

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 En enklare och tydligare kemikalieskatt (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till lag om ändring i lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik.

I sak föreslås flera förenklingar av skatten på kemikalier i viss elektronik. Avdragssystemet förenklas så att rätten till avdrag enbart påverkas av om varan innehåller brom, klor eller fosfor. Om ett ämne är additivt eller reaktivt tillsatt påverkar inte avdragsrätten. Varor som inte innehåller brom eller klor medges avdrag med 50 procent. Varor som dessutom inte innehåller fosfor medges avdrag med 95 procent. Skatt ska betalas med 11 kr per kilogram av den skattepliktiga varans nettovikt för vitvaror och med 154 kr per kilogram för övrig elektronik. Skatt ska inte betalas med högre belopp än 470 kr per skattepliktig vara.

Vidare föreslås att den generella regeln om undantag från skattskyldighetens inträde ändras så att skattskyldighet inte inträder för varor som i Sverige tidigare har ägts av någon annan än en lagerhållare, tagits till ett försäljningsställe för detaljförsäljning eller tagits i anspråk för annat ändamål än försäljning. Reglerna samordnas med möjligheterna till återbetalning i vissa fall. Det införs ett generellt undantag från beskattning för varor som är tillverkade före den 1 juli 2017.

Ett system med schablonbeskattning införs för import och otillåten införsel då det inte av tulldeklarationen går att utläsa en varas nettovikt. Schablonbeloppen ska baseras på de tyngsta varor som normalt förekommer på marknaden inom varje kategori. Om beskattning har skett enligt schablon kan en skattskyldig inom två månader skriftligen inkomma till Tullverket med uppgifter om vikt för att få skatten beräknad enligt ordinarie regler.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, nedan kallad kemikalieskatten, trädde i kraft den 1 april 2017 och skatt enligt lagen började tas ut fr.o.m. den 1 juli 2017. Syftet med skatten är att minska tillförseln av ämnen till människors hemmiljö och på så vis skydda människors hälsa. Skatten är utformad så att samtliga varor inom vissa

varukategorier är skattepliktiga. Varukategorierna definieras utifrån KN-nummer och omfattar elektronik som vanligen förekommer i människors hemmiljö, exempelvis datorer, telefoner, vitvaror och TV-apparater. Skattens storlek beräknas utifrån varans vikt, men med ett maxbelopp per vara. Den skattskyldige får göra avdrag från skatten om varan inte innehåller kemiska föreningar som innehåller brom, klor eller fosfor. Avdragen påverkas även av om ämnena är additivt eller reaktivt tillsatta.

I november 2019 beslutade regeringen att ge Skatteverket och Kemikalieinspektionen i uppdrag att utvärdera kemikalieskattens effekter. Utvärderingen skulle innefatta områdena samhällsekonomiska effekter (inklusive måluppfyllelse och kostnadseffektivitet), administrativ börda, omfattade ämnen och bilagan till lagen.

Utvärderingen konstaterade att det inte kan visas att kemikalieskatten kortsiktigt har minskat mängden farliga kemikalier i människors hemmiljö, men att det är för tidigt att avgöra de mer långsiktiga effekterna av skatten. Enligt utvärderingen finns det dock vissa brister i skattens konstruktion. Dessa kan huvudsakligen delas in i tre kategorier. Den första är att utvärderingen anser att de förenklingar som har gjorts för att minska administrationen, såsom att varor beskattas utifrån vikt snarare än exakt kemikalieinnehåll, att varor beskattas utifrån typisk användning snarare än faktisk användning och att avdragen påverkas av grupper av ämnen snarare än individuella ämnen, gör att skatten inte kan anses vara kostnadseffektiv. Den andra är att skatten upplevs som administrativt betungande och att företag i vissa fall anser att det inte lönar sig att skaffa information om kemikalieinnehållet eftersom det kostar mer än det avdrag informationen kan ge. Den tredje kategorin är konkreta fel som utvärderingen har hittat i bilagan till lagen. Utvärderingens förslag till förändringar riktar främst in sig på att åtgärda den första kategorin genom att öka skattens styreffekt. Indirekt skulle förslagen även åtgärda den tredje kategorin, eftersom dagens bilaga föreslås ersättas av två nya bilagor.

Utvärderingen konstaterade vidare att skatten inte har haft någon kortsiktig negativ effekt på vinsten hos de företag som är registrerade som lagerhållare eller registrerade mottagare hos Skatteverket. Skattens administration bedöms vara krångligare än administrationen kring mervärdesskatt eller övrig lagstiftning för kemikalier i elektronik. Svårigheter att kartlägga det kemiska innehållet leder i flera fall till att den skattskyldige inte yrkar avdrag utan betalar den fulla skatten. Det är vanligt att företag som deklarerar små belopp inte yrkar avdrag eftersom de anser det vara för kostsamt att ta reda på kemikalieinnehållet i varan. Merparten av de tillfrågade företagen har framfört att det är mycket tidskrävande att få fram information om varans kemiska innehåll. När skatten infördes bedömdes det vanligaste sättet att få information om kemikalieinnehållet bli att den skattskyldige får information från tillverkaren (prop. 2016/17:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor, avsnitt 6.16.3.2). Utvärderingen visar att detta har fungerat i vissa fall, men inte i andra. Sammantaget är dock utvärderingens bedömning att det för de flesta skattskyldiga är tidskrävande att få leverantörer och tillverkare att ange kemikalieinnehållet i varan.

Syftet med det föreslagna avdragssystemet är främst att förenkla administrationen, både för de skattskyldiga och beskattningsmyndigheterna. Detta bedöms i sin tur kunna ha positiva effekter även på skattens styreffekt, eftersom det gör det lättare för de skattskyldiga att få den information som krävs för att få rätt avdrag och lättare för myndigheterna att kontrollera avdragen. Varor bör därför i praktiken få det avdrag de har rätt till enligt lagstiftningen i större utsträckning.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I promemorian anges att syftet med det föreslagna avdragssystemet främst är att förenkla administrationen, både för de skattskyldiga och beskattningsmyndigheterna. En alternativ lösning hade varit att genomföra det förslag om en mer frekvent uppdatering av bilagorna som utvärderingen presenterade. Även om utvärderingens förslag i teorin skulle öka skattens styreffekt bedöms det inte vara lämpligt att öka den administrativa bördan när det gäller skatten, i synnerhet inte när utvärderingen har visat att administrationen redan i dag hindrar skatten från att fullt ut få den styreffekt den borde ha. Att minska administrationen och öka kontrollmöjligheterna bedöms ha en större potential att i praktiken öka skattens styreffekt. En annan alternativ lösning är att enbart rätta de fel som utvärderingen hittade i bilagan, men i övrigt inte genomföra några förändringar. Det skulle medföra att skattens effekter blir liknande som i dag.

Syftet med de föreslagna förändringarna för begagnade varor är främst att de varor som i dag är undantagna beskattning i lagtexten verkligen blir undantagna i praktiken. Det har även skett en viss utvidgning av undantaget. Ett annat syfte är att reglerna ska bli enklare att förstå och tillämpa. En alternativ lösning hade varit att behålla reglerna som de ser ut i dag. Eftersom det i debatten kring kemikalieskatten synes förekomma en del missuppfattningar kring vad som ska bevisas och vilka beviskrav som ställs har detta dock bedömts inte vara lämpligt.

På grund av ändringar av tullreglerna på EU-nivå kommer varors nettovikt vid vissa former av import i framtiden inte längre att framgå av tulldeklarationen. Syftet med de föreslagna ändringarna är att kunna hantera beskattningen vid sådan import utan att öka administrationen. En alternativ lösning skulle vara att skatten i dessa fall deklarerar i en separat deklaration. Ett sådant system riskerar dock att bli administrativt betungande och sammantaget vara sämre än det föreslagna systemet. En annan alternativ lösning skulle vara att Tullverket eller transportören öppnade alla försändelser i de aktuella fallen och vägde dem manuellt. Det bedöms dock vara olämpligt, inte minst på grund av den kraftigt ökade administration det skulle medföra.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren konstaterar att kemikalieskattelagen vid införandet bedömdes vara förenlig med EU-rätten. De nu föreslagna ändringarna avser främst att underlätta administrationen av skatten. De skiljer generellt inte på svenska och utländska aktörer. I de föreslagna reglerna för begagnade varor hänvisas till vissa händelser som ska ha inträffat i Sverige. Dessa sammanfaller dock normalt med skattskyldighetens inträde. Det är alltså inte fråga om en skillnad mellan svenska och utländska varor, utan mellan beskattade och obeskattade varor. För varor tillverkade innan den 1 juli 2017, då varans hantering i Sverige i vissa fall inte motsvaras av att skattskyldighet har inträtt, föreslås ett generellt undantag även för varor som aldrig har befunnit sig i Sverige. I de föreslagna reglerna för import i vissa fall kommer utländska varor att beskattas utifrån en schablon snarare än faktiska uppgifter. Detta beror dock på att uppgifterna i dessa fall saknas i tulldeklarationen. Den skattskyldige har också möjlighet att inkomma med de saknade uppgifterna och då få varorna behandlade på samma

sätt som svenska varor. Sammantaget bedöms de föreslagna ändringarna vara förenliga med EU-rätten. I samband med införandet av kemikalieskattelagen anmäldes den som en teknisk föreskrift enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Även de nu föreslagna ändringarna bedöms behöva anmälas.

Regelrådet finner inget som talar emot bedömningen att den föreslagna regleringen överensstämmer med EU-rätten och finner därmed redovisningen godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att de ändringar i tullreglerna som medför att uppgift om nettovikt i vissa fall inte längre kommer att finnas i tulldeklarationerna ska vara införda senast den 31 december 2022. De ändrade reglerna för import måste alltså vara införda senast detta datum. För att ge Tullverket och de skattskyldiga så lång tid som möjligt på sig att förbereda förändringen bör reglerna dock inte träda i kraft tidigare. Det föreslås därför att ändringarna avseende beskattning av viss import och otillåten införsel ska träda i kraft den 31 december 2022.

För övriga ändringar finns det ingen tidpunkt då de måste vara införda. Att ändringarna avser förenklingar i systemet talar för att de bör träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt bör både myndigheter och de skattskyldiga få tillräcklig tid på sig att anpassa sig till det nya systemet. Det föreslås därför att dessa ändringar ska träda i kraft den 1 juli 2023.

I promemorian konstateras att de föreslagna förändringarna för avdragssystemet gör det betydligt enklare att få tillräcklig information om kemikalieinnehållet i begagnade produkter för att kunna göra korrekta avdrag, då användarna i större utsträckning kan göra arbetet själva och inte behöver förlita sig på tillverkarnas uppgifter (se vidare under Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet nedan).

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Alla skattskyldiga som betalar kemikalieskatt kommer att påverkas av ändringarna. Det fanns i början av 2020 totalt omkring 750 aktörer som deklarerade kemikalieskatt enligt utvärderingen. Det inkluderar godkända lagerhållare som var flest till antal (603 stycken), registrerade mottagare (82 stycken) och aktörer som deklarerade per händelse (65 stycken). Lagerhållare betalade in den största andelen av kemikalieskatten. Den största andelen av godkända lagerhållare och registrerade mottagare, omkring 65 procent, fanns år 2019 inom detalj- och partihandeln, omkring 20 procent fanns inom service och tjänster (som bland annat information, kommunikation, uthyrning och utbildning) och knappt 15 procent inom tillverkningsindustri inklusive bygg. Under hösten 2020 tillkom även en ny kategori skattskyldiga, registrerade EU-handlare. Den bedöms främst bestå av utländska företag inom detaljhandeln.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställarens beskrivning av berörda företag utifrån antal och bransch är tydlig. Det finns dock inga uppgifter om företagens storlek, vilket är en brist.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Syftet med förslaget om förenklingar i avdragssystemet är att det ska bli enklare för företag att göra avdrag. Det har ofta varit svårt för skattskyldiga att få information om det exakta kemikalieinnehållet i en vara, vilket kan försvåra möjligheterna att göra de avdrag som de eventuellt skulle ha rätt till. Förslaget kan initialt, i likhet med alla regeländringar, innebära en viss ökad administration för att sätta sig in i de nya reglerna. Effekterna på sikt kommer att variera mellan olika företag. För företag som i dag får uppgifter om kemikalieinnehåll från tillverkarna kommer förslaget inte att medföra några större förändringar eftersom tillverkarnas uppgifter kommer att kunna användas på samma sätt även med de nya reglerna. Det blir dock betydligt enklare för företagen att själva kontrollera en tillverkares uppgifter, vilket minskar administrationen. För företag som i dag inte kan få uppgifter från tillverkaren, vilket kan vara fallet för mindre företag, kommer förändringen att medföra en kraftig minskning av administrationen för att få fram korrekta uppgifter. För företag som i dag väljer att inte skaffa uppgifter om kemikalieinnehåll på grund av att det är för administrativt krångligt kommer förslaget att innebära ökade möjligheter att få de skatteavdrag de har rätt till.

Förslaget bedöms medföra att andelen avdrag kommer påverkas i viss utsträckning men i vilken utsträckning är mycket svårt att bedöma. För att kunna göra en bedömning behövs uppgifter om brom, klor och fosfor tillsatts additivt eller reaktivt i de elektronikvaror som i dag betalar kemikalieskatt. För att veta hur stor andel som kommer ha rätt till avdrag med 50 procent med förslaget hade således uppgifter om fördelningen mellan brom/klor och fosfor behövts. Dessa uppgifter har inte varit möjliga att få fram. Förslagsställaren har dock, med hjälp av uppgifter från Skatteverket över skatteintäkter från kemikalieskatten och utifrån uppgifter om bland annat prognostiserad utveckling av den allmänna prisnivån (KPI) samt med beaktande av utvecklingen av bruttonationalprodukten (BNP) med två procentenheter för att ta hänsyn till förslaget att kemikalieskatten ska BNP-indexeras, gjort en uppskattning över de beräknade kemikalieskatteintäkterna år 2023 när förslaget föreslås träda i kraft. Beräkningen är mycket osäker, men indikerar att förslaget skulle innebära en sänkning av skatten på vitvaror från 12 till 11 kronor och en sänkning i skatten på övrig elektronik från 173 till 154 kronor. Detta innebär en sänkning av skatten med omkring 10 procent för respektive kategori. Taket sänks från 477 till 470 kronor vilket är en sänkning med omkring 1,5 procent. Förändringarna bedöms innebära en negativ offentligfinansiell effekt. För 2023 uppstår en negativ nettoeffekt på omkring 16 miljoner kronor (halvårseffekt) och för 2024 en negativ nettoeffekt på omkring 31 miljoner kronor.

I Kemikalieinspektionens och Skatteverkets utvärdering gjordes en mindre undersökning över företagens uppfattning av administrationens omfattning generellt och där framkom att det fanns en stor variation mellan olika företag. Undersökningen var visserligen i begränsad omfattning och urvalsstorleken för liten för att några generella slutsatser ska kunna dras, men informationen som framkommit kan ge en viss indikation om hur företag upplever administrationen av kemikalieskatten. Gällande tidsåtgången för att bedöma kemikalieinnehållet i nya varor framkom att det varit svårt att kvantifiera, men

uppskattningsvis varierar den mellan noll och 80 timmar. Det innebär en kostnad på mellan noll och 33 000 kronor enligt utvärderingen.

Förslaget i promemorian föreslås träda i kraft den 1 juli 2023 vilket innebär att nya skattesatser kommer att gälla från det datumet. Skattskyldiga kommer därmed att behöva administrera två ändringar under ett år. Det kan komma att innebära viss tillfällig ökning i administration för de skattskyldiga. Hur mycket tid som ändringarna tar i anspråk beror bland annat på företagets storlek, hur kemikalieskatten hanteras och vilka interna system som behöver ändras. Vissa företag kan behöva avsätta en del tid för att uppdatera och ändra i alla system vid ändrade skattesatser. I undersökningen framkom att ett av de upplevda problemen med skatten var att den ändras relativt ofta och att det skapar merarbete.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen i remissen är utförlig och tydlig och förslagsställaren redovisar antaganden och osäkerheter på ett transparent sätt, vilket är särskilt värdefullt. Det hade dock varit önskvärt med en uppskattning över hur många av de berörda företagen, som det antyds ofta mindre företag, som inte har kunnat få information om kemikalieinnehållet från tillverkarna. Dessa har relativt sett haft större administrativa kostnader som nu kommer att minska i och med den föreslagna regleringen. Det är möjligt att sådana uppgifter inte har gått att få fram, med då hade det varit värdefullt om den informationen hade angivits.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren konstaterar att för de företag som behöver avsätta mycket tid för att få fram information kring kemikalieinnehållet kan det även påverka vilket sortiment företaget kan erbjuda. De har inte möjlighet att byta sortiment lika ofta eftersom det tar tid att få fram uppgifter om kemikalieinnehåll i nya varor, vilket kan vara en konkurrensnackdel. Förslaget om förenklingar i avdragssystemet borde öka möjligheterna att byta sortiment eftersom tidsåtgången att få fram information kring kemikalieinnehåll minskar. Det borde således vara en konkurrensfördel för de företag som i dag behövt begränsa sitt sortiment.

Regelrådet finner inget som talar för att konkurrensen skulle påverkas på andra sätt än vad som anges i konsekvensutredningen och finner därmed redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det står inget i promemorian om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som talar för att den föreslagna regleringen skulle ha påverkan på företagen i andra avseenden och finner därmed redovisningen godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det står inget explicit i konsekvensutredningen om särskild hänsyn till små företag, förutom att för företag som i dag inte kan få uppgifter från tillverkaren, vilket kan vara fallet för mindre företag, kommer förslaget att medföra en kraftig minskning av administrationen för att få fram korrekta uppgifter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade förvisso varit önskvärt med en mer explicit och tydlig redovisning avseende påverkan på de små företagen. Som tidigare angivits (se under Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch) finns ingen information om hur många de är. Regelrådet anser emellertid att det främsta syftet med förslaget – att förenkla administrationen – särskilt kommer att gynna de mindre företagen, vilket rådet ser positivt på.

Regelrådet finner således redovisningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i ett avseende, storleken på berörda företag, brister i kvalitet. Samtliga övriga delasppekter uppfyller dock kvalitetskraven, vilket är avgörande för helhetsbedömningen.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

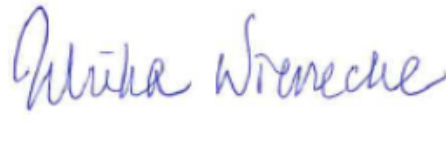
Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 20 april 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av: Ulrika Wienecke.



Claes Norberg
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande