

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkande om skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier (SOU 2015:30)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller förslag till två punktskatter i form av ny lag respektive förordning om skatt på viss elektronik samt ny lag respektive förordning om skatt på golvbeläggingsmaterial, väggbeklädnad och takbeklädnad av polymerer av vinylklorid. I utredningen föreslås även en utökad marknadskontroll av elektronik, byggvaror, leksaker och andra konsumentvaror för att minska förekomsten av förbjudna flamskyddsmedel, ftalater eller andra förbjudna ämnen i människors hemmiljö.

Skatten på viss elektronik avser vitvaror, datorer, dataskärmar och läsplattor, dammsugare, mobiltelefoner, trådlösa telefoner, routrar och trådlösa nätverk, CD-spelare, DVD-spelare, radio- respektive TV-apparater samt spelkonsoler.

Punktskatterna bygger på principen att samtliga varor inom avgränsade varugrupper blir skattepliktiga och att den skattskyldige ges möjlighet till skatteavdrag om denne kan visa att vissa listade farliga ämnen inte förekommer i varan. Enligt förslaget ska beskattningen tas ut per kilo vara. Skattskyldigheten inträder redan vid tillverkning, införsel och import. Förslaget är utformat så att beskattning under vissa förutsättningar kan skjutas upp genom exempelvis system med godkända lagerhållare. Försäljning från utländska säljare till svenska konsumenter ska, enligt förslaget, inte beskattas.

Den föreslagna punktskattelagstiftningen kompletteras med en ökad marknadskontroll av förbjudna ämnen i elektronik, leksaker och andra konsumentvaror.

Förutom förslag till ny lag och förordning för respektive punktskatt, föreslås även följändringar i tre olika lagar och två förordningar.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

Enligt konsekvensutredningen är syftet med förslaget att minska tillförseln av farliga ämnen från viss elektronik samt tillförseln av ftalater från golvbeläggningar, vägg- och takbeklädnader av PVC till människors hemmiljö och därigenom begränsa människors exponering av dessa ämnen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I utredningen redovisas flera alternativ när det gäller valet av skattekonstruktion. En modell som övervägts är *skatt på kemiska produkter*, vilken utredaren slår fast inte passar för elektronik, eftersom elektronik inte är någon kemisk produkt. Modellen *skatt på varor eller kemiska produkter som innehåller vissa kemikalier* har, av utredaren, bedömts vara för svår för myndigheterna att kontrollera, eftersom det varken framgår att varan, förpackningen eller på annat sätt vilka elektroniska varor eller golv med mera som innehåller de farligaste flamskyddsmedlen respektive olika sorters mjukmedel. Myndigheterna skulle då, enligt utredaren, vara beroende av att genomföra kemiska analyser för att kunna fastställa skatteplikt. En tredje skattekonstruktion som övervägts är *skatt på avgränsade varugrupper med lägre skatt vid lägre farlighet*, vilken också av utredaren bedömts som den mest lämpliga. I och med att viss elektronik respektive golv med mera av PVC alltid omfattas av skatteplikt vid denna skattekonstruktion samt att den som vill yrka på skatteavdrag själv måste kunna styrka rätten till avdrag, finns det, enligt utredaren, ett tydligt incitament för en god dokumentation. I utredningen uppges att eftersom både den skattskyldige och varans tillverkare har intresse av att få fram dokumentationen, kommer systemet att fungera bättre än andra konstruktioner. Nackdelen med denna konstruktion är, enligt utredaren, att samtliga varor beskattas inom de aktuella varugrupperna. Utredarens slutsats är ändå att det är ett rimligt tillvägagångssätt, eftersom båda grupperna (viss elektronik respektive golv med mera av PVC) innehåller mer eller mindre farliga ämnen.

Utöver kemikalieskatt har utredaren även övervägt andra styrmedel. När det gäller skatt på viss elektronik har utredaren tittat på alternativet att genom påverkansarbete inom ramen för EU, försöka få fler farliga flamskyddsmedel listade i det så kallade RoHS-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/65/EU om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning). Detta alternativ skulle, enligt utredaren, innebära att Sverige måste avsätta stora resurser för att dokumentera hälso- och miljöeffekter av farliga flamskyddsmedel, visa att det finns alternativ på marknaden och lägga resurser på att övertyga andra länder. I utredningen har kostnaderna för utrednings- respektive förhandlingsarbete beräknats till cirka 1,5 miljoner kronor per år under en period på nio år. Åtgärden förväntas, enligt utredaren, inte resultera i några miljö- och hälsoeffekter förrän efter cirka tio år. Enligt redovisade beräkningar i konsekvensutredningen, skulle Sverige antas få ytterligare flamskyddsmedel förbjudna, vilket skulle påverka innehållet i flamskyddsmedlet i fem procent av hemelektroniken. Utredaren har försökt beräkna hälsovinsten för detta alternativ, genom att använda en modell som bygger på en svensk studie om hälsokostnaderna för ökning av diabetes och hjärtsjukdomar. En utförlig redovisning av beräkningar av fiktiv hälsovinst finns i konsekvensutredningen. För alternativet avseende påverkansarbete inom EU, uppges utredaren att förslaget skulle leda till en fiktiv hälsovinst på 120 miljoner kronor per år. Alternativet antas leda till ökade kostnader för företagen med fem miljoner per år. De ökade kraven förväntas leda till ett större behov av dokumentationskontroll och kemiska analyser, eftersom de förbjudna ämnena antas vara tillåtna i elektronik i andra delar av världen än EU.

Som ytterligare ett alternativ på styrmedel anges en ökad marknadskontroll. Alternativet bygger på att sju nya inspektörer anställs på Kemikalieinspektionen som bland annat får i uppgift att eliminera förekomsten av förbjudna flamskyddsmedel i elektronik. Den fiktiva hälsovinsten är beräknad till 47 miljoner kronor per år. Marknadskontrollen förväntas, av utredaren, leda till att företagen förstärker sitt dokumentationsarbete samt gör fler stickprov än idag. Den sammanlagda kostnaden för detta antas uppgå till tio miljoner kronor per år. I utredningen görs bedömningen att förekomsten av förbjudna flamskyddsmedel är relativt låg idag, vilket gör att hälsoeffekten inte skulle vara så hög. Däremot spås i

utredningen, att en förbättrad marknads kontroll skulle minska förekomsten av andra förbjudna och reglerade ämnen såsom bly, kadmium och kvicksilver i elektronik.

Effekterna om ingenting görs, har, enligt utredaren, inte kunnat analyseras, eftersom kostnaderna för detta alternativ inte är kända. I utredningen uppges emellertid att även om Sverige inte skulle vidta någon åtgärd, antas EU införa förbud av ytterligare flamskyddsmedel motsvarande fem procent av marknadsandelen år tio. Innan dess antas ingenting hända.

I kapitel 10 i betänkandet redogörs utförligt för ytterligare alternativ till styrmedel som skulle kunna komma ifråga istället för de båda föreslagna skatterna. Dessa är miljöavgift, subventioner, pantsystem, producentansvar, handels- och certifikatsystem, förbud av ämnen på EU-nivå, svenskt förbud av ämnen, information till konsumenter, miljömärkning, offentlig upphandling, olika ansvar för olika aktörer enligt produkt direktiv, kontroll av tillverkare avseende förbjudna ämnen i varor, kontroll av importörer och distributörer avseende CE-märkning och dokumentation, kontroll av importörer och distributörer avseende förekomst av förbjudna ämnen i produkterna samt Rapex. De styrmedel som redovisas i själva konsekvensutredningen är emellertid de som i utredningen bedöms vara de mest lämpliga.

I utredningen redovisas även alternativa skattesatser, skattebaser och avdragsnivåer. Beräkningar redovisas av olika skattesatser utöver den huvudmodell (huvudscenariot) som förslaget avser. En högre respektive en lägre skattesats än huvudmodellen tas upp i exemplet. Gällande skatten på viss elektronik är en av utredarens slutsatser att en lägre skatt än vad som föreslås leder till lägre skatteintäkter, men lika höga administrativa kostnader. Den högre skatten får, enligt utredaren, en önskad effekt genom att utrikes e-handeln ökar mer än i huvudscenariot och den totala försäljningsminskningen blir dubbelt så stor som i huvudscenariot. För båda förslagen (elektronik respektive golv med mera) uppges utredaren att en högre skatt riskerar att bli betraktad som oproportionerlig.

När det gäller skattesatserna, framgår även av betänkandet i stort, att utredaren bedömt att en rimlig målsättning är att minska försäljningen av viss elektronik som inte får högsta skatteavdrag med i storleksordningen 5 procent. När det gäller skatt på golv med mera av PVC, är målsättningen en försäljningsminskning av de varorna med de farligaste ftalaterna på 10 procent. Den skattesats som har valts för skatten på viss elektronik baseras, enligt utredaren, på tillgänglig forskning om priselasticiteter. För skatten på golv med mera av PVC, baseras skattesatsen på beräkningar som bygger på tillgänglig pris- och viktstatistik för de aktuella varugrupperna samt antaganden om egenpriselasticiteter samt korspriselasticiteter. I utredningen uppges att eftersom det handlar om en helt ny typ av skatt med betydande osäkerhet avseende de förväntade effekterna, bör skattenivåerna för båda punktskatterna inledningsvis vara förhållandevis låga. Skatten på viss elektronik ska, enligt utredaren, inte överskrida 320 kronor per skattepliktig vara.

I utredningen redovisas även effekter av ett högre skatteavdrag respektive inget skatteavdrag alls och konstaterar att ett förslag där inga skatteavdrag medges, skulle ge kraftigt ökade skatteintäkter och tillika minskade administrativa kostnader. Däremot uppges i utredningen, att skatten inte skulle styra mot elektronik med mindre farliga flamskyddsmedel, till skillnad från modellen med ett högre skatteavdrag som skulle få en bättre styrningseffekt. I fallet med skatt på golv med mera av PVC redovisas ett högre respektive ett lägre skatteavdrag. Effekterna av högre skatteavdrag styr, enligt förslagsställaren, mot mindre farliga ftalater, medan ett lägre avdrag ger ökade skatteintäkter men kraftigt minskad försäljning.

I scenariot *större skattebas* har fler varor tagits med som skattepliktiga i varje varugrupp. I utredningen uppges emellertid att detta scenario inte är önskvärt, eftersom det leder till en ökning av antalet skattskyldiga och ökar de administrativa kostnaderna för både företag och för myndigheter. Skatten på

viss elektronik skulle även bli mindre träffsäker, enligt förslagsställaren, eftersom elektronik som leder till lägre risk för exponering i hemmen kommer att tas med. En mindre skattebas skulle således leda till ett omvänt resonemang.

När det gäller skatt på golvbeläggningar med mera av PVC, uppges i utredningen att ett nationellt förbud av vissa ftalater skulle kunna vara ett alternativ till kemikalieskatten. Ett sådant förbud skulle emellertid få effekter först om två år, enligt förslagsställaren, eftersom det fortfarande behöver utredas. Vid ett förbud bedöms de administrativa kostnaderna för företag och myndigheter uppgå till 12 miljoner per år. Förbudet bedöms minimera användningen av de farligaste ftalaterna från år två, men bedöms inte ge någon styreffekt bort från de mindre farliga ftalaterna.

Regelrådet finner att utredarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I utredningen uppges att det inom EU tillämpas harmoniserade bestämmelser om punktskatt för vissa varugrupper. Bestämmelserna har meddelats i form av Rådets direktiv 2008/118/EG om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG. I utredningen uppges dessutom att det av artikel 1.3 i punktskattedirektivet följer att medlemsstaterna får påföra skatter på andra produkter än de varor som omfattas av punktskattedirektivets tillämpning, men att sådana skatter emellertid inte får leda till gränsoformiteter i handeln mellan medlemsstater. I utredningen uppges vidare att de två skatter som nu föreslås inte innebär att några gränskontroller ska göras vid Sveriges gräns mot annan medlemsstat. Skatterna uppges heller inte innebära att redovisning och betalning ska ske i samband med att varor fysiskt passerar gränsen från annan medlemsstat till Sverige. I utredningen görs därmed bedömningen att de föreslagna skatterna är förenliga med de krav som ställs upp i punktskattedirektivet.

Enligt konsekvensutredningarna för respektive förslag framgår vidare att medlemsstaterna är skyldiga att till kommissionen anmäla utkast till tekniska föreskrifter enligt artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter. I utredningen bedöms att de föreslagna kemikalieskatterna bör anmälas till kommissionen, eftersom bestämmelserna om rätt till avdrag innebär att den som är skattskyldig behöver information om varornas innehåll. De föreslagna skatterna ställer inga krav på att varorna ska åtföljas av viss dokumentation eller information, men svenska återförsäljare kommer, enligt utredaren, sannolikt att behöva efterfråga särskild dokumentation från tillverkare och leverantörer i andra EU-länder för att sedan kunna tillgodogöras sig rätten till skatteavdrag.

I utredningen uppges att de föreslagna skatterna ska betraktas som en sådan intern skatt eller avgift som regleras i artikel 110 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Artikel 110, som har till syfte att säkerställa den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna på normala konkurrensvillkor, utgör, enligt utredarens bedömning, inget hinder för skatteförslagen, eftersom de har utformats så att de ska vara objektiva och icke-diskriminerande i förhållande till importerade varor. Skatten omfattar således både inhemskt tillverkade och importerade varor. Kraven på att redovisa innehållet i varan ställs, enligt utredaren, inte på tillverkaren utanför Sverige, utan enbart på den som vill föra in varan. I utredningen uppges vidare att de kriterier som kan användas vid utformningen av en skatt eller avgift, är förenliga med unionsrätten om de motiveras av mål som är förenliga med EU-rätten, till exempel skydd av miljö eller folkhälsa och under förutsättning att de inte leder till en situation som gynnar inhemsk produktion. I utredningen görs bedömningen att de föreslagna kemikalieskatterna uppfyller dessa krav.

I utredningen uppges att förslagen även berör EU-fördragets bestämmelser om statligt stöd i artikel 107-109 (FEUF) som begränsar medlemsstaternas möjligheter att utforma skattesystem. I utredningen görs bedömningen att de föreslagna skatterna inte innebär ett selektivt gynnande av vissa företag eller viss produktion och att de därför inte är att betrakta som statligt stöd i unionsrättslig mening. Utredarens argument för detta är att skatterna har utformats så att endast sådana varor som orsakar att vissa farliga ämnen tillförs människors vardagsmiljö ska vara föremål för beskattning. Urvalet bygger, enligt utredaren, på objektiva principer som är kopplade till vilken risk för exponering av farliga ämnen en vara kan tänkas innebära för de som använder den. I utredningen redovisas kriterierna i konsekvensutredningen. Samtliga varor som omfattas likabehandlas, enligt utredaren, vid tillämpningen av de föreslagna skatterna, liksom alla företag som tillverkar och säljer sådana varor behandlas lika.

I utredningen uppges att även inom WTO-regelverket finns ett förbud i artikel III GATT 1994 (Allmänna tull- och handelsavtalet) om att belägga importerade varor med högre interna skatter eller avgifter än de som gäller för liknande inhemska produkter. I utredningen görs bedömningen att de föreslagna skatterna inte strider mot detta förbud, eftersom skatterna har utformats så att inhemskt tillverkade varor och importerade varor belastas med lika hög skatt.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av de respektive konsekvensutredningarna för förslaget till de två olika kemikalieskatterna framgår att förslagsställaren anser att företagen i god tid bör få ta del av de nya skattereglerna och få information om vad som krävs av dem och vad som händer om reglerna inte följs. Förslagsställaren uppger även att företagen kan behöva informationsmaterial om de nya skattereglerna översatta till olika språk för att kunna skicka ut till sina underleverantörer.

Regelrådet kan konstatera att det av konsekvensutredningarna inte framgår när reglerna ska träda ikraft, vilket är en brist. Regelrådet kan emellertid konstatera att uppgifterna står att finna i själva författningsförslagen. Med tanke på att tiden till ikraftträdandet är mindre än ett år, saknar Regelrådet ett resonemang om varför just den 1 januari 2016 har valts, ställt i relation till företagets möjligheter att anpassa sig till den nya regleringen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

När det gäller förslaget om skatt på viss elektronik, uppger förslagsställaren att det år 2013 fanns cirka 1 300 företag som tillverkade elektronik i Sverige och cirka 4 600 företag som importerade elektronik. Av dessa företag gör utredaren bedömningen att det är 10 procent som tillverkar eller importerar sådana varor som är intressanta för tillsyn. Enligt utredaren rör det sig sammanlagt om 130 tillverkande och 908 importerande företag som löpande berörs av förslaget.

I utredningen uppges att de 908 företagen består av såväl stora, medelstora som små importörer och att dessa importerar viss elektronik från tredje land för mer än 100 000 kronor per år. Samma företag för, enligt utredaren, även in elektronik till Sverige från andra EU-länder. Vidare uppges att cirka 1 080 företag och myndigheter importerar från tredje land för ett värde av mellan 10 000 och 100 000 kronor per år. I utredningen görs ett antagande om att lika stort antal, det vill säga 1 080 företag inte importerar varor från tredje land, men däremot för in elektronik från andra EU-länder för motsvarande belopp varje

år. Utöver de 130 tillverkarna och 908 importörerna som löpande berörs av förslagen, uppger utredaren, att ytterligare 2 060 importerande företag berörs vid något eller några tillfällen per år. I utredningen antas att de företag som importerar viss elektronik för mindre än 10 000 kronor per år, inte lägger ner någon administration utöver den tid som de redan idag lägger ner på att exempelvis förtulla sina varor.

I utredningen uppges att 23 företag anses vara stora företag med en årlig import från tredje land på 100 miljoner kronor till 10 miljarder kronor, att 301 företag är medelstora importörer med 1 miljon till 100 miljoner kronor i årlig import från tredje land och att 584 är små importörer med 100 000 kronor till 1 miljon kronor i årlig import från tredje land. Därutöver finns det, enligt utredaren, 1 080 importörer med enstaka införseltillfällen från EU.

I utredningen uppges att av de 130 tillverkande företagen antas 30 vara stora företag och 100 företag antas vara mindre.

När det gäller skatt på golv med mera av PVC, uppger utredaren att 24 företag, varav 5 med medelstor import, importerar golv med mera av PVC från tredje land för mer än 100 000 kronor per år. Dessa medelstora och små importörer antas av utredaren alla bli godkända lagerhållare och ska därför även deklarerat sin införsel från EU när de deklarerar. I utredningen uppges vidare att antalet företag och myndigheter som importerar golv med mera av PVC från tredje land mellan 10 000 och 100 000 kronor per år uppgår till 14 stycken och att dessa antas endast importera från tredje land. Företagen antas av utredaren inte registrera sig som godkända lagerhållare, utan deklarerar direkt till Tullverket. I utredningen görs antagandet att det är lika många företag som endast för in varor från resten av EU som importerar från tredje land, det vill säga 14 stycken. Dessa förväntas av förslagsställaren inte registrera sig som godkända lagerhållare, utan deklarerar direkt till Skatteverket. De företag som importerar varor för mindre än 10 000 kronor per år, antas av förslagsställaren inte lägga någon extra administration utöver den de redan lägger idag på exempelvis att förtulla sina varor. I utredningen uppges att det i Sverige finns ett stort företag som tillverkar plastgolv, men säger sig inte ha fått några uppgifter om hur många företag som tillverkar tak- och väggbeläggningar. I utredningen antas att det i Sverige totalt finns två mindre tillverkande företag.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

När det gäller förslaget om viss skatt på elektronik, uppger förslagsställaren att både tillverkarna och importörerna kommer att behöva lägga ner mer tid på dokumentationskontroll och leverantörskontakter. Både tillverkarna och importörerna kan, enligt förslagsställaren, även behöva göra fler stickprov än idag på komponenter i de fall osäkerhet uppstår. Behovet av stickprov antas av förslagsställaren sjunka under år 2. Kostnaden för ett stickprov är osäker, enligt förslagsställaren, men har uppskattats till cirka 10 000 kronor per vara, inklusive administration och materialkostnader. Utredaren uppger att samtliga 130 tillverkande företag antas vara lagerhållare och kommer att behöva lägga ner tid på dokumentation och inbetalning av skatten varje månad. För importörerna gäller att det är de företag som importerar varor till ett värde som överstiger 100 000 kronor per månad som antas vara lagerhållare och som därmed kommer att behöva lägga ner tid på dokumentation och inbetalning av skatten varje månad. Större tillverkande företag uppges lägga ner 8 timmar per månad och små tillverkande företag 2 timmar per månad. Timpriset uppges vara 400 kronor. Större importerande företag antas av utredaren behöva lägga ner 24 timmar per månad, medelstora importörer 8 timmar per månad och små importörer 2 timmar per månad. Företag och myndigheter med enstaka importtillfällen antas av utredaren lägga ner 3

timmar per år på administration. I utredningen uppges även att företag antas få kostnader för att utbilda sin personal under år 1. Enligt konsekvensutredningen blir företagens sammantagna administrativa kostnader, inklusive utbildningskostnader 41 miljoner kronor år 1 och 27 miljoner kronor år 2 och kommande år.

Regelrådets definition av administrativa kostnader är kostnader förknippade med att upprätta, lagra och/eller överföra information. I dessa kostnader ligger inte utbildningskostnader. Regelrådet kan emellertid konstatera att det i detta fall sannolikt handlar om utbildning för att företagen ska klara av att uppfylla de administrativa krav som följer av förslaget. I förslagsställarens redovisning i tabellen för beräkningen av administrativa merkostnader för skattskyldiga företag år 1, kan Regelrådet även konstatera att utbildningskostnaderna redovisas separat, vilket underlättar för Regelrådet i sina bedömningar av administrativa kostnader.

Regelrådet kan konstatera att samtliga företags totala administrativa kostnader (exklusive utbildningskostnader) för år 1 blir 40 550 600 kronor. Företag med stor import får en total kostnad för samma period på 615 200 kronor eller cirka 26 700 per företag, företag med medelstor import 58 400 kronor eller cirka 200 kronor per företag, företag med liten import 10 600 kronor eller cirka 20 kronor per företag, företag och myndigheter med enstaka importtillfällen 1 200 kronor eller 1 krona per företag/myndighet, stora tillverkare 68 400 kronor eller cirka 2 300 kronor per företag samt liten tillverkare 12 600 kronor eller cirka 120 kronor per företag. Regelrådet kan konstatera att företagens administrativa kostnader sjunker år 2 och att samtliga företags (tillverkare och importörer) totala administrativa kostnader år 2 uppgår till 26 505 600 kronor.

Avseende förslaget om punktskatt på golv med mera av PVC, bedömer förslagsställaren att tillverkarna har god kontroll på vilka ftalater de använder som mjukgörare i sina produkter, eftersom det finns flera branschstandards som kräver sådan information. För säkerhets skull har förslagsställaren ändå räknat med att företagen kommer att genomföra något eller några stickprov per år. Den administrativa tiden för dokumentation och inbetalning av skatten varje månad antas av förslagsställaren för större företag uppgå till 8 timmar per månad och för små företag till 2 timmar per månad. Timpriset är i utredningen satt till 400 kronor. I utredningen uppges vidare att när det gäller de importerande företagen förväntas dessa behöva lägga ner mer tid än idag på dokumentationskontroll och leverantörskontakter. I utredningen uppges även att företagen kommer att få ökade kostnader för stickprovtagningar. Kostnaden för ett stickprov inklusive administration uppskattas till 2 000 kronor. De företag som importerar varor från tredje land till ett värde som överstiger 100 000 kronor, antas av utredaren vara lagerhållare och kommer därmed behöva lägga ner tid på att dokumentera och betala in skatten varje månad. Medelstora importörer antas av utredaren lägga ner 8 timmar per månad och små importörer 2 timmar per månad. Företag med enstaka importtillfällen antas av utredaren inte lägga ner några timmar alls på administration. Medelstora och små importörer antas av utredaren få kostnader för att utbilda sin personal under år 1. I utredningen uppges att en medelstor importör antas genomföra två stickprov per år till det sammanlagda priset av 4 000 kronor under år 1 samt få ökade kostnader för utbildning och skatteadministration med 5 000 kronor respektive 38 400 kronor under år 1. Totalt blir detta, enligt utredaren, 47 400 kronor per år och företag. Av tabell 8.2 i betänkandet framgår att den totala kostnaden år 1 för samtliga företag, det vill säga alla importörer och tillverkare blir 613 000 kronor respektive 481 000 kronor för år 2.

Regelrådet kan konstatera att den totala administrativa kostnaden år 1 för samtliga företag (importörer och tillverkare), utbildningskostnader borträknade, blir 597 600 kronor. För samtliga medelstora importörer blir kostnaderna 232 000 kronor eller 46 400 kronor per företag, för samtliga små importörer 231 200 kronor eller cirka 12 000 kronor per företag, importörer med enstaka importtillfällen 66 800 kronor eller 1 200 kronor per företag/myndighet, för den stora tillverkaren blir kostnaden 44 400 och för

de små tillverkarna 22 900 kronor eller cirka 11 500 kronor per företag. Regelrådet kan vidare konstatera att för år 2, blir den totala administrativa kostnaden för samtliga företag (importörer och tillverkare) 481 000 kronor.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren gör ett antagande om att många tillverkare och importörer som berörs av de båda skatterna är lagerhållare. Regelrådet kan konstatera att för att bli godkänd lagerhållare krävs det, enligt utredaren, att företagen anhåller om att bli en sådan, men att inga uppgifter finns om tidsåtgången för att fylla i själva ansökan vilket, enligt Regelrådet, också är att betrakta som en administrativ kostnad.

Trots avsaknaden av kostnadsberäkning för ansökningsblanketten finner Regelrådet att förslagsställarens redovisning av företagens administrativa kostnader är godtagbar.

Andra kostnader

I utredningen uppges att den valt att placera skattskyldigheten så tidigt som möjligt bland de aktörer som befattar sig med de skattepliktiga varorna, för att på så sätt begränsa antalet skattskyldiga, vilket i sin tur, enligt utredaren, underlättar administration och kontroll av punktskatterna. I de båda skatteförslagen har skattskyldigheten lagts på de som yrkesmässigt i Sverige tillverkar, för in från annat EU-land eller importerar skattepliktiga varor. Skattskyldigheten ska, enligt utredaren, inträda vid tidpunkten för tillverkning, införsel respektive import. Detta kan, enligt utredaren, leda till oönskade effekter för berörda företag, vilket gör att förslagsställaren har valt att utforma bestämmelserna så att beskattning under vissa förutsättningar kan skjutas upp. Förslagsställaren nämner här som lösning ett system med godkända lagerhållare, som enligt utredaren idag redan tillämpas för snus och tuggtobak. Systemet innebär att skattskyldigheten skjuts upp till en senare tidpunkt än tidpunkten för tillverkning, införsel eller import. Konstruktionen innebär, enligt förslagsställaren, också att skattskyldighetens inträde skjuts upp då varor levereras från en godkänd lagerhållare till en annan. Skattskyldigheten inträder, enligt förslagsställaren, först då varorna levereras till en köpare som inte är godkänd lagerhållare eller då varorna tas i anspråk för annat ändamål, exempelvis egen användning. På så sätt kan godkända lagerhållare hålla ett obeskattat lager och de likvida påfrestningarna blir, enligt förslagsställaren, mindre än om lagret skulle vara beskattat.

Punktskatten på viss elektronik ska, enligt förslaget, uppgå till 8 kronor per kilo för vitvaror och 120 kronor per kilo för övrig elektronik. Det maximala skattebeloppet ska, enligt förslaget, uppgå till 320 kronor per vara. Möjlighet för avdrag ska finnas för skatt med 50 procent för den elektronik som inte innehåller additiva föreningar av brom, klor, eller fosfor. För elektronik som inte innehåller nämnda additiva föreningar och inte heller reaktivt tillsatta brom- eller klorföreningar, medger förslaget avdrag med istället 75 procent. Den elektronik som ska vara skattepliktig avgränsas, enligt förslaget, med hjälp av tulltaxans indelning i KN-nummer (kombinerad nomenklatur). Eftersom vitvaror väger mer än övrig elektronik har skattesatserna satts olika för att undvika att vitvaror ska få en oproportionerligt hög skatt. Av betänkandet framgår vidare att tillbehör som utgör en del av varan, ska räknas med i den skattepliktiga varans vikt, medan tillbehör som säljs separat inte utgör en del av varan och ska därmed inte räknas med.

Punktskatten på golv med mera av PVC ska, enligt förslaget, uppgå till 10 kronor per kilo vara. Förslaget medger skatteavdrag med 50 procent av skatten för de varor som inte innehåller någon av de ftalater som finns uppräknade i lagförslagets 5§, vilka, enligt förslagsställaren, motsvaras av de ftalater som är upptagna på EU:s kandidatförteckning (artikel 59 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier, Reach), i dess lydelse den 1 januari 2015. Skatteavdrag ska, enligt förslaget, medges med 75 procent av skatten för varor som varken innehåller någon av de ftalater som räknas upp i 5§ eller någon av de ftalater i

som räknas upp i lagförslagets 6§. Uppräkningen av ftalater i 6§ motsvarar, enligt förslagsställaren, de ftalater enligt punkterna 51 och 52 i bilaga XVII till Reach-förordningen (ovan) i dess lydelse den 1 januari 2015 som inte är upptagna på kandidatförteckningen. I utredningen föreslås att skatteplikten avgränsas till varor hänförliga till KN-nummer 3918 10, det vill säga golvbeläggingsmaterial, väggbeklädnad och takbeklädnad av polymerer av vinylklorid.

När det gäller mätning av en elektronikvaras innehåll av flamskyddsmedel uppger utredaren att det är själva kretskortet eller plastdelar som överstiger 25 gram flamskyddsmedel som ska mätas. I utredningen uppges att om ett kretskort eller en plastdel innehåller brom-, klor-, eller fosforföreningar som kan extraheras ur materialet, i en halt som överstiger den som framgår av teknisk bilaga till lagen, definieras föreningen som additivt tillsatt. Hur extraheringen ska gå till ska, enligt förslagsställaren, framgå av teknisk bilaga till lagen. Mätning av materialen ska, enligt förslagsställaren, gå att göra med XRF-instrument som enligt utredaren identifierar förekomst av grundämnen.

Regelrådet kan konstatera att den tekniska bilagan inte finns med i remissen, vilket enligt Regelrådet hade varit önskvärt. Regelrådet kan vidare konstatera att förslagsställaren inte uppger vad ett XRF-instrument kostar att köpa in, vilket är en brist. Regelrådet kan vidare konstatera att i utredningen redovisas själva kostnaden för stickproven under administrativa kostnader. I utredarens redovisning av stickprovskostnaden framgår emellertid att tillverkarens och importörens kostnad för ett stickprov uppgår till 10 000 kronor, inklusive administration och materialkostnader. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om kostnaden för administration respektive material hade redovisats var för sig, men kan likväl konstatera att det av redovisningen i utredningen ändå går att få en uppfattning av kostnaden för stickproven.

Avseende mätning av golvmaterial med mera av PVC ska, enligt förslagsställaren, varans samtliga delar utom förpackningen mätas. Förslagsställaren uppger att tillverkarna vet vilka mjukgörande medel de använder och kan informera sina kunder om innehållet. Förekomst av ftalater kan, enligt förslagsställaren, indikeras med ett instrument som använder sig av infraröd strålning, ett så kallat IR-instrument. Det finns, enligt förslagsställaren, både mobila IR-instrument och lite mer säkra men stationära IR-instrument. Förslagsställaren uppger att en mätning går att genomföra på ungefär en minut, men att det ibland kan vara svårt att få tydliga besked vid exempelvis blandningar av olika ftalater eller vid skrovliga ytor. I sådana fall kan, enligt förslagsställaren, en våtkemisk analys behöva genomföras. Denna typ av analys genomförs, enligt förslagsställaren, på ett stort antal laboratorier och kostar omkring 1 000 kronor per analys samt tar cirka en timma för ett välutrustat laboratorium att genomföra. I utredningen uppges att eftersom det finns regleringar som kräver att dessa analyser genomförs, finns det redan standardiserade testpaket på marknaden.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte uppger hur mycket ett IR-instrument kostar att köpa in, vilket är en brist. Regelrådet kan konstatera att det i utredarens redovisning av kostnader för stickprov framgår att kostnaden för ett stickprov är 2 000 kronor inklusive administration och att denna kostnad redovisas som en administrativ kostnad. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt att den administrativa respektive den övriga kostnaden för stickproven hade redovisats var för sig, men kan konstatera att det av utredarens redovisning ändå går att få en uppfattning av kostnaden för stickproven. Utöver detta saknar Regelrådet en uppskattning av hur ofta en våtkemisk analys behöver göras, vilket är en brist.

Förslagsställaren uppger att för de som önskar bli godkända som lagerhållare måste ansöka om att bli det hos Skatteverket som prövar och gör en bedömning av den sökandes lämplighet. Regelrådet saknar uppgifter om eventuella kostnader som kan vara förknippade med ansökningsförfarandet. Tidsåtgången

för att fylla i ansökan om lagerhållare är emellertid att betrakta som en administrativ kostnad, vilket framgår av Regelrådets synpunkter ovan.

Trots nämnda brister finner Regelrådet att förslagsställarens redovisning av andra kostnader är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet kan konstatera att förslagets påverkan på konkurrensförhållandena inte redovisas under en särskild rubrik, men att uppgifter till en del står att finna under olika rubriker i betänkandet.

I betänkandets kapitel 5 *Förslag på ökad marknadskontroll av elektronik, leksaker och övriga konsumentvaror*, uppger utredaren att vissa branschorganisationer uttrycker oro för att dagens begränsade marknadskontroller ska snedvrída konkurrensen till oseriösa aktörers fördel.

I betänkandets kapitel 7.9 *EU-rätt och WTO-rätt*, i underrubriken *Statsstödsregler* behandlas grunderna för förslagets utformning med beaktande av EU:s statsstödsregler. I utredningen anses att de föreslagna skatterna är utformade på så sätt att de inte selektivt ska gynna vissa företag eller viss produktion och att samtliga varor och tillverkare ska likabehandlas. Under rubriken *Fri rörlighet och konkurrens* uppges vidare att förslaget är utformat så att det ska vara objektivt och icke-diskriminerande i förhållande till importerade varor. Regelrådet kan konstatera att utredaren även kommenterar konkurrensfrågan i andra delar av betänkandet än konsekvensutredningen, bland annat i kapitel 3 *Skatt på viss elektronik* och underrubriken 3.2.4 *Skattesatser*. I detta kapitel görs bedömningen att den valda skattesatsen, som utredaren betraktar som låg, inte leder till så stora konkurrensnackdelar för butiksförsäljning och e-handelsförsäljning för i Sverige etablerade företag, att det riskerar att medföra utslagning av svenska företag och arbetstillfällen. Regelrådet har inte kunnat finna någon liknande bedömning för den del av förslaget som rör skatt på golv med mera av PVC, men att utredaren bedömer att det råder betydande osäkerhet beträffande skattens förväntade effekter och att utredaren därför valt att föreslå en låg skattenivå.

När det gäller utredarens bedömning om att den valda skattesatsen inte leder till så stora konkurrensnackdelar att det riskerar att medföra utslagning av svenska företag och arbetstillfällen, anser Regelrådet att förslagsställaren borde ha redovisat vad detta påstående baseras på. Regelrådet har varit i kontakt med både Svensk Elektronik, Teknikföretagen och Golvbranschen, vilka samtliga uppger att förslaget riskerar att inte nå sitt syfte, då det sannolikt driver ut handeln från Sverige till förmån för utländsk e-handel och att billigare och ur miljösynpunkt sämre varor riskerar att hamna i svenska hem. Regelrådet anser att utredaren borde ha redogjort för ett mer utförligt resonemang om effekter på de svenska marknaderna för elektronik respektive för golv-, tak- och väggbeklädnad och för de företag som verkar inom dessa.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Försäljningen av inhemsk tillverkning av elektronikvarorna förväntas av utredaren sjunka med 5.5 procent motsvarande en minskning av den svenska tillverkningen med cirka 80 miljoner kronor. Nettoimporten för de aktuella varugrupperna uppgår, enligt utredarens beräkningar, till 35 miljarder kronor. Enligt utredaren beräknas skatten på viss elektronik leda till en minskad konsumtion av dessa varor med 4.5 procent, vilket innebär att importen minskar med 1.6 miljarder kronor.

Enligt utredaren förväntas den del av försäljningen som härrör från e-handel från länder utanför Sverige öka med 0.4 procent, eftersom denna handel enligt förslaget inte omfattas av beskattningen. Den svenska e-handeln kommer däremot att omfattas och antas därför av utredaren minska med 0.8

procent. I utredningen uppges att den minskade försäljningen av elektronik förväntas leda till färre arbetstillfällen inom elektronikhandeln.

När det gäller punktskatten för golv med mera av PVC, uppger förslagsställaren att den totala försäljningsminskningen beräknas till 9.2 procent, varav importen står för den absolut största delen. I utredningen uppges att det finns minst ett tillverkande företag i Sverige och att det aktuella företaget successivt håller på att fasa ut användningen av ftalater i sina plastgolv. Försäljningen av plastgolv i Sverige uppgick, enligt utredaren, till 5.7 miljoner kvadratmeter år 2012. I utredningen görs bedömningen att skatten kommer att leda till en ökning av e-handeln från länder utanför Sverige med 0.11 procent, eftersom denna handel inte kommer att omfattas av beskattning. Den svenska e-handeln antas av utredaren däremot minska med 0.21 procent.

Regelrådet kan konstatera att det inom utredningen funnits delade meningar om en kemikalieskatt är lämplig eller ej till följd av att mättekniken, som förordas i betänkandet, inte ger tillförlitligt resultat. Av kritiken framgår vidare att företagen kommer att ha svårt att bedöma varans innehåll och lämna korrekt underlag till Skatteverket och att Skatteverket å sin sida kommer att ha svårt att från underlaget bedöma om rätt till avdrag föreligger. Regelrådet kan konstatera att farhågan om svårigheten i bedömningen för både företag och Skatteverket, dessutom delas av bland annat Teknikföretagen som anser att skatten inte borde genomföras så länge en teknisk mätmetod inte har säkrats. Mot bakgrund av den allvarliga kritik av mättekniken, som framkommer i det särskilda yttrandet från skatteexperten samt från branschen, finner Regelrådet det anmärkningsvärt att utredaren inte redovisar hur det är tänkt att problemet ska lösas.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I utredningen uppges att förslaget till kemikalieskatterna i båda fallen medför merkostnader för små företag på cirka 1 200 till 10 000 kronor per år. Utgifterna består, enligt utredaren, till största delen av utgifter för skatteadministration. Mindre företag uppges i huvudsak kunna förlita sig på sina leverantörers dokumentation och antas av utredaren endast i undantagsfall anlita laboratorium för kemisk analys.

Små företag bedöms vidare i utredningen vara särskilt beroende av att få tydlig information om den nya skatten, så att tiden för att administrera den minimeras. I utredningen görs bedömningen att det är viktigt att Skatteverket utbildar sin personal, så att verket kommer att kunna svara på frågor om skatten som kommer att ställas till myndigheten.

I Regelrådets samtal med Teknikföretagen framkommer att uppfattningen om att mindre företag i huvudsak kan förlita sig på sina leverantörers dokumentation inte delas av branschen. Enligt Teknikföretagen har små företag ofta svårare att få underlag från sina underleverantörer och riskerar därför att behöver testa mer.

Det är Regelrådets uppfattning att frågan om förslagets konsekvenser för små företag och huruvida det finns behov av särskilda hänsyn till dessa företag är så pass central i konsekvensutredningen att den borde ha behandlats mer utförligt. Regelrådet vill här särskilt lyfta fram vikten av samråd med branschen, som i detta fall dessutom vittnar om en riktning av förslagets konsekvenser för små företag som går rakt emot den som utredningen framhåller.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att utredarens redovisning av förslaget är både noggrann och detaljerad, men att det i konsekvensutredningen saknas viktiga resonemang kring effekter på de svenska marknaderna för elektronik respektive golv-, tak- och väggbeklädnad och för de företag som verkar inom dessa. I samtal med både Golvbranschen, Teknikföretagen och Svensk Elektronik framkommer att branscherna, i motsats till utredaren, förutspår miljöförluster på grund av billigare import via e-handel av varor som är sämre ur miljösynpunkt, vilket affärsmässigt kommer att drabba svenska företag genom försäljningsförluster och försämrade konkurrensvillkor.

Som Regelrådet redan påtalat i yttrandet är det viktigt att företagens perspektiv kommer fram under utredningen och särskilt i detta fall där förslaget handlar om en skatt som direkt berör företagen. Bedömningar som handlar om ekonomiska effekter och behov av särskilda hänsyn till små företag, bör styrkas och redovisas betydligt mer utförligt än vad som är fallet i föreliggande betänkande.

Regelrådet anser det vidare vara bekymmersamt att utredaren inte bemöter påståenden från både skatteexperten i utredningen samt branschen om att tillförlitliga mätinstrument saknas. Regelrådet anser det vara sannolikt att om påståendet stämmer, riskerar skattelagstiftningen inte uppfattas som förutsägbar och enkel att tillämpa och riskerar därmed även att uppfattas som orättvist och administrativt betungande, vilket påtalas i det särskilda yttrandet.

I övrigt kan Regelrådet konstatera att det i utredningen finns en redovisning av bedömningen av förslagets kostnadsmissiga konsekvenser och att det trots vissa brister ändå går att få en rimlig bild av dessa ekonomiska effekter för berörda företag.

Regelrådet vill även påpeka att det för en bättre läsbarhet är önskvärt om uppgifterna i konsekvensutredningen finns samlade under relevant rubrik och att uppgifter från övriga delar av betänkandet som bedöms vara relevanta för konsekvensutredningen, ska finnas med i denna även om det kan innebära en uppreping.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

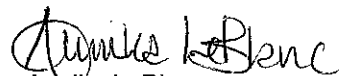
Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 12 maj 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Lennart Palm, Eleonor Kristoffersson, Håkan Boter och Sofie Rehnström.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande