

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Socialdepartementet

Yttrande över förslag gällande hemställan om ändring av avgifter för tobaksvaror samt elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Förslagsställaren redogör tydligt för problembilden, nämligen ett ackumulerat överskott i avgiftsfinansierad verksamhet som strider mot principen om full kostnadstäckning. Syftet med förslaget är klart; att återställa ekonomisk balans och skapa en mer balanserad avgiftsstruktur.

Utredningen innehåller även en beskrivning av alternativa lösningar och motivering till varför dessa alternativ inte bedöms lämpliga. Även om redovisningen av konsekvenserna för dessa alternativ är något begränsad, är analysen tillräckligt utförlig för att bedömas som godtagbar.

Gällande beskrivningen av berörda företag finns konkreta uppgifter om antalet företag, deras storlek, ursprungsland samt genomsnittligt antal produkter. Den ekonomiska konsekvensanalysen är detaljerad och innehåller tydliga räkneexempel för olika företagstyper och produktkategorier, vilket ger en nyanserad och transparent bild av de direkta effekterna.

Trots att vissa delar – såsom påverkan på konkurrens, särskild hänsyn till små företag, och planerade informationsinsatser – bedöms som bristfälliga, vägs detta upp av de övriga aspekterna. Det hade varit önskvärt att de företag som påverkas av avgiftshöjningar tydligare hade beskrivits samt om särskilda hänsyn kunnat tas till de företag i denna kategori som var små företag.

Vidare har myndigheten redogjort för hur förslaget förhåller sig till EU-rätten, samt hur och när effekterna kan utvärderas vilket är en viktig aspekt enligt Regelrådets bedömning.

Sammanfattningsvis anser Regelrådet att trots vissa brister är helheten tillräckligt väl belyst för att uppfylla kraven i förordningen om konsekvensutredningar.

Innehållet i förslaget

Ändringen innebär att förordningen om tobak och liknande produkter justeras vad gäller avgiftsnivåer för anmälan, rapportering och tillsyn av tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Avgiftsnivåerna sänks för flera produktkategorier, däribland cigaretter, rulltobak och e-cigaretter. Samtidigt höjs avgiften för tobak för användning i munnen. För upphettade tobaksvaror införs en avgiftsnivå som motsvarar den för rulltobak. Förslaget

innebär att Folkhälsomyndigheten behåller den produktbaserade avgiftsmodellen, där företag betalar avgifter per produkt.

Tillsynen av upphettade tobaksvaror vad gäller smaker, tillsatser och gränsvärden blir avgiftsbelagd. Avgifterna tillämpas enhetligt oavsett om uppgiftslämnaren är tillverkare eller importör.

Förordningen planeras att träda i kraft den 1 augusti 2025.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Av remissen framgår att Folkhälsomyndigheten har sedan 2017 tagit ut avgifter för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare samt tobaksvaror. Denna avgiftsfinansierade verksamhet benämns Tobaksproduktdirektivet. Avgifterna ska täcka myndighetens samtliga kostnader inom denna verksamhet, så kallad full kostnadstäckning. Dessutom ska verksamheten vara i balans och inte gå med under- eller överskott. Avgiftsuttaget regleras i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter och storleken på avgifterna och avgiftsnivåerna regleras i förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter.

Förslagsställaren anger att avgifterna som tas ut inom ramen för tobakslagen¹ i vissa fall inte längre står i proportion till kostnaderna för myndighetens verksamhet. Det anges att detta har lett till ett ackumulerat överskott i flera delar av verksamheten, vilket strider mot avgiftsprincipen om kostnadstäckning. Denna obalans beskrivs som ett problem då det innebär att företag betalar mer än vad som motsvarar den faktiska resursanvändningen.

Syftet anges vara att återställa balansen i avgiftssystemet genom att justera nivåerna för vissa produktkategorier. Det anges även att en mer balanserad fördelning av avgifter mellan olika verksamheter eftersträvas för att avspegla tillsynsbehoven.

Regelrådet bedömer att beskrivningen av problemet och syftet är godtagbar i förhållande till kraven i förordningen om konsekvensutredningar. Problembilden är tydligt relaterad till företagens avgiftsbörda. Det framgår att för flertalet företag, men inte alla, kommer avgifterna under de närmaste åren att sänkas.

Regelrådet finner att beskrivningen av problem och syfte är godtagbart.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Av utredningen framgår att om avgifterna inte justeras kommer verksamheten Tobaksproduktdirektivet att fortsätta ackumulera ett överskott, vilket strider mot principen om att avgiftsintäkter endast ska täcka myndighetens faktiska kostnader. Förslagsställaren anger att överskottet, som redan 2024 uppgår till 65 miljoner kronor, beräknas stiga till 162 miljoner kronor vid utgången av 2029 om nuvarande avgiftsnivåer bibehålls. En sådan utveckling skulle innebära att företagen fortsätter betala högre avgifter än vad som krävs för att finansiera myndighetens tillsyn och handläggning, vilket är oförenligt med gällande regelverk för avgiftsfinansiering av vad som framgår av konsekvensutredningen.

¹ (2018:2088)

Det anges vidare i utredningen att detta kan få negativa effekter på förutsägbarheten och förtroendet för att avgifter är proportionerliga i förhållande till kostnaderna.

Regelrådet anser att konsekvenserna av att avstå från reglering är tydligt redovisade.

Regelrådet finner att beskrivningen av om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

Alternativa lösningar

Förslagsställaren anger att alternativa lösningar för att minska det ackumulerade överskottet har övervägts. Bland annat nämns att avgifter helt skulle kunna slopas under en period eller att avgifter endast skulle tas ut från nya tillverkare och importörer som anmäler eller rapporterar produkter. Dessa alternativ avfärdas dock med hänvisning till risken för att vissa företag då skulle bära en oproportionerlig del av tillsynskostnaden.

Det framgår att båda alternativen har bedömts som mindre lämpliga och avfärdas dock med hänvisning till att de skulle kunna leda till en snedvriden avgiftsfördelning där vissa företag bär en oproportionerlig del av tillsynskostnaden, vilket anses varken rättvist eller förenligt med avgiftssystemets syfte.

Regelrådet bedömer att förslagsställaren har redovisat alternativa lösningar och motiverat varför dessa inte valts.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är godtagbar.

Berörda företag

Förslagsställaren anger att 658 tillverkare och importörer har anmält elektroniska cigaretter till Folkhälsomyndigheten, och att 133 tillverkare och importörer har rapporterat tobaksvaror.

Av företagen som anmält e-cigarett är 522 klassificerade som mikroföretag eller små och medelstora företag (SMF), vilket motsvarar 79 procent. När det gäller tobaksvaror är 81 av 133 företag SMF, motsvarande cirka 61 procent. Vidare anges att 39 av företagen med e-cigarett och 31 av företagen med tobaksvaror är svenska.

Det anges även att det genomsnittliga antalet produkter per företag är 59 för SMF och 31 för övriga företag när det gäller e-cigarett. För tobaksvaror är snittet 15 produkter för SMF och 21 för övriga företag.

Regelrådet bedömer att informationen om berörda företag är kvantitativ. Remissen innehåller konkreta uppgifter om antal företag, deras storlek och nationalitet samt fördelning av produkter per företagstyp. Regelrådet bedömer att redovisningen uppfyller kraven i förordningen om konsekvensutredningar. Det framgår att företag har klassificerats som små och medelstora företag (SMF), och statistik redovisas utifrån denna indelning. Däremot anges inte vilka kriterier som har använts för denna klassificering. Det hade varit önskvärt att konsekvensutredningen tydligt redovisade vilka definitioner som tillämpats, exempelvis om klassificeringen grundar sig på antal anställda, omsättning eller andra faktorer.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag är godtagbar.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Förslagsställaren redovisar detaljerade beräkningar av hur avgiftsförändringarna påverkar företagens kostnader under perioden 2025–2029. Ett företag som anmäler 65 produkter inom e-cigarett får en avgiftssänkning från 682 500 kronor till 156 000 kronor, vilket innebär en besparing på 526 500 kronor över fem år. För hela branschen uppskattas besparingarna till cirka 131 miljoner kronor.

För tobaksvaror ges motsvarande exempel. Ett företag med fem cigaretter/rulltobak och 21 övriga tobaksvaror får sin avgift reducerad från 369 500 kronor till 61 900 kronor. Den totala besparingen för företagen i denna kategori anges till 20 miljoner kronor under perioden. Även årliga rapporteringsavgifter påverkas. Ett typföretag som rapporterar 26 produkter beräknas spara 28 300 kronor per år. Där avgifterna höjs anges också effekterna. För upphettade tobaksvaror föreslås en höjning från 1 500 till 3 700 kronor per produkt, vilket för ett företag med 14 produkter innebär en ökad årlig kostnad på 30 800 kronor.

Redovisningen är differentierad mellan olika produktkategorier och företagstyper, vilket ger en nyanserad bild av konsekvenserna. Metodinformationen är tydlig: beräkningarna grundas på statistik över antalet anmälda produkter, företagens storlek och historiska avgiftsbetalningar.

Regelrådet bedömer att beskrivningen av de direkta kostnadseffekterna är detaljerad. Detta innebär att analysen av kostnader är tillräcklig. Det noteras att indirekta kostnader såsom fakturahantering och systemanpassning nämns i konsekvensutredningen, men att dessa inte har kvantifierats. Även om detta inte påverkar den samlade bedömningen, hade det varit önskvärt med en mer fullständig analys även av dessa kostnader, särskilt i de fall där de kan vara av betydelse för mindre företag med begränsade administrativa resurser.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter är godtagbar.

Påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Påverkan på konkurrens

Konsekvensutredningen redovisar att de föreslagna sänkningarna av avgifter för produktanmälan, ingrediensrapportering och årlig rapportering särskilt kan gynna små och medelstora företag (SMF). Enligt utredningen beror detta på att dessa företag ofta har ett större antal produkter inom kategorin e-cigarett. Detta bedöms kunna bidra till att minska tidigare kostnadsnackdelar för mindre aktörer och därmed förbättra deras konkurrensförutsättningar.

Utredningen anger vidare att vissa avgiftshöjningar föreslås, bland annat för upphettade tobaksvaror och tobak för användning i munnen. Det konstateras att antalet företag som berörs av dessa höjningar är begränsat, men någon närmare analys av företagsstorlek eller affärsstruktur görs inte. Därmed går det inte att utesluta att avgiftshöjningarna kan få negativa effekter för konkurrensen för vissa företag.

Vidare konstaterar konsekvensutredningen att differentierade avgifter inte föreslås, med hänvisning till principerna om likabehandling och förutsebarhet.

Regelrådet noterar att frånvaron av differentiering i avgiftssystemet kan begränsa möjligheterna att beakta små företags särskilda förutsättningar. Trots avsaknaden av en samlad konkurrensanalys innehåller konsekvensutredningen flera relevanta uppgifter om hur olika företagsgrupper påverkas.

Särskild hänsyn till små och medelstora företag

Konsekvensutredningen redovisar att små och medelstora företag (SMF) utgör en majoritet av de aktörer som påverkas av de föreslagna avgiftsförändringarna. I konsekvensutredningen återfinns ingen närmare analys av hur avgiftsförändringarna påverkar dessa företag i förhållande till större företag.

Regelrådet noterar att av remissen framgår att trots att många avgifter sänks, sker samtidigt avgiftshöjningar i vissa kategorier som i praktiken slår oproportionerligt hårt mot just små företag. Detta kan påverka exempelvis svenska småföretag som har snus som kärnverksamhet. Då avgiften tas ut per produkt och inte relateras till volym, erfar Regelrådet att effekten bli betydande för företag med många produkter men låg omsättning.

Regelrådet finner att det hade varit angeläget att förslagsställaren vidare hade analyserat effekterna för dessa företag och finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen. Informationen om företagsstruktur är till viss del tillgänglig, men den saknar den analys som krävs för att bedöma om små företag påverkas på ett särskilt sätt eller om någon särskild hänsyn har övervägts.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på konkurrens och särskild hänsyn till små och medelstora företag är bristfällig.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Konsekvensutredningen redogör för flera överväganden och beslut som syftar till att begränsa kostnaderna för företag. Bland annat anges att avgiftsnivåerna har sänkts i flera delar av systemet och att en tidigare övervägd timbaserad avgiftsmodell har avvisats, eftersom den bedömdes medföra högre administrativa kostnader för både företag och myndighet. I stället har ett fast avgiftssystem behållits, vilket enligt utredningen ger bättre förutsägbarhet och enklare hantering.

Myndigheten uppger vidare att fakturering sker månadsvis och att fakturaspecifikationerna har förenklats, vilket enligt konsekvensutredningen syftar till att minska företagens administrativa arbete. Dessa insatser bedöms som relevanta åtgärder för att begränsa de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av regelverket.

Regelrådet bedömer att vissa generella åtgärder för att begränsa kostnader redovisas, men att dessa inte riktar sig till de företag som påverkas mest negativt.

Regelrådet finner att beskrivningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter är bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Konsekvensutredningen anger att den föreslagna förordningen planeras träda i kraft den 1 augusti 2025. Någon närmare motivering till varför denna tidpunkt valts redovisas inte.

Regelrådet konstaterar dock att förslaget rör justeringar av ett avgiftssystem där de flesta avgifter sänks, och att företag därmed inte behöver göra betydande verksamhetsmässiga förändringar. Det är inte fråga om införande av helt nya regler eller omfattande tekniska krav. Med hänsyn till detta bedöms tidpunkten inte framstå som orimlig, även i avsaknad av en uttrycklig motivering.

Regelrådet noterar att för små företag som träffas av avgiftshöjningar – exempelvis inom upphettad tobak eller tobak för användning i munnen – framstår varken informationsinsatser eller planeringen kring ikraftträdande som tillräckliga.

Med hänsyn till att det kvarstår en viss tid till ikraftträdandet och att förändringarna kan påverka företagens administrativa hantering, bedömer Regelrådet att det borde ha redovisats hur och när information ska tillhandahållas.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

Förslagsställaren redovisar att det krävs minst ett räkenskapsår med de nya avgiftsnivåerna för att kunna utvärdera konsekvenserna av förslaget. Myndigheten anger att effekterna av avgiftsförändringarna inte kan bedömas omedelbart, men att vissa indikatorer kan följas upp inom sex månader från ikraftträdandet. Därefter kan en mer samlad utvärdering göras.

Myndigheten uppger att det ackumulerade överskottet enligt plan ska minska successivt fram till 2029, med målsättning att uppnå ett balanserat resultat senast vid utgången av det året. Om avvikelser från detta mål upptäcks i utvärderingen, förutses ett behov av att återkomma med förnyad hemställan om ändrade avgifter under perioden 2027–2029.

Regelrådet bedömer att myndigheten har gett en tydlig redovisning av att konsekvenserna av avgiftsförändringarna kan följas upp och efter vilken tidsperiod efter ikraftträdande detta kan ske. Samtidigt noterar Regelrådet att utvärderingsplanen i huvudsak fokuserar på intäkternas förhållande till myndighetens kostnader och inte omfattar effekter för särskilda företagsgrupper.

Regelrådet finner att beskrivningen av hur och när förslagets konsekvenser kan utvärderas i sin helhet är godtagbar, men att innehållet i uppföljningen med fördel hade kunnat breddas för att bättre fånga upp effekterna för särskilt utsatta företagsgrupper.

Regelrådet finner att beskrivningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Förslagsställaren har i remissen analyserat huruvida de föreslagna avgiftsförändringarna strider mot EU-rätten, särskilt med hänsyn till regler om fri rörlighet för varor och tjänster samt WTO:s regler. Myndigheten bedömer att avgiftsförslagen inte omfattas av anmälningsplikt enligt förordningen om tekniska regler, eftersom avgifterna inte medför tekniska krav på produkterna eller hänvisar till tekniska specifikationer. Det konstateras vidare att regleringen inte påverkas av tjänstedirektivet och att förslaget är förenligt med EUF-fördraget gällande fri rörlighet för tjänster.

Myndigheten bedömer att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå balans i den avgiftsfinansierade verksamheten och därmed inte innebär en överimplementering i förhållande till EU:s minimikrav. De föreslagna åtgärderna syftar till att säkerställa att kostnaderna för tillsyn och hantering av produktuppgifter bärs av de företag som tillhandahåller produkterna, vilket ligger i linje med grundläggande principer i tobaksproduktdirektivet.²

Regelrådet finner att redovisningen är tydlig och visar att förslaget håller sig inom ramen för tillåten nationell reglering enligt EU-rätten och inte överskrider minimikraven.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven är godtagbar.

² (2014/40/EU).

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Inget övrigt av relevans finns att anföra i ärendet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 21 maj 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Anna Nilsson.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna Nilsson
Föredragande