

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

Yttrande över promemorian Beskattning av elektroniska cigaretter och vissa andra nikotinhaltiga produkter

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till lag om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, förslag till ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import m.m., ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244) med flera. Det föreslås att det införs en punktskatt på vätskor som används i elektroniska cigaretter om de innehåller nikotin och på nikotinhaltiga produkter för användning i mun eller näsa som inte är tobaksprodukter. Skatten omfattar inte produkter som klassificeras som läkemedel. Det föreslås att vätskor som används i elektroniska cigaretter (e-vätskor) beskattas med 2 kronor per milliliter och andra nikotinhaltiga produkter beskattas med 200 kronor per kilogram. Skattskyldig är den som yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga produkter, den som säljer skattepliktiga produkter till Sverige genom distansförsäljning, den som till Sverige för in eller importerar sådana produkter eller den som i Sverige tar emot sådana produkter.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Läkemedelsverkets tidigare inställning var att e-cigaretter som innehåller nikotin skulle bedömas som läkemedel. I en dom den 17 februari 2016 fastslog dock Högsta förvaltningsdomstolen att e-cigaretter som innehåller nikotin inte utifrån sin funktion ska bedömas som läkemedel. Domen innebar att tobaksproduktsdirektivets¹ bestämmelser om e-cigaretter och påfyllningsbehållare behövde genomföras i svensk lagstiftning. I budgetpropositionen för 2018 föreslog regeringen att en skatt på e-cigaretter utan tobak skulle införas och angav att beskattningen bör träda i kraft den 1 juli 2018.

Av promemorian framgår att i skälen till tobaksproduktsdirektivet anges att en hög folkhälsoskyddsnivå bör tas i beaktande vid regleringen av e-cigaretter samt att dessa kan utvecklas till en inkörsport till nikotinberoende och resultera i traditionell tobakskonsumtion eftersom de efterliknar och normaliserar rökning. Det anges även att enligt en rapport från WHO är det mycket sannolikt att e-cigaretter är mindre giftiga än cigarettrök, men att det är osannolikt att e-cigaretter är ofarliga och långsiktigt användande förväntas öka risken för sjukdom. Det anges att det huvudsakliga skälet för beskattning av e-cigaretter och andra nikotinprodukter är folkhälsan.

¹ Direktiv 2014/40/EU om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (tobaksproduktdirektivet).

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av promemorian framgår redovisning utifrån vad som ska beskattas. Det anges att skatt kan tas ut på själva apparaten, på vätskan eller på båda. Avseende vätskan framgår även redovisning om att skatten kan tas ut på vätskor endast med, eller med och utan, nikotin. Det framgår även uppgifter avseende olika sätt att beräkna skatten samt vilka skattenivåer som bör införas.

Avseende skattenivåer framgår i konsekvensanalysen att om något av de alternativa förslagen infördes skulle de administrativa kostnaderna i allt väsentligt vara samma för företagen. Det bedöms dock att den oreglerade handeln skulle bli större, vilket skulle få negativa konsekvenser på skatteintäkterna och bolag som fullgör sina skyldigheter samt för legitimiteten av förslaget. Andra alternativ som det inte genomförts beräkningar på är exempelvis en punktskatt på alla e-vätskor, även de som inte innehåller nikotin. Det anges att detta i viss mån skulle förenkla för bolagen då alla vätskor hanteras på samma sätt men det skulle också öka kostnaden för varje produkt och skapa vissa gränsdragningsproblem gentemot andra produkter. En sådan skatt anges inte heller vara förenlig med motiveringen till en skatt på e-cigarett.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslaget om en skatt följer av budgetpropositionen. Därmed är det tydligt vilken begränsning som finns i förslagsställarens handlingsutrymme att åstadkomma det uppsatta målet. Enligt Regelrådet är redovisningen därmed, utifrån de begränsningar som finns, tydlig. Avseende effekter av om ingen reglering kommer till stånd är redovisningen utifrån promemorian som helhet tillräcklig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensanalysen anges att förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten. Varken e-vätskor eller andra nikotinhaltiga produkter omfattas av någon harmoniserad EU-reglering avseende beskattning. Medlemsstaterna har således möjlighet att införa och utforma regler om sådan beskattning så länge reglerna inte leder till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater samt följer de generella unionsrättsliga reglerna om proportionalitet och likabehandling. Skatten bedöms uppfylla dessa krav och bedöms inte medföra några gränsformaliteter. Beskattningen bedöms även följa principerna om proportionalitet och likabehandling. En avvägning har gjorts mellan de beskattade produkternas hälsopåverkan, skattens storlek i förhållande till produkternas pris och beskattning av möjliga ersättningsprodukter.

Av promemorian framgår att till följd av Högsta förvaltningsdomstolens dom började tobaksproduktionsdirektivets bestämmelser om e-cigarett och påfyllningsbehållare att gälla genom införlivande. Det framgår även att frågan om e-cigarett har diskuterats inom ramen för WHO:s ramkonvention om tobakskontroll.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår explicita ställningstaganden om förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Detta i kombination med motiveringar i konsekvensutredningen och övriga delar av promemorian medför att redovisningen är tydlig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av promemorian framgår att lagen och ändringarna i övrigt ska träda i kraft den 1 juli 2018. Det framgår även att regeringen i budgetpropositionen för 2018 föreslog att en skatt på e-cigarett utan tobak skulle införas och angav att beskattningen bör träda i kraft den 1 juli 2018.

Regelrådet gör följande bedömning. Uppgifterna om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräckliga utifrån redovisningen som finns i promemorian som helhet. Det saknas dock redovisning avseende behov av speciella informationsinsatser. Om bedömningen är att beskattningsmyndigheterna bör göra bedömningen av behovet samt utföra eventuella informationsinsatser borde detta ha angetts i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar men att redovisningen avseende behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensanalysen anges att försäljning av e-vätskor framförallt sker via internet av distansförsäljare men även i specialiserade butiker. Det framgår vidare att det enligt uppgift från Folkhälsomyndigheten idag finns 16 aktörer som är registrerade för gränsöverskridande distansförsäljning av e-vätskor. Utöver dessa tillkommer aktörer som säljer e-vätskor inom Sverige, antingen i butik eller på distans. Det anges också att aktörer som säljer andra nikotinhaltiga produkter tillkommer. I konsekvensanalysen anges vidare att konsumtionen av e-cigarett inte ännu finns med i den offentliga statistiken, varför det finns begränsad kunskap om hur konsumtionen ser ut.

Av promemorian framgår att skattskyldiga är de som godkänts som lagerhållare, yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor, säljer skattepliktiga varor till köpare i Sverige genom distansförsäljning samt användare och skattskyldiga för import av skattepliktiga varor.

Regelrådet gör följande bedömning. Mot bakgrund av att det rör sig om en förhållandevis ny marknad har Regelrådet förståelse för svårigheten att ange närmare uppgifter om antal och storlek på berörda företag. Det hade dock varit önskvärt med någon indikation om antalet och storleken på de potentiellt berörda företagen samt uppgifter om de eventuella företag som kan komma att beröras till följd av förändrad konsumtion av substitut.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensanalysen anges att aktörerna påverkas administrativt vid införandet av en punktskatt genom att den administrativa bördan ökar. Den som är registrerad för punktskatt, det vill säga godkända lagerhållare och distansförsäljare, ska lämna en punktskattedeklaration för varje redovisningsperiod även om det inte finns skatt att redovisa. De administrativa kostnaderna skulle dock kunna övervältras i priset på produkten. Det anges att de administrativa kostnaderna skulle vara störst under det första året vid skattens införande, för att sedan minska nästkommande år. Det anges vidare att någon uppskattning av den faktiska administrativa kostnaden inte har beräknats.

Av promemorian framgår att för att underlätta för aktörerna och skapa en större tydlighet inom skattesystemet i stort bedöms det lämpligt att utforma reglerna i enlighet med andra nationella

punktskatter. Det föreslås att möjligheterna till avdrag och återbetalning ska vara tillämpliga även för e-cigarett och andra nikotinhaltiga produkter. Registrering anges enbart omfatta godkända lagerhållare och distansförsäljare. I praktiken kommer registreringen därför främst omfatta juridiska personer.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att det finns en kvalitativ redovisning i konsekvensutredningen av påverkan på företagens administrativa kostnader. Regelrådet saknar dock uppgifter om vissa moment är inkluderade i bedömningen. Detta gäller bland annat ansökan om registrering för punktskatt och eventuell ansökan om återbetalning av skatten. Genom att tydliggöra vad sådana moment har medfört för tidsåtgång och uppskattad kostnad för andra punktskattepliktiga varor hade redovisningen kunnat tydliggöras ytterligare och därmed kunnat illustrera omfattningen av kostnaderna. Regelrådet har vidare förståelse för svårigheten att kvantifiera förslaget totala kostnader men anser att genom exempelberäkningar hade förslaget konsekvenser på företagens administrativa kostnader kunnat tydliggöras. Om den sammantagna bedömningen är att förslaget totala administrativa kostnader är begränsade, borde detta ha angetts och motiverats i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att redovisningen av förslaget administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensanalysen anges följande. Det är svårt att uppskatta effekterna av införandet av en skatt på e-vätskor samt andra nikotinhaltiga produkter. Detta främst för att produkterna håller på att etableras på den svenska marknaden men även för att substitution mellan tobaksprodukter och olaglig handel av e-cigarett är osäker. Trenden i andra europeiska länder är att den registrerade försäljningen av e-vätskor kommer att öka de kommande åren. Det anges vidare att konsumtionen av e-cigarett inte ännu finns med i den offentliga statistiken, varför det finns begränsad kunskap om hur konsumtionen ser ut. För att beräkna den offentligfinansiella effekten av införandet av skatten har grova bedömningar gjorts baserat på antaganden om att konsumtionen i Sverige liknar den i Finland. Detta skulle medföra ökade skatteintäkter om sammantaget 42 miljoner kronor netto, inklusive mervärdesskatt per år. Det resoneras dock kring att effekten av skatten kan slå annorlunda i Sverige än i Finland eftersom det i Sverige finns ytterligare ett substitut för cigaretter, snus. Förslagsställaren gör vidare bedömningen att eftersom andra nikotinhaltiga produkter ännu inte säljs i någon betydande utsträckning blir det inte några ökade skatteintäkter vid ett införande av en skatt på dessa produkter. Det redovisas vidare en exempelberäkning baserat på en konsumtionsförändring.

Det framgår även att införandet av punktskatten kommer leda till att distanshandeln av varor nationellt, så väl som internationellt, kommer öka lika mycket i pris. Därav bör, enligt förslagsställaren, konsumenternas inköpsmönster inte ändras väsentligt.

Av promemorian framgår att det är viktigt att skattenivån inte sätts för högt så att den riskerar att styra bort konsumtionen från den svenska legala marknaden. Det framgår vidare att en godkänd lagerhållare får göra avdrag för skatt på e-vätskor eller andra nikotinhaltiga produkter under vissa förutsättningar. Om skatt betalats i Sverige för e-vätskor eller andra nikotinhaltiga produkter som sedan levererats till en köpare i ett annat EU-land eller exporteras till tredjeland medges efter ansökan återbetalning av skatten, under vissa förutsättningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas kvantifiering av förslaget kostnader för berörda företag. Regelrådet har dock en förståelse för svårigheten att med exakthet beräkna de förväntade totala kostnaderna till följd av förslaget. Detta eftersom det rör sig om en förhållandevis ny produkt på marknaden. Det är mot den bakgrunden särskilt positivt att jämförelser skett med Finland i kombination med olika redovisade antaganden som den förväntade skatteintäkten beräknats.

Konsekvensutredningens kvalitet hade dock förbättrats om det tydligt angavs i vilken omfattning skatteintäkten motsvaras av en kostnad för företagen.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensanalysen anges att försäljningen av e-vätskor och andra nikotinhaltiga produkter idag inte är belagd med någon punktskatt. Regelverket kommer därför, enligt förslagsställaren, i någon mån jämställa konkurrensvillkoren gentemot produkternas substitut. Det faktum att skatten är lägre än för liknande tobaksprodukterna kan i viss mån ge en konkurrensfördel, men detta är nödvändigt för att inte helt slå ut marknaden. Detta gäller i synnerhet den legala, eftersom skattens införande kommer generera en markant prisökning. Det framgår även att 9 av EU:s medlemsländer beskattar e-vätskor med punktskatt varför punktskatten inte bör leda till någon negativ konkurrenssituation. De föreslagna reglerna gäller såväl för svenska som för utländska försäljare vid försäljning på den svenska marknaden. De harmoniserade reglerna i tobaksproduktsdirektivet anges vidare innebära goda förutsättningar att kontrollera att beskattningen efterlevs även av utländska handlare.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att flera olika aspekter beaktats vad gäller redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden. Konsekvensutredningens kvalitet hade dock höjts ytterligare om det framgick resonemang om förslaget kan komma att påverka etableringstakten på den svenska marknaden till följd av prisökningen.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det framgår att för andra nikotinhaltiga produkter innebär undantaget för läkemedel att exempelvis nikotintuggummin och liknande produkter inte beskattas under förutsättning att de anses vara läkemedel.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt med en närmare analys av hur förslaget kan komma att påverka marknaden för substitut och de företag vars verksamhet därmed kan beröras.

Trots det angivna finner Regelrådet att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensanalysen anges att skatteregler i största möjligaste mån ska vara generella och påverka små och stora företag på samma sätt. I vissa fall kan förenklingar för att främja företagande övervägas, förslagsställaren har dock i detta fall bedömt att det inte finns behov av särreglering. Därutöver bedöms en särreglering motverka syftet med förslaget.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet har bedömt enstaka delar som bristfälliga. Genom ytterligare uppgifter i konsekvensutredningen om de moment som tillkommer vid punktskatteskyldighet hade kvaliteten av konsekvensutredningen höjts. De av Regelrådet identifierade bristerna är dock inte så allvarliga att de är avgörande för den sammantagen bedömningen. Detta eftersom det till följd av förslagets karaktär och utifrån uppgifterna i promemorian som helhet finns tillräcklig redovisning för att bedöma förslagets konsekvenser för företag.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 20 december 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Samuel Engblom, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande