

Stockholm 18 mars 2022

Till Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Svar på remiss avseende höjd skatt på alkohol och tobak Fi2022/00247

Med anledning av remissen vill Sprit & Vinleverantörsföreningen ("SVL") lämna följande svar. SVL:s remissvar avser endast den del som avser höjd skatt på alkohol.

SVL är en branschorganisation som representerar svenska dryckesföretag med både egen produktion och importverksamhet av vin och spritdrycker. Vi arbetar aktivt med frågor om alkoholpolitik, relationerna till Systembolaget samt frågor knutna till en sund dryckeskultur och hur våra produkter konsumeras. Vi har ett 50-tal medlemmar som säljer sina produkter till Systembolaget samt till företag med serveringstillstånd, främst hotell och restauranger.

Sammanfattningsvis ställer SVL sig negativa till en höjning av alkoholskatten och avstyrker därför förslaget. En höjning är verkningslös både ur ett finansiellt och folkhälsoperspektiv och riskerar att ytterligare gynna den illegala hanteringen av alkoholhaltiga drycker samt medföra att inköpstillfället flyttas till andra okontrollerade kanaler. En höjd skatt ökar incitamenten till införsel och illegal hantering av alkohol vilket endast gynnar svenska och utländska kriminella nätverk.

Omvärldsfaktorer påverkar priset på alkoholhaltiga drycker

Alkoholskatten är långt ifrån den enda faktor som påverkar priset på alkoholhaltiga drycker. I regeringens promemoria finns en tabell med exemplet att en flaska vin som idag kostar 72 kronor kommer att kosta 73,3 kronor efter skattehöjningen 2023 och 75,2 kronor efter skattehöjningen 2024. I uträkningen skriver regeringen att endast effekten av skattehöjningarna inkluderas i räkneexemplet och att ingen hänsyn tas till andra eventuella prisförändringar. Enligt SVL är detta en rejäl tankekurva då regeringen måste beakta helheten när politiska förslag utformas. De kommande två åren finns en rad olika faktorer, utöver höjd skatt på alkohol, som kommer leda till prishöjningar och därmed göra alkoholinköp i Sverige mindre attraktivt än utomlands. Vissa faktorer är globala och kommer därför leda till ökade priser på flera marknader medan andra faktorer är lokala och kommer därför endast drabba prisbilden i Sverige.

Hela livsmedelsbranschen, som innefattar alkoholhaltiga drycker, står inför stora prisökningar. Enligt arbetsgivarorganisationen Livsmedelsföretagen väntar de största kostnadsökningarna på 12 år för livsmedelsbranschen.¹ Framför allt ökar priserna på råvaror, transporter och förpackningsmaterial. För svenska producenter av alkoholhaltiga drycker finns också skenande elkostnader att ta höjd för och som kan komma att påverka prissättningen.

¹ <https://www.livsmedelsforetagen.se/app/uploads/2021/11/livsmedelsfoxxretagen-konjunkturbrev-q3-2021.pdf>

Redan innan kriget i Ukraina utbröt var det stor internationell brist på flaskor och burkar. Då en stor del av dessa tillverkas i Ryssland kommer priset påverkas ännu mer när samarbeten med Ryssland sägs upp och sanktioner införs. Hur mycket priserna på burkar och flaskor kommer påverkas och även påverka priset på alkohol är idag svårt att säga men det vore anmärkningsvärt att gå vidare med förslaget i detta läge.

Kriget i Ukraina påverkar även transportkostnaderna avseende pris på containrar och bränslepriser. Fraktkostnaderna på vissa internationella sträckor har mer än fördubblats under pandemin och kostnaderna kommer endast öka ytterligare till följd av kriget i Ukraina.

I tillägg bereder Miljödepartementet en ny förpackningsförordning och nyligen var utredningen ute på remiss. Utredningen föreslår bland annat att Fastighetsnära Insamling (FNI) införs. Förslaget som det är utformat i utredningen skulle leda till stora kostnadsökningar för de som tillhandahåller förpackningar på den svenska marknaden, däribland glasflaskor. Kostnaderna för en fullt utbyggd FNI beräknas vara 4,1 miljarder kronor mot dagens cirka 1,1 miljarder kronor. Det betyder således att kostnaderna för insamling kommer att öka kraftigt om förordningen införs. I slutändan kommer detta leda till ett högre pris på alkoholhaltiga drycker och endast drabba prisbilden i Sverige. Alltså kommer det bidra till att prisskillnaderna på alkoholhaltiga drycker mellan Sverige och Danmark och Tyskland kommer öka ytterligare.

Den enskilt största kunden för SVL:s medlemmar är idag Systembolaget. I mars 2022 beslutar Systembolaget om en ny finansieringsmodell som kommer börja gälla i mars 2023. Då Systembolaget i den nya finansieringsmodellen ser över nivån på sina påslag kan finansieringsmodellen komma att påverka priset på alkoholhaltiga drycker i Sverige och kan leda till prisökningar på den alkohol som säljs på Systembolaget. Detta riskerar att göra inköp på Systembolaget mindre attraktivt för konsumenten jämfört med andra kanaler såsom distanshandel och inköp utomlands.

Alkohol i Sverige kommer bli dyrare, även utan skattehöjningar de kommande åren och med skattehöjningarna kommer prisskillnaderna med våra grannländer öka ännu mer. Innan regeringen går vidare med förslaget om höjd skatt på alkohol bör man beakta alla de faktorer, utöver höjd skatt på alkohol, som kommer påverka prisbilden av alkoholhaltiga drycker. Mot bakgrund av de stora kommande kostnadsökningarna på såväl nationell som internationell nivå vore det utomordentligt olämpligt att i detta skede gå vidare med förslaget om höjd skatt på alkohol i Sverige.

Konsekvenser av förslaget

1. Ökad införsel och gränshandel

Att gränshandel och införsel drivs av prisskillnader mellan länder är väl känt och vetenskapligt belagt ett antal gånger genom historien. Ju högre prisskillnader desto större incitament att handla någon annanstans. Införseln av alkohol till Sverige är idag stor och har varit det sedan EU-inträdet. Enligt Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) kom ungefär 20 % av den alkohol som dracks i Sverige under 2019 från smuggling, införsel eller hemtillverkning. För sprit är siffran ännu högre – närmare 40 % och Systembolagets marknadsandel på sprit innan pandemin var cirka 45 %.² I Danmark är priserna på alkohol i genomsnitt 70 % av de svenska och de tyska priserna är så lite som 40 % av de svenska priserna. Om prisskillnaderna ökar ytterligare mellan länderna finns därför en överhängande risk att allt fler svenskar kommer köpa sin alkohol i Tyskland eller Danmark.

Eftersom gränserna varit stängda under pandemin har vi fått en unik möjlighet att uppskatta hur stor införseln av alkohol till Sverige är. För att undersöka hur omfattande införseln av alkohol egentligen är gav SVL och Sveriges Bryggerier Ekonomi doktor David Sundén i uppdrag att analysera vilken påverkan de stängda gränserna haft på alkoholförsäljningen under Coronapandemin. Granskningen visar tydligt att gränshandelns betydelse är större än vad man tidigare trott.

Granskningen bekräftar att Systembolagets försäljning ökade under 2020 med 12 % jämfört med 2019. I län som gränsar till Danmark ökade försäljningen med 30 procent och granskningen visar att 13 procent av dessa kan härledas direkt till de stängda gränserna och den uteblivna gränshandeln. I de län som gränsar till Norge minskade försäljningen med 19 procent till följd av begränsade möjligheter för norrmän att handla alkohol i Sverige men i exempelvis Jämtlands län är den siffran 41 procent.³ Detta är en bild som även bekräftas av norska Vinmonopolets försäljningsstatistik där flera norska butiker nära den svenska gränsen har rapporterat om en hundra procentig försäljningsökning.⁴

I takt med att pandemin avtar kommer resandet till våra grannländer öka, och med det även gränshandeln och den illegala införseln. Övertygelsen om att gränshandeln och införseln av alkohol kommer att öka efter pandemin delas även av Tullverket. I rapporten "Externa hot mot Tullverkets operativa verksamhet"⁵ som Tullverket publicerade den 27 januari 2022 går bland annat följande utdrag att läsa:

"Det är sannolikt att en återgång av alkoholsmugglingen till hotnivån innan pandemin sammanfaller med tidpunkten när privatesandet återgår till nivåer som rådde innan pandemin. Det förväntas en ytterligare ökning efter att nya punktskatter införs 2023."

² <https://www.can.se/app/uploads/2020/09/can-rapport-193-alkoholkonsumtionen-i-sverige-2019.pdf>

³ <https://www.svl.se/app/uploads/2021/07/lakeville-2021-granshandel-med-alkohol-under-covid-19.pdf>

⁴ <https://www.svd.se/stor-okning-for-norska-vinmonopolet>

⁵ <https://www.tullverket.se/download/18.a62602917de14e43276c8/1643214456259/Externa%20hot%20mot%20Tullverkets%20operativa%20verksamhet.pdf>

Tullverket bekräftar inte bara att alkoholsmugglingen kommer återgå till nivån innan pandemin i samband med att privatresandet ökar, de tar även höjd för att regeringens förslag till höjd skatt på alkohol kommer leda till ytterligare ökning. I samma rapport slår Tullverket fast att alkoholsmugglingen fortsatt under pandemin men att den bytt form.⁶ Förut har smugglingen utförts genom antingen bussresor eller genom personbilar, så kallad "myrtrafik". Under pandemin har kriminella nätverk utnyttjat det stora lagliga varuflödet vid smuggling av bland annat alkohol. Kriminella nätverk har infiltrerat företag och etablerat egna företag för att undgå upptäckt. Detta kan vara en av förklaringarna till att Tullverket under 2020 beslagtogs 57 % mer sprit jämfört med 2019 trots att gränserna var stängda. Smugglingen skedde då med lastbilar istället för den vanliga myrtrafiken.

Den storskaliga smugglingen med alkohol styrs idag av bland annat större kriminella nätverk. Detta har såväl Tullverket som Polismyndigheten bekräftat ett flertal gånger. I den proposition regeringen lade fram till riksdagen under våren 2021 om "En förnyad strategi för politiken avseende alkohol, narkotika, doping, tobak och nikotin samt spel om pengar 2021-2025" bekräftar regeringen problembilden⁷:

"För den organiserade brottsligheten kan t.ex. smuggling av narkotika eller alkohol utgöra en stor del av vinsterna."

SVL delar bedömningen att alkoholsmugglingen kommer återgå till nivån innan pandemin i takt med att privatresandet ökar. SVL delar även Tullverkets bedömning att ytterligare höjningar av skatten på alkohol riskerar medföra ökning av alkoholsmugglingen. SVL ser därmed risken att en höjd skatt på alkohol kommer stärka de organiserade gängerna och bidra till deras ökade finansiering.

2. Ungdomars tillgång till alkohol

Alkoholkonsumtionen bland unga har minskat dramatiskt sedan början av 2000-talet. Samtidigt så kom ungefär 25 % av den alkohol som elever i årskurs 9 konsumerade under 2019 via smugglingen enligt rapporter från CAN. I februari 2022 släppte Systembolaget och CAN rapporten "Ungas alkoholanskaffning i sociala medier" som granskar hur ungdomar idag får tag på alkohol.⁸ Det vanligaste anskaffningssättet bland unga som inte nått laglig ålder för att köpa alkohol själv på Systembolaget var att de hade skaffat alkohol via någon närstående exempelvis partner, kompis, syskon eller förälder. Det näst vanligaste tillvägagångssättet var att få alkoholen förmedlad via annan person, exempelvis en langare de fått kontakt med via sociala medier. Vanligast att handla via någon de fått kontakt med via sociala medier var det bland 16-17 åringar.

I samma undersökning svarade totalt 28 procent av ungdomarna att de har sett erbjudande om att köpa alkohol av privatperson på olika sociala medier. Tolv % hade, själva eller tillsammans med andra, handlat alkohol via en sådan plattform. I majoriteten av fallen är den alkohol som säljs till unga via sociala medier smugglad in till Sverige. SVL:s bedömning är att en höjd skatt på alkohol kommer göra det mer gynnsamt för ungdomar att handla alkohol via sociala medier eller från bakluckan av en bil. En ökad alkoholsmuggling riskerar även att öka ungdomars tillgång till alkohol.

⁶ <https://www.tullverket.se/download/18.a62602917de14e43276c8/1643214456259/Externa%20hot%20mot%20Tullverkets%20operativa%20verksamhet.pdf>

⁷ <https://data.riksdagen.se/fil/3B43A0CB-8ADB-4DC6-B00F-1E1FEBE87304>

⁸ <https://www.can.se/app/uploads/2022/02/ungas-alkoholanskaffning-via-sociala-medier.pdf>

3. Påverkan på folkhälsan i relation till totalkonsumtionen

I regeringens promemoria står det bland annat att läsa:

”Vid ett högre pris på alkohol tenderar inte bara den totala konsumtionen att minska utan även konsumtionen hos den grupp av personer som konsumerar större mängder alkohol.”

Den nya rapporten *“The missing link: Per Capita Alcohol Consumption & Alcohol-related harm. An analysis of long-term evidence from Sweden”* som är framtagen på uppdrag av den europeiska branschorganisationen SpiritsEUROPE visar att detta antagande går att ifrågasätta.⁹ I Sverige ligger den registrerade alkoholkonsumtionen per capita på ungefär samma nivå idag som för 60 år sedan. Samtidigt tjänar svenskar mer än tre gånger så mycket idag jämfört med då (i reella termer). Detta innebär att människors köpkraft, och därmed möjlighet att köpa alkoholhaltiga drycker har ökat betydligt, trots att de reella priserna också ökat (över inflationen). Det tyder på att alkoholkonsumtion per capita i ett bredare, långsiktigt perspektiv inte överhuvudtaget korrelerar med hur mycket alkohol människor har råd att köpa.

Dessa resultat förblir oförändrade när man tittar på den totala alkoholkonsumtionen per capita efter 1995 då Sverige gick med i EU, vilket inkluderar uppskattningar för oregistrerad alkoholkonsumtion, ofta införskaffad via laglig gränshandel av relativt billigare alkoholdrycker i grannländerna. Enligt uppgifter från Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning nådde den totala alkoholkonsumtionen per capita en topp under 2004 och minskade sedan mellan 2004 och 2019. Denna nedgång i den totala alkoholkonsumtionen per capita inträffade även om den reella BNP per capita alltid var högre varje år efter 2004, vilket innebar att alkoholhaltiga drycker blev strukturellt mer överkomliga. Den totala alkoholkonsumtionen per capita 2018 (9 liter ren alkohol) var lika hög som 2002 (8,9 liter ren alkohol), enligt WHO-data, men den reella BNP per capita 2018 var mer än 1/4 högre jämfört med 2002. Dessutom indikerar WHO också att medan alkoholhaltiga drycker blev strukturellt mer överkomliga 2018, konsumerades mindre total alkohol per capita.

Totalkonsumtionsmodellen som dominerande tankemodell är tvivelaktig då den framför allt fokuserar på den breda majoriteten av konsumenter; låg- till medelkonsumenter. Totalkonsumtionsmodellen riskerar att missa de grupper som man värnar mest om och de som har störst problem med alkohol. Politiken bör fokusera på ungdomar och att hitta risk- och missbruksgrupperna, vilka inte nås genom en politik som fokuserar på totalkonsumtionen. De med störst alkoholproblem kommer alltid finna vägar till alkoholen. Ett höjt pris på alkohol kommer bara leda till att de hittar en produkt som är billigare. På det sättet är detta den grupp som är minst priskänslig. Högkonsumenter av alkohol är dessutom, enligt CAN, överrepresenterade bland de svenskar som för in egen alkohol eller köper smugglad alkohol. Köpen av smugglad alkohol uppges vara nio gånger större bland högkonsumenter än övriga grupper.

SVL noterar även att regeringsföreträdare har i media motiverat att höjd skatt på alkohol ska finansiera ökade satsningar på försvaret.¹⁰ För att det resonemanget ska gå ihop måste man anta att konsumtionen inte sjunker som en följd av den höjda skatten. Själva premissen för regeringens föreslagna skattehöjning är med andra ord att inköpen av alkohol på Systembolaget är konstanta oavsett om skatten höjs.

⁹ https://spirits.eu/upload/files/publications/Swedish_Report_January2022.pdf

¹⁰ <https://www.svd.se/dyrare-sprit-och-tobak-ska-starka-forsvaret>

Enligt den nya rapporten "Värdering av regeringens förslag på höjda alkoholskatter" framtagen av Ekonomie dr. David Sundén på uppdrag av SVL och Sveriges Bryggerier saknas det i regeringens promemoria en redovisning av hur alkoholkonsumtionens delar kan förväntas påverkas. Det är således omöjligt att värdera om förslaget över huvud taget leder till några i allt väsentligt mätbara folkhälsopolitiska effekter. Det går inte heller att väga förslagets eventuella positiva effekter mot förslagets negativa effekter.

Mot bakgrund av ovanstående gör SVL bedömningen att höjd skatt på alkohol inte kommer leda till minskad konsumtion utan i stället göra den kontrollerade kanalen i form av Systembolaget mindre relevant.

4. Inte nödvändigtvis ökade intäkter för staten

Aldrig någonsin har intäkterna från skatten på alkohol varit så stora som under 2020. Totalt fick staten in 16,3 miljarder kronor från alkoholskatten, det är 1,4 miljarder kronor mer än 2019. Under samma period minskade befolkningens totala konsumtion med 6 %. Förklaringen till detta är att Systembolagets andel av de totala alkoholköpen ökade medan andelen inköp i utlandet minskade som en konsekvens av reserestriktioner.

För varje flaska som kommer in till Sverige via införsel så är det förlorade skatteintäkter för staten. För några år sedan uppskattade Tullverket att enbart spritsmugglingen genererade brottsvinster på 300 miljoner kronor per år. Skattebortfallet var lika stort, det vill säga ytterligare 300 miljoner kronor om året.¹¹

I oktober 2021 släpptes rapporten Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2021 som är en produkt av det myndighetsgemensamma arbetet mellan 12 myndigheter mot organiserad brottslighet. Enligt rapporten beräknas den obeskattade alkoholen generera en skatteförlust runt 1,7 miljarder kronor årligen. Om smugglingen och införseln ökar riskerar skatteförlusten för staten att öka ytterligare.

Det är svårt att beräkna hur de samlade skatteintäkterna från alkohol påverkas av höjningar. Det finns indikationer på att en höjd skattesats leder till minskade skatteintäkter. Det finns otaliga internationella exempel på detta och fenomenet är väl belagt. Till exempel konstateras just detta av riksdagens skatteutskott i rapporten "Punktskattehöjningar på alkohol- och tobaksprodukter – skatteeffekter och påverkan på den oregistrerade anskaffningen av dessa produkter" från 2015.¹²

Skatteutskottets rapport visar att det är lätt att överskatta hur mycket en alkoholskattehöjning ska inbringa i ökade skatteintäkter. Rapporten visar bland annat att det inför alkoholskattehöjningen 2014 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 cirka –230 miljoner kronor.

¹¹

<https://www.tullverket.se/sv/omoss/verksamhetochorganisation/verksamhet/tullverketskakontrolleravarufloedet/alkoholsmuggling.4.1595a16515ebddfed5115cd.html>

¹² <https://data.riksdagen.se/fil/9ACF001D-C07A-4CCB-825B-A01F7A96F3F9>

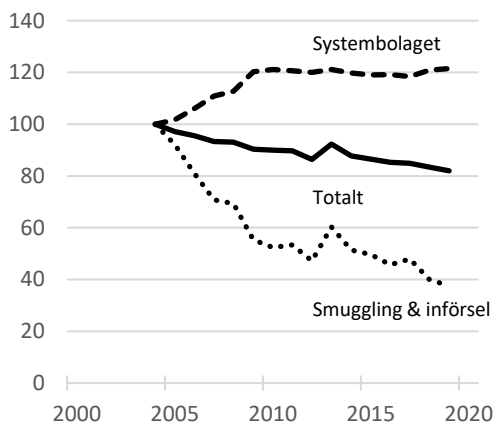
SVL ställer sig, med tanke på ovanstående, frågande till om en höjd skatt på alkohol verkligen kommer medföra så mycket ökade skatteintäkter som regeringen prognostiserat för. SVL vill också framhålla behovet av att se över hur Regeringen gör sina beräkningar.

5. Systembolagets marknadsandel

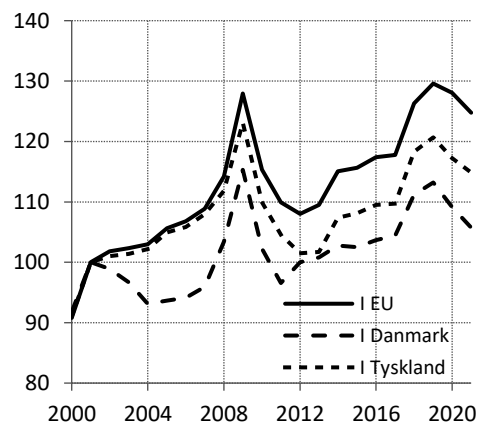
Enligt den nya, och ovan nämnda, rapporten "Värdering av regeringens förslag på höjda alkoholskatter" riskerar Systembolagets marknadsandel att minska på grund av höjda skatter på alkohol. Rapporten slår fast att minskningen av svenskarnas alkoholkonsumtion med 18 procent mellan 2004 och 2019 är helt driven av en tillbakagång i smuggling och införsel som minskat med över 60 procent sedan 2004. Under samma period har Systembolagets försäljning ökat. Svenskarna har således i allt större utsträckning köpt mindre alkohol i utlandet eller via illegal smuggling och mer alkohol från Systembolaget. Med högre skatteintäkter som följd.

Orsaken till utvecklingen är högre relativa priser på utländsk alkohol. De högre utländska relativpriserna kommer av höjda utländska alkoholskatter och en försämrad svensk växelkurs. För en svensk konsument har relativpriset på alkohol i utlandet ökat med mer än 20 procent sedan millennieskiftet.

Den svenska alkoholkonsumtionen efter inköskanal
Index 100 = 2004



Utländskt relativpris på alkohol
Index 100 = 2001



Det alkoholpolitiska målet kan således i nuläget inte vara att marginellt försöka minska försäljningen av alkohol på Systembolaget via högre alkoholskatter. Målet borde i stället vara att upprätthålla, och om möjligt förstärka, den nuvarande positiva utvecklingen. Det innebär att försöka hitta en väl avvägd nivå på alkoholskatten som uppmuntrar till att styra alkoholinköpen så att en allt större andel av alkoholen köps på Systembolaget och inte via illegal smuggling eller egeninförsel.

Försäljningen på Systembolaget kan minska relativt mycket om alkoholskatten höjs. Minskad försäljning kan dock inte likställas med minskad alkoholkonsumtion eftersom det sker en motkompensation genom ökad smuggling och egeninförsel.

En höjd skatt i nuläget innebär en stor risk att de senaste decenniernas positiva utveckling stannar upp och i värsta fall reverseras med mindre skatteintäkter som följd.

Behov av en ny införselutredning

Det är i år 17 år sedan utredningen ”Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid” (SOU 2005:25) kartlade införseln av alkohol i Sverige.¹³ Utredningen föreslog bland annat sänkt skatt på alkohol i syfte att minska införseln och därigenom öka Systembolagets marknadsandel. Trots förslaget har skatten på alkohol höjts fyra gånger sedan dess och nu föreslår regeringen ytterligare två höjningar inom loppet av två år. Mycket har hänt sedan den senaste införselutredningen genomfördes. Såväl dryckesmönster som inköpsbeteenden har förändrats, bland annat som en följd av e-handelns utveckling och konvergerande dryckesmönster i Europa. Mot den bakgrunden är SVL av den bestämda uppfattningen att det finns ett stort behov av en ny utredning som kartlägger införseln.

En sådan utredning bör framför allt:

- Se över sambandet mellan höjda skattenivåer och skatteintäkter
- Se över alkoholskattens effekter på den registrerade/oregistrerade anskaffningen av alkohol

Idag saknas gedigna och aktuella konsekvensanalyser. Alkoholpolitiken styrs av i allt för hög grad av otillräckligt belagda antaganden. För att Systembolaget ska få en ökad marknadsandel och därigenom minska den organiserade brottslighetens möjlighet att utnyttja alkoholsmuggling som en finansieringskälla behövs en ny utredning. Innan en sådan utredning är genomförd bör det inte göras några höjningar av skatten på alkohol.

Sammanfattning

Sammantaget bedömer SVL att det finns en övervägande risk för att förslaget om höjd skatt på alkohol kommer medföra en ökad gränshandel och smuggling. Förslaget kommer inte leda till att den totala konsumtionen minskar utan kommer bara flytta inköpstillfället från Systembolaget till utlandet. En ökad smuggling innebär även ökad tillgänglighet för ungdomar att köpa alkohol och därigenom ökade intäkter till den organiserade brottsligheten. Då SVL och våra medlemmar inte vill att branschens produkter ska bli byggstenar i den organiserade brottsligheten avstyrker vi regeringens förslag om höjd alkoholskatt.

Anna De Geer
VD SVL – Sprit & Vinleverantörsföreningen
anna.degeer@svl.se

¹³ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2005/03/sou-200525/>