

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 Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i skatteverkets beskattningsverksamhet samt i skatteförfarandelagen (2011:1244).

I sak anges dessa förändringar innebära följande. Försäljning direkt från en utländsk säljare till en svensk konsument som idag är undantagen beskattning enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik ska under vissa förutsättningar beskattas. Undantaget för vissa försäljningar direkt från en utländsk säljare till en svensk konsument föreslås begränsas för försäljningar inom EU så att det inte längre omfattar säljare vars årliga försäljning överstiger ett tröskelvärde om 100000 kr. Det införs även en regel om att det alltid är säljaren som är skattskyldig i sådana situationer. I de fall då säljarna inte själva blir skattskyldiga men försäljningen förmedlas av en annan aktör blir förmedlaren skattskyldig om det årliga värdet av förmedlingarna överstiger tröskelvärdet¹. Det föreslås därutöver regler om att konsumenter i vissa fall kan bli skattskyldiga och påföras en administrativ avgift om de har uppgett felaktiga uppgifter till en säljare eller förmedlare. Vidare föreslås att det införs en ny typ av registrerad skattskyldig, kallad "registrerad EU-handlare". Som registrerad EU-handlare får godkännas den som avser att yrkesmässigt direkt till svenska konsumenter antingen från ett annat land sälja skattepliktiga varor eller förmedla försäljningar av skattepliktiga varor från säljare som inte själva är skattskyldiga. Liksom för övriga registrerade skattskyldiga ska det finnas ett krav på att sökanden är lämplig med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. När det gäller försäljning från tredjeland föreslås att det befintliga undantaget för försäljningar direkt från en utländsk säljare till en svensk konsument tas bort. Detta anges innebära att den som är skyldig att betala tull även blir skyldig att betala kemikalieskatt. Slutligen föreslås att det införs en möjlighet att i vissa fall få återbetalning av skatten om skatt har betalats i Sverige för en skattepliktig vara som sedan flyttas till ett annat EU-land eller exporteras till tredjeland.

¹ Det slags förmedling som avses exemplifieras i promemorian med att ett antal produkter säljs via en webbplats. Den som förmedlar köpen via webbplatsen är då en förmedlare i den bemärkelse som avses.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget syftar till att minska snedvridningen mellan svenska och utländska aktörer som säljer varor som är skattepliktiga enligt kemikalieskattelagen direkt till svenska konsumenter. Idag är utländska aktörer inte skyldiga att betala kemikalieskatt vid försäljning direkt till svenska konsumenter om de uppfyller vissa krav. Detta anges i viss mån kunna missgynna svensk handel med dessa varor. För att skapa mer rättvisa förutsättningar för den svenska handeln anges det därför vara lämpligt att införa skatt även för utländska aktörer.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att om skattskyldighet inte skulle införas för utländska aktörer skulle detta innebära att den snedvridning som idag delvis finns mellan svenska och utländska aktörer kvarstår. För att skapa mer rättvisa förutsättningar för den svenska handeln anges det därför vara lämpligt att införa skatt även för utländska aktörer. Vidare anges att alternativa utformningar av ett sådant system beskrivs på en övergripande nivå i avsnitt 2.3 och 2.5 i promemorian medan en beskrivning på detaljnivå finns i avsnitt 2.5.

I avsnitt 2.3² redovisas för- och nackdelar med att skattskyldigheten för försäljning direkt till svenska konsumenter skulle omfatta konsumenterna eller transportörerna i stället för försäljarna. Vissa fördelar framhålls såsom att vid en beskattning av svenska konsumenter är det lättare för Skatteverket att informera om skatteuttaget och lättare att genomdriva skatten än gentemot utländska försäljare. Som nackdelar framhålls bland annat att konsumenterna har sämre möjligheter än säljarna att efterforska en varas kemikalieinnehåll. Eftersom konsumenterna inte har en bokföring där inköpet måste redovisas skulle även Skatteverket vara beroende av att konsumenterna självmant skulle deklarerat inköpen och betala skatt. Av dessa och andra skäl bedöms alternativet att beskatta konsumenterna vara sämre. Alternativet att beskatta transportörerna skulle lösa problemet med information och skatteindrivande i de fall där transportören är etablerad i Sverige, men inte i andra fall. Det bedöms också kunna finnas problem för transportörerna att få reda på varornas kemikalieinnehåll. Transportören skulle inte ha något eget intresse av att begära avdrag på skatten eftersom transportören varken köper eller säljer varan och det skulle finnas begränsningar i spårbarheten för de varor som förs in i landet även om en del skulle kunna utläsas från transportörens bokföring. Av dessa och andra skäl bedöms det alternativet också sämre än att beskatta de utländska säljarna. I samma avsnitt redovisas även för- och nackdelar med att ha ett tröskelvärde och med olika nivåer som det värdet skulle kunna ligga på.

När det gäller principer för skattskyldighet vid försäljning från säljare i tredjeland direkt redovisas i avsnitt 2.4³ möjligheten att beskatta företag i tredje land respektive att låta skattskyldigheten omfatta förmedlare av produkterna. Alternativet med beskattning av förmedlarna skulle innebära ett avsteg från det nuvarande systemet där skattskyldigheten kopplas till skyldigheten att betala tull. För företag som säljer varor direkt till svenska konsumenten utan att försäljningen förmedlas av tredje part anges att försäljningen i teorin skulle likna den för företag som säljer varor inom EU. Om det årliga värdet av försäljningen överskrider tröskelvärdet blir försäljningen skattepliktig, annars inte. Vid försäljning från tredjeland anges emellertid situationen kompliceras i praktiken av att den som deklarerar och är skyldig att betala tullen normalt inte är den som säljer varan. Om tullen deklarerar av en transportör eller

² Se sidorna 22 – 25, främst 22 – 23 i promemorian.

³ Se sidorna 26 – 28 i promemorian.

konsumenten anges det inte vara säkert att dessa vet värdet av säljarens årliga export till Sverige. De skulle därmed få svårt att avgöra om skatt ska betalas. Om skattskyldigheten i stället alltid skulle åläggas säljaren, snarare än deklareranten, skulle det innebära att man skiljer skyldigheten att betala tull från skattskyldigheten. Detta anges kunna leda till ökad administrativ börda både för aktörerna och Tullverket. Sammantaget bedöms fördelen med en sådan lösning – framför allt att försäljningar behandlas lika – vara mindre än nackdelarna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att det i konsekvensutredningen görs tydliga hänvisningar till i vilka andra delar av promemorian det finns beskrivningar av alternativa lösningar. Den redovisning som finns i promemorian som helhet är också tydlig och innehåller viss information om hur berörda företag skulle påverkas på olika sätt av alternativen.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i konsekvensutredningen att kemikalieskattelagen bedömdes vara förenlig med EU-rätten när den infördes. De föreslagna ändringarna anges syfta till att handlare i Sverige och handlare i andra EU-länder ska behandlas mer likartat. Den ökade administrativa börda som kan träffa utländska företag anges motsvara den administrativa börda som tidigare har pålagts svenska företag. Förslaget anges mot denna bakgrund bedömas vara förenligt med EU-rätten. Vidare anges att i samband med införandet av kemikalieskattelagen anmäldes denna som en teknisk föreskrift enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Även de nu aktuella förändringarna anges behöva anmälas.

Regelrådet gör följande bedömning. Överensstämmelsen med EU-rätten har redovisats tydligt.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorians avsnitt 2.5.7 anges att ändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2020 och att äldre regler ska gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Det anges att eftersom de föreslagna åtgärderna innebär att nya aktörer blir skattskyldiga krävs det tid för Skatteverket och Tullverket att informera om de nya reglerna och för de nya skattskyldiga att förbereda sig. Det föreslås därför att de nya reglerna ska träda i kraft den 1 oktober 2020.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen finns ingen beskrivning av berörda företag. På annan plats i promemorian anges att det slags varuförsäljning som avses är elektronikprodukter och de företag som berörs är utländska företag som säljer sådana produkter och förmedlare av sådana produkter (som kan vara antingen svenska eller utländska) och indirekt svenska försäljare av samma slags produkter eftersom deras relativa konkurrenskraft avses påverkas med förslaget. Det saknas uppgifter om de berörda företagens antal eller storlek.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns tillräcklig information om de berörda företagens branschtillhörighet. Däremot är företagens antal och storlek inte beskriven. Regelrådet har förståelse för att det kan finnas svårigheter att ange de berörda företagens exakta antal och ge en storleksmässig beskrivning men det är en brist att det inte finns någon information överhuvudtaget. Om det har varit omöjligt att beskriva företagens antal och storlek så kunde detta ha angetts och motiverats.

Regelrådet finner redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Regelrådet finner redovisning av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Det anges i konsekvensutredningen att de utländska försäljarna, i likhet med de svenska, kommer att möta en något högre administrativ börda för att hantera skatten och betala in till Skatteverket vid handel inom EU. Denna börda anges inledningsvis bli något högre, eftersom säljarna måste upprätta system för att hantera skatten och skaffa information om varornas kemikalieinnehåll, som de svenska gjorde vid skattens införande. Förmedlarna måste veta om de varor de förmedlar är skattepliktiga eller inte och även ha viss information om säljarna. De behöver veta i vilket land säljarna är baserade och, om de är baserade i ett annat EU-land än Sverige, om säljarna själva är skattskyldiga, antingen på grund av att de uppfyller kriterierna för att räknas som en distanshandlare eller att de är godkända som lagerhållare, registrerade mottagare eller registrerade EU-handlare. Den administrativa bördan till följd av detta anges emellertid vara mycket liten, eftersom det är en del i förmedlingsverksamheten att ha kännedom om säljarna man förmedlar från. Säljarna måste själva veta om de är skattskyldiga och anges ha ett intresse av att vidarebefordra denna information till förmedlarna. Utöver detta anges att förmedlarna på liknande sätt som de utländska säljarna kommer att få en viss ökad administrativ börda på grund av själva administrationen av skatten. De kommer att behöva anpassa sina priser för att kompensera för skatten och anpassa sina system för att hantera den. Anpassningen anges till stor del motsvara den som svenska handlare behövde göra vid skattens införande. I den mån förmedlarna är svenska företag som själva säljer produkter bedöms den tillkommande anpassningen bli betydligt mindre. Det anges också att förmedlarna i viss mån kan övervältra den administrativa bördan på säljarna genom att kräva de uppgifter som behövs.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss kvalitativ information om påverkan på administrativa kostnader, vilket är värdefullt. Däremot saknas kvantifiering. Regelrådet noterar att förslagsställaren uppger att den ökade administrativa bördan bedöms motsvara den som fick hanteras av svenska företag när kemikalieskatten infördes. Om detta är riktigt borde dessa historiska kostnader för de svenska företagen kunna användas för att uppskatta vad kostnaden skulle kunna bli för utländska säljare och förmedlare. Regelrådet har visserligen som nämnts ovan förståelse för att det kan finnas svårigheter att avgöra hur många utländska företag som berörs men förutsatt att bedömningen om likvärdig effekt som för de svenska företagen är riktig borde det ha kunnat anges en bedömning per företag. Någon sådan information finns emellertid inte i konsekvensutredningen. Regelrådet anser således att befintlig beskrivning borde ha kunnat vara något tydligare. Om det finns särskilda utmaningar förknippade med att få en bild av vad kostnaderna för de svenska säljarna varit hade detta kunnat anges.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att förslaget innebär att utländsk e-handel kommer att beskattas på samma sätt som handel inom Sverige, med undantag för europeiska aktörer vars försäljning av skattepliktiga elektronikvaror understiger tröskelvärdet. Vidare anges att förmedlare kan bli skattskyldiga, vilket inte har varit fallet tidigare. Det anges att från och med den 1 augusti 2019 tas skatten ut med 11 kr/ kg för vitvaror och 160 kr/ kg för övrig elektronik. Det maximala skattebeloppet per vara anges vara 440 kr. Det anges att skattebeloppen årligen räknas om med förändringen av konsumentprisindex. Skatteintäkterna bedöms preliminärt öka med 40 miljoner kr per år. Det redovisas vilka antaganden ligger till grund för denna bedömning⁴.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet kan förstå måste den uppskattade ökningen i skatteintäkter kunna anses motsvara en uppskattad ökning i skattekostnader för de företag som betalar skatten. Därmed kan det anses finnas en uppskattning av ökningen i skattekostnader. Det hade emellertid gjort konsekvensutredningen tydligare om sambandet hade klargjorts i den del av konsekvensanalysen som avser effekter för företag. Eftersom det går att sluta sig till effekten på skattekostnaderna är emellertid beskrivningen tillräcklig. Som refereras nedan i avsnitt om konkurrensförhållanden finns det även resonemang även om hur försäljningsintäkter kan påverkas.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att det i kemikalieskatteutredningen gjordes en bedömning att e-handeln från utländska aktörer skulle kunna öka med omkring 0,4 procentenheter av den totala försäljningen av viss elektronik medan den inhemska försäljningen skulle minska som följd av högre priser. Vid fullt prisgenomslag bedöms att det aktuella förslaget kan leda till att den tidigare eventuella ökningen av handel återställs eftersom priserna blir högre även från de utländska säljarna. Den snedvridning som till viss del funnit mellan utländska och inhemska aktörer kan genom förslaget minskas på sikt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är tydligt att förslaget motiveras bland annat med avsikt att minska en möjlig snedvridning av konkurrensen mellan svenska och utländska försäljare och vilka effekter som kan förväntas vid fullt prisgenomslag.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är inte tydligt att det kan väntas finnas en påverkan på företagen i andra avseenden och avsaknaden av information är därför inte en väsentlig brist.

Regelrådet finner avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar givet förutsättningarna i detta ärende.

⁴ Antaganden görs utifrån statistik över den totala e-handeln med utlandet år 2018, hur stor andel handeln med utlandet utgjorde av den totala e-handeln och att handeln med utlandet när det gäller hemelektronik skulle vara lika stor andel av den totala e-handeln med hemelektronik som den "utländska" andelen av den totala e-handeln. Se vidare sid 43 i promemorian för samtliga förutsättningar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att förslaget till författningsändringar inte innehåller någon bestämmelse som särskilt hänför sig till mindre företag. Det finns inget som visar om de berörda företagens storlek har beaktats eller inte beaktats på annat sätt heller. Slutligen kan konstateras att det inte finns någon storleksmässig beskrivning av berörda företag. Det kan inte uteslutas att mindre utländska företag påverkas proportionerligt hårdare av förslaget och det är heller inte uteslutet att mindre svenska företag kan ha proportionerligt större nytta av en utjämning av konkurrensförhållandena. Att det helt saknas information om vilka överväganden – om några – som har gjorts med anledning av företagens storlek är därför en brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Konsekvensutredningen håller i ett antal avseenden tillräcklig kvalitet, däribland påverkan på företagens andra kostnader och konkurrensförhållanden. Det finns också brister. Regelrådet har förståelse för att det kan finnas utmaningar förknippade med att göra en tydligare beskrivning av den population utländska företag som kommer att träffas av förslaget och anser därför att dessa brister inte blir avgörande för helhetsbedömningen av konsekvensutredningens kvalitet.

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 8 januari 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande