling).

En given förändring av beskattningen antas på kort sikt inte förändra den totala konsumtionen av dessa produkter. Däremot förväntas en förändring av den inhemska alkohol- och tobaksbeskattningen ge upphov till en substitutionseffekt där andelen registrerad respektive oregistrerad konsumtion påverkas. Denna substitution beaktas vid beräkningen av den offentligfinansiella effekten av förändrade alkohol- och tobaksskatter.

I vilken utsträckning en förändring av skattesatserna slår igenom på konsumtionen beror på den beskattade varans eller tjänstens priskänslighet, ofta kallat priselasticitet. Egenpriselasticitet är ett mått på hur efterfrågan av en vara påverkas av en prisförändring på samma vara. En egenpriselasticitet på -0,5 innebär att en skatthöjning på 10 procent leder till en försäljningsminskning på 5 procent. Baserat på olika skattningar antar beräkningskonventionerna att specifika egenpriselasticiteter gäller alkohol- och tobaksprodukter. Resultaten av olika studier om priselasticiteter för alkohol och tobak redogörs för i utvärderingen.

Vissa organisationer och företag, t.ex. Handels Utredningsinstitut (HUI), Sprit & Vinleverantörsföreningen (SVL), Swedish Match/SMD Logistics och KPMG, har riktat kritik mot att beräkningskonventionerna för alkohol och tobak utgår från för gamla uppskattningar av priselasticiteterna. Kritikerna menar att beräkningarna inte beaktar i dag rådande omvärldsförhållanden och konsumtionsmönster på ett tillräckligt bra sätt.

Finansdepartementet bedömer att de elasticiteter som används vid beräkningar av offentligfinansiella effekter av ändrade regler är väl avvägda och att beräkningarna därför ger en god approximation av budgeteffekten för infördåret. Förändringar av elasticiteter görs då nya vedertagna studier kan påvisa att elasticiteterna har förändrats. Det är dessutom enligt Finansdepartementet viktigt att inte komplicera beräkningskonventionerna i alltför hög utsträckning.

I Finansdepartementets makroekonomiska analyser och prognoser tas hänsyn till effekter på aktivitetsnivån i ekonomin och andra beteendeförändringar. Dessa publiceras i kapitel 7 Inkomster i Budgetpropositionen och utgör en samlad bedömning av effekterna av ett skatteförslag. Förändringar mellan åren kan bero på flera saker, såsom makroekonomiska förutsättningar, utfallskorrigerande, beteendeförändringar eller regeländringar. De elasticiteter som används i beräkningskonventionerna kan därför enligt Finansdepartementet betraktas som delestasticiteter, eftersom avsikten inte är att elasticiteterna ska fånga upp alla beteendeförändringar som kan förknippas med konsumtionen av en vara.

Differens mellan bruttoeffekt, prognos och utfall

Skillnaden i skatteutfall mellan å ena sidan faktisk förändring i skatteuppbörden och beräknad bruttoeffekt (beräkningskonventionen) och å andra sidan faktisk och prognostiserad förändring av skatteintäkter analyseras.

Utfallet av tobaksskattehöjningarna under perioden 2006–2014 visar att det absoluta medelfelet var ca 690 miljoner kronor med Finansdepartementets prognos över förändringen av statens intäkter.

Medelfelet med prognosberäkningen för alkoholskattehöjningen som trädde i kraft 2008 och de två följande åren var 405 miljoner kronor. Beräkningen underskattade hur mycket alkoholskattehöjningen som trädde i kraft den 1 januari 2008 skulle inbringa i ökade skatteintäkter. Differensen mellan förändringen i skatteuppbörden och den prognostiserade förändringen av skatteintäkterna för skattehöjningen 2014 var ca –230 miljoner kronor, dvs. det gjordes en överskattning av hur mycket alkoholskatteintäkterna skulle förändras.

Illegal hantering av punktskattepliktiga produkter

Tullverket är den statliga myndighet som ansvarar för att kontrollera flödet av varor in i och ut ur Sverige, bidra till ett säkert samhälle och säkerställa konkurrensneutral handel.

Anpassningen av den svenska alkoholpolitiken har som en följd av det svenska EU-medlemskapet inneburit höjda införselkvoter för alkoholdrycker. Fri införsel av alkoholdrycker för personligt bruk gäller sedan den 1 januari 2004 för resor inom EU. Tullverket menar att det före 2004 var vanligt förekommande med smuggling av stora kvantiteter alkohol. De höjda införselkvoterna medförde att den illegala införseln av alkohol i dag domineras av frekvent införsel av lagliga ransoner som införskaffas legalt, framför allt i Tyskland. Därutöver förekommer det punktskattebedrägerier, dvs. att företag underlåter att redovisa punktskatter vid hanteringen av alkohol. Tullverket konstaterar att smugglingen av alkohol i stort sett följer samma mönster under perioden 2011–2015, även om internetförsäljningen av alkohol till framför allt de norra delarna av landet har ökat relativt kraftigt i omfattning under denna period.

Tullverket konstaterar att beslagen av cigaretter har legat relativt konstant under ett antal år. Detta beror, enligt Tullverket, sannolikt på att relativpriset på svenska cigaretter är relativt måttligt jämfört med många andra länder. Större delen av de cigaretter som frekvent förs in illegalt i Sverige, dvs. partier från några hundra cigaretter upp till drygt 100 000 cigaretter, har ursprung från Polen och Baltikum eller köps ombord på färjor som trafikerar Sverige.

Sammanfattning av gruppens slutsatser och iakttagelser

Oklarhet rörande valet av egenpriselasticiteter i beräkningskonventionerna

Gruppen delar Finansdepartementets hållning att förändringar av priselasticiteter ska göras då nya vedertagna studier kan påvisa att elasticiteterna har förändrats. Det framgår dock inte på ett entydigt sätt varför Finansdepartementet har valt att justera egenpriselasticiteterna i de genomgångna beräkningskonventionerna för perioden 2005–2016. Det är därför viktigt att Finansdepartementet ser till att valet av egenpriselasticiteter på ett tydligare sätt motiveras.

Effektberäkning jämfört med prognostiserad förändring av skatteintäkterna

I utvärderingen har representanter för Finansdepartementet framfört att det är mer korrekt att utgå från den prognostiserade förändringen av skatteintäkterna som görs i den makroekonomiska beräkningen i budgetpropositionens kapitel 7 än att utgå från effektberäkningen som baseras på beräkningskonventionen när man ska jämföra med det faktiska utfallet av skatteintäkterna ett givet år. Detta ställningstagande beror på att prognoserna förutom t.ex. förändrad makrobild och utfallskorrigeringar också kan inkludera beteendeförändringar som kan komma till uttryck i form av en minskad konsumtion av endera alkoholdrycker eller tobaksprodukter. Det kan också vara hamstrings- eller kalendereffekter som påverkar skatteutfallet. Beräkningskonventionerna för alkohol och tobak är således inte tänkta att ta hänsyn till alla dynamiska beteendeförändringar.

Problemet med detta tillvägagångssätt är enligt gruppen att det inte tillräckligt tydligt framgår att utfallet av förändrade punktskatter på alkohol och tobak ska utgå från prognosen över inkomsterna i statens budget. Därmed blir det oklart vilken betydelse man ska ge den offentligfinansiella beräkning som görs för varje enskilt skatteförslag i budgetpropositionen. Mer specifikt kan gruppen konstatera att betydelsen av beteendeförändringar nämns i det inledande kapitlet i Finansdepartementets beräkningskonventioner men inte i det kapitel som närmare beskriver beräkningskonventionerna för alkohol- och tobaksskatter. Kunskapen om och användbarheten av beräkningskonventionerna skulle öka om detta samband förtydligades ytterligare.

Regeringens effektberäkning som utgår från beräkningskonventionen beskrivs närmare i budgetpropositionen i kapitel 6 Skattefrågor när det redogörs för de offentligfinansiella effekterna av förändrade punktskatter. Däremot saknas ett förtydligande om att en reforms förväntade skatteutfall, dvs. prognosen, redovisas i kapitel 7 Inkomster i budgetpropositionen. Gruppen rekommenderar att detta förtydligas i kommande års budgetpropositioner.

Skattemässig precision

I denna utvärdering har det absoluta medelfelet för tobaksskattehöjningarna under perioden 2006–2014 beräknats till ca 690 miljoner kronor med Finansdepartementets prognos över förändringen av statens intäkter. Under hela perioden gjordes genomgående en överskattning av hur mycket tobaksskattehöjningarna skulle inbringa i ökade skatteintäkter. Endast tobaksskattehöjningen 2006 genererade mer skatteintäkter än beräknat.

Gruppen noterar att skattehöjningen på alkohol 2008 resulterade i att skatteintäkterna ökade mer än beräknat. Skillnaden mellan den faktiska och den prognostiserade förändringen av de totala skatteintäkterna var ca 40 miljoner kronor 2008 men ökade till ca 500–600 miljoner kronor de följande två åren.

Det gjordes en överskattning av hur mycket alkoholskattehöjningen som trädde i kraft den 1 januari 2014 skulle inbringa i ökade skatteintäkter. Differensen mellan förändringen av skatteuppbörden och den prognostiserade förändringen av skatteintäkterna var ca –230 miljoner kronor.

Skillnaden mellan utfall och bruttoeffekt/prognos varierar kraftigt, från lite mer än 50 miljoner kronor till nästan 1 400 miljoner kronor för tobaksskattehöjningarna och från drygt 20 miljoner kronor till nästan 800 miljoner kronor för alkoholskattehöjningarna.

Förbättringsutrymme vid beräkningen av hur en skatteförändring påverkar skatteuppbörden

Gruppen delar uppfattningen som har framförts av representanter för Finansdepartementet att beräkningskonventionerna utgör en god uppskattning av en åtgärds offentligfinansiella effekt på framför allt kort- eller medellång sikt och att det är viktigt att inte komplicera beräkningskonventionerna i allt för hög utsträckning.

Den återkommande överskattningen av hur skatteintäkterna kommer att förändras vid tobaksskattesatsförändringar indikerar emellertid att de egenpriselasticiteter som används i beräkningskonventionen är alltför lågt satta. Samtidigt är det, enligt gruppens mening, viktigt att inte underskatta svårigheten att göra en korrekt prognos som bygger på en samlad bedömning av effekterna av ett skatteförslag.

Både effektberäkningen och den prognostiserade förändringen av de totala skatteintäkterna för alkohol och tobak utgör emellertid viktiga underlag för riksdagen vid beslut om förändrade skatter, och det är viktigt att dessa underlag är så rättvisande som möjligt även om dessa skatter totalt sett utgör en liten andel av de totala punktskatteintäkterna. Det har varit svårt att i denna utvärdering utröna om det är beräkningskonventionerna eller prognoserna som bör förbättras om man vill uppnå en förbättrad precision.

Punktskatter som styrmedel och svårigheten att bedöma punktskattehöjningars effektivitet

Riksdagens möjlighet att bedöma effektiviteten av en punktskatteförändring försvåras enligt gruppens mening av att sambandet mellan de beräknade offentliga finansiella effekterna i budgetpropositionens kapitel 6 och de prognostiserade inkomsterna i kapitel 7 inte är tillräckligt tydligt beskrivna. Det går således inte att härleda en eventuell differens mellan utfallet av en skatteförändring och en prognostiserad förändring i skatteintäkterna, dvs. om en differens beror på de antaganden som beräkningskonventionen bygger på eller på de prognosantaganden som görs vid beräkningen av statsbudgetens inkomster.

Gruppen menar att det faktum att effektberäkningen justeras med en prognos gör det svårare att använda punktskatten som ett styrmedel då det inte går att härleda vad förändrade skatteinkomster beror på. Gruppen vill därför betona att den nuvarande redovisningen av skatteutfallet försvårar riksdagens möjlighet att följa upp resultatet av skattereformer på punktskatteområdet.

Risk för fallande skatteintäkter vid punktskattehöjningar

Det är viktigt att framtida skattehöjningar, i likhet med cigarettskattehöjningen 1997, inte leder till att beskattningen når det s.k. Laffertterritoriumet, dvs. att en ökad beskattning leder till fallande skatteintäkter. Tjänstemän vid Finansdepartementet har t.ex. uppgett att de senare årens måttliga höjningar av sprit-skatten ett utslag av denna försiktighet.

Gruppen konstaterar att skatteintäkterna för snus minskade med nästan 200 miljoner kronor mellan 2013 och 2014. Det är därför viktigt att Finansdepartementet noga följer utvecklingen av hur inkomsterna för snus utvecklas så att både skatteintäkterna och den skattemässiga effektiviteten upprätthålls.

Gruppen vill därför understryka vikten av att riksdagens beslutsunderlag, dvs. i realiteten beräkningskonventionen och Finansdepartementets prognos över förändringen av statens intäkter, är så korrekt som möjligt för att undvika att en framtida punktskattehöjning resulterar i fallande skatteintäkter. Utvecklingen av skatteintäkterna för tobak de senaste åren indikerar att det är viktigt att regeringen uppmärksammar denna fråga. Detta blir särskilt viktigt då regeringen i vissa fall har valt att finansiera olika reformer, t.ex. 2008 års tobaksskattehöjning, med höjda punktskatter. Risken är dessutom att den oregistrerade konsumtionen inte faller i samma takt, vilket i så fall riskerar att påverka folkhälsan negativt, samt att staten inte får förväntad kompensation för de samhälleliga kostnader som alkohol- och tobakskonsumtionen medför.

Illegal införsel av alkohol och tobak

Smugglingen av alkohol och tobak har ändrat karaktär. Den storskaliga smugglingen har minskat till förmån för frekvent illegal införsel och skattebrott. Gruppen konstaterar att det förefaller som om beslagsstatistiken inte har påverkats i nämnvärd utsträckning av de senaste årens alkohol- och tobaks-

skattehöjningar. Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att det är svårt för Tullverket att komma åt t.ex. frekvent införsel av alkohol som har köpts legalt i Tyskland eller ombord på färjor som trafikerar Sverige och som därefter säljs illegalt. Det går alltså inte att använda beslagsstatistiken som indikator på hur den illegala införseln förändras då den beror på tullens prioriteringar och eventuella anslagsförändringar som gäller denna verksamhet.

Regeringen uppdrog nyligen åt Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket att kartlägga hur de arbetar med att förhindra illegal hantering av punktskattepliktiga varor samt att utvärdera och redovisa effekterna av de åtgärder de har vidtagit i det operativa arbetet. Gruppen välkomnar detta uppdrag och menar att det kan bidra till att minska den illegala hanteringen av punktskattepliktiga varor såsom alkohol och tobak

1 Inledning

1.1 Skatteutskottets uppföljnings- och utvärderingsverksamhet

I utskottens beredning av ärenden ingår enligt regeringsformen uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut.¹ Riksdagen har beslutat om riktlinjer för utskottens arbete med uppföljning och utvärdering. Av riktlinjerna framgår bl.a. att verksamheten omfattar dels fördjupade uppföljningar och utvärderingar, dels löpande uppföljningar och utvärderingar av regeringens resultatinformation som redovisas i budgetpropositionen och resultatskrivelser. Uppföljning och utvärdering bör enligt riktlinjerna ha en framåtblickande inriktning och medverka till att ge underlag för väl underbyggda ställningstaganden i utskottens beredningsarbete.

Skatteutskottet beslutade den 11 juni 2015 att genomföra en utvärdering av hur punktskattehöjningar på alkohol- och tobaksprodukter påverkar skatteuppbörden och den oregistrerade anskaffningen av dessa produkter.²

1.2 Bakgrund

Punktskatternas betydelse för skatteuppbörden har ökat under senare år.³ Punktbeskattning av specifika varor och tjänster görs förutom för att generera inkomster till statskassan också för att styra efterfrågan i form av ett ekonomiskt styrmedel. Detta gäller också för alkohol- och tobaksskatterna. Punktskatterna kan användas för att korrigera marknaden inom områden där resursanvändningen eller konsumtionen har negativa externa effekter. Konsumtionen av både alkohol och tobak har sådana effekter.

I vilken utsträckning en förändring av skattesatserna slår igenom på konsumtionen beror på den beskattade varans eller tjänstens priskänslighet, ofta kallat priselasticitet. Egenpriselasticitet är ett mått på hur efterfrågan av en vara påverkas av en prisförändring på samma vara, medan korspriselasticitet är ett mått på hur efterfrågan av en vara påverkas av en prisförändring av en annan vara.⁴ En egenpriselasticitet på -0,5 innebär att en skattehöjning på 10 procent leder till en försäljningsminskning på 5 procent. Förutom att punktskattehöjningar normalt sett leder till minskad registrerad konsumtion av en vara riskerar punktskattehöjningar att leda till ökad privatinförsel och illegal införsel.

Det finns inom EU en ambition att skapa gemensamma regler inom skatteområdet. Denna strävan har framför allt omfattat de indirekta skatterna, dvs. skatter som normalt sett belastar konsumenterna men tas ut och betalas in av

¹ 4 kap. 8 § regeringsformen.

² Skatteutskottet 2015-06-11. Protokoll utskottssammanträde 2014/15:34.

³ Skatteverket (2014).

⁴ Korselasticiteten är positiv för substitutvaror och negativ för komplementvaror.

producenterna eller säljarna. Beskattningen av alkoholprodukter och flertalet tobaksprodukter är harmoniserad inom EU. Snus och tuggtobak regleras inte inom EU även om dessa produkter beskattas i Sverige. Bestämmelserna regleras i sammanlagt tre direktiv, vilka reglerar skattestrukturer, minimiskattesatser och definitioner av skattepliktiga alkohol- och tobaksprodukter. Punkt-skattedirektivet reglerar fördelningen av beskattningsrätten mellan medlemsländerna och påverkar därmed beskattningen i Sverige. EU-bestämmelserna omfattar emellertid inga restriktioner som anger maximala skattesatser för produkterna.

Punktskatten på alkohol (öl, vin, andra jästa produkter än vin och öl, mel-lanklassprodukter och sprit) har höjts ett antal gånger. Skälen för punktskatte-höjningarna har främst varit att främja en förbättrad folkhälsa. Ökade priser på alkohol tenderar att medföra att efterfrågan på alkoholprodukter minskar. Sedan den årliga KPI-indexeringen slopades 1998 har punktskatten på alkohol höjts fyra gånger. Detta innebar att det reala priset på alkoholhaltiga drycker inom detaljhandeln, dvs. Systembolaget och livsmedelsbutiker (folköl), minskade under perioden 2000–2013. Under 2014 låg priserna stilla.⁵ Alkoholskat-ten höjdes senast för samtliga varuslag den 1 januari 2015.

Liksom för alkoholskatten är ett övergripande mål med punktskatterna på tobak att främja folkhälsan där en höjd skatt på tobak tenderar att minska alla former av tobaksbruk. Punktskatten på cigaretter, cigarrer, cigariller, snus och rökto-bak samt tuggtobak höjdes senast den 1 januari 2015. Dessförinnan har punktskatten på tobak höjts fyra gånger sedan 1998. För att realvärdessäkra skattesatserna justeras skatten på tobak varje år baserat på en omräkning utifrån konsumentprisindex (KPI) fr.o.m. kalenderåret 2012.

Finansdepartementet tillämpar konventioner för beräkning av offentligfi-nansiella effekter vid ändrade skatte- och avgiftsregler. I Beräkningskonven-tioner 2016 framgår att eftersom resultatet av beräkningarna är en väsentlig del av underlaget för beslut om olika åtgärder är det angeläget att de metoder och antaganden som ligger till grund för beräkningarna redovisas offentligt. Resultaten av dessa beräkningar redogörs för i budgetpropositionens kapitel 6 Skattefrågor. Konventionerna har successivt utvecklats alltsedan de först pub-licerades 1997. Dessutom redovisas prognoser över statens inkomster i bud-getpropositionens kapitel 7 Inkomster.

Vissa organisationer och företag, t.ex. Handels Utredningsinstitut (HUI), Sprit & Vinleverantörsföreningen (SVL) och Swedish Match/SMD Logistics, har riktat kritik mot att beräkningskonventionerna för alkohol och tobak utgår från för gamla uppskattningar av priselasticiteterna. Kritikerna menar att be-räkningarna inte beaktar i dag rådande omvärldsförhållanden och konsumt-ionsmönster på ett tillräckligt bra sätt.

⁵ Folkhälsomyndigheten (2014).

1.3 Syfte, genomförande och avgränsning

1.3.1 Syfte

Huvudsyftena med skatteutskottets utvärdering har varit att närmare belysa följande frågor om de offentligfinansiella effekterna:

- Ger Finansdepartementets beräkningskonventioner för alkohol- och tobaksbeskattning rättvisande beräkningar av offentligfinansiella effekter? Kan beräkningskonventionerna utgöra det väsentliga beslutsunderlag som de är tänkta att vara?
- Har punktskatt höjningarna på alkohol- och tobaksprodukter genererat den ökning av skatteintäkter som har beräknats?

Effekten på den oregistrerade anskaffningen, dvs. alkohol och tobak som förs in i Sverige från utlandet, ingår vid beräkningen av den offentligfinansiella effekten. Den oregistrerade anskaffningen kan beroende på införskaffningsätt delas upp i resandeförsel och smuggling. När det gäller alkohol ingår även internetförsäljning respektive hemtillverkning i den oregistrerade konsumtionen. I utvärderingen har det därför även ingått att besvara följande frågeställning:

- Vilken effekt har skatthöjningarna på alkohol respektive tobak haft på den oregistrerade anskaffningen av dessa produkter?

1.3.2 Genomförande

Utvärderingen har gjorts av Skatteutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp. Underlagen till gruppen har tagits fram av utvärderings- och forskningssekretariatet vid riksdagens utskottsavdelning i samarbete med utskottskansliet. Utvärderingen har gjorts genom i första hand dokumentstudier och i andra hand intervjuer och skriftliga frågor till olika aktörer. Inom ramen för denna utvärdering har t.ex. företrädare för Finansdepartementet, Handels Utredningsinstitut Research och företrädare för alkohol- och tobaksindustrin intervjuats.

Differens mellan skatteutfall och bruttoeffekt

I utvärderingen har skillnaden mellan beräknad bruttoeffekt (beräkningskonventioner) och den faktiska förändringen i skatteuppbörden (skatteutfall) undersökts.

Finansdepartementet har under arbetets gång framfört synpunkten att metoden som valts i rapporten inte är rättvisande och därmed inte är ett lämpligt underlag för att utvärdera träffsäkerheten i beräkningskonventionerna. Andra faktorer än enbart de offentligfinansiella effekter som följer av en regeländring påverkar utfallet. Det generella problemet är enligt Finansdepartementet att effekten av regeländringen bara är en del av allt det som ingår i utfallet av

skatteintäkter. Finansdepartementet anser att ett sätt att mäta beräkningskonventionernas träffsäkerhet är att utvärdera just den variabelns signifikans i en väl specificerad prognosmodell.⁶

Vi anser dock att jämförelsen är relevant eftersom den offentligfinansiella effekten står i fokus när skatteförslag diskuteras, dels av remissinstanser, dels i riksdagens beredningsarbete. Dessutom är jämförelsen intressant eftersom den kan ses i relation till prognosen av hur skatteintäkterna av alkohol och tobak förväntas utvecklas, dvs. hur mycket påverkar andra variabler, inklusive beteendeförändringar, skatteinkomsterna. Resultaten ska emellertid tolkas med stor försiktighet och inte ses som en fullständig analys av träffsäkerheten i beräkningskonventionerna för alkohol och tobak.

Differens mellan skatteutfall och prognos

När det gäller de beräknade differenserna mellan skatteutfall och prognos är det viktigt att ha i åtanke att resultaten är avhängiga den beräkningsmetodik som används. Andra räknemetoder kan komma fram till resultat där differensen mellan utfall och prognos kan både öka och minska i omfattning. De redovisade resultaten ska därför tolkas med en viss försiktighet. Trots detta är bedömningen att det valda tillvägagångssättet ger en rimlig bild av prognosens träffsäkerhet.

Höjningar av alkohol- och tobaksskatten görs baserat på den prognos över skatteintäkterna som finns vid tidpunkten då beslutet fattas. Jämförelsen mellan skatteutfall och prognos över intäkterna av alkohol och tobak i denna utvärdering görs för som mest tre år framåt i tiden, men relativt ofta avser jämförelsen endast ett eller två år. Förändringar i skatteintäkter mellan åren kan förutom regeländringar och beteendeförändringar också bero på t.ex. förändrade makroekonomiska förutsättningar, dvs. variabler som ligger utanför beräkningskonventionernas förklaringsområde. Då borde risken för prognosfel som beror på andra faktorer än de offentligfinansiella effekterna som följer av en regeländring rimligtvis vara lägre.

Beräkningen av differensen mellan skatteutfall och prognos är enligt Finansdepartementet behäftad med vissa problem. När prognosen görs har departementet inte information om hela det innevarande årets utfall, vilket i sig kan leda till differens mellan utfall och prognos. Det kan få till följd att utfallet för innevarande år delvis är en prognos, vilket gör att nästkommande år kan släpa med sig tidigare prognosfel som är större än den uppskattade offentligfinansiella effekten. Finansdepartementet betonar att prognosfelen har varit ovanligt stora de senaste åren beroende på finanskrisen och en lång och utdragen konjunkturavmattning som alla prognosmakare haft svårt att fånga. Det har även påverkat prognosen för intäkterna från alkohol- och tobaksskatt. Ett alternativt tillvägagångssätt vore enligt Finansdepartementet att sätta prognos-

⁶ Finansdepartementet mejl 2015-12-11.

felen för tobaks- och alkoholskatten i relation till andra prognosfel. Finansdepartementet menar att prognosfelen för tobak och alkohol är relativt små sett i relation till de totala intäkterna.⁷

Användning av statistik

I denna studie utgår analysen från den statistik som redovisas av Ekonomistyrningsverket (ESV) och Skatteverket över skatteintäkter för både alkohol och tobak. Tobaksföretagen anser att deras egna försäljnings- och distributionsdata skiljer sig från offentligt rapporterade data. Swedish Match menar t.ex. att tillförlitlig statistik om skatteinbetalningar, volymer och försäljning för tobaksprodukter finns tillgänglig via dotterbolaget SMD Logistics som skiljer sig från offentligt rapporterad statistik. Det innebär enligt tobaksföretagen en risk att prognosarbetet baseras på felaktigt underlag. Trots denna invändning har vi valt att använda den officiella statistik som redovisas av ESV och som publiceras i Skatteverkets Skattestatistisk årsbok.

1.3.3 Avgränsning

Vid analysen av vilka effekter förändrad skatt på alkohol och tobak har haft ligger fokus på den offentligfinansiella effekten och den prognostiserade förändringen av skatteintäkterna jämfört med den faktiska förändringen i skatteuppbörden. Sveriges alkohol- och tobakspolitikens syfte att minska konsumtionen av dessa produkter som ett led i att befrämja folkhälsan och minska de skadliga effekterna av alkohol och tobak analyseras inte närmare i denna utvärdering.

En nära relaterad fråga är de samhällsekonomiska konsekvenserna av konsumtionen av alkohol och tobak, samt samhällsekonomiskt optimala punktskatter för att styra utvecklingen i en önskvärd riktning.⁸ Inte heller denna fråga har närmare berörts i denna utvärdering.

Fokus i denna utvärdering ligger på punktskatteuttag på alkohol- och tobaksprodukter. Av den anledningen berörs inte producenternas prissättning av deras produkter närmare. De slutliga konsumentpriserna kan emellertid påverka konsumenternas inköpsbeteenden och risken för illegal handel.

1.4 Rapportdisposition

I kapitel 2 och 3 beskrivs kortfattat de gällande skattesatserna på alkohol respektive tobak. I kapitel 4 redovisas statistik över konsumtionen av alkohol och tobak i Sverige. I kapitel 5 redogörs för tillämpningen av Finansdepartementets beräkningskonventioner för alkohol och tobak och hur beräkningskonventionerna har förändrats under perioden 2005–2015. Avslutningsvis i kapitlet redogörs för olika studier om priselasticiteter för alkohol och tobak. I

⁷ Ibid.

⁸ Se t.ex. Hortlund och Olsson (2014).

det efterföljande kapitlet redogörs för synpunkter som intresseorganisationer och företag har riktat mot beräkningskonventionerna. Kapitel 7 redogör för skatteintäkterna från alkohol- och tobaksbeskattningen. I kapitel 8 analyseras dels differensen mellan den offentligfinansiella effekten dels den prognostiserade förändringen av skatteintäkterna vid förändrade skatteuttag på alkohol respektive tobak och det faktiska utfallet, dvs. skatteuppbörden. Kapitel 9 beskriver den illegala hanteringen av punktskattepliktiga produkter. I det avslutande kapitel 10 redogörs för studiens iakttagelser och slutsatser.

2 Skattesatser på alkohol

2.1 Gällande rätt om beskattning av alkoholprodukter

Beskattningen av olika alkoholprodukter, dvs. öl, vin, andra jästa drycker än vin och öl, mellanklassprodukter, t.ex. portvin och sherry, och etylalkohol, är harmoniserad inom EU.⁹ De EU-gemensamma bestämmelserna reglerar skattestrukturer, minimiskattesatser och definitioner av de skattepliktiga alkoholprodukterna. Beskattningen är rent proportionell mot alkoholstyrka för öl och etylalkohol. Övriga kategorier beskattas efter volym, även om det finns olika underkategorier som baseras på alkoholstyrka. Ingen skatt tas ut på öl med alkoholinnehåll om högst 2,8 volymprocent.¹⁰

Antalet registrerade skattskyldiga för alkohol uppgick till 935 upplagshavare och 414 varumottagare i slutet av 2013. Det totala antalet registrerade skattskyldiga för vissa punktskatter uppgick till ca 8 000. Över hälften av näringsidkarna var registrerade för reklamskatt.¹¹

Bestämmelser i alkoholskattedirektiven är genomförda i svensk rätt genom lagen om alkoholskatt (LAS) och förordningen om alkoholskatt.¹²

2.2 Förändringar av alkoholskatten

Målet för regeringens alkoholpolitik är att främja folkhälsan. Höjda priser på alkohol tenderar att leda till en minskad efterfrågan på alkoholprodukter. Den årliga KPI-indexeringen slopades 1998. Sedan dess har punktskatten på alkohol förändrats vid ett par tillfällen. Nedan redogörs för höjningarna av punktskatterna på alkohol 2008, 2014 och 2015.¹³

Alkoholskatten justerades 2008 för att finansiera jobbskatteavdraget och andra skattesänkningar. Skatten på öl höjdes från 1,47 kronor per volymprocent till 1,66 kronor per volymprocent alkohol och liter. En mindre sänkning av vin med en alkoholkhalt över 8,5 men inte över 15 volymprocent gjordes med motiveringen att det av folkhälsoskäl inte bör vara någon skillnad i beskattningen mellan öl respektive vin per volymprocent alkohol och liter. Skatten sänktes från 22,08 kronor till 21,58 kronor per liter vin. Enligt gällande EG-direktiv på alkoholskatteområdet ska andra jästa drycker än vin eller öl

⁹ Bestämmelserna om alkohol regleras i rådets direktiv 92/83/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker och rådets direktiv 92/84/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av punktskattesatser på alkohol och alkoholdrycker.

¹⁰ Detta följer inte av EG-direktiven. Enligt dessa är all öl med en alkoholstyrka över 0,5 volymprocent skattepliktig. Det finns dock möjligheter att tillämpa nedsatta skattesatser för öl som innehåller högst 2,8 volymprocent alkohol. Denna möjlighet har Sverige utnyttjat och i lagen om alkoholskatt (LAS) satt skattesatsen till 0.

¹¹ Skatteverket (2014).

¹² Lagen (1994:1564) om alkoholskatt och förordningen (2010:173) om alkoholskatt.

¹³ En tilläggsskatt på alkoholhaltiga blanddrycker och vissa andra alkoholdrycker infördes våren 2006. På grund av att skatten inte rörde övriga alkoholdrycker analyseras inte denna skattehöjning närmare i denna utvärdering.

beskattas på samma sätt som vin. Av den anledningen sänktes skatten på denna grupp av produkter för att samma beskattning skulle gälla som för vin.¹⁴

Den 1 januari 2014 höjdes punktskatten på öl, vin, andra jästa drycker än vin och öl samt mellanklassprodukter med 7 procent, medan punktskatten på sprit höjdes med 1 procent.¹⁵

Den senaste alkoholskattehöjningen trädde i kraft den 1 januari 2015.¹⁶ Vid det tillfället höjdes punktskatten på öl, vin, andra jästa drycker än vin och öl samt mellanklassprodukter med 9 procent, medan punktskatten på sprit höjdes med 1 procent.¹⁷ Tabellen nedan visar punktskattesatserna respektive höjningar som har gjorts för olika alkoholprodukter sedan 2008.

Tabell 1 Skattesatser på alkoholprodukter (kr)

Punktskatt	2008	2014	2015
Etylalkohol (sprit-drycker)	501,41 per liter ren alkohol	506,42 per liter ren alkohol	511,48 per liter ren alkohol
Öl			
Över 0,5 men högst 2,8 volymprocent	0,00	0,00	0,00
Över 2,8 volymprocent	1,66 per volymprocent alkohol och liter (höjning från 1,47)	1,78 per volymprocent alkohol och liter	1,94 per volymprocent alkohol och liter
Vin och andra jästa drycker			
Över 1,2 men högst 2,25 volymprocent	0,00	0,00	0,00
Över 2,25 men högst 4,5 volymprocent	7,58 per liter	8,11 per liter	8,84 per liter
Över 4,5 men högst 7,0 volymprocent	11,20 per liter	11,98 per liter	13,06 per liter
Över 7,0 men högst 8,5 volymprocent	15,41 per liter	16,49 per liter	17,97 per liter
Över 8,5 men högst 15,0 volymprocent	21,58 per liter (sänkning från 22,08 per liter)	23,09 per liter	25,17 per liter
Över 15,0 men högst 18,0 volymprocent	45,17 per liter	48,33 per liter	52,68 per liter
Mellanklassprodukter			
Över 1,2 men högst 15,0 volymprocent	27,20 per liter	29, kr per liter	31,72 per liter

¹⁴ Prop. 2007/08:1. Motsvarande justering gjordes för den skatt som i vissa fall tas ut vid privat import av alkoholvaror från tredjeland.

¹⁵ Prop. 2013/14:1.

¹⁶ Prop. 2014/15:1.

¹⁷ Motsvarande skattehöjning trädde i kraft vid samma tidpunkt för privat import av alkohol från tredjeland eller vid punktskattekontroller av alkoholtransporter.

Punktskatt	2008	2014	2015
Över 15,0 men högst 22,0 volymprocent	45,17 per liter	48,33 per liter	52,58 per liter

Källa: Prop. 2007/08:1, 2013/14:1 och 2014/15:1.

Flera remissinstanser, t.ex. Folkhälsomyndigheten, Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (Sorad), Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), IOGT-NTO och Systembolaget AB, stödde förslaget att höja skatten på alkohol. IOGT-NTO menade att skatten behöver höjas betydligt mer än den föreslagna höjningen på alla kategorier av alkoholdrycker för att återställa alkoholskatten till den nivå som gällde 1995. Höjda punktskatter på alkohol riskerar emellertid enligt flera remissinstanser, däribland Folkhälsomyndigheten och CAN, att leda till att den oregistrerade konsumtionen ökar. Av den anledningen menade Folkhälsomyndigheten att alkoholskattehöjningar bör kombineras med insatser för att minska smuggling. CAN konstaterade samtidigt att konsumtionen av oregistrerad alkohol och tobak har minskat kraftigt under den senaste tioårsperioden, samt att denna konsumtion delvis är koncentrerad till de södra delarna av landet. Minskningen av den registrerade försäljningen i Sverige kommer därför att vara större än ökningen av den oregistrerade konsumtionen. Sorad anförde att privatinförsel, smuggling eller konsumtion endast kommer att påverkas marginellt, eftersom prishöjningarna i kronor ligger på en låg nivå.

Svensk Handel kritiserade konsekvensanalysen och menade att den inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till skattehöjningarnas bidragande till ökad illegal handel samt negativa påverkan på försäljning i den svenska gränshandeln. Även Tullverket konstaterade att en höjning av alkoholskatten kan påverka både privatinförsel och smuggling av sådana varor.

Andra remissinstanser (SVL, Sveriges Bryggerier och Visita) motsatte sig höjningar av alkoholskatterna. SVL ansåg att Finansdepartementet underproblematiserar effekterna av en ökad privatinförsel och illegal införsel. Beräkningskonventionen för priselasticiteter som tillämpas borde enligt SVL uppdateras och utgå i från de omvärldsförhållanden och konsumtionsmönster som råder i dag. Mer specifikt menade SVL att det inte är lämpligt att basera beräkningskonventionen på ett fall som utgår i från en alkoholskattesänkning i Danmark 2003. HUI delade denna uppfattning.

2.3 Offentligfinansiella effekter av alkoholskattehöjningarna

I detta avsnitt redogörs för regeringens bedömning av de offentligfinansiella effekter som de förändrade punktskatterna på olika alkoholprodukter förväntats leda till. I tabellerna nedan redogörs för tre olika effekter, dels den årliga bruttoeffekten, dels den periodiserade nettoeffekten och dels den varaktiga nettobudgeteffekten. Den årliga bruttoeffekten avser den statistiskt beräknade

förändringen i intäkterna från den skatt som regeländringen avser utan hänsyn till eventuella indirekta effekter, t.ex. regeländringens påverkan på andra skattebaser och KPI. Den periodiserade redovisningen beaktar olika slag av indirekta effekter på skatteintäkterna och på offentliga utgifter, medan den varaktiga budgeteffekten visar den långsiktiga effekten för den offentliga sektorn. Skillnader mellan den varaktiga effekten och de periodiserade årliga nettoeffekterna beror bl.a. på en fördröjning när det gäller övervältring av vissa skatter på andra skattebaser.

I tabellen nedan visas den förväntade budgeteffekten av de förändrade alkoholskatterna som trädde i kraft den 1 januari 2008. Nettoeffekten av de förändrade alkoholskatterna beräknades uppgå till 340 miljoner kronor 2008.

Tabell 2 Budgeteffekter som regeringen förväntade sig av punktskatteförändringar för alkoholprodukter, bruttoeffekt, periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor 2008–2010 samt varaktiga effekter för offentlig sektor (mnkr)

	Effekt från	Bruttoeffekt	Offentlig sektor periodiserad nettoeffekt			
			2008	2009	2010	Varaktig effekt
Höjd alkoholskatt, totalt	1/1 2008	270	340	310	310	310
varav: sänkt skatt på vin, från 22,08 till 21,58 kr/liter		-80	-100	-80	-80	-80
varav: höjd skatt på öl, från 1,47 till 1,66 kr/volympromcent och liter		350	440	390	390	390

Källa: Prop. 2007/08:1.

Skattehöjningen som trädde i kraft 2014 beräknades medföra 730 miljoner kronor i ökade skatteintäkter (periodiserad nettoeffekt). Den höjda skatten på öl, vin, andra jästa produkter än vin eller öl och mellanklassprodukter beräknades leda till 710 miljoner kronor i ökade skatteintäkter 2014. Höjningen av skatten på sprit beräknades inbringa 20 miljoner kronor i ökade skatteintäkter 2014. Beräkningarna inkluderar även effekten av ökade intäkter från mervärdesskatt på grund av ökad punktskatt.¹⁸

¹⁸ Reg. prop. 2013/14:1.

Tabell 3 Budgeteffekter som regeringen förväntade sig av punktskatteförändringar för alkoholprodukter, bruttoeffekt, periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor 2014–2016 samt varaktiga effekter för offentlig sektor (mnkr)

	Effekt från	Bruttoeffekt	Offentlig sektor periodiserad nettoeffekt			
			2014	2015	2016	Varaktig effekt
Höjd alkoholskatt, totalt	1/1 2014	590	730	620	650	660
varav: öl, vin, andra jästa drycker och mellanklassprodukter			710			
varav: sprit			20			

Källa: Prop. 2013/14:1.

Den senaste punktskatt höjningarna medför 770 miljoner kronor i ökade skatteintäkter 2015. Höjd skatt på öl med 9 procent beräknas öka skatteintäkterna med 320 miljoner kronor. Skatthöjningen på vin och andra jästa drycker än vin och öl med 9 procent innebär 400 miljoner kronor i ökade skatteintäkter. Höjningen av skatten på mellanklassprodukter med 9 procent beräknas innebära 20 miljoner i ökade skatteintäkter. Slutligen medför höjningen av skatten på sprit med 1 procent 26 miljoner kronor i ökade skatteintäkter. År 2016 beräknas intäkterna bli något lägre, 640 miljoner kronor, beroende på effekten via KPI. Den varaktiga effekten beräknas till 710 miljoner kronor.¹⁹

Tabell 4 Budgeteffekter som regeringen förväntar sig av punktskatteförändringar för alkoholprodukter, bruttoeffekt, periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor 2015–2017 samt varaktiga effekter för offentlig sektor (mnkr)

	Effekt från	Bruttoeffekt	Offentlig sektor periodiserad nettoeffekt			
			2015	2016	2017	Varaktig effekt
Höjd alkoholskatt, totalt	1/1 2015	660	770	640	670	710
varav: öl, vin, andra jästa drycker och mellanklassprodukter		640	740	620	650	680
varav: sprit		20	30	20	20	20

Källa: Prop. 2014/15:1.

¹⁹ Prop. 2014/15:1.

3 Skattesatser på tobak

3.1 Gällande rätt om beskattning av tobaksprodukter

Beskattningen av olika tobaksprodukter, dvs. cigaretter, cigarrer, cigariller och röktoak, är harmoniserad inom EU.²⁰ De EU-gemensamma bestämmelserna reglerar skattestrukturer, minimiskattesatser och definitioner av de skattepliktiga tobaksprodukterna. Direktivet omfattar således inte beskattningen av snus och tuggtobak. Antalet registrerade skattskyldiga för tobak uppgick till 55 upplagshavare och 7 varumottagare i slutet av 2013. Swedish Match svarar för distribution, fakturering och tobaksskatteinbetalningar för i princip samtliga tobaksprodukter på den svenska marknaden genom dotterbolaget Swedish Match Distribution (SMD Logistics). Swedish Match/SMD Logistics anser sig därför vara den aktör som har bäst data om skattebetalningar, volymer och försäljning. Dotterbolaget fakturerar i princip 100 procent av den beskattade försäljningen av cigaretter och ca 95 procent av beskattad snusvolym i Sverige.²¹

Bestämmelser i tobaksskattedirektivet är genomförda i svensk rätt genom lagen om tobaksskatt (LTS) och förordningen om tobaksskatt.²² I LTS regleras också bestämmelser om svensk beskattning av snus och tuggtobak.

Punktskatten på cigaretter består av dels en styckeskatt, dels en värderelaterad skatt. Utöver punktskatten betalas också en mervärdesskatt på 25 procent av detaljhandelspriset (inklusive punktskatt). För att realvärdesäkra skattesatserna omräknas skatten på tobak utifrån KPI sedan kalenderåret 2012.²³ Den årliga omräkningen beräknas utifrån de skattebelopp som anges i lagen multiplicerade med förändringen i det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2014. När det gäller skatt på cigaretter avser omräkningen endast styckeskatten och således inte den värderelaterade skatten. De omräknade belopp som ska tas ut för påföljande kalenderår ska fastställas av regeringen före november månads utgång. Därtill tillkommer en mervärdesskatteeffekt om priset på tobak förändras och om köparen är en privatperson.

3.2 Förändringar av tobaksskatten

Punktskatten på tobak har höjts flera gånger under den senaste tioårsperioden. Syftet med höjningarna har varit ett led i regeringens tobakspolitik för att minska alla former av tobaksbruk för att därigenom främja folkhälsan. Höjda

²⁰ Bestämmelserna om tobak regleras i rådets direktiv 2011/64/EU av den 21 juni 2011 om strukturen och skattesatserna för punktskatter på tobaksvaror.

²¹ Intervju med Swedish Match/SMD Logistics 2015-11-04.

²² Lagen (1994:1563) om tobaksskatt och förordningen (2010:177) om tobaksskatt.

²³ Se prop. 2010/11:13 och 42 § lagen (1994:1563) om tobaksskatt.

priser på tobaksvaror tenderar att leda till en minskad konsumtion. Nedan redogörs för de höjningar av punktskatten som gjordes 2006, 2007, 2008, 2012 och 2015, dvs. utöver indexeringen av skatten.

Minimipunktskatten höjdes för cigaretter från 90 till 100 procent den 1 januari 2006. Vid samma tidpunkt höjdes skatten på rökto bak från 630 till 770 kronor per kilo. Ett flertal höjningar av tobaksskatten trädde i kraft 2007. Regeringen motiverade cigarettskatteskattehöjningen som trädde i kraft den 1 januari 2007 med att det av folkhälsoskäl var viktigt att priset på cigaretter inte är alltför lågt. Styckeskatten höjdes från 20 öre till 28 öre per cigarett. Av folkhälsoskäl höjdes också skatten på snus från 123 kronor till 246 kronor per kilo, skatten på tuggtobak från 201 kronor till 402 kronor per kilo samt skatten på cigarrer och cigariller från 56 öre till 1 krona och 12 öre per styck. Dessa skatter hade varit oförändrade sedan den 1 augusti 1997. Skatten på rökto bak höjdes från 770 kronor till 975 kronor per kilo med motiveringen att man ville minska den betydande skatteskillnaden mellan skatten på rökto bak och på cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin.²⁴

Tobaksskatten höjdes den 1 januari 2008 för att finansiera jobbskatteavdraget och andra skattesänkningar. Regeringen betonade att det av folkhälsoskäl är viktigt att priset på cigaretter inte är alltför lågt, men att man också samtidigt måste beakta priset för cigaretter i närliggande länder och risken för ökad smuggling av cigaretter. Förändringarna av tobaksskatten innebar att styckeskatten på cigaretter höjdes från 28 öre till 31 öre per cigarett. Andra förändringar var att skatten på rökto bak höjdes från 975 kronor till 1 560 kronor per kilo och skatten på snus från 246 kronor till 336 kronor per kilo. Skatten på rökto bak höjdes för att skatteskillnaden mellan skatten på rökto bak och skatten på cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin skulle minskas. Skattehöjningen på snus motiverades med att det av folkhälsoskäl var motiverat att höja skatten.²⁵

Skatten på olika tobaksvaror höjdes även den 1 januari 2012. Styckeskatten på cigaretter höjdes från 1,27 kronor till 1,40 kronor,²⁶ medan skatten på cigarrer och cigariller höjdes från 1,12 kronor till 1,24 kronor per styck. Övriga höjningar var att skatten på rökto bak höjdes från 1 560 kronor till 1 718 kronor per kilo, skatten på snus höjdes från 336 kronor till 382 kronor per kilo och skatten på tuggtobak höjdes från 402 kronor till 444 kronor per kilo. Förslaget på höjd skatt inkluderar justeringen i skattesatserna för tobak på grund av förändringen i KPI för perioden juni 2010–juni 2011 på 2,74 procent. Omräk-

²⁴ Prop. 2006/07:1.

²⁵ Prop. 2007/08:1.

²⁶ Rådets direktiv 2010/12/EU av den 16 februari 2010 om ändring av direktiven 92/79/EEG, 92/80/EEG och 95/79/EG när det gäller strukturer och skattesatser i fråga om punktbeskattning av tobaksvaror samt av direktiv 2008/118/EG medförde en omläggning av beskattningen av cigaretter. Direktivet medförde en större flexibilitet att tillämpa styckeskatt samt att ta ut minimipunktskatt på cigaretter för att uppnå hälsomålen. Förändringen innebar en så stor andel styckeskatt som möjligt, samtidigt som den värderelaterade skatten sänktes. Det totala skatteuttaget blev således oförändrat. Styckeskatten på cigaretter ökade till 1,27 kronor per cigarett, medan den värderelaterade skatten sänktes från 39,2 procent till 1 procent. Förändringen av skatteuttaget trädde i kraft den 1 januari 2011.

ningen med KPI innebär att styckeskatten på cigaretter höjdes med 3 öre, skatten på snus ökade med 9 kronor per kilo, skatten på cigarrer och cigariller ökade med 3 öre per styck, skatten på röktoak ökade med 43 kronor per kilo och skatten på tuggtoak ökade med 11 kronor per kilo.²⁷

Den senaste tobaksskattehöjningen trädde i kraft den 1 januari 2015. Vid det tillfället höjdes punktskatten på cigaretter, cigarrer, cigariller, röktoak och tuggtoak med 6 procent, medan punktskatten på snus höjdes med 12 procent.²⁸ Detta innebär att styckeskatten på cigaretter höjdes från 1,41 till 1,51 kronor och att styckeskatten på cigarrer och cigariller höjdes från 1,25 kronor till 1,33 kronor. Skatten på röktoak höjdes från 1 732 kronor till 1 841 kronor per kilo och att skatten på tuggtoak höjdes från 448 kronor till 476 kronor per kilo. Höjningen av skatten på snus innebar att priset ökade från 385 kronor till 432 kronor per kilo.²⁹

Flera remissinstanser, t.ex. Folkhälsomyndigheten, Sorad, Yrkesföreningar mot Tobak och Tobaksfakta, tillstyrkte förslaget att höja tobaksskatten 2015. Sorad anförde betydelsen av att förhållandet mellan skatteökningar på cigaretter respektive snus är väl avvägt så att det inte sker en omfördelning till mer skadlig tobakskonsumtion.

Tullverket skrev i sitt remissvar att en höjning av tobaksskatten skapar incitament till ökad privatinförsel och smuggling. Verket anförde att antalet beslagtagna cigaretter uppgick till drygt 45 miljoner i september 2014, vilket ska jämföras med drygt 22 miljoner cigaretter för hela 2013. Smuggling av snus är koncentrerad till införsel från Ålands- och Finlandsfärjorna. En effekt av skattehöjningen på snus är att privatinförseln skulle kunna öka, men då i geografiskt begränsad form.

Swedish Match menade att Finansdepartementets påstående att den skattemässiga effektiviteten skulle vara högre för snus än för cigaretter är felaktigt. Mer specifikt menade företaget att departementet inte inkluderar ett elasticitetsmått för snus vid beräkningen av den varaktiga nettoskatteeffekten, något som görs för cigaretter. Ett annat felaktigt påstående är enligt Swedish Match att snuset inte är utsatt för samma konkurrens som cigaretter när det gäller resandeförsel och att smugglingspotentialen är begränsad. Finansdepartementet anförde emellertid att produktionen av snus domineras av svenska aktörer, vilket gör det svårare att illegalt föra in snus i landet. Swedish Match betonade snusets positiva effekter på folkhälsan i och med att snus är den produkt som visat sig mest effektiv och används mest för att förmå svenskar att sluta röka. Swedish Match menar vidare att skattehöjningarna bör vara kostnadsneutrala, dvs. fördelas lika på de båda kategorierna snus och övriga tobaksprodukter. Slutligen betonar företaget att den viktbaserade modell som används vid punktbeskattnings för snus bör utvärderas och omarbetas. Flera

²⁷ Prop. 2011/12:1.

²⁸ Vid samma tillfälle justerades den särskilda skatt som i vissa fall tas ut vid privat import av alkohol från tredjeland enligt 4 kap. 3 § lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m. samt uttag av skatt enligt 3 kap. 5 a § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.

²⁹ Prop. 2014/15:1.

remissinstanser – Philip Morris AB, British American Tobacco Sweden AB (BAT) och JTI Sweden AB – menade att förslaget kan leda till en ökad illegal marknad och motsätter sig av den anledningen förslaget om höjda cigarettskatter.

Tabellen nedan visar skatthöjningen uppdelad på de olika tobaksslagen, inklusive omräkning med KPI samt mervärdesskatt, som trädde i kraft 2015. KPI ökade med 1,10 procent mellan juni 2011 och juni 2014. För kalenderåret 2015 innebar det att styckeskatten på cigaretter höjdes med 1 öre, punktskatten på snus och tuggtobak höjdes med 1 krona per kilo medan indexhöjningen innebar att skatten på röktoak höjdes med 5 kronor per kilo.³⁰

Tabell 5 Skatthöjning på tobak, uppdelad på de olika tobaksslagen, för tidigare beslutad indexering och föreslagen skatthöjning för 2015

Tobaksprodukt	Indexhöjning	Tobaksskatte- höjning	Totalskatte- höjning
Cigaretter	1 öre/styck	9 öre/styck	10 öre/styck
Cigarer och cigariller	0 öre/styck	8 öre/styck	8 öre/styck
Röktoak	5 kr/kg	104 kr/kg	109 kr/kg
Tuggtobak	1 kr/kg	27 kr/kg	28 kr/kg
Snus	1 kr/kg	46 kr/kg	47 kr/kg

Källa: Prop. 2014/15:1, s. 292.

3.3 Offentligfinansiella effekter av tobaksskatthöjningar

I detta avsnitt redogörs för regeringens bedömning av de offentligfinansiella effekter som de förändrade punktskatterna på olika tobaksprodukter förväntats leda till. I tabellerna nedan redogörs för tre olika effekter, dels den årliga bruttoeffekten, dels den periodiserade nettoeffekten och dels den varaktiga netto-budgeteffekten. Den årliga bruttoeffekten avser den statistiskt beräknade förändringen i intäkterna från den skatt som regeländringen avser utan hänsyn av eventuella indirekta effekter, t.ex. regeländringens påverkan på andra skattebaser och KPI. Den periodiserade redovisningen beaktar olika slag av indirekta effekter på skatteintäkterna och på offentliga utgifter, medan den varaktiga budgeteffekten visar den långsiktiga effekten för offentlig sektor. Skillnader mellan den varaktiga effekten och de periodiserade årliga nettoeffekterna beror bl.a. på en fördröjning när det gäller övervältring av vissa skatter på andra skattebaser. Beräkningen av de offentligfinansiella effekterna av höjd skatt på tobak inkluderar inte justeringen av skattesatserna för tobak till följd av förändringen i KPI.

³⁰ Ibid.

De beräknade offentligfinansiella effekterna av höjningen av minimipunkt-skatten på cigaretter från 90 till 100 procent och skatten på röktobak som började gälla den 1 januari 2006 visas i tabellen nedan.

Tabell 6 Budgeteffekter som regeringen förväntade sig av punktskatteförändringar för tobaksprodukter, bruttoeffekt, periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor 2006–2008 samt varaktiga effekter för offentlig sektor (mnkr)

	Effekt från	Bruttoeffekt	Offentlig sektor per nettoeffekt			
			2006	2007	2008	Varaktig effekt
Höjd tobaksskatt, totalt	1/1 2006	300	320	320	320	320
varav: minimiskatt		200	210	210	210	210
varav: röktobak, från 630 till 770 kr/kg		100	110	110	110	110

Källa: Reg. prop. 2006/07:1.

I tabellen nedan visas den förväntade budgeteffekten av de höjda tobaksskatter som trädde i kraft den 1 januari 2007. Nettoeffekten av de höjda tobaksskatterna beräknades uppgå till 2 520 miljoner kronor 2007.

Tabell 7 Budgeteffekter som regeringen förväntade sig av punktskatteförändringar för tobaksprodukter, bruttoeffekt, periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor 2007–2009 samt varaktiga effekter för offentlig sektor (mnkr)

	Effekt från	Bruttoeffekt	Offentlig sektor per nettoeffekt			
			2007	2008	2009	Varaktig effekt
Höjd tobaksskatt, totalt	1/1 2007	2 050	2 520	2 160	2 160	2 160
varav: cigaretter, styckeskatt från 20 till 28 öre/styck		950	1 190	1 020	1 020	1 020
varav: rök- och tuggtobak, från 770 till 975 resp. 201 till 402 kr/kg		190	190	160	160	160
varav: snus, från 123 till 246 kr/kg		880	1 100	950	950	950
varav: cigarrer och cigariller från 56 till 112 öre/styck		30	40	30	30	30

Källa: Prop. 2006/07:1.

I tabellen nedan visas den förväntade budgeteffekten av de höjda tobaksskatter som trädde i kraft den 1 januari 2008. Nettoeffekten av de höjda tobaksskatterna beräknades uppgå till 1 930 miljoner kronor 2008.

Tabell 8 Budgeteffekter som regeringen förväntade sig av punktskatteförändringar för tobaksprodukter, bruttoeffekt, periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor 2008–2010 samt varaktiga effekter för offentlig sektor (mnkr)

	Effekt från	Bruttoeffekt	Offentlig sektor per nettoeffekt			
			2008	2009	2010	Varaktig effekt
Höjd tobaksskatt, totalt	1/1 2008	1 540	1 930	1 700	1 700	1 700
varav: cigaretter, styckeskatt från 28 till 31 öre/styck		450	570	500	500	500
varav: röktokek, från 975 till 1560 kr/kg		460	570	500	500	500
varav: snus, från 246 till 336 kr/kg		630	790	700	700	700

Källa: Prop. 2007/08:1.

Den förväntade nettoeffekten av de höjda tobaksskatter som trädde i kraft den 1 januari 2012 beräknades uppgå till 870 miljoner kronor 2012. Större delen av den beräknade ökningen av skatteintäkterna antogs bero på ökningen av styckeskatten på cigaretter med 10 öre per styck, nämligen 613 miljoner kronor. Höjningen av skatten på snus beräknades inbringa 241 miljoner kronor i offentligfinansiella nettointäkter. Övriga skattehöjningar beräknades generera knappt 20 miljoner kronor i offentligfinansiella nettointäkter, varav höjningen av skatten på röktokek 15 miljoner kronor och höjningen av skatten på cigaretter/cigariller och tuggtokek 4,4 miljoner kronor. De beräknade intäkterna minskade till 680 miljoner kronor 2013 respektive 720 miljoner kronor 2014. Den varaktiga budgeteffekten beräknades till 730 miljoner kronor.³¹

Tabell 9 Budgeteffekter som regeringen förväntade sig av punktskatteförändringar för tobaksprodukter, bruttoeffekt, periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor 2012–2014 samt varaktiga effekter för offentlig sektor (mnkr)

	Effekt från	Bruttoeffekt	Offentlig sektor per nettoeffekt			
			2012	2013	2014	Varaktig effekt
Höjd tobaksskatt, totalt	1/1 2012	800	870	680	720	730
varav cigaretter, röktokek m.m.			630			
varav: snus			240			

Källa: Prop. 2011/12:1.

De punktskattehöjningar som trädde i kraft 2015 beräknas medföra 900 miljoner kronor i ökade skatteintäkter. Huvuddelen av de offentligfinansiella effek-

³¹ Prop. 2011/12:1.

terna kommer från de höjda punktskatterna på cigaretter och snus. Skattehöjningen på cigaretter beräknas inbringa 540 miljoner kronor i ökade skatteintäkter medan skattehöjningen på snus beräknas inbringa 340 miljoner kronor i ökade skatteintäkter. Höjningen av skatten för de övriga tobaksslagen beräknas inbringa totalt 22 miljoner kronor i ökade skatteintäkter. Punktskattehöjningarna beräknas inbringa 760 miljoner kronor i skatteintäkter 2016. Minskningen beror framför allt på effekten via KPI. Den varaktiga budgeteffekten beräknas till 830 miljoner kronor.³²

Tabell 10 De av regeringen förväntade budgeteffekter av punktskatteförändringar för tobaksprodukter, bruttoeffekt, periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor år 2015–2017 samt varaktiga effekter för offentlig sektor (mnkr)

	Effekt från	Bruttoeffekt	Offentlig sektor per nettoeffekt			
			2015	2016	2017	Varaktig effekt
Höjd tobaksskatt, totalt	1/1 2015	730	900	760	800	830
varav cigaretter, röktaobak m.m.		460	560	480	500	520
varav: snus		270	340	280	300	310

Källa: Prop. 2014/15:1.

³² Prop. 2014/15:1.

4 Konsumtion av alkohol och tobak

Riksdagen har beslutat om målet för folkhälsopolitiken, vilket är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen.³³ Ett av de elva målområdena, som har beslutats av Sveriges riksdag avser alkohol, narkotika, doping, tobak och spel. Monitormätningar av den totala alkoholkonsumtionen har gjorts i 15 år. Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) har sedan 2013 gjort monitorundersökningar av den totala alkohol- och tobakskonsumtionen i Sverige. Undersökningen inkluderar dels den registrerade försäljningen i landet, dels den oregistrerade konsumtionen, som har beräknats med hjälp av frågeundersökningar.

4.1 Konsumtion av alkohol

Den svenska alkoholpolitiken har efter EU-medlemskapet utsatts för hårt tryck. Efter att stegvis ha höjt införselkvoterna för alkoholdrycker så gäller sedan den 1 januari 2004 fri införsel av alkoholdrycker för personligt bruk.³⁴ När alkoholdrycker tas in för kommersiella syften ska punktskatt betalas i Sverige.³⁵ Tullens bedömning om huruvida införseln är att betrakta som personligt bruk eller inte baseras på följande referensnivåer:³⁶

- 10 liter spritdrycker
- 90 liter vin
- 20 liter starkvin
- 100 liter öl.

Det är tillåtet att ta in större volymer alkoholdrycker, men då måste vederbörande kunna visa att mängden är rimlig.

En bild av den totala anskaffningen på nationell nivå erhålls genom att man förutom den registrerade försäljningen också beräknar de oregistrerade delarna av konsumtionen med hjälp av frågeundersökningar. Den registrerade delen av alkoholkonsumtionen består av alkohol som säljs inom landet på Systembolaget, restauranger och livsmedelsbutiker medan den oregistrerade delen består av alkohol som förs in i landet i samband med utlandsresor, s.k. resandeförsel, hemtillverkning och köp via internet och smugglade alkoholdrycker.³⁷

Alkoholkonsumtionen steg kraftigt från 8,82 liter ren alkohol per person 2001 till 10,56 liter ren alkohol per person 2004. Detta motsvarade en ökning på 20 procent. Under perioden 2005 till 2009 sjönk konsumtionen med ca 10

³³ Prop. 2007/08:110

³⁴ Där ingen annan källa anges i avsnittet är informationen hämtad från CAN (2014) och CAN (2015b).

³⁵ SOU 2005:25.

³⁶ Rådets direktiv (2008/118/EG).

³⁷ Se bilaga 1.

procent för att därefter ligga kvar på ungefär samma nivå, dvs. ca 9,5 liter, under de följande två åren. Det följande året skattades konsumtionen till 9,1 liter för att året därefter 2013 öka till 9,9 liter per invånare 15 år och äldre. Denna konsumtionsökning 2013 innebär en ökning med 8 procent jämfört med 2012 och en ökning med ca 4 procent under perioden 2009–2011. Ökningen innebär att konsumtionen under 2013 ökade till ungefär samma nivå som 2008. Den ökade konsumtionen omfattade alla dryckeskategorier, dvs. spritdrycker, starköl och vin. Vin stod för ca 40 procent av svenskarnas alkoholkonsumtion under 2013, följt av starköl med ca 29 procent, sprit med ca 23 procent, folköl med ca 6 procent och cider med ca 2 procent. Jämfört med toppåret 2004 minskade däremot konsumtionen med 6 procent 2013. Under 2014 minskade den totala alkoholkonsumtionen till 9,39 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre. Detta motsvarade en minskning med 4 procent.

Systembolagets andel av alkoholförsäljningen uppgick till 61 procent 2014, vilket var en ökning jämfört med 2013. År 2004 noterades den lägsta andelen för Systembolaget, nämligen 45 procent. Därefter följer resandeförsel med 15 procent, försäljning på restauranger med drygt 10 procent och smuggling av alkohol med drygt 5 procent. Folkölsförsäljningen i livsmedelsbutiker stod för 5 procent av den totala konsumtionen, hemtillverkning för knappt 2 procent och internethandel för 1,4 procent. Resandeförseln har varierat under hela perioden och uppgick till som mest 26 procent 2004. Under perioden 2009–2014 låg resandeförseln på en relativt stabil nivå. CAN konstaterar att köp av smugglade alkoholdrycker har haft de största variationerna under hela mätperioden. Andelen smugglad alkohol trefaldigades mellan 2001 och 2005 för att därefter minska under flera år. Den högsta andelen smugglad alkohol noterades 2005 då den uppgick till 11 procent.

Alkoholinförselutredningen menade att prisets betydelse när det gäller svenskarnas alkoholköp har ökat som en konsekvens av de gradvis höjda och till slut avskaffade införselkvoterna. Det har fått till följd att en allt större andel av den alkohol som konsumeras i Sverige köps utomlands. Den geografiska närheten till billig alkohol i Danmark och Tyskland har framför allt bidragit till en ökad konsumtion av resandeförd alkohol i de södra delarna av landet. Enligt utredningen ökar dessutom graden av organiserad brottslighet bakom den illegala alkoholhanteringen ju längre söderut i landet man kommer.³⁸

Under 2014 bestod den totala alkoholkonsumtionen till 77 procent av registrerad konsumtion och till 23 procent av oregistrerad konsumtion. Den registrerade konsumtionen hade minskat till 7,20 liter per år, dvs. med 2 procent, jämfört med året innan. Den oregistrerade konsumtionen uppgick till 2,19 liter, vilket var en minskning med 10 procent jämfört med 2013.

Enligt CAN-studien minskade såväl resandeförseln som smuglingen något under 2014 jämfört med 2013. CAN konstaterar att under 2014 låg resandeförseln på ungefär samma nivåer som under perioden 2009–2011 och att

³⁸ SOU 2005:25.

köp av smugglade alkoholdrycker låg på ungefär samma nivåer 2014 som under perioden 2010–2012. Hemtillverkningen låg kvar på ungefär samma nivå 2014 som under 2013. Slutligen minskade internhandeln under 2014 jämfört med 2013.

4.2 Konsumtion av tobak

Under 2014 köptes ca 6 miljarder cigaretter i Sverige, vilket motsvarade 738 cigaretter per invånare 15 år och äldre. Detta innebar en minskning jämfört med både 2013 (–3 %) och 2012 (–8 %). Av den totala konsumtionen beräknades att 90 procent av cigaretterna var köpta och beskattade i Sverige (registrerade). Av den oregistrerade införseln beräknades att 8 procent bestod av resandeförsel och 2 procent av smuggling. Enligt undersökningen berodde nedgången mellan 2012 och 2014 framför allt på en sjunkande försäljning av registrerade cigaretter, eftersom det totala antalet köpta oregistrerade cigaretter var relativt oförändrat under dessa år.³⁹

Tabell 11 Totalt antal köpta cigaretter uppdelat på registrerade och oregistrerade delmängder 2012–2014 (miljoner cigaretter)

Delmängd	2012	2013	2014	Andel 2014 (%)	Förändring 2012–2014 (%)	Förändring 2013–2014 (%)
Totalt	6 472	6 103	5 948	100	–8	–3
Registrerade	5 902	5 416	5 362	90	–9	–1
Oregistrerade						
Varav	570	687	586	10	2	–15
Resandeförsel	424	544	468	8	10	–14
Smuggling	146	143	118	2	–20	–17
Antal cigaretter per invånare 15 år och äldre						
Totalt	815	763	738	100	–10	–3
Registrerade	743	677	665	90	–10	–2
Oregistrerade	72	86	73	10	1	–15
varav: resandeförsel	53	68	58	8	9	–15
varav: smuggling	19	18	15	2	–21	–18

Källa: CAN (2015a), s. 8.

Samma år köptes ca 225 miljoner snusdosor i Sverige. Det motsvarade ca 30 dosor per invånare 15 år och äldre, vilket innebar en liten nedgång i konsum-

³⁹ Där ingen annan källa anges i avsnittet är informationen hämtad från CAN (2015a).

tionen jämfört med 2012 (-7 %) och 2013 (-1 %). Merparten, nästan 98 procent, var snus som köpts och beskattats i Sverige (registrerats). Den oregistrerade införseln bestod av resandeförsel (2 %) och smuggling (0,4 %). Att köpet av snus minskade mellan 2012 och 2014 beror dels på en sjunkande förbrukning av registrerat snus, dels på att köpet av oregistrerat snus minskade.

Olika uppskattningar har gjorts av den oregistrerade konsumtionen av olika varor, framför allt cigaretter. Sorad uppskattade i en rapport att den oregistrerade konsumtionen av cigaretter 2012 utgjorde knappt 5 procent av den totala konsumtionen.⁴⁰ Handelns Utredningsinstitut uppskattade att andelen oregistrerad cigarettkonsumtion, inklusive s.k. illicit whites⁴¹, uppgick till 13,4 procent av den totala konsumtionen 2013. Det innebär 1,5–1,6 miljarder kronor per år i förlorade skatteintäkter för den svenska staten. Andelen obeskattade cigaretter som konsumerades i Sverige minskade därmed med 1,1 procent jämfört med året innan.⁴²

Enligt CAN har andelen oregistrerade cigaretter varit relativt oförändrad sedan 2012. Undersökningarna visar att den oregistrerade andelen cigaretter är betydligt lägre än för alkohol. Den oregistrerade andelen har för alkohol legat på drygt 20 procent under senare år, vilket ska jämföras med motsvarande siffra för cigaretter som ligger kring 10 procent. Tullens beslag av 47 miljoner cigaretter 2014 uppgår till 40 procent av skattningen av det totala antalet smugglade cigaretter.⁴³ Det tyder enligt CAN på att skattningen av illegala cigaretter underskattas, även om metodiken har räknat upp svaren för att beakta underrapporteringen.⁴⁴

Tabell 12 Totalt antal köpta snusdosor uppdelat på registrerade och oregistrerade delmängder 2012–2014 (miljoner dosor)

Delmängd	2012	2013	2014	Andel 2014 (%)	Förändring 2012–2014 (%)	Förändring 2013–2014 (%)
Totalt	243	229	225	100	-7	-1
Registrerad försäljning	236	220	5 362	90	-9	-
Oregistrerad försäljning	7	9	5	2	-21	-43
Antal dosor per invånare 15 år och äldre						
Totalt	31	29	28	100	-9	-3
Registrerade	30	28	27	98	-8	-1

⁴⁰ Sohlberg, T. (2012).

⁴¹ Det vill säga cigaretter som säljs till ett så lågt pris att det föreligger misstanke att skatt inte betalats. Andelen illicit whites beräknas utgöra 0,8 procent av den totala konsumtionen av cigaretter i Sverige.

⁴² Gabrielsson, Blom, Bolin (2013).

⁴³ Det motsvarar enligt CAN 8 procent av den totala mängden oregistrerade cigaretter.

⁴⁴ CAN (2015a).

Delmängd	2012	2013	2014	Andel 2014 (%)	Förändring 2012–2014 (%)	Förändring 2013–2014 (%)
Oregistrerade	0,8	1,1	0,6	2	–22	–43
Varav Resan- deinförsel	0,7	1,0	0,5	2	–27	–43
Smuggling	0,1	0,1	0,1	0,4	+11	+11

Källa: CAN (2015a), s. 9.

I genomsnitt hade en fjärdedel (24 %) av Sveriges befolkning (17–84 år) använt tobak vid minst något tillfälle den senaste månaden 2014. Tobaksanvändningen i Sverige minskade därmed med 3 procent mellan 2007 och 2014. Det är främst andelen rökare som sjönk. Under senare period minskade kvinnorna sin tobakskonsumtion mer än männen. Till följd av det var andelen rökare ungefär lika stor bland männen och kvinnorna 2014. Inkluderas andelen snusare var andelen tobaksanvändare nästan dubbelt så stor bland männen som bland kvinnorna.

Andelen som röker dagligen minskade från 16 till 11 procent mellan 2004 och 2012. Under samma tidsperiod minskade andelen som snusar dagligen marginellt från 12 till 11 procent. Den registrerade konsumtionen av cigaretter minskade med ca 15 procent under perioden medan den för snus minskade med 8 procent.⁴⁵

⁴⁵ Prop. 2014/15:1.

5 Beräkningskonventioner för alkohol- och tobaksskatt

Skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet har fr.o.m. 1997 publicerat konventioner som används för redovisning och beräkning av offentligfinansiella effekter vid förändrade skatte- och avgiftsregler. Syftet med beräkningskonventionerna har varit att utveckla en öppen och konsistent metodik för beräkning och redovisning av offentligfinansiella effekter. Nedan redogörs för de metoder och antaganden som har använts för att beräkna de offentligfinansiella effekterna av förändrade alkohol- och tobaksskatter i beräkningskonventionerna 2016.⁴⁶

5.1 Alkoholskatt

Studier av pris- och skatteinstrument påvisar att det finns ett negativt förhållande mellan priset på och försäljningen av alkohol. En ökning av alkoholskatten leder till en minskning av alkoholförsäljningen och vice versa. Priset uppges vara den allra viktigaste bestämningsfaktorn för alkoholförsäljningen.⁴⁷

Konsumtionen av alkoholvaror inkluderar registrerad konsumtion (Systembolagets och restaurangernas försäljning) och oregistrerad konsumtion (exempelvis resandeförsel och smuggling). En given förändring av alkoholbeskattningen antas på kort sikt inte förändra den totala konsumtionen av alkoholhaltiga drycker. Däremot förväntas en förändring av den inhemska alkoholbeskattningen ge upphov till en substitutionseffekt där andelen registrerad respektive oregistrerad konsumtion av alkoholvaran påverkas. Denna substitution beaktas vid beräkningen av den offentligfinansiella effekten av förändrade alkoholskatter. En höjning av den inhemska alkoholskatten leder till en substitution från inhemsk konsumtion till oregistrerad konsumtion med minskade skatteintäkter som följd.

Andra antaganden i konventionen är att en skatteförändring för en viss alkoholvara inte ger upphov till någon förändring av konsumtionen av andra alkoholvaror samt att en skatteförändring i Sverige får fullt genomslag på de inhemska konsumentpriserna. En förändrad punktskatt påverkar statens intäkter från mervärdesskatt, eftersom mervärdesskatten är en värdelaterad skatt som utgår från priset inklusive punktskatten. En ökning av den oregistrerade konsumtionen leder till minskade skatteintäkter. Förändringar i punktskatten på en vara som ingår i hushållens privata konsumtion ger upphov till en effekt på den allmänna prisnivån (KPI-effekten). Vid beräkningar av KPI-effekten

⁴⁶ Regeringskansliet (2015).

⁴⁷ SOU 2005:25.

ska prisförändringen beaktas inklusive mervärdesskatteeffekten. Mervärdesskatteeffekten uppkommer redan första året, medan KPI-effekten normalt börjar med ett års eftersläpning.

Figur 1 Beräkningar av skatteeffekter av förändrade punktskatter

$\text{Bruttoeffekt} = \text{Volym} * \text{Skattesatsförändring}$ $\text{Mervärdesskatteeffekt} = \text{Bruttoeffekt} * \text{Mervärdesskattesats}$ $\text{Bruttoeffekt} + \text{Mervärdesskatteeffekt} \Rightarrow \text{KPI-effekt}$ $\text{Nettoeffekt} = \text{Bruttoeffekt} + \text{Mervärdesskatteeffekt} + \text{KPI-effekt}$

Källa: Regeringskansliet (2010).

För att beräkna hur mycket den registrerade konsumtionen förändras till följd av att den oregistrerade konsumtionen påverkas av förändrade priser i Sverige används en elasticitet på 0,7 för sprit och 0,5 för alla andra alkoholdrycker. Elasticiteten innebär att om det inhemska priset på registrerade alkoholvaror minskar med 1 procent ökar den inhemska registrerade konsumtionen av alkoholsorterna exklusive sprit till följd av en minskad oregistrerad konsumtion med 0,5 procent. Information om minskad inhemsk försäljning på grund av sänkt punktskatt på sprit i Danmark i oktober 2003 har använts för att skatta elasticiteten. Vid det tillfället sänktes spritskatten i Danmark med 45 procent.⁴⁸ En korsprisseffekt uppstod, vilket innebar att den svenska inhemska konsumtionen påverkades av prisförändringen i Danmark. Korspriselastisiteten beräknas som kvoten av den procentuella förändringen av inhemsk registrerad konsumtion och den procentuella prisförändringen i Danmark och skattades till mellan 0,25 och 0,5. Resultatet bedöms ligga i linje med de elasticiteter som används för alkoholdrycker i beräkningskonventionerna.

5.2 Tobaksskatt

Budgeteffekter av förändrade punktskatter på olika tobaksvaror beräknas på liknade sätt som en förändring av alkoholskattesatsen. En substitution mellan inhemsk registrerad konsumtion och oregistrerad konsumtion uppkommer vid en prisförändring. Vidare antas att den totala konsumtionen av tobaksprodukter är oförändrad på kort sikt vid förändrade tobaksskatter.

Finansdepartementet uppger att ett flertal studier har skattat egenpriselastisiteten för cigaretter i industrialiserade länder till mellan -0,25 och -0,5, dvs. att en skattehöjning med 10 procent leder till en försäljningsminskning med

⁴⁸ SOU 2005:25. Syftet med spritskattesänkningen uppnåddes, dvs. att undvika den ökade gränshandel av spritdrycker som den fria införseln för eget bruk som började gälla den 1 januari 2004 och avskaffandet av den s.k. 24-timmarsregeln förväntades medföra. 24-timmarsregeln innebar att danskarna inte fick föra in någon sprit till Danmark vid kortare resor än 24 timmar. Införseln av sprit minskade marginellt från ca 7 miljoner liter till 6,75 miljoner liter. Även införseln av öl och vin minskade något mellan 2003 och 2004. En oförändrad spritskatt beräknades leda till en ökning av införseln av sprit med ca 80 procent samtidigt som den inhemska spritförsäljningen beräknades sjunka med cirka en tredjedel.

2,5–5 procent. Egenpriselasticiteten visar hur konsumtionen av en vara påverkas av en prisförändring på den specifika varan. Baserat på dessa skattningar utgår beräkningskonventionen från en elasticitet på $-0,2$ för cigaretter och rök- tobak, dvs. att en prishöjning på 1 procent minskar konsumtionen av registre- rade cigaretter och rök- tobak med 0,2 procent på grund av ökad substitution. Motsvarande elasticitet för snus skattas till $-0,1$. Egenpriselasticiteten antas vara 0 för cigarrer och tuggtobak, dvs. att en prisförändring inte påverkar kon- sumtionen av dessa produkter.⁴⁹

5.3 Beräkningskonventioner 2005–2015

I detta avsnitt redogörs kortfattat för vilka elasticiteter som har använts i be- räkningskonventionerna under perioden 2005–2015.⁵⁰

I beräkningskonventioner för 2005 betonas att bedömningar av efterfråge- effekterna i princip bör baseras på skattningar av efterfrågans priselasticitet. En priselasticitet på 0,92 användes för alkohol. Elasticiteten baserades på skattningar av den inhemska efterfrågans priskänslighet när införselreglerna utgjorde en bindande restriktion på hushållens val mellan inhemska inköp och privatinförsel. Det konstateras att det därför finns skäl att anta priselasticiteten på alkohol som säljs i Sverige är betydligt över 1. I beräkningskonventioner för 2006 konstateras att det saknas skattningar av efterfrågans priselasticitet som baseras på förhållanden som inkluderar möjligheterna till privatinförsel. Den priselasticitet som användes var 0,80. Liksom för året innan baserades denna skattning av elasticiteten på uppgifter som gällde när införselreglerna var en bindande restriktion.

En förändring gjordes i beräkningskonventioner för 2007 då man i stället valde att använda en korselasticitet för att beräkna omfattningen av hur mycket privatinförseln påverkas av förändrade priser i Sverige. Sänkningen av skatten på sprit i Danmark gav upphov till en korspriselasticitet på mellan $+0,25$ och $+0,5$. Därav följde att en korspriselasticitet på $+0,5$ användes i beräkningskon- ventionerna. Denna korselasticitet ansågs också vara den mest realistiska i del- betänkandet från Alkoholinförselutredningen.⁵¹ Denna korselasticitet refereras återkommande till i beräkningskonventionerna för åren 2008–2014. I beräk- ningskonventioner för 2014 refereras till en artikel som studerar hur prisför- ändringar på alkohol i Danmark påverkar gränshandeln i Sverige. Artikeln vi- sar på en korspriselasticitet för öl på omkring 0,35 nära gränsen mellan Sverige och Danmark och 0,2 längre ifrån gränsen.⁵² Finansdepartementet menar att detta resultat ligger i linje med den korspriselasticitet på 0,5 som användes i beräkningskonventionerna.

⁴⁹ En s.k. perfekt oelastisk efterfrågan.

⁵⁰ Beräkningskonventioner för åren 2005–2015.

⁵¹ SOU 2004:86.

⁵² Asplund m.fl. (2007).

I beräkningskonventionen för 2015 används en elasticitet på $-0,5$ för alla alkoholdrycker exklusive sprit där en elasticitet på $-0,7$ används. I konventionen refereras till en studie som undersöker hur prisförändringar på alkohol i Danmark påverkar gränshandeln i Sverige. Studien visar att korselasticiteten för öl ligger på ca $0,35$ närgränsen mellan Sverige och Danmark och $0,2$ längre ifrån gränsen.

Enligt beräkningskonventioner för 2005 och 2006 refereras till internationella studier som uppskattar att priskänsligheten för efterfrågan på tobaksprodukter generellt sett ligger kring $-0,4$ för vuxna rökare. Ingen specificering görs av elasticiteterna för olika tobaksprodukter i beräkningskonventionerna för åren 2007 och 2008.

I beräkningskonventioner för 2009 skriver Finansdepartementet att den priselasticitet som används vid beräkningar av förändrade cigarettpriser ligger på $-0,4$ och är uppskattad av Världsbanken. Finansdepartementet anger att samma priselasticitet används vid beräkningar av förändrat pris på snus, medan beräkningar av förändrat pris på rulltobak använder priselasticiteten $-0,8$. Dessa priselasticiteter refereras återkommande till i beräkningskonventionerna för åren 2010–2011. I beräkningskonventionerna för 2012 konstateras att det inte finns någon tillförlitlig uppskattning när det gäller priselasticiteten på snus. Priselasticiteterna för övriga tobaksslag är oförändrade. För 2013 och 2014 skriver Finansdepartementet att det inte finns några tillförlitliga priselasticiteter för snus, cigarrer och tuggtobak. Av den anledningen antogs oförändrade kvantiteter för dessa tobaksslag vid en prisförändring. Priselasticiteten på cigarett och röktobak låg kvar på $-0,4$ respektive $-0,8$.

I beräkningskonventionen för 2015 justerades elasticiteterna. För cigarett och röktobak användes en elasticitet på $-0,2$ och för snus $-0,1$. Oförändrade kvantiteter antogs gälla för cigarrer och tuggtobak vid en prisförändring.

5.4 Studier om priselasticiteter för alkohol och tobak

5.4.1 Alkohol

Enligt Alkoholinförelutredningen har ingen annan alkoholpolitisk kontrollåtgärd blivit föremål för så många undersökningar som pris- och skatteinstrument. Som tidigare nämnts visar studierna på ett negativt förhållande mellan priset på och försäljningen av alkohol, dvs. att en höjning av alkoholskatten leder till en minskning av alkoholförsäljningen medan en sänkning av alkoholskatten leder till en ökning av alkoholförsäljningen, dvs. efterfrågan på alkohol är priskänslig.⁵³

Tidigare översikter av priselasticiteten för alkohol visar på en stor skillnad i skattningarna. Priselasticiteter kan inte antas vara konstanta parametrar. Den stora skillnaden antas bero på flera orsaker – en faktisk variation i priskänsligheten mellan länder och inom länder, olika alkoholdrycker och beroende på tidsperioden samt skillnader i t.ex. modellval och datakvalitet. Skillnaderna i

⁵³ SOU 2005:25.

de skattade priselasticiteterna i olika studier mellan Sverige, Norge och Finland är relativt små och osystematiska.⁵⁴ En studie i vilken man skattade priselasticiteterna för olika alkoholdrycker för perioden 1978–1988 kom fram till att elasticiteten för sprit var $-0,9$, vin $-0,9$ och öl $-1,3$.⁵⁵ En studie som omfattade perioden 1985–1995 kom fram till att elasticiteterna var $-1,03$ för sprit, $-0,92$ för vin och $-0,8$ för öl.⁵⁶ Priselasticiteten för öl varierade t.ex. mellan 0 och -3 i en studie.⁵⁷

Enligt Alkoholinförelutredningen erbjuder svenska data goda metodologiska förutsättningar för att skatta priselasticiteten för alkohol. En fördel är den höga kvaliteten och detaljrikedomen i data om försäljning och priser. En annan fördel är att priserna inte sätts med hänsyn till efterfrågan, dvs. att priserna kan antas vara exogena.⁵⁸

Alkoholinförelutredningen initierade en studie där priselasticiteter för Systembolagets försäljning av olika alkoholdrycker beräknades. Med ett undantag var de skattade elasticiteterna statistiskt signifikanta och med förväntat tecken. Priselasticiteten för starköl för perioden 1995 t.o.m. första kvartalet 2004 skattades till ca $-0,55$. Det innebär sålunda att en höjning av priset på starköl med 10 procent leder till en försäljningsminskning med 5,5 procent. Som framgår av tabellen nedan så var priselasticiteten markant svagare jämfört med perioden 1984–1994. Priselasticiteten under den perioden skattades till $-1,4$.

Priselasticiteten för vin beräknades till $-0,81$, dvs. att en prissänkning med 10 procent leder till en försäljningsökning med 8,1 procent. Elasticiteten beräknades således ligga på samma nivå jämfört med den tidigare perioden ($-0,6$). Priselasticiteten för sprit skattades till $-1,2$ för den tidiga perioden. Det konstaterades att den lägre skattningen låg närmare de resultat som hade redovisats för andra länder. Den förändrade skattningen kan bero på att den markanta skattesänkningen januari 1997 sänkte ölpriset till en nivå där prisvariationer får svagare effekt. En annan förklaring kan vara att öl alltmör har kommit att betraktas som en vardagsvara, vilket innebär att efterfrågan har blivit mindre priskänslig. Den begränsade variationen i realpriset på sprit antas vara förklaringen till varför elasticiteten är obetydlig för perioden efter 1994.

Tabell 13 Skattade priselasticiteter på alkohol för olika perioder

	Kvartalsdata	Kvartalsdata
	1 kv. 1984–4 kv. 1994	1 kv. 1995–1 kv. 2004
Öl	$-1,36^{***}$	$-0,55^*$
Vin	$-0,62^{**}$	$-0,81^*$
Sprit	$-1,16^{***}$	$-0,34$

*** $p < 0,001$; ** $p < 0,01$; * $p < 0,05$; (*) $p < 0,10$

Källa: SOU 2005:25 bilaga 6.

⁵⁴ Mäkelä m.fl. (2002).

⁵⁵ Assarsson (1991).

⁵⁶ Berggren (1997).

⁵⁷ SOU 2005:25 bilaga 6 Priselasticiteten för alkohol 1984–2003.

⁵⁸ SOU 2005:25.

I studien beräknades också korselasticiteter, dvs. hur mycket efterfrågan på en typ av dryck förändras när priset på en annan typ av dryck ändras med 1 procent. Studien visade inte på några signifikanta korselasticiteter i de gjorda tids-serieanalyserna.

Utredningen menade att prisets betydelse för svenskarnas alkoholinköp har ökat som en konsekvens av de avskaffade införselkvoterna. Detta innebär att möjligheterna för ett enskilt land som Sverige att föra en självständig skattepolitik försvåras. En allt större andel av den konsumerade kvantiteten alkohol i Sverige har införskaffats utomlands. Det har fått till följd att betydelsen av internationellt sett höga svenska alkoholpriserna för att begränsa konsumtionen har minskat i takt med de förändrade införselkvoterna. Pris- och skatteinstrumentet har framför allt tappat i betydelse i södra Sverige. Konsumtionen av resandeinförd alkohol i Skåne är på grund av den geografiska närheten till Danmark och Tyskland betydligt större än konsumtionen av alkohol som köpts på Systembolaget och restauranger. Detta beror på en kombination av att det i dag i princip råder fri införsel av alkoholhaltiga drycker och att dessa länder har lägre alkoholpriser. Utredningen konstaterar att denna utveckling har lett till att den totala alkoholkonsumtionen har ökat i hela landet, samt att ökningen har varit störst i Skåne och minst i norra Sverige. Enligt detta resonemang följer att en skattehöjning på alkohol innebär att köp av alkoholdrycker i Sverige kommer att minska, samtidigt som resandeinförseln kommer att öka.⁵⁹

Asplund m.fl. utgör en central referensstudie av alkoholförsäljningens pris-känslighet för svenska förhållanden i relation till omvärlden ur ett fiskalt perspektiv. I studien skattas priselasticiteter vid försäljningen av alkoholdrycker i Sverige för perioden 1995 till 2004, med särskilt fokus på korspriselasticitet för gränsöverskridande handel.⁶⁰ I studien används försäljningsdata från Systembolaget för att uppskatta hur känslig försäljningen är i förhållande till priser i utlandet, samt avståndet till gränsen. Skattningarna visar att priselasticiteterna är högst för sprit (-1,291), något lägre för öl (-0,917) och lägst för vin (-0,239). Enligt författarna ligger resultaten i nivå med tidigare skattningar. Samtidigt poängterar författarna att elasticiteterna endast ska tolkas som ett genomsnitt över hela landet och att de är högre nära gränsen där det finns ett nära substitut, dvs. inköp av alkohol utomlands, men också att det finns en kvardröjande effekt flera hundra kilometer inåt landet.

I studien konstateras att prisförändringar i utlandet kan medföra betydande konsekvenser för skatteintäkterna. Sänkningen av den danska spritskatten i oktober 2003 uppskattades minska de svenska skatteintäkterna på spritdrycker med 2,2 procent, vilket motsvarar 141 miljoner kronor. Mer än en fjärdedel av de minskade skatteintäkterna koncentrerades till områden inom en radie av 100 kilometer från den danska gränsen. Två tredjedelar av intäktsminskningen skedde i kommuner inom en radie på 300 kilometer från den danska gränsen.

⁵⁹ I den studie av priselasticiteterna som Alkoholinförselutredningen initierade fann man emellertid att resultaten inte gav något stöd för hypotesen att det skulle finnas någon geografisk variation för priselasticiteten, dvs. att efterfrågan skulle vara mera pris känslig i södra Sverige till följd av närheten till Danmark och Tyskland.

⁶⁰ Asplund m.fl. (2007).

Samtidigt visar beräkningar att en skattesänkning på sprit för att matcha den danska skattesänkningen skulle ha minskat skatteintäkterna med 13,3 procent. Det motsvarar 646 miljoner kronor, varav huvuddelen 611 miljoner kronor härrör från minskade alkoholskatteintäkter och 35 miljoner från minskade momsskatteintäkter.

Handelns utredningsinstitut (HUI) gjorde på uppdrag av Sprit & Vinleverantörsföreningen (SVL) en uppdatering av den studie som gjordes av Asplund m.fl., med försäljningsdata för perioden efter 2004.⁶¹ SVL initierade studien eftersom man ansåg att CAN:s monitorundersökningar av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige är behäftade med fel. SVL anser att den oregistrerade konsumtionen underskattas i frågeundersökningarna.⁶² I artikeln motiverar HUI studien med att de sista undantagen från EU:s införselbestämmelser slopades den 1 januari 2004 och att det har blivit tillåtet att föra in hur stora kvantiteter alkohol som helst så länge det är för privat bruk. Dessutom har internetförsäljningen av alkohol ökat under den senaste femårsperioden. Alternativa försäljningskanaler för import från utlandet kombinerat med slopade kvantitativa restriktioner gör det enklare att importera alkohol från utlandet. Det borde, enligt HUI, innebära att den inhemska försäljningen blir mer priskänslig. Man kan därför förvänta sig att priselasticiteterna har ökat i jämförelse med de resultaten som Asplund m.fl. presenterade, vilket i förlängningen skulle innebära skattemässiga effekter av skatteförändringar på alkoholhaltiga drycker. Syftet med HUI:s studie var således att replikera studien den studie som gjordes av Asplund m.fl. med nya data som täcker perioden 2006–2013 och undersöka om priselasticiteterna har förändrats under de senaste tio åren och om så är fallet hur det har påverkat skatteintäkterna.⁶³

HUI refererar till den studie som gjordes av Asplund m.fl. I den studien, som använder försäljningsdata för perioden 1995 till 2004, skattas egenpriselasticiteten för sprit till $-1,3$, öl till $-0,9$ och vin till $0,3$. Dessa skattningar kan jämföras med de skattningar för de olika alkoholdryckerna som Hortlund och Mihaescu kommer fram till i sin studie. En jämförelse mellan de skattade egenpriselasticiteterna för olika dryckesslag i de två studierna visas i tabellen nedan.

Tabell 14 Jämförelse mellan elasticiteter för alkohol

	Sprit	Vin	Öl
Egenpriselasticitet (Hortlund och Mihaescu, HUI)	-1,36	-1,64	-1,02
Egenpriselasticitet (Asplund m.fl.)	-1,29	-0,24	-0,92

⁶¹ Hortlund och Mihaescu (2015).

⁶² HUI och SVL, intervju 2015-09-23.

⁶³ Ett metodologiskt problem var enligt HUI att Systembolaget inte ville lämna ut försäljningsstatistik på kommunalnivå respektive försäljning av alkohol per månad. Denna statistik fanns tillgänglig i den studie som gjordes av Asplund m.fl.

	Sprit	Vin	Öl
Korselasticitet (Hortlund och Mihaescu)	0,26	0,28	0,20
Korselasticitet (Asplund m.fl.)	0,32	0,17	0,47

Källa: Hortlund och Mihaescu (2015), s. 10

Det kan konstateras att de skattade priselasticiteterna i den studien som täcker perioden 2006–2013 i stort sett kommer fram till samma resultat som den studie som omfattade perioden 1995–2004. Samtidigt kan det konstateras att egenpriselasticiteterna för vin, sprit och öl ligger något över de skattningar som gjordes i studien av Asplund m.fl. Som framgår av tabellen ovan varierar priselasticiteterna med mellan $-1,02$ och $-1,64$. Författarna konstaterar att de skattade priselasticiteterna är högre än 1 och att de ligger närmare den övre gränsen för andra studier där man har skattat priselasticiteterna för olika alkoholdrycker. Studien visar att utländska priser har en stor inverkan på den volym alkoholdrycker som säljs i Sverige.

De skattade korspriselasticiteterna visar att en ökning av priset i närliggande länder med 1 procent i genomsnitt leder till en ökning av den sålda kvantiteten med 0,26 procent för sprit, 0,28 procent för vin och 0,20 procent för öl. Enligt studien går det inte att påvisa att avståndet till utlandet är lika viktigt, vilket har antytts i andra studier.

Hortlund och Mihaescu lyfter framför allt fram tre resultat i sin studie jämfört med de resultat som presenteras i Asplund m.fl. För det första är de skattade priselasticiteterna högre för alla alkoholdrycker i deras studie. Det kan delvis antas bero på att införselkvoterna för alkoholdrycker stegvis har avskaffats och att sedan den 1 januari 2004 gäller i princip fri införsel av alkoholdrycker för personligt bruk. Den största skillnaden gäller för vin där deras skattade priselasticitet är $-1,64$, dvs. väsentligt högre än den tidigare skattningen på $-0,24$. En förändring av vinkonsumtionen har således skett under den senaste tioårsperioden, t.ex. ökad internetförsäljning och bag-in-box-konsumtion, vilket har inneburit att egenpriselasticiteten har förändrats. Författarna konstaterar att de förändrade priselasticiteterna i sin tur kan påverka de förväntade skatteintäkterna. För det andra ligger korspriselasticiteterna vid gränsen på ungefär samma nivå i bägge studierna. För det tredje förefaller det som om effekten av avståndet till gränsen praktiskt taget har ingen effekt på efterfrågans korspriselasticitet.

I bilaga 2 redogörs för tre beräkningar av hur skatteintäkterna förändras vid en skattehöjning på alkohol i nivå med den som trädde i kraft den 1 januari 2014 med olika egenpriselasticiteter på öl, vin och sprit.⁶⁴ De egenpriselasticiteter som används vid beräkningarna är dels egenpriselasticiteten på 0,5 som används enligt Finansdepartementets beräkningskonventioner, dels de egenpriselasticiteterna som Hortlund och Mihaescu har skattat i sin studie. Egenpriselasticiteterna är $-1,0$ för öl, $-1,6$ för vin och $-1,4$ för sprit.

⁶⁴ Hortlund och Mihaescu (2015).

Som framgår av tabellen nedan minskar försäljningsvolymen av öl med 1,3 procent givet en priselasticitet på $-0,5$ och med 2,5 procent givet en priselasticitet på $-1,0$. Skatteintäkterna ökar med 3,8 procent med en priselasticitet på $-0,5$ och 2,5 procent med en priselasticitet på $-1,0$. Förändringen i skatteintäkterna med en elasticitet $-1,0$ uppgår således till 65 procent av förändringen av skatteintäkterna med en priselasticitet på $-0,5$. När det gäller försäljningsvolymen påverkas försäljningen av vin i högre utsträckning då den använda priselasticiteten är högre för vin jämfört med öl. Detta innebär i sin tur att skillnaden i skatteintäkter mellan de två beräkningarna där olika priselasticiteter används ökar. Slutligen så innebär kombinationen av en hög priselasticitet för sprit och det faktum att skatten utgör en så stor andel av priset på varan att skatteintäkterna de facto kan minska. Skattehöjningen är i exemplet således kontraproduktiv ur en strikt skattesynpunkt.

Tabell 15 Förändring av skatteintäkter på alkohol givet olika egenpriselasticiteter

	Öl		Vin		Sprit	
	$\epsilon=0,5$	$\epsilon=1,0$	$\epsilon=0,5$	$\epsilon=1,6$	$\epsilon=0,5$	$\epsilon=1,4$
Försäljningsvolym	-1,3 %	-2,5 %	-0,9 %	-3,0 %	-0,4 %	-1,0 %
Skatteintäkter	-3,8 %	2,5 %	3,6 %	1,4 %	0,56 %	-0,11 %
Förändring i skatteintäkter ($\epsilon=1,0, 1,6$ resp. $1,4$) i procent av förändringen av skatteintäkter ($\epsilon=0,5$)		65 %		39 %		-19 %

Källa: Siffror hämtat från Hortlund och Mihaescu (2015).

Hortlund och Mihaescu har jämfört de faktiska och förväntade förändringarna i skatteintäkter med hänsyn tagen till de skattehöjningar som trädde i kraft den 1 januari 2014. Deras beräkning visar att den faktiska förändringen i skatteintäkter uppgick till 60–75 procent av den förväntade förändringen i skatteintäkter, dvs. i detta fall Finansdepartementets prognos i budgetpropositionen för 2014. Detta kan, enligt författarna, bero på att priselasticiteterna på alkohol i realiteten är väsentligt högre än de skattningar som Finansdepartementet använder sig av när det beräknar de offentligfinansiella effekterna vid förändrade alkoholskatter.

5.4.2 Tobak

Världsbanken säger att skattningarna av egenpriselasticiteterna varierar mellan olika studier, men att det finns rimliga bevis på att egenpriselasticiteterna

är högre i länder med låg- och medelinkomst än i höginkomstländer. Den kortsiktiga egenpriselasticiteten i höginkomstländer är $-0,4$, medan den genomsnittliga elasticiteten i låg- och medelinkomstländer ligger på $-0,8$.⁶⁵

Enligt Chaloupka visar uppgifter från länder, oberoende av inkomstnivåer, att prisökningar på cigaretter är ett mycket effektivt instrument för att minska efterfrågan. I genomsnitt kan en prisökning på 10 procent på ett paket cigaretter förväntas minska efterfrågan på cigaretter med ca 4 procent i höginkomstländer och med ca 8 procent i låg- och medelinkomstländer, dvs. egenpriselasticiteten är $-0,4$ i höginkomstländer som Sverige.⁶⁶ Flertalet studier som skattar egenpriselasticiteten på cigaretter för höginkomstländer hamnar i intervallet $-0,25$ till $-0,5$. Flertalet av studierna hamnar kring $-0,4$.⁶⁷

I en studie analyserade Becker, Grossman och Murphy efterfrågans priselasticitet på cigaretter på kort och lång sikt. Studien omfattade alla delstater i USA under perioden 1955–1985. Författarna konstaterar att det finns en tydlig skillnad mellan elasticiteten på kort och lång sikt. Elasticiteten på kort sikt skattades till $-0,4$ medan den långsiktiga elasticiteten var i princip dubbelt så hög, nämligen $-0,76$.⁶⁸

Detta resultat bekräftades i en studie som omfattade elva europeiska länder, däribland Sverige. Den period som studeras var 30–60 år fram till 2009. Den svenska statistiken omfattar perioden 1955–2009 och konsumtionen av snus studerades specifikt. Resultaten visade att den kortsiktiga priselasticiteten för cigaretter låg på mellan $-0,30$ och $-0,40$ i majoriteten av länderna. När det gäller konsumtionen av snus i Sverige låg den estimerade kortsiktiga priselasticiteten på $-0,24$ och för pip- och cigarettobak i Finland på $-0,43$. Den långsiktiga priselasticiteten uppvisade på grund av tekniska orsaker större variation och mindre reliabilitet än den kortsiktiga elasticiteten. Elasticiteten hamnade i flertalet fall mellan $-0,21$ och $-1,49$, med ett typiskt värde på ca $-1,0$.⁶⁹

Författarna förväntade sig att en prisökning på snus skulle leda till en ökad konsumtion av cigaretter och likaledes att en prisökning på cigaretter skulle leda till en ökad konsumtion av snus. De två produkterna förefaller emellertid inte utgöra substitut till varandra då den estimerade korspriselasticiteten för cigaretter varierade från $-0,193$ till $-0,563$ medan korspriselasticiteten för snus varierade från $-0,131$ till $-1,487$. Den kortsiktiga priselasticiteten för cigaretter skattades till $-0,40$ och $-0,24$ för snus. Författarna konstaterar att tidigare studier har skattat den kortsiktiga priselasticiteten på cigaretter i Sverige till $-0,15$ till $-0,89$, medan den långsiktiga priselasticiteten har hamnat i intervallet $-0,65$ till $-1,03$.⁷⁰

Swedish Match/SMD Logistics elasticitetsberäkningar där skattehöjningarnas storlek jämförs med utvecklingen för den registrerade konsumtionen över tid visar att elasticiteten blivit mer negativ för snus och mindre negativ för

⁶⁵ Världsbanken (1999).

⁶⁶ Chaloupka (1999a).

⁶⁷ Chaloupka (1999b) och Chaloupka m.fl. (2015).

⁶⁸ Becker m.fl. (1994).

⁶⁹ Nguyen m.fl. (2012).

⁷⁰ Ibid.

cigaretter. I tabellen nedan visas elasticitetsberäkningar för snus och cigaretter för olika tidsperioder. För perioden 2007 till 2013 är elasticitetstalen i samma storleksordning för snus (-0,33) och cigaretter (-0,30).⁷¹

Tabell 16 Swedish Match elasticitetsberäkningar för snus och cigaretter 2003-2013

Snus elasticitet			
	Startår	Slutår	Elasticitet
	2003	2013	-0,19
	2004	2013	-0,20
	2005	2013	-0,17
	2006	2013	-0,21
	2007	2013	-0,33
Cigarett elasticitet			
	Startår	Slutår	Elasticitet
	2003	2013	-0,48
	2004	2013	-0,42
	2005	2013	-0,35
	2006	2013	-0,40
	2007	2013	-0,30

Källa: Swedish Match (2014), s. 21.

Revisionsfirman KPMG har i en studie, som initierades av Svenska Tobaksleverantörsföreningen⁷² i samarbete med Philip Morris International, skattat cigarettens egenpriselasticitet i Sverige för perioden 2003 till 2013. Resultatet redovisas i tabellen nedan och avser både i förhållande till skattejusteringar (tobaksskatt och moms) och i förhållande till detaljhandelspriset.

Tabell 16 KPMG:s elasticitetsberäkning för cigaretter 2003-2013

	2003– 2013	2004– 2013	2005– 2013	2006– 2013	2007– 2013	2008– 2013	2009– 2013	2010– 2013
Priselasticitet skatt och moms	-0,74	-0,67	-0,69	-0,74	-0,74	-0,67	-0,86	-0,92
Priselasticitet detaljhandelspris	-0,88	-0,79	-0,84	-0,95	-0,92	-0,85	-1,22	-1,21

Källa: KPMG (2015), s. 5.

⁷¹ Swedish Match (2014).

⁷² BAT och Japan Tobacco International (JTI).

6 Synpunkter på beräkningskonventionerna

Alkoholprodukter

Finansdepartementets beräknade effekt av en punktskatteförändring på alkoholdrycker baseras bl.a. på bedömningar av den registrerade alkoholförsäljningens känslighet när det gäller substitution mellan registrerad och oregistrerad konsumtion. HUI betonar i utvärderingen att kunskap om elasticiteten är nyckeln till korrekta skattningar av fiskala intäkter. HUI säger att Finansdepartementet tidigare i sina beräkningar hänvisade till Asplund m.fl. men samtidigt tillämpade elasticiteter på ett annat sätt än i den ovan nämnda studien. HUI och SVL menar att Finansdepartementets beräkningskonvention för alkohol innehöll ett metodfel i och med att de använde en korselasticitet vid beräkningen av vilka effekter en skatteförändring medför.⁷³ Korselasticiteten beräknas som kvoten mellan den procentuella förändringen av svensk inhemsk konsumtion och den procentuella prisförändringen i Danmark. Detta tillvägagångssätt är enligt HUI, felaktigt vilket man har påtalat för Finansdepartementet. I stället borde egenpriselasticiteterna för olika alkoholdrycker användas vid sådana beräkningar.

HUI och SVL menar att Finansdepartementets beräkningskonventioner använder för låga elasticiteter för de olika alkoholdryckerna. För låga elasticiteter borde innebära att de beräknade skatteintäkterna överskattas i förhållande till den faktiska skatteuppbörden. HUI menar att det finns en risk att beskattningen av sprit har närmat sig den övre gräns där en ökad beskattning resulterar i minskande skatteintäkter, dvs. det s.k. Lafferterritoriumet, eftersom skatterna är 80 procent av försäljningspriset på spritdrycker.

Finansdepartementet har enligt HUI och SVL tagit åt sig av kritiken, och ett arbete med att utveckla beräkningskonventionen för alkohol pågår. I beräkningskonventionen för 2015 anges att man använder en elasticitet vid beräkning av hur mycket den oregistrerade konsumtionen påverkas av förändrade priser i Sverige, medan man i konventionen för 2014 anger att man använder en korspriselasticitet. Beräkningskonventionen har också förändrats i och med att priselasticiteten för sprit har höjts till 0,7 i jämförelse med övriga alkoholdrycker. För övriga alkoholdrycker används fortfarande en elasticitet på 0,5 för att beräkna hur mycket den registrerade konsumtionen förändras till följd av att den oregistrerade konsumtionen påverkas av förändrade priser i Sverige.

Tobaksprodukter

Swedish Match/SMD Logistics ifrågasätter på flera punkter 2015 års skattehöjning på tobak.⁷⁴ Företaget anser att det är ett välkänt faktum att snus utgör

⁷³ HUI och SVL, intervju 2015-09-23 samt HUI 2015-09-30.

⁷⁴ Swedish Match (2014) och intervju med Swedish Match/SMD Logistics 2015-11-04.

ett substitut för cigaretter. De menar att de relativt sett större skatthöjningarna på snus sedan 2007 har lett till att flödet av konsumenter från cigaretter till snus har minskat.

Finansdepartementet bör enligt Swedish Match/SMD Logistics i högre uträkning än i dag ta hänsyn till demografiska trender, hälsoattityder och pris-känslighet hos konsumenten vid förändringar av tobaksskatten. Därutöver påverkar förändringar i hur produkten når konsumenten, t.ex. inhemsk försäljning jämfört med resandeförda produkter och förekomsten av illegal försäljning.

Swedish Match/SMD Logistics anser att Finansdepartementet bör revidera sina elasticitetstal som används i beräkningskonventionen eftersom företagets egna beräkningar visar att elasticitetstalen under perioden 2007–2013 för både snus och cigaretter ligger omkring $-0,30$. Flera förklaringar ligger enligt företaget bakom det faktum att elasticiteten gradvis har blivit alltmer negativ för snus medan det motsatta gäller för cigaretter, t.ex. i Sveriges lägre prishöjningar på cigaretter än i grannländerna och ökad efterfrågan på snusformat med lägre skatt.⁷⁵

Portionssnusprodukter med lägre vikt gynnas med dagens tobaksskattemodell, enligt Swedish Match/SMD Logistics. Det är vanligt förekommande att vikten per portion är lägre inom lågprissegmentet.

Lågprissnusets andel av portionssnusmarknaden har ökat från ca 12 procent av marknaden 2006 till 44 procent 2013. Detta får enligt företaget finanspolitiska implikationer, eftersom det genomsnittliga skatteuttaget (inklusive mervärdesskatt) på en dosa lågprissnus i portionsformat är ca 28 procent lägre än en dosa fullportionssnus. Dagens tobaksskattemodell innebär även att det genomsnittliga skatteuttaget är högre för lössnus än för portionssnus. Lössnusets andel av antalet konsumerade dosor i Sverige var 37 procent 2006. Denna siffra hade minskat till 24 procent 2013. Det genomsnittliga skatteuttaget (inklusive mervärdesskatt) på en dosa lössnus är 43 procent högre än en dosa portionssnus.⁷⁶

Företagets analys av de senaste årens snus- respektive cigarettskatthöjningar 2008 och 2012 visar att cigarettskatthöjningarna i själva verket har varit mer effektiva än snuskatthöjningarna. Den procentuella ökningen av den varaktiga skatteintäkten har legat närmare den procentuella ökningen av skatten för cigaretter än för snus. Den varaktiga skattemässiga effektiviteten har legat på i genomsnitt 0,73 för cigaretter och 0,62 för snus. Beräkningen bekräftar enligt Swedish Match/SMD Logistics att elasticiteten numera är mer negativ för snus än för cigaretter.

I promemorian om vissa skattefrågor inför budgetpropositionen 2015 framförs argumentet att snus inte har lika hög konkurrens som cigaretter från utlandet och därmed följer att potentialen för obeskattad resandeförsel och

⁷⁵ Se kap. 5.4.2.

⁷⁶ Swedish Match (2014) och intervju med Swedish Match/SMD Logistics 2015-11-04.

smuggling är lägre. Swedish Match/SMD Logistics beräkningar visar emellertid att resandeförseln som andel av den uppskattade totala svenska konsumtionen är högre för snus än för cigaretter, nämligen 6 procent jämfört med Sorad:s uppskattning på 4 procent av cigarettkonsumtionen 2012 och HUI:s motsvarande skattning på 5 procent för 2013. Dessutom menar Swedish Match/SMD Logistics att illegal försäljning och smuggling av snus har ökat i omfattning till följd av de senaste årens kraftiga skattehöjningar på snus.

CAN:s senaste skattning av tobakskonsumtionen i Sverige 2014 var att 90 procent av de konsumerade cigaretterna var inköpta och beskattade (registrerade), att 8 procent var resandeförsel, bestående av oregistrerade men lagliga cigaretter, och att andelen smugglade cigaretter var 2 procent. Den oregistrerade förseln av snus var 2 procent resandeförsel, medan smugglingen endast uppgick till 0,4 procent.⁷⁷

Vid beräkningen av den skattemässiga effektiviteten menar Swedish Match/SMD Logistics att det är viktigt att ta hänsyn till hamstrings- och kalendereffekter som påverkar trenderna för de årliga beskattade volymerna av snus och cigaretter. En hamstringseffekt uppkommer vanligen inför större skattehöjningar. Leveranserna ökar då kraftigt månaden innan skattehöjningen träder i kraft. Genom att köpa in produkter baserat på den lägre skattesatsen kan detaljhandlare öka sin marginal alternativt behålla ett lägre pris under en viss tid efter årsskiftet. En kalendereffekt uppstår i samband med jul och nyår. Dessa två effekter medför att det uppstår en skillnad mellan fakturerad volym och beräknad konsumerad beskattad volym mellan åren.

Extraordinär hamstring har enligt Swedish Match/SMD Logistics förekommit vid två tillfällen. I december 2011 förflyttades en stor kvantitet cigaretter från ett skatteupplag till ett externt lager, vilket medförde en extra skattskyldighet på drygt 700 miljoner kronor den månaden. Cigaretterna såldes under januari till och med juni 2012. Detta fick enligt företaget till följd att skatteintäkterna ser onormalt låga ut för 2012. Swedish Match/SMD Logistics menar därför att CAN överskattar nedgången i den registrerade konsumtionen av cigaretter. CAN uppskattar att nedgången mellan 2006 och 2012 var 17 procent, medan Swedish Match/SMD Logistics egna beräkningar uppskattar nedgången till knappt 11 procent.

KPMG har på uppdrag av Svenska Tobaksleverantörsföreningen⁷⁸ i samarbete med Philip Morris International undersökt utformningen av tobaksskatten samt nivå på beskattningen av tobak i relation till hur konsumentbeteendet påverkar skatteintäkterna.⁷⁹ Skatteintäkterna från cigaretter har stagnerat och till och med fallit på senare år. Mer specifikt sjönk skatteintäkterna från cigaretter 2013 trots en punktskattehöjning.⁸⁰ Detta beror enligt studien på att egenpriselasticiteten för cigaretter har ökat, vilket förklaras bero på skattehöjningar och

⁷⁷ Se kap. 4.2.

⁷⁸ BAT och JTI.

⁷⁹ Då ingen annan källa anges baseras texten på KPMG (2015).

⁸⁰ Se kap. 7.1.

påföljande höga priser, tillgången på billigare substitut i form av snus och obe-skattade, företrädesvis smugglade, cigaretter samt en underliggande efterfrå-geminskning driven av inkomstelasticitet. Den minskade cigarettkonsum-tionen i Sverige beror alltså till stor del på ett förändrat beteende där konsu-menter övergår till den illegala marknaden eller till andra tobaksprodukter.

Samtidigt har snuskonsumtionen och snusmarknaden vuxit i en högre takt än skatteintäkterna från snus eftersom beskattningen är viktbaserad till skill-nad från cigaretter där beskattningen huvudsakligen görs per cigarett. Snustill-verkarna har, som ovan konstaterats, minskat vikten på tobaken i produkten, vilket innebär att tobaksskatten minskar.

KPMG konstaterar att en högre andel av skatteintäkterna måste tas från andra mindre priskänsliga produkter, dvs. snus, om de nuvarande tobaksskat-teintäkterna ska bibehållas i framtiden. Den inkomstmaximerande skattesatsen förefaller enligt studien ha överstigits. I studien konstateras att det saknas ak-tuella skattningar av egenpriselasticiteten för tobaksprodukter i Sverige.

KPMG menar att elasticiteten har haft en stigande trend och att den nu lig-ger på en sådan nivå att högre beskattning och därmed pris riskerar att minska skatteintäkterna markant. Finansdepartementet använder sig sålunda av en alltför låg priselasticitet i beräkningskonventionerna. Skattningen har gjorts på samma sätt som Swedish Matches motsvarande beräkningar avseende cigaret-ter. KPMG menar att Swedish Matches elasticitetsberäkningar för snus och ci-garett är missvisande.⁸¹

Resultaten skiljer sig åt beroende på flera orsaker, bl.a. att konsumtionen beräknas per capita till skillnad från den totala konsumtionen och att prisför-ändringen beräknas utifrån konsumentpris i stället för förändringar i skatteni-våer. KPMG menar vidare att betydelsen av kalender- och hamstringeffekter överskattas eftersom elasticiteten har beräknats som ett genomsnitt över flera år.

Finansdepartementets kommentarer

Tjänstemän vid Finansdepartementet anser att trots att beräkningskonventio-nerna är partiella⁸² och därmed inte beaktar andra dynamiska beteendeeffekter, t.ex. substitution mellan olika alkohol- och tobaksprodukter, ger beräknings-konventionerna en god approximation av en åtgärds offentligfinansiella effekt på framför allt kort- eller medellång sikt. Det är enligt Finansdepartementet viktigt att inte komplicera beräkningskonventionerna i alltför hög utsträck-ning. Grundantagandet är att fasta priser och volymer föreligger. När det gäller beräkningskonventionerna för alkohol och tobak menar man att förklarings-värdet inte kommer att öka i tillräckligt hög utsträckning för att det ska moti-vera ytterligare avsteg från de statistiska beräkningarna.⁸³

⁸¹ Se kap. 5.4.2.

⁸² De offentligfinansiella effekterna beräknas separat för varje enskild åtgärd.

⁸³ Regeringskansliet (2015) och intervju med Finansdepartementet 2015-11-11.

Generellt utgör statistiska beräkningar en god approximation av en offentlig-finansiell effekt på kort och medellång sikt. I den mån beteendeeffekterna motsvaras av substitution mellan olika varor och tjänster med liknande beskattning torde felskattningen vara begränsad. Vid konsumtionsskatter på varor med högt skatteinnehåll tenderar den offentligfinansiella effekten dock att över- eller underskattas. Detta korrigeras genom att man gör undantag vid förändrade skatter på just alkohol, tobak och energiskatter där viss förändring i beteende beaktas.⁸⁴

Finansdepartementet bedömer att de elasticiteter som används vid beräkningar av offentligfinansiella effekter av ändrade regler är väl avvägda och att beräkningarna därför ger en god approximation av budgeteffekten för införandeåret. Förändringar av elasticiteter görs då nya vedertagna studier kan påvisa att elasticiteterna har förändrats. Under perioden 2008–2014 användes korselasticiteten 0,5 som elasticitet i beräkningskonventionen för alkohol. Förändringen gjordes efter diskussion med olika parter och eftersom referensen till korselasticitet och inte egenpriselasticitet orsakade onödig förvirring.⁸⁵

Finansdepartementet delar inte Swedish Match/SMD Logistics bedömning av utfall av ökade skatteintäkter vid de senaste punktskattehöjningarna på cigaretter och snus. Förutsatt att det endast är skattehöjningen som påverkat skattebasen har snusskattehöjningarna varit mer effektiva i betydelsen att de ger svagare beteendeeffekter än cigarettskattehöjningarna.⁸⁶

I Finansdepartementets makroekonomiska analyser och prognoser tas hänsyn till effekter på aktivitetsnivån i ekonomin och andra beteendeförändringar. I dessa görs alltså en samlad bedömning av effekterna av ett skatteförslag. Förändringar mellan åren kan bero på flera saker, såsom makrobild, utfalls-korrigerande, beteendeförändringar eller regeländringar. När det gäller alkohol och tobak kan prognoserna ta hänsyn till beteendeförändringar hos konsumenterna, t.ex. minskad konsumtion som är ett resultat av en pågående hälsotrend, som därmed påverkar efterfrågesidan. Detta innebär att Finansdepartementet i viss utsträckning tar hänsyn till en reforms långsiktiga effekter. De elasticiteter som används kan därför enligt Finansdepartementet betraktas som delelasticiteter, dvs. avsikten är inte att elasticiteterna ska fånga upp alla beteendeförändringar som kan förknippas med konsumtionen av en vara.⁸⁷

Elasticiteten utgör en delelasticitet av egenpriselasticiteten och ska spegla substitution mellan registrerad och oregistrerad konsumtion.

I Finansdepartementets beräkningskonventioner, som tas fram av skatteekonomiska enheten, beaktas varken hamstringeffekter eller kalendereffekter. Finansdepartementet betonar att eventuella hamstringeffekter eller kalendereffekter hanteras inom ramen för den ordinarie prognosverksamheten. Prognosen görs på helår, och därefter månadsfördelas prognosen enligt ett genomsnitt av de senaste årens månadsfördelning. När utfallen sedan kommer kan

⁸⁴ Finansdepartementet mejl 2015-12-11.

⁸⁵ Finansdepartementet intervju 2015-11-11.

⁸⁶ Finansdepartementet intervju 2015-11-11 och mail 2015-11-18.

⁸⁷ Regeringskansliet (2015), intervju med Finansdepartementet 2015-11-11 och mejl 2015-11-18.

eventuella justeringar göras i prognosen om exempelvis december månad varit ovanligt stark eller svag. Finansdepartementet får 12 utfall per år och gör 5 prognoser per år.⁸⁸

⁸⁸ Finansdepartementet mejl 2015-11-18.

7 Skatteintäkter

7.1 Skatteintäkter från alkohol- och tobaksbeskattningen

I tabellerna nedan redovisas intäkterna från alkohol- och tobaksskatter för åren 2003–2014. Till och med 2005 redovisas skatterna kassamässigt, men fr.o.m. 2006 används periodiserad redovisning, vilket innebär att skatterna redovisas under det inkomståret av avser. Skatteintäkterna redovisas exklusive intäkter från mervärdesskatt.⁸⁹

Tabell 18 Alkoholskatter 2003–2014 (mnkr)

År	Skatt på öl	Skatt på vin	Skatt på sprit-drycker	Skatt på mellan-klass-produkter	Totalsumma alkoholskatt	Privat-införsel av alkohol och tobak
2003	2 599	3 330	4 794	234	10 957	–
2004	2 504	3 331	4 210	203	10 247	–
2005	2 549	3 407	3 921	187	10 064	–
2006	2 710	3 645	4 151	181	10 687	1
2007	2 773	3 818	4 249	183	11 023	1
2008	3 131	3 902	4 163	192	11 387	–1
2009	3 271	4 255	4 436	194	12 156	1
2010	3 219	4 411	4 324	177	12 132	0
2011	3 186	4 505	4 348	173	12 211	1
2012	3 237	4 593	4 326	175	12 330	3
2013	3 329	4 709	3 996	178	12 212	5
2014	3 509	5 039	4 073	158	12 780	19

Källa: Skatteverket (2015), s. 207.

Skatteintäkterna från tobaksskatt följs inte upp per varuslag. Uppgifter om de olika tobakskategorierna finns endast att tillgå när det gäller den deklarerade skatten (nettoskattefälten i deklARATIONERNA). Siffrorna blir därmed inte direkt jämförbara, eftersom debiteringar från januari till december är grunden för intäkts-siffrorna men det i deklARATIONEN är en viss eftersläpning, t.ex. deklarerar december månad vanligtvis i februari året efter. I tabellen nedan har därför antagits att andelen totala skatteintäkter per tobaksslag är densamma som för de totala skatteuppgifterna som hämtas ur deklARATIONERNA.⁹⁰ Ett problem med uppgifterna avseende tobaksskatter är att omprövningar, t.ex. när ett företag har upptäckt att de redovisat fel och skickar in en rättelse eller när Skatteverket gör kontroller och ändrar, endast görs av den totala tobaksskatten och inte för varje varuslag. Det innebär att det inte går att få fram uppdelade uppgifter med

⁸⁹ Intervju med Skatteverket 2015-09-09.

⁹⁰ Se bil. 3.

100-procentig säkerhet.⁹¹ Tabellen nedan visar intäkterna från tobaksskatter, dels totalt och dels per tobaksslag beräknat utifrån den deklarerade skatten.

Tabell 19 Tobaksskatter 2006–2014 (mnkr)

År	Cigarett	Cigarr/ cigarill	Röktobak	Snus	Tugg- tobak	Totalsumma tobaksskatt
2005						8 056
2006	7 018	28	620	948	3	8 617
2007	7 509	49	658	1 522	4	9 742
2008	7 628	50	395	1 849	4	9 926
2009	8 115	52	473	1 961	4	10 604
2010	8 107	50	469	1 957	5	10 588
2011	8 761	47	447	2 002	5	11 261
2012	8 861	59	408	2 466	6	11 799
2013	8 263	55	335	2 477	7	11 136
2014	8 745	53	283	2 287	8	11 376

Källa: Skatteverket (2015), s. 207 och underlag från Skatteverket avseende uppdelningen per tobakskategori och 2014.

Tabell 20 Exempel på olika alkoholpriser 2014

	Spritpris (700 ml, 40 %)		Vinpris (750 ml, 12 %)		Starkölspris (500 ml, 5,2 volym% alkohol)	
	Kr	Procent	Kr	Procent	Kr	Procent
Pris exkl. skatt	51,00	18	46,68	58	8,17	51
Alkoholskatt	141,80	62	17,32	22	4,63	29
Moms	48,20	20	16,00	20	3,20	20
Konsumentpris	241,00	100	80,00	100	16,00	100

Källa: Skatteverket (2014), s. 208.

Tabell 21 Exempel på tobakspris för ett cigarettpaket 2014

	Kr	Procent
Pris exkl. skatt	15,25	28
Fast tobaksskatt	28,20	51
Värderelaterad tobaksskatt	0,55	1
Moms	11,00	20
Detaljhandelspris	55,00	100

Källa: Skatteverket (2014), s. 209.

⁹¹ Se kap. 1.3.2.

8 Differens mellan bruttoeffekt, prognos och utfall

I detta kapitel analyseras skillnaden i skatteutfall mellan å ena sidan faktisk förändring i skatteuppbörden och beräknad bruttoeffekt och å andra sidan faktisk och prognostiserad förändring av skatteintäkter.⁹² Efter en inledande definition av vissa grundläggande begrepp beskriver nedanstående tabeller utfallet de år skatteförändringar har trätt i kraft under de senaste åren för alkohol respektive tobak.

Bruttoeffekt – beräkningskonvention

Den beräknade förändringen i skatteintäkter till följd av en regeländring som redovisas i tabellerna nedan är bruttoeffekten som har beräknats med beräkningskonventionerna. Beräkningskonventionerna bortser vanligtvis från eventuella beteendeffekter som kan påverka efterfrågade och utbudna kvantiteter. Ett undantag från ett sådant statistiskt tillvägagångssätt görs för alkohol och tobak där skatteförändringar förväntas leda till substitution mellan oregistrerad och registrerad försäljning samtidigt som den totala konsumtionen hålls konstant. Finansdepartementet betonar att skillnaden mellan skatteutfall och beräknad bruttoeffekt enligt beräkningskonventionen kan bero på många olika faktorer.

Prognostiserad förändring av skatteintäkter

Som framgår ovan tar Finansdepartementet hänsyn till effekter på aktivitetsnivån i ekonomin och andra variabler i de makroekonomiska analyser och prognoser som görs vid beräkningen av den offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster. I tabellerna nedan redovisas den prognostiserade förändringen av skatteintäkterna. Denna kan sedan jämföras med de beräknade effekterna som beräknas med hjälp av beräkningskonventionerna.

Det är viktigt att särskilja effektberäkningarna i beräkningskonventionerna från prognosberäkningarna som görs rörande skatteintäkterna. De förra beräkningarna visar enbart förändringen till följd av en skatteförändring, medan de senare beräkningarna också kan ta hänsyn till t.ex. förändrad makrobild, andra variabler och beteendeförändringar.

⁹² Se kap. 1.3.2.

Faktisk förändring av skatteintäkter

Därefter redovisas den faktiska förändringen i skatteintäkter från alkohol- och tobaksbeskattningen, exklusive statens intäkter från mervärdesskatt.⁹³ Skatteverkets inkomstuppgifter är hämtade från ESV. Förändringen i statens skatteintäkter jämförs med de år som bruttoeffekten eller den prognostiserade förändringen av skatteintäkterna avser. Förändringen i statens skatteintäkter jämförs med bruttoeffekten eller prognosen det år som skattehöjning beslutades. Ingen jämförelse har således gjorts med de uppdaterade prognoser som görs efterföljande budgetår.

Skillnad mellan faktisk förändring av skatteintäkter och bruttoeffekten samt prognostiserad förändring av skatteintäkter

Slutligen beräknas skillnaden i skatteutfall mellan å ena sidan faktisk förändring av skatteintäkter och beräknad bruttoeffekt som baseras på beräkningskonventionerna och å andra sidan faktisk och prognostiserad förändring av skatteintäkter.

⁹³ Se kap. 7.

Tabell 22 Tobaksskatter – Skillnad i skatteutfall mellan beräknad och faktisk förändring av skatteintäkter 2006–2015 (mmkr)

	2006		2007		2008		2009		2010		2012		2015	
	Skatte- höjning	Skatte- höjning	Skatte- höjning	Skatte- höjning	Skatte- höjning	Skatte- höjning	Skatte- höjning	Skatte- höjning	Skatte- höjning	Skatte- höjning	Skatte- höjning	Skatte- höjning	Skatte- höjning	Skatte- höjning
Bruttoeffekt – beräkningskonvention (A)														
Totalt	300	2 050	1 540	1 540	1 540	1 540	1 540	1 540	1 540	910	800	800	800	730
varav: cigarett, rök- tobak m.m.	300	1 170	910	910	910	910	910	910	910	630	630	630	630	460
Snus		880	630	630	630	630	630	630	630					270
Prognostiserad förändring av skatteintäkter (B)														
Totalt	400	2 100	1 400	1 400	1 100	1 100	1 100	1 100	900	900	1 000	1 100	1 300	400
Faktisk förändring av skatteintäkter (C)														
Totalt	561	1 125	184	862	846	538	115	115	115	115	115	115	115	115
varav: cigarett, rök- tobak m.m.		551	-143	423	411	74	-171	-171	-171	-171	-171	-171	-171	-171
Snus		574	327	439	435	464	285	285	285	285	285	285	285	285

Skilnad mellan faktisk förändring av skatteintäkter och bruttoeffekten (C) (A)								
Diskrepans	261	-925	-1 356	-678	-694	-262	-925	-685
varav: cigarett, rök- tobak m.m.		-619	-1 053	-487	-499			
snus		-306	-303	-191	-195			
Skilnad mellan faktisk och prognostiserad förändring av skatteintäkter (C) (B)								
Diskrepans	161	-975	-1 216	-238	-54	-462	-1 225	-1 185

Källa: Statistik från Skatteverket, budgetpropositioner för de aktuella åren samt egna beräkningar.

Tabell 23 Alkoholskatter – Skillnad i skatteutfall mellan beräknad och faktisk förändring av skatteintäkter 2008–2010 (mnkr)

	2008	2009	2010
	skattechöjning		
Bruttoeffekt – beräkningskonvention (A)			
Totalt (exkl. sprit och mellanklassprodukter)	270	270	270
sänkning av vinskatt	-80	-80	-80
höjning av ölskatt	350	350	350
Prognostiserad förändring av skatteintäkter (B)			
Totalt (exkl. sprit)	400	400	400
sänkning av vinskatt	0	0	0
höjning av ölskatt	400	400	400
Faktisk förändring av skatteintäkter (C)			
Totalt (exkl. sprit)	442	935	1 039
varav sänkning av vinskatt	84	437	593
varav höjning av ölskatt	358	498	446
Skillnad mellan faktisk förändring av skatteintäkter och bruttoeffekten (C)–(A)			
Diskrepans	172	665	769
sänkning av vinskatt	164	517	673
höjning av ölskatt	8	148	96
Skillnad mellan faktisk och prognostiserad förändring av skatteintäkter (C)–(B)			
Diskrepans	42	535	639
sänkning av vinskatt	84	437	593
höjning av ölskatt	-42	98	46

Källa: Statistik från Skatteverket, budgetpropositioner för de aktuella åren samt egna beräkningar.

Tabell 24 Alkoholskatter – Skillnad i skatteutfall mellan beräknad och faktisk förändring av skatteintäkter 2014–2015 (mnkr)

	2014 skatthöjning	2015 skatthöjning
Bruttoeffekt – beräkningskonvention (A)		
Totalt	590	660
öl, vin och övrigt		640
sprit		20
Prognostiserad förändring av skatteintäkter (B)		
Totalt	800	500
öl, vin och övrigt	700	600
sprit	100	-100
Faktisk förändring av skatteintäkter (C)		
	2013–2014	2014–2015
Totalt	568	
öl, vin och övrigt	490	
sprit	77	
Skillnad mellan faktisk förändring av skatteintäkter och bruttoeffekten (C)–(A)		
Diskrepans	-22	
öl, vin och övrigt		
Sprit		
Skillnad mellan faktisk och prognostiserad förändring av skatteintäkter (C)–(B)		
Diskrepans	-232	
öl, vin och övrigt	-210	
Sprit	-23	

Källa: Statistik från Skatteverket, budgetpropositioner för de aktuella åren samt egna beräkningar.

En närmare analys av utfallet av tobaksskattehöjningarna under perioden 2006–2014 visar att det absoluta medelfelet var ca 690 miljoner kronor med Finansdepartementets prognos över förändringen av statens intäkter. Det kan noteras att det genomgående gjordes en överskattning av skatteintäkterna från tobak under hela perioden. Närmare bestämt gjordes en överskattning av skatteintäkterna för sju av de åtta budgetåren.

Medelfelet med prognosberäkningen för alkoholskattehöjningen som trädde i kraft 2008 och de två följande åren var 405 miljoner kronor. Beräkningen underskattade hur mycket alkoholskattehöjningen som trädde i kraft den 1 januari 2008 skulle inbringa i ökade skatteintäkter. Differensen mellan förändringen i skatteuppbörden och den prognostiserade förändringen av skatteintäkterna för skatthöjningen 2014 var ca -230 miljoner kronor, dvs. det gjordes en överskattning av hur mycket alkoholskatteintäkterna skulle förändras.

9 Illegal hantering av punktskattepliktiga produkter

Tullverket är den statliga myndighet som ansvarar för att kontrollera flödet av varor in i och ut ur Sverige, bidra till ett säkert samhälle och säkerställa konkurrensneutral handel. En punktskattehöjning på alkohol och/eller tobak skapar incitament att ta in dessa produkter (resandeförsel och smuggling) från länder som har lägre beskattning.⁹⁴ Risken för bl.a. smuggling har också påtalats av flera remissinstanser, bl.a. Tullverket och Folkhälsomyndigheten, i samband med de punktskattehöjningar som har gjorts under senare år.

9.1 Beslagsstatistik av alkohol och tobak

Nedanstående två tabeller visar Tullverkets beslagsstatistik av alkohol och tobak uppdelat på olika produkter för perioden 2000–2014.

Tabell 25 Alkoholbeslag av Tullverket, 2000–2014

År	Sprit (liter)	Antal beslag	Vin och alkoläsk (liter)	Antal beslag	Starköl (liter)	Antal beslag
			51 462 resp.			
2014	68 016	475	5 997	380	428 403	412
			39 745 resp.			
2013	78 300	476	3 416	303	338 400	361
			51 399 resp.			
2012	43 900	582	3 731	365	328 200	374
			46 508 resp.			
2011	69 900	605	4 232	397	304 600	392
			54 727 resp.			
2010	78 330	551	3 079	407	347 787	407
			62 085 resp.			
2009	48 722	562	2 269	373	350 379	367
			47 299 resp.			
2008	54 682	732	1 145	422	323 344	398

⁹⁴ Där ingen annan källa anges har information om smuggling av alkohol och tobak hämtats från Tullverket (2011) och telefonintervju med Tullverket 2015-11-26.

År	Sprit (liter)	Antal beslag	Vin och alkoläk (liter)	Antal beslag	Starköl (liter)	Antal beslag
2007	48 442	1 127	54 183	533	361 795	541
2006	79 911	1 019	124 925	489	504 824	485
2005	55 100	770	39 271	329	295 669	292
2004	51 800	1 122	33 724	336	325 284	306
2003	130 421	-	19 186	-	175 317	-
2002	349 047	-	14 177	-	182 611	-
2001	332 340	-	40 671	-	115 687	-
2000	619 898	-	18 230	-	187 249	-

Källa: <http://www.tullverket.se/press/beslagsstatistik/nationellbeslagsstatistik/helarnationellbeslagsstatistik.4.16f3ec5a144fd16b2f4262.html>.

Tabell 26 Tobaksbeslag av Tullverket, 2000–2014

År	Cigaretter (styck)	Antal beslag	Cigarretter och cigariller (styck)	Antal beslag	Röktobak (kilo)	Antal beslag	Snus (kilo)	Antal beslag
2014	46 767 979	483	750	3	6 977	233	162	16
2013	22 100 000	704	3 880	4	12 476	162	346	33
2012	26 100 000	787	49 474	10	19 311	103	4 632	28
2011	17 800 000	639	2 300	3	2 640	91	961	56
2010	76 711 207	584	-	-	-	-	-	-
2009	56 931 968	690	-	-	-	-	-	-
2008	19 103 690	955	-	-	-	-	-	-
2007	32 400 000	906	-	-	-	-	-	-
2006	10 400 000	787	-	-	-	-	-	-
2005	16 548 162	657	-	-	-	-	-	-
2004	23 245 408	1 098	-	-	-	-	-	-
2003	74 139 531	-	-	-	-	-	-	-
2002	26 906 914	-	-	-	-	-	-	-
2001	47 642 740	-	-	-	-	-	-	-
2000	44 676 226	-	-	-	-	-	-	-

Källa: <http://www.tullverket.se/press/beslagsstatistik/nationellbeslagsstatistik/helamnationellbeslagsstatistik-4-16f3ec5a144fd1662f4262.html>.

Tullverket kategoriserar smuggling av alkohol och tobak som smuggling av skrymmande varor, eftersom de i större partier måste smugglas i t.ex. lastbilar eller containrar. Detta förutsätter, förutom goda ekonomiska resurser och en väl fungerande organisation, mycket goda kunskaper om hur den legala internationella handeln fungerar, kunskap att driva företag och väl fungerande logistik. Den illegala handeln med alkohol och tobak i Sverige kan delas upp i tre delar: storskalig smuggling, frekvent illegal införsel och skattebrott.⁹⁵

Anpassningen av den svenska alkoholpolitiken har som en följd av det svenska EU-medlemskapet, som tidigare konstaterats, inneburit höjda införselkvoter för alkoholdrycker. Fri införsel av alkoholdrycker för personligt bruk gäller sedan den 1 januari 2004 för resor inom EU. Tidigare gällde att graden av organiserad brottslighet ökade ju längre söderut i landet man befann sig. I de mellersta och norra delarna av Sverige förekom vanligtvis endast mindre nätverk.⁹⁶ I dag förekommer däremot illegal alkoholhantering i hela landet.⁹⁷

De ändrade reglerna fick omedelbar effekt på Tullverkets beslag av alkohol. Beslagen av sprit minskade från ca 130 000 liter 2003 till knappt 52 000 liter 2004. Jämfört med år 2000 minskade belagen av sprit 2004 till mindre än 10 procent. I samband med de nya införselkvoterna kan konstateras att beslagen av både vin och alkohol samt starköl dock ökade kraftigt. Det skedde nästan en fördubbling av beslagen för bägge kategorierna mellan 2003 och 2004.

Som framgår av tabellen förekommer relativt stora skillnader i beslagsstatistiken för alla alkoholdrycker under perioden 2004–2014. Tullverkets beslagsstatistik för 2014 visar att mängderna omhändertagen och beslagtagen alkohol totalt sett ökade jämfört med 2013. Beslagen av starköl samt vin och alkohol ökade medan en minskning noterades för sprit.

Alkoholskatteförändringen som trädde i kraft 2008 då vinskatten sänktes och ölskatten höjdes förefaller inte ha påverkat smugglingen i någon nämnvärd utsträckning. Faktum är att tullens beslag av alkohol minskade mellan 2007 och 2008 för vin och starköl, medan en mindre ökning av beslagen kan konstateras när det gäller sprit.

Tullverket menar att det före 2004 var vanligt förekommande med smuggling av stora kvantiteter alkohol. De höjda införselkvoterna medförde att den illegala införseln av alkohol i dag domineras av frekvent införsel av lagliga ransoner som införskaffas legalt, framför allt i Tyskland. Därutöver förekommer det punktskattebedrägerier, dvs. att företag underlåter att redovisa punktskatter vid hanteringen av alkohol. Tullverket konstaterar att smugglingen av alkohol i stort sett följer samma mönster under perioden 2011–2015, även om internetförsäljningen av alkohol till framför allt de norra delarna av landet har ökat relativt kraftigt i omfattning under denna period. Tullverket menar att ett antal större beslag av alkohol under 2009 och 2010 kunde vara en indikation

⁹⁵ Skattebrott innebär att alkohol- eller tobaksskatt inte redovisas vid försäljningen från grossist till detaljist.

⁹⁶ SOU 2005:25.

⁹⁷ Tullverket mejl 2015-12-14.

på en återgång till en storskalig smuggling av alkohol. Beslagssiffrorna under perioden 2011–2014 förefaller inte bekräfta denna farhåga.

Tullverket konstaterar att andelen oregistrerad konsumtion av cigaretter i förhållande till den totala konsumtionen varierar stort mellan olika undersökningar. Det föreligger också en stor osäkerhet när det gäller hur stor del av den totala konsumtionen som utgörs av illegala cigaretter.⁹⁸ Tullverket konstaterar att Sverige både är mottagarland och transitland av smuggelcigaretter.

Riksdagen beslutade att sänka cigarettskatten 1998 med motiveringen att den tidigare cigarettskattehöjningen 1997 innebar alltför stora prisskillnader jämfört med andra länder, vilket skapade incitament till en kraftig ökning av cigarettsmugglingen.⁹⁹ Cigarettsmugglingens omfattning blev betydande i Sverige först efter den kraftiga skattehöjningen 1997.¹⁰⁰

Tullverket beslagtogs vidare knappt 47 miljoner cigaretter under 2014, vilket var mer än en fördubbling jämfört med året innan. Antalet beslagtagna cigaretter har inte legat på en sådan hög nivå sedan 2010. Antalet beslag av tobak minskade emellertid för övriga tobaksprodukter.¹⁰¹ HUI menar att en förklaring till varför det skedde en minskning av antalet beslagtagna cigaretter efter toppnoteringen 2010 är att illegal tobak i högre utsträckning produceras inom EU, s.k. illicit whites, och att det sker färre och inte lika stora leveranser från Kina.¹⁰² Beslagen av cigaretter varierade kraftigt under hela perioden 2000–2014, vilket kan förklaras av att tullen gjorde ett eller flera större beslag. Falsa cigaretter tillverkade i Kina utgör ett stort problem inom EU, inklusive Sverige, och sedan 2007 har ett flertal stora beslag gjorts. Andra stora beslag gjordes med cigaretter med ursprung i Mellanöstern under 2008 och 2009. Samtidigt, som framgår av tabellen ovan, låg beslagen av cigaretter på ungefär samma nivå i början som i slutet av perioden. Detta beror, enligt Tullverket, sannolikt på att relativpriset på svenska cigaretter är relativt måttligt jämfört med många andra länder.

Större delen av de cigaretter som frekvent förs in illegalt i Sverige, dvs. partier från några hundra cigaretter upp till drygt 100 000 cigaretter, har ursprung från Polen och Baltikum eller köps ombord på färjor som trafikerar Sverige. Tullverket menar att gemensamt för samtliga tillvägagångssätt för denna smuggling är att den görs vid upprepade tillfällen och att flera mindre partier förs in vid ett tillfälle. Smugglingen görs med personbil och som gångpassagerare på färja eller busspassagerare. En stor del av denna cigarettsmuggling görs av grupper som omfattar ca 10–20 personer vardera och som reser med hjälp av gångpassagerare med färjorna från t.ex. Finland till Stockholmsområdet. Tullverket menar att det har blivit vanligare med skattebedrägerier

⁹⁸ Se avsnitt 4.2.

⁹⁹ Prop. 1997/1998:150.

¹⁰⁰ Telefonintervju med Tullverket 2015-11-26 och Gabrielsson, Blom och Bolin (2013).

¹⁰¹ <http://www.tullverket.se/nyheter/nyhetsarkiv/nyheter/pressmeddelandetullverketsbelagsstatistik2014.5.26b0417114a365251a92b46a.html>

¹⁰² Gabrielsson, Blom och Bolin (2013).

när det gäller underlåtelse att redovisa punktskatt för cigaretter, dvs. skatt betalas inte för punktskattepliktiga varor när de lämnar ett skatteupplag.

Skatten på snus har höjts relativt kraftigt under senare år. Swedish Match/SMD Logistics menar att andelen oregistrerad snuskonsumtion underskattas. Denna slutsats baseras på deras egna försäljningsdata och kännedom om marknaden för snus. Detta har, enligt Tullverket, skapat förutsättningar för en svart marknad i Sverige, och beslagen ökade kraftigt mellan 2006 och 2009. Som framgår i tabellen ovan fortsatte beslagen att öka t.o.m. 2012, men därefter har det skett en kraftig minskning av snusbeslagen. Detta beror sannolikt på att Swedish Match/SMD Logistics införde taxfreemärkning på hela sortimentet som säljs i taxfreebutiker under 2013.¹⁰³ De två huvudsakliga tillvägagångssätten att smuggla snus består av dels fiktiv export från Sverige till ett land utanför EU, dels organiserade inköp på färjorna från Sverige till Åland och Finland. Smugglingen via färja görs med hjälp av ett stort antal individer som var och en köper en maximal legal ranson snus som de sedan för i land.

9.2 Kartläggning av arbete och förbättrad samverkan för att förhindra illegal hantering av punktskattepliktiga varor

Regeringen har gett Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket i uppdrag att kartlägga hur arbetet med att förhindra illegal hantering av punktskattepliktiga varor bedrivs av de olika myndigheterna samt analysera hur samverkan kan förbättras. Särskilt fokus ska läggas på storskalig, frekvent eller organiserad brottslighet. Denna del av uppdraget ska redovisas till Finansdepartementet senast den 1 oktober 2016. Myndigheterna ska vidare utvärdera och redovisa effekterna av vidtagna åtgärder i det operativa arbetet samt kvantifiera effekten av åtgärderna när det gäller smuggling och illegal hantering av dessa varor. Denna del av uppdraget ska redovisas till Finansdepartementet senast den 1 oktober 2017. Tullverket och Ekobrottsmyndigheten ska administrera uppdraget.¹⁰⁴

Som skäl för regeringens beslut anger regeringen bl.a. att det på senare tid har uppmärksammats olika företeelser med omfattande fusk med punktskattepliktiga varor, däribland alkohol- och tobaksvaror. Regeringen exemplifierar detta fusk med att det t.ex. förekommer organiserade resor till grannländer där inhyrda personer utger sig för att vara passagerare och påstår sig äga den alkohol som fraktas, varefter dessa produkter säljs illegalt. En annan form av fusk som förekommer är att varor som flyttas inom det s.k. uppskovsförfarandet¹⁰⁵ försvinner på vägen eller att skatten på varorna aldrig betalas i Sverige när skattskyldigheten börjar gälla.

¹⁰³ Swedish Match (2014).

¹⁰⁴ Regeringsbeslut 2015-11-26.

¹⁰⁵ Det gemensamma europeiska förfarandet för flyttning av obeskattade varor.

10 Gruppens slutsatser och bedömningar

Beräkningskonventionernas resultat är avsedda att utgöra en viktig del av underlaget för beslut om olika åtgärder. Skatteutskottets grupp för uppföljning och utvärdering har i utvärderingen kommit fram till nedanstående slutsatser och bedömningar.

Oklarhet rörande valet av egenpriselasticiteter i beräkningskonventionerna

Gruppen delar Finansdepartementets hållning att förändringar av priselasticiteter ska göras då nya vedertagna studier kan påvisa att elasticiteterna har förändrats. Det framgår dock inte på ett entydigt sätt varför Finansdepartementet har valt att justera egenpriselasticiteterna i de genomgångna beräkningskonventionerna för perioden 2005–2016. Det är därför viktigt att Finansdepartementet ser till att valet av egenpriselasticiteter på ett tydligare sätt motiveras, dvs. av vilken anledning man väljer att förändra elasticiteterna mellan olika publicerade beräkningskonventioner.

Gruppen konstaterar att vissa studier påvisar betydligt högre priskänslighet för såväl alkohol- som tobaksprodukter än vad som används i beräkningskonventionerna. I utvärderingen har t.ex. HUI pekat på behovet av en översyn av de elasticiteter som Finansdepartementet tillämpar för att beräkna pris- och skatteförändringars effekter på alkoholförsäljningen. Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att Finansdepartementets avsikt inte är att elasticiteterna ska fånga upp alla beteendeförändringar som kan förknippas med konsumtionen av en vara. Denna fråga utvecklas mer nedan.

Flera intresseorganisationer och företag, t.ex. HUI, SVL Swedish Match/SMD Logistics och Svenska Tobaksleverantörsföreningen, anser att det finns ett behov att justera de egenpriselasticiteter som används i beräkningskonventionerna för alkohol- och tobaksskatt. Som har påtalats tidigare i utvärderingen påverkar de valda egenpriselasticiteterna beräkningen av de offentligfinansiella effekterna av förändrade alkohol- och tobaksskatter. Gruppen vill poängtera att det av den anledningen är viktigt att använda sig av korrekta skattningar av elasticiteterna eftersom det annars riskerar att medföra att effekterna av en skatteförändring över- eller underskattas.

Effektberäkning jämfört med prognostiserad förändring av skatteintäkterna

I utvärderingen har representanter för Finansdepartementet framfört att det är mer korrekt att utgå i från den prognostiserade förändringen av skatteintäkterna jämfört med att utgå i från effektberäkningen som baseras på beräkningskonventionen när man ska jämföra med det faktiska utfallet av skatteintäkterna

ett givet år. Detta ställningstagande beror på att prognoserna förutom t.ex. förändrad makrobild och utfallskorrigeringar också kan inkludera beteendeförändringar som kan komma till uttryck i form av en minskad konsumtion av endera alkoholdrycker eller tobaksprodukter. Det kan också vara hamstrings- eller kalendereffekter som påverkar skatteutfallet. Beräkningskonventionerna för alkohol och tobak är således inte tänkta att ta hänsyn till alla dynamiska beteendeförändringar.

Problemet med detta tillvägagångssätt är enligt gruppen att det inte tillräckligt tydligt framgår att utfallet av förändrade punktskatter på alkohol och tobak ska utgå från prognosen över inkomsterna i statens budget. Därmed blir det oklart vilken betydelse man ska ge den offentligfinansiella beräkning som görs för varje enskilt skatteförslag i budgetpropositionen. Mer specifikt kan gruppen konstatera att betydelsen av beteendeförändringar nämns i det inledande kapitlet i Finansdepartementets beräkningskonventioner men inte i det kapitel som närmare beskriver beräkningskonventionerna för alkohol- och tobaksskatter. Kunskapen om och användbarheten av beräkningskonventionerna skulle öka om detta samband förtydligades ytterligare.

Regeringens effektberäkning som utgår från beräkningskonventionen beskrivs närmare i budgetpropositionen i kapitel 6 Skattefrågor när det redogörs för de offentligfinansiella effekterna av förändrade punktskatter. Däremot saknas ett förtydligande om att en reforms förväntade skatteutfall, dvs. prognosen, redovisas i kapitel 7 Inkomster i budgetpropositionen. Gruppen rekommenderar att detta förtydligas i kommande års budgetpropositioner.

Skattemässig precision

I denna utvärdering har det absoluta medelvärdet för tobaksskattehöjningarna under perioden 2006–2014 beräknats till ca 690 miljoner kronor med Finansdepartementets prognos över förändringen av statens intäkter. Vid fyra tillfällen leder beräkningen baserad på beräkningskonventionen fram till ett resultat närmast det faktiska utfallet och vid lika många tillfällen hamnar prognosen närmast det faktiska utfallet. Under hela perioden gjordes genomgående en överskattning av hur mycket tobaksskattehöjningarna skulle inbringa i ökade skatteintäkter. Endast tobaksskattehöjningen 2006 genererade mer skatteintäkter än beräknat.

Punktskatten på tobaksprodukter höjdes 2012. Skatteintäkterna från tobaksprodukter sjönk under det följande året för att därefter återigen stiga under 2014. De totala skatteintäkterna uppgick till ca 11,8 miljarder kronor 2012, medan motsvarande siffra för de två därpå följande åren var cirka 11,1 miljarder respektive ca 11,4 miljarder kronor. Mer specifikt föll punktskatteintäkterna från cigarettförsäljningen och snusförsäljningen med lite mer än 100 miljoner kronor respektive nästan 200 miljoner kronor mellan 2012 och 2014.

Gruppen noterar att skattehöjningen på alkohol 2008 resulterade i att skatteintäkterna ökade mer än beräknat. Skillnaden mellan den faktiska och den

prognostiserade förändringen av de totala skatteintäkterna var ca 40 miljoner kronor 2008 men ökade till ca 500–600 miljoner kronor de följande två åren.

Det gjordes en överskattning av hur mycket alkoholskattehöjningen som trädde i kraft den 1 januari 2014 skulle inbringa i ökade skatteintäkter. Differensen mellan förändringen av skatteuppbörden och den prognostiserade förändringen av skatteintäkterna var ca –230 miljoner kronor.

Den skattemässiga precisionen varierar kraftigt för den alkoholskattehöjning som trädde i kraft 2008 respektive den från 2014.¹⁰⁶ Den skattemässiga precisionen varierar mellan drygt 100 procent och över 400 procent när det gäller skattehöjningen 2008 och de därpå följande åren och mellan 71 procent och 96 procent när det gäller den senaste skattehöjningen på alkohol.¹⁰⁷

Skillnaden mellan utfall och bruttoeffekt/prognos varierar kraftigt, från lite mer än 50 miljoner kronor till nästan 1 400 miljoner kronor för tobaksskattehöjningarna och från drygt 20 miljoner kronor till nästan 800 miljoner kronor för alkoholskattehöjningarna. Detta ska ställas i relation till de totala alkoholskatteintäkterna som varierar mellan 11 miljarder och 12,8 miljarder kronor under perioden 2007–2014. De totala tobaksskatteintäkterna varierar mellan 8 miljarder och 11,8 miljarder kronor under perioden 2005–2014.

Sammanfattningsvis konstaterar gruppen att budgetförstärkningen som kommer av skattehöjningar dessutom förefaller konsekvent att överskattas när det gäller tobaksskattehöjningar, medan det är mer oklart när det gäller alkoholskattehöjningar.

Förbättringsutrymme vid beräkningen av hur en skatteförändring påverkar skatteuppbörden

Gruppen delar uppfattningen som har framförts av representanter för Finansdepartementet att beräkningskonventionerna utgör en god uppskattning av en åtgärds offentligfinansiella effekt på framför allt kort- eller medellång sikt och att det är viktigt att inte komplicera beräkningskonventionerna i allt för hög utsträckning. Marginalnyttan av att utveckla en mer komplex modell som inkluderar beteendeförändringar, t.ex. substitution mellan cigaretter och snus eller sprit och öl/vin vid skatteförändringar, skulle enligt gruppens mening sannolikt vara alltför låg jämfört med den osäkerhet och den arbetsinsats som det skulle kräva.

Den återkommande överskattningen av hur skatteintäkterna kommer att förändras vid tobaksskattesatsförändringar indikerar emellertid att de egenpriselasticiteter som används i beräkningskonventionen är alltför lågt satta. Samtidigt är det, enligt gruppens mening, viktigt att inte underskatta svårigheten att göra en korrekt prognos som bygger på en samlad bedömning av

¹⁰⁶ Uttryckt som kvoten mellan den faktiska och den prognostiserade förändringen av skatteintäkterna.

¹⁰⁷ Se bil. 4.

effekterna av ett skatteförslag, dvs. förändrade makroekonomiska förutsättningar, beteendeförändringar och regeländringar. Både effektberäkningen och den prognostiserade förändringen av de totala skatteintäkterna för alkohol och tobak utgör emellertid viktiga underlag för riksdagen vid beslut om förändrade skatter, och det är viktigt att dessa underlag är så rättvisande som möjligt även om dessa skatter totalt sett utgör en liten andel av de totala punktskatteintäkterna.

Det har varit svårt att i denna utvärdering utröna om det är beräkningskonventionerna eller prognoserna som bör förbättras om man vill uppnå en förbättrad precision.

Punktskatter som styrmedel och svårigheten att bedöma punktskattehöjningars effektivitet

Enligt gruppens mening försvåras riksdagens möjlighet att bedöma effektiviteten av en punktskatteförändring, dvs. i vilken utsträckning en punktskatteförändring på alkoholdrycker eller tobaksprodukter genererat den förändring av skatteintäkterna som har beräknats. Detta beror på att sambandet mellan de beräknade offentligfinansiella effekterna i budgetpropositionens kapitel 6 och de prognostiserade inkomsterna i kapitel 7 inte är tillräckligt tydligt beskrivna. Det går således inte att härleda en eventuell differens mellan utfallet av en skatteförändring och en prognostiserad förändring i skatteintäkterna, dvs. om en differens beror på de antaganden som beräkningskonventionen bygger på eller på de prognosantaganden som görs vid beräkningen av statsbudgetens inkomster. I utvärderingen har även tjänstemän vid Finansdepartementet bekräftat detta. När det gäller prognosantagandena går det inte att särskilja huruvida en konsumtionsförändring beror på en justering av punktskattesatsen eller på att de underliggande makroekonomiska förutsättningarna har förändrats, t.ex. en skattereform som förändrar hushållens disponibla inkomst.

Punktskatter på alkohol och tobak har som ett viktigt syfte att minska konsumtionen av dessa produkter, dvs. att främja folkhälsan. Gruppen menar att det faktum att effektberäkningen justeras med en prognos gör det svårare att använda punktskatten som ett styrmedel då det inte går att härleda vad förändrade skatteinkomster beror på. Gruppen vill därför betona att den nuvarande redovisningen av skatteutfallet försvårar riksdagens möjlighet att följa upp resultatet av skattereformer på punktskatteområdet.

Risk för fallande skatteintäkter vid punktskattehöjningar

Gruppen konstaterar att relationen mellan priset på tobak och alkohol i Sverige och motsvarande priser i övriga Europa, framför allt våra grannländer, påverkar hur effektiva skattehöjningar blir i Sverige. Det är viktigt att framtida skat-

tehöjningar, i likhet med cigarettskattehöjningen 1997, inte leder till att beskattningen når det s.k. Lafferterritoriet, dvs. att en ökad beskattning leder till fallande skatteintäkter. Tjänstemän vid Finansdepartementet har t.ex. uppgett att de senare årens måttliga höjningar av spritskatten ett utslag av denna försiktighet.

I utvärderingen har framkommit att snusproducenterna har anpassat sitt produktutbud till dagens beskattningsmodell, dvs. beskattning är viktbaserad, och erbjudit produktformat där vikten och därmed skatten är lägre. Gruppen konstaterar att skatteintäkterna för snus minskade med nästan 200 miljoner kronor mellan 2013 och 2014. Det är därför viktigt att Finansdepartementet noga följer utvecklingen av hur inkomsterna för snus utvecklas så att både skatteintäkterna och den skattemässiga effektiviteten upprätthålls.

Skattehöjningar på alkohol och tobak i Sverige medför ökande relativpriser här jämfört med i våra grannländer. Det kan innebära att den oregistrerade konsumtionen ökar. Gruppen vill därför understryka vikten av att riksdagens beslutsunderlag, dvs. i realiteten beräkningskonventionen och Finansdepartementets prognos över förändringen av statens intäkter, är så korrekt som möjligt för att undvika att en framtida punktskatt höjning resulterar i fallande skatteintäkter. Utvecklingen av skatteintäkterna för tobak de senaste åren indikerar att det är viktigt att regeringen uppmärksammar denna fråga. Detta blir särskilt viktigt då regeringen i vissa fall har valt att finansiera olika reformer, t.ex. 2008 års tobaksskatt höjning, med höjda punktskatter. Risken är dessutom att den oregistrerade konsumtionen inte faller i samma takt, vilket i så fall riskerar att påverka folkhälsan negativt, samt att staten inte får förväntad kompensation för de samhälleliga kostnader som alkohol- och tobakskonsumtionen medför.

Illegal införsel av alkohol och tobak

Smugglingen av alkohol och tobak har ändrat karaktär. Den storskaliga smugglingen har minskat till förmån för frekvent illegal införsel och skattebrott. Tullverkets bekämpning av illegal införsel av alkohol- och tobaksvaror inriktas framför allt mot organiserad och storskalig brottslighet i syfte att minska tillgången på illegala alkohol- och tobaksvaror i Sverige. Gruppen konstaterar att det förefaller som om beslagsstatistiken inte har påverkats i nämnvärd utsträckning av de senaste årens alkohol- och tobaksskatt höjningar. Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att det är svårt för Tullverket att komma åt t.ex. frekvent införsel av alkohol som har köpts legalt i Tyskland eller ombord på färjor som trafikerar Sverige och som därefter säljs illegalt. Dessutom är Tullverket förhindrat att utföra slumpkontroller, vilket innebär att det inte är möjligt att dra generella slutsatser från beslagsstatistiken om hur den illegala införseln förändras över tid. Det går alltså inte att använda beslagsstatistiken som indikator på hur den illegala införseln förändras då den beror på tullens prioriteringar och eventuella anslagsförändringar som gäller denna verksamhet.

Regeringen uppdrog nyligen åt Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket att kartlägga hur de arbetar med att förhindra illegal hantering av punktskattepliktiga varor samt att utvärdera och redovisa effekterna av de åtgärder de har vidtagit i det operativa arbetet. Gruppen välkomnar detta uppdrag och menar att det kan bidra till att minska den illegala hanteringen av punktskattepliktiga varor såsom alkohol och tobak.

Referenser

Riksdagstryck

Proposition 1997/1998:150 1998 års ekonomiska vårproposition
Proposition 2005/06:1 Budgetpropositionen för 2006
Proposition 2006/07:1 Budgetpropositionen för 2007
Proposition 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008
Proposition 2007/08:110 En förnyad folkhälsopolitik
Proposition 2010/11:13 Anpassningar av tobaksbeskattningen med anledning av ändrade tobaksskattedirektiv
Proposition 2011/12:1 Budgetpropositionen för 2012
Proposition 2013/14:1 Budgetpropositionen för 2014
Proposition 2014/15:1 Budgetpropositionen för 2015

Författningar

Förordningen (2010:173) om alkoholskatt
Förordningen (2010:177) om tobaksskatt
Lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.
Lagen (1994:1564) om alkoholskatt
Lagen (1994:1563) om tobaksskatt
Lagen (1998:506) om punktskattkontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter
Regeringsformen
Riksdagsordningen

Offentliga utredningar

SOU 2004:86 Var går gränsen?
SOU 2005:25 Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid

Övriga skriftliga referenser

Asplund M., Friberg R. och Wilander F. (2007) Demand and distance: Evidence on cross-border shopping. *Journal of Public Economics* 91, s. 141–157
Assarsson B. (1991) Efterfrågan på alkohol i Sverige 1978–1988. Bilaga till SOU 1991:52 Alkoholbeskattningen
Becker G. S., Grossman M. och Murphy K. M. (1994) An Empirical Analysis of Cigarette Addiction. *American Economic Review*. Vol. 84, s. 396–418

- Berggren F. (1997) *Essays on the Demand for Alcohol in Sweden – Review and Applied Demand Studies*. Lund: Lund Economic Studies
- CAN (2014) *Alkoholkonsumtionen i Sverige 2013*, rapport nr 142
- CAN (2015a) *Tobaksvanor i Sverige – tobakskonsumtionen i siffror med fokus på år 2014*, rapport nr 151
- CAN (2015b) *Hur mycket dricker svensken? Registrerad och oregistrerad alkoholkonsumtion 2001–2014*, rapport 152
- Chaloupka F. J. (1999a) *Curbing the Epidemic Governments and the Economics of Tobacco Control*. *Tobacco Control* 1999;8, s. 196–201
- Chaloupka F. J. (1999b) *How effective are Taxes in Reducing Tobacco Consumption? University of Illinois* http://tigger.uic.edu/~fjc/Presentations/Papers/taxes_consump_rev.pdf
- Chaloupka F. J., Yurekli A. och Fong G. T. (2015) *Tobacco taxes as a tobacco control strategy*. <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/21/2/172.full.pdf+html>
- Folkhälsomyndigheten (2014): *Lägesrapport ANDT 2014 – Lägesrapport avseende Folkhälsomyndighetens verksamhet inom alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksområdet 1 oktober 2013–30 september 2014*
- Gabrielsson, Blom, Bolin (2013) *Marknaden för oregistrerade cigaretter i Sverige*, Handels Utredningsinstitut
- Hortlund P. och Olsson C. (2014) *Samhällsekonomiskt optimala punktskatter på snus*, HUI Research mars 2014
- Hortlund P. och Mihaescu O. (2015) *The impact of price changes on volume sales of alcoholic beverages in Sweden, 2006–2013*, HUI Working Paper Nr. 115
- KPMG (2015) *Tobaksskatten i relation till ett ändrat konsumentbeteende*, rapport framtagen på uppdrag av Svenska Tobaksleverantörsföreningen och Philip Morris International
- Mäkelä P., Rossow I. & Tryggvesson K. (2002) *Who drinks more and less when policies change? The evidence from 50 years of Nordic studies. The effects of Nordic Alcohol Policies – What happens to drinking when alcohol controls change? Nordic Council for Alcohol and Drug research. NAD publication 42*
- Nguyen L., Rosenqvist G., Pekurinen M. (2012) *Demand for Tobacco in Europe – An Econometric Analysis of 11 Countries for the PRACTE Project*, rapport 6/2012 <https://www.thl.fi/documents/605763/1449622/Demandfortobaccoineurope.pdf/229571d8-313b-4eea-bd9a-617a1309681e>
- Regeringsbeslut 2015-11-26 Uppdrag till Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket om illegal hantering av punktskattepliktiga varor, dnr Fi2015/05353/S3 (delvis)

- Regeringskansliet (2004) Beräkningskonventioner för 2005 – En rapport från Skatteekonomiska enheten på Finansdepartementet
- Regeringskansliet (2005) Beräkningskonventioner för 2006 – En rapport från skatteekonomiska enheten på Finansdepartementet
- Regeringskansliet (2006) Beräkningskonventioner 2007 – En rapport från skatteekonomiska enheten på Finansdepartementet
- Regeringskansliet (2007) Beräkningskonventioner 2008 – En rapport från skatteekonomiska enheten på Finansdepartementet
- Regeringskansliet (2008) Beräkningskonventioner 2009 – En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet
- Regeringskansliet (2009) Beräkningskonventioner 2010 – En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet
- Regeringskansliet (2010) Beräkningskonventioner 2011 – En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet
- Regeringskansliet (2011) Beräkningskonventioner 2012 – En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet
- Regeringskansliet (2012) Beräkningskonventioner 2013 – En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet
- Regeringskansliet (2013) Beräkningskonventioner 2014 – En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet
- Regeringskansliet (2014) Beräkningskonventioner 2015 – En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet
- Regeringskansliet (2015) Beräkningskonventioner 2016 – En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet
- Rådets direktiv 92/83/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker
- Rådets direktiv 92/84/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av punktskattesatser på alkohol och alkoholdrycker
- Rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG
- Rådets direktiv 2010/12/EU av den 16 februari 2010 om ändring av direktiven 92/79/EEG, 92/80/EEG och 95/79/EG när det gäller strukturer och skattesatser i fråga om punktbeskattning av tobaksvaror
- Rådets direktiv 2011/64/EU av den 21 juni 2011 om strukturen och skattesatserna för punktskatter på tobaksvaror
- Skatteverket (2014) Skatter i Sverige – Skattestatistisk årsbok 2014, SKV 152 utgåva 17, Skatter i Sverige 2014
- Skatteverket (2015) Skatter i Sverige – Skattestatistisk årsbok 2015, SKV 152 utgåva 18, Skatter i Sverige 2015

- Sohlberg, T. (2012) Tal om tobak 2012. Tobakskonsumtionen i Sverige 2012. (SoRAD Rapportserie, nr 66). Stockholm: Stockholms Universitet, SoRAD
- Swedish Match (2014) Remissvar angående promemorian Vissa Skattefrågor inför budgetpropositionen 2015 (Fi 2014/1430)
- Tullverket (2011) Lägesbild organiserad brottslighet 2011, dnr: ANA 2011-10, april 2011
- World Bank (1999) Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control. Washington, D.C. The World Bank

Intervjuer och korrespondens

- Finansdepartementet, intervju, 2015-11-11 Damian Migueles Chazarreta, Raisa Gunnarsson, Henrik Hammar, Jan-Olof Liedström och Susanne Magnelind Nilsson, samt underlag via e-post
- Handels Utredningsinstitut (HUI) Research AB, intervju, 2015-09-23 och 2015-09-30 Per Hortlund
- Skatteverket, intervju, 2015-09-09 Mats Andersson och underlag rörande skatteintäkter alkohol och tobak
- Sprit & Vinleverantörsföreningen (SVL), intervju, 2015-09-23 Johan Cronström
- Swedish Match/SMD Logistics 2015-11-04, intervju, Anders Larsson
- Tullverket, telefonintervju, 2015-11-26 Johan Falkman, samt underlag via e-post

Webbplatser

- Tullverket
<http://www.tullverket.se/>

BILAGA 1

Konsumtion av alkohol i Sverige

Tabell 27 Oregistrerad, registrerad och total alkoholskaffning, per alkoholdryck och totalt under perioden 2001–2014, liter

Delmängd	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Förändring 2001-2014	Andel 2014
Spritdrycker,																
totalt	2,43	2,49	2,60	2,92	2,85	2,70	2,46	2,46	2,24	2,24	2,09	2,03	2,27	2,06	-15 %	100 %
Registrerad	1,40	1,39	1,27	1,11	1,09	1,10	1,09	1,11	1,13	1,11	1,05	1,05	1,06	0,99	-30 %	48 %
Oregistrerad	1,03	1,09	1,33	1,81	1,76	1,60	1,37	1,35	1,11	1,13	1,04	0,98	1,22	1,07	-6 %	52 %
Vin, totalt	3,02	3,40	3,54	3,60	3,49	3,47	3,61	3,67	3,77	3,84	3,96	3,80	4,00	3,91	+30 %	100 %
Registrerad	2,40	2,62	2,71	2,68	2,71	2,86	3,04	3,09	3,31	3,40	3,47	3,43	3,50	3,46	+44 %	89 %
Oregistrerad	0,61	0,78	0,83	0,92	0,78	0,61	0,57	0,58	0,46	0,44	0,49	0,37	0,50	0,45	-27 %	11 %
Starköl,																
totalt	2,45	2,70	2,94	3,19	3,09	3,04	2,96	2,92	2,81	2,64	2,70	2,58	2,80	2,80	+14 %	100 %
Registrerad	1,77	1,92	1,96	1,88	1,90	1,99	2,05	2,07	2,16	2,10	2,10	2,10	2,14	2,15	+22 %	77 %
Oregistrerad	0,68	0,78	0,98	1,32	1,19	1,06	0,91	0,86	0,65	0,54	0,60	0,48	0,66	0,65	-5 %	23 %
Cider, totalt	0,09	0,12	0,13	0,12	0,12	0,14	0,14	0,16	0,14	0,14	0,17	0,15	0,16	0,13	-	100 %
Registrerad	0,09	0,12	0,13	0,12	0,12	0,13	0,12	0,12	0,13	0,13	0,12	0,12	0,11	0,11	+22 %	87 %
Oregistrerad	-	-	-	-	-	0,02	0,01	0,03	0,01	0,01	0,04	0,03	0,05	0,02	-	13 %
Folköl	0,84	0,83	0,81	0,72	0,71	0,73	0,68	0,63	0,62	0,57	0,60	0,53	0,51	0,49	-41 %	100 %

Delmängd	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Förändring 2001-2014	Andel 2014	100 %
Total konsumtion	8,82	9,53	10,02	10,56	10,26	10,10	9,85	9,83	9,58	9,43	9,52	9,08	9,74	9,39	+6 %	100 %	
Registrerad konsumtion	6,50	6,88	6,88	6,51	6,53	6,81	6,98	7,02	7,34	7,31	7,35	7,21	7,32	7,20	+11 %	77 %	
Oregistrerad konsumtion	2,32	2,65	3,14	4,05	3,73	3,29	2,87	2,82	2,24	2,11	2,17	1,87	2,43	2,19	-6 %	23 %	
Resandeförsel	1,64	1,74	2,08	2,70	2,30	1,92	1,86	1,92	1,38	1,38	1,41	1,26	1,49	1,41	-14 %		
Smuggling	0,38	0,51	0,71	1,01	1,16	1,11	0,82	0,71	0,68	0,50	0,46	0,44	0,59	0,47	+26 %		
Hemtillverkning	0,31	0,41	0,35	0,34	0,26	0,21	0,17	0,17	0,13	0,21	0,21	0,13	0,17	0,17	-45 %		
Internet	—	—	—	—	—	0,04	0,02	0,02	0,05	0,02	0,10	0,05	0,18	0,13	0		

Källa: CAN (2015b), s. 14 och s. 17.

Tabell 28 Skattad årlig resandeinförsel, smuggling, hemtillverkning och internethandel. Antal miljoner volymliter 2001–2014

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Införsel														
Sprit	13,1	13,3	18,9	25,8	23,3	20,5	21,2	21,2	15,4	17,2	16,2	14,7	18,2	17,2
Starköl	66,7	69,8	72,9	93,3	75,5	63,6	54,4	64,3	45,5	40,5	42,2	38,2	46,8	45,1
Vin	23,5	26,5	29,6	35,7	30,1	20,4	21,9	21,7	16,7	15,0	18,6	16,9	18,1	17,0
Starkvin	2,1	2,8	2,3	3,1	2,3	3,1	1,6	1,2	0,8	0,6	0,6	0,8	0,5	0,6
Cider	–	–	–	–	–	2,5	1,9	4,7	2,2	1,8	4,2	1,7	2,4	1,7
Smuggling														
Sprit	3,6	4,8	4,1	6,7	9,2	9,2	5,0	5,0	4,1	4,6	2,9	4,2	4,9	3,8
Starköl	20,8	28,7	54,2	78,2	81,4	75,4	67,3	52,3	43,8	33,5	41,2	27,5	41,7	41,5
Vin	1,6	2,3	5,0	4,8	5,4	5,7	4,7	5,7	5,4	2,8	1,1	1,6	2,2	0,4
Cider	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2,4	3,6	5,2	1,1
Internat														
Sprit	–	–	–	–	–	0,5	0,2	0,3	0,5	0,2	1,0	0,4	1,5	0,8
Starköl	–	–	–	–	–	1,8	0,6	0,2	0,2	0,0	0,3	1,4	3,8	3,6
Vin	–	–	–	–	–	0,2	0,0	0,2	1,5	0,6	2,7	1,2	4,7	4,6
Starkvin	–	–	–	–	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
Cider	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,1	0,2	0,0
Hemtill- verkning														
Sprit	3,0	3,0	3,0	3,1	2,5	1,9	1,4	1,2	1,2	1,6	1,7	1,5	1,3	1,1

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Starköl	1,5	3,0	1,8	3,0	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,8	4,6
Vin	8,6	13,5	11,2	9,5	7,3	5,7	5,3	5,6	3,4	7,3	6,8	2,4	5,6	5,4

Källa: CAN (2015b), s. 41.

BILAGA 2

Effekter på skatteintäkter vid en höjning av alkoholskatten

Nedan visas tre beräkningar av vad effekten blir för skatteintäkterna vid en höjning av alkoholskatten på öl och vin med 7 procent och sprit med 1 procent, dvs. den skatteförändring som trädde i kraft den 1 januari 2014. I alla tre fallen används den egenpriselasticitet på 0,5 som används enligt Finansdepartementets beräkningskonventioner samt de egenpriselasticiteter som Hortlund och Mihaescu har skattat. Försäljningsvolymen antas vara 100 i alla tre fallen, mervärdesskattesatsen är 25 procent och skatteförändringen slår igenom fullt ut i konsumentpriserna.¹⁰⁸

Tabell 29 Skatteintäkter vid en ändrad skatt på öl med 7 procent, givet priselasticiteterna 0,5 och 1,0

	Före skatte- höjning	Efter (elasticitet 0,5)	Efter (elasticitet 1,0)
Pris inklusive moms	16	16,4	16,4
Pris exklusive moms	12,8	13,1	13,1
Mervärdesskatteintäkt	3,2	3,3	3,3
Varuskatt*	4,6	4,9	4,5
Intäkt till leverantör	–	8,2	8,2
Prisförändring	100	2,5 %	2,5 %
Försäljningsvolym	780	98,7	97,5
Skatteintäkter	–	810	800
Förändring i skatteintäkter		30	20
Förändring i skatteintäkter (%)		3,8 %	2,5 %
Förändring i skatteintäkter (elasticitet 1,0) i procent av förändringen av skatteintäkter (elasticitet 0,5)			65 %

*Varuskatten på öl antas uppgå till 36 procent av försäljningspriset exklusive moms.
Källa: Hortlund och Mihaescu (2015), s. 12.

Tabell 30 Skatteintäkter vid en ändrad skatt på vin med 7 procent, givet priselasticiteterna 0,5 och 1,6

	Före skatte- höjning	Efter (elasticitet 0,5)	Efter (elasticitet 1,6)
Pris inklusive moms	80	81,5	81,5
Pris exklusive moms	64	65,2	65,2
Mervärdesskatteintäkt	16	16,3	16,3

¹⁰⁸ Hortlund och Mihaescu (2015).

	Före skatte- höjning	Efter (elasticitet 0,5)	Efter (elasticitet 1,6)
Varuskatt	17,3	18,5	18,5
Intäkt till leverantör	46,7	46,7	46,7
Prisförändring	–	1,9 %	1,9 %
Försäljningsvolym	100	99,1	97,0
Skatteintäkter	3 330	3 450	3 380
Förändring i skatteintäkter	–	119	46
Förändring i skatteintäkter (%)		3,6 %	1,4 %
Förändring i skatteintäkter (elasticitet 1,0) i procent av förändringen av skatteintäkter (elasticitet 0,5)			39 %

*Varuskatten på vin antas uppgå till 25 procent av försäljningspriset exklusive moms.
Källa: Hortlund och Mihaescu (2015), s. 13.

Tabell 31 Skatteintäkter vid en förändrad skatt på sprit med 1 procent, givet priselasticiteterna 0,5 och 1,4

	Före skatte- höjning	Efter (elasticitet 0,5)	Efter (elasticitet 1,4)
Pris inklusive moms	241	242,8	242,8
Pris exklusive moms	192,8	194,2	194,2
Mervärdesskatteintäkt	48,2	48,5	48,5
Varuskatt	141,8	143,2	143,2
Intäkt till leverantör	51	51	51
Prisförändring	–	0,7 %	0,7 %
Försäljningsvolym	100	99,6	99,0
Skatteintäkter	19 000	19 110	18 980
Förändring i skatteintäkter	–	110	–20
Förändring i skatteintäkter (%)		0,56 %	–0,11 %
Förändring i skatteintäkter (elasticitet 1,0) i procent av förändringen av skatteintäkter (elasticitet 0,5)			–19 %

*Varuskatten på sprit antas uppgå till 73 procent av försäljningspriset exklusive moms.
Källa: Hortlund och Mihaescu (2015), s. 14.

BILAGA 3

Uppgifter om tobaksskatt – nettoskatteuppgifter från deklARATIONERNA

Tabell 32 Tobaksskatt uppdelat per varuslag (mnkr)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cigarett	6 973	7 479	7 534	8 017	8 050	8 996	7 811	7 771	9 334
Cigarett/cigarill	28	48	49	51	50	48	52	51	57
Röktobak	616	655	390	467	467	458	360	315	303
Snus	941	1 516	1 827	1 937	1 943	2 056	2 174	2 329	2 440
Tuggtobak	3	4	4	4	5	5	5	6	9
Totalsumma	8 561	9 702	9 804	10 476	10 515	11 563	10 402	10 472	12 143

Källa: Uppgifter från Skatteverket.

Tabell 33 Tobaksskatt uppdelat per varuslag, procent

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cigarett	81,44 %	77,08 %	76,85 %	76,53 %	76,57 %	77,80 %	75,10 %	74,20 %	76,87 %
Cigarett/cigarill	0,32 %	0,50 %	0,50 %	0,49 %	0,47 %	0,42 %	0,50 %	0,49 %	0,47 %
Röktobak	7,19 %	6,75 %	3,98 %	4,46 %	4,43 %	3,97 %	3,46 %	3,01 %	2,49 %
Snus	11,00 %	15,62 %	18,63 %	18,49 %	18,48 %	17,78 %	20,90 %	22,24 %	20,10 %
Tuggtobak	0,04 %	0,04 %	0,04 %	0,04 %	0,05 %	0,04 %	0,05 %	0,06 %	0,07 %
Totalsumma*	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

* Avrundningsfel kan förekomma.

BILAGA 4

Skattemässig precision för alkoholskatter

Tabell 34 Alkoholskatter – skattemässig precision 2008–2010 och 2014

	2008	2009	2010	2014
	skatthöjning			skatthöjning
Faktisk förändring av skatteintäkter (C)/ beräknade bruttoeffekten (A)				
Totalt	164 %	346 %	385 %	96 %
Faktisk förändring av skatteintäkter (C)/ prognostiserad förändring av skatteintäkter (B)				
Totalt	111 %	234 %	260 %	71 %

Källa: Egna beräkningar.

2013/14:RFR1	SOCIALUTSKOTTET Etisk bedömning av nya metoder i vården – en uppföljning av landstingens och statens insatser
2013/14:RFR2	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid
2013/14:RFR3	KULTURUTSKOTTET En bok är en bok är en bok? – en fördjupningsstudie av e-böckerna i dag
2013/14:RFR4	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning om funktionshindersperspektiv i kulturarvet
2013/14:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning
2013/14:RFR6	FINANSUTSKOTTET Finansutskottets offentliga utfrågning om ändring av riksdagens be- slut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt
2013/14:RFR7	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2013
2013/14:RFR8	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Ett förlängt arbetsliv – forskning om arbetstagarnas och arbetsmarknadens förutsättningar
2013/14:RFR9	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om vårdnadsbidrag och jämställdhetsbonus
2013/14:RFR10	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Subsidiaritet i EU efter Lissabon
2013/14:RFR11	SKATTEUTSKOTTET Utvärdering av skattelättnader för utländska experter, specialister, forskare och andra nyckelpersoner
2013/14:RFR12	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om PISA-undersökningen
2013/14:RFR13	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna kunskapsseminarium om icke smittsamma sjukdomar – ett ökande hot globalt och i Sverige (onsdagen den 4 december 2013)
2013/14:RFR14	KULTURUTSKOTTET För, med och av – en uppföljning av tillgängligheten inom kulturen
2013/14:RFR15	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets seminarium om OECD:s handlingsplan mot skattebaseroering och vinstförflyttning
2013/14:RFR16	TRAFIKUTSKOTTET Framtidens flyg

2013/14:RFR17	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Översyn av ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen 1995–2012
2013/14:RFR18	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna kunskapsseminarium om socialtjänstens arbete med barn som far illa
2013/14:RFR19	UTBILDNINGSPUTSKOTTET Utbildningsutskottets seminarium om utbildning för hållbar utveckling inklusive entreprenöriellt lärande
2013/14:RFR20	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning För, med och av – en uppföljning av tillgänglighet inom kulturen
2013/14:RFR21	UTBILDNINGSPUTSKOTTET Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Delredovisning 1: Skrivbordsstudie om autonomi- och kvalitetsreformerna
2013/14:RFR22	UTBILDNINGSPUTSKOTTET Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Delredovisning 2: Intervjuundersökning med rektorer
2013/14:RFR23	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets hearing om framtidens luftfart – Har vi luft under vingarna?
2013/14:RFR24	JUSTITIEUTSKOTTET Offentlig utfrågning med anledning av EU-domstolens dom om data-lagringsdirektivet

2014/15:RFR1	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Stöd till lokala åtgärder mot övergödning
2014/15:RFR2	TRAFIKUTSKOTTET Hållbara analyser? Om samhällsekonomiska analyser inom transportsektorn med särskild hänsyn till hållbar utveckling
2014/15:RFR3	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning om järnvägens vägval
2014/15:RFR4	FÖRSVARsutskottet Blev det som vi tänkt oss? En uppföljning av vissa frågor i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009
2014/15:RFR5	UTBILDNINGsutskottet Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Huvudrapport
2014/15:RFR6	UTBILDNINGsutskottet Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Delredovisning 3: Enkätundersökning till studieansvariga
2014/15:RFR7	UTBILDNINGsutskottet Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Delredovisning 4: Den fallstudiebaserade undersökningens första fas
2014/15:RFR8	TRAFIKUTSKOTTET Seminarium om samhällsekonomiska analyser
2014/15:RFR9	TRAFIKUTSKOTTET Sjöfartsnäringen och dess konkurrenskraft
2014/15:RFR10	SKATTEUTSKOTTET Skattebefriade bränslen i industriella processer, så kallade råvarubränslen
2014/15:RFR11	UTBILDNINGsutskottet Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om idrott och fysisk aktivitet i skolan – ett sätt att stärka inlärning och hälsa
2014/15:RFR12	KONSTITUTIONsutskottet Konstitutionsutskottets hearing om journalisters och medie-redaktioners säkerhet och arbetsförutsättningar
2014/15:RFR13	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser
2014/15:RFR14	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Socialförsäkringsutskottets offentliga utfrågning om Finsam – finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser
2014/15:RFR15	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets seminarium om internationellt samarbete mot skatteflykt
2014/15:RFR16	NÄRINGSUTSKOTTET OCH UTRIKESUTSKOTTET

Offentlig utfrågning om ett handelsavtal mellan EU och USA
(TTIP)

2014/15:RFR17

CIVILUTSKOTTET

Civilutskottets offentliga utfrågning om unga vuxnas möjlighet att
finansiera ett eget boende

2015/16:RFR1	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning
2015/16:RFR2	FINANSUTSKOTTET Finansutskottets offentliga utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 24 september 2015
2015/16:RFR3	FÖRSVARSKOTTET Om krisen eller kriget kommer – En uppföljning av informationsinsatser till allmänheten om den enskildes ansvar och beredskap Huvudrapport och Bilagor
2015/16:RFR4	KULTURUTSKOTTET Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen
2015/16:RFR5	FINANSUTSKOTTET Öppna utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 12 november 2015
2015/16:RFR6	FINANSUTSKOTTET Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015
2015/16:RFR7	FINANSUTSKOTTET Review of the Riksbank's Monetary Policy 2010-2015