

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.

Socialdepartementet

## Yttrande över Folkhälsomyndighetens förslag till ändring av avgifter för tobaksvaror samt elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare

### Regelrådets ställningstagande

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

### Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring av de avgifter som regleras i förordning (2019:223) om tobak och liknande produkter (FTLP).

Förslagsställaren vill i huvudsak behålla avgiftssystemet i dess nuvarande form men föreslår avgiftshöjningar för tillverkare och importörer (uppgiftslämnare) av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare från 2 500 – 3 000 kr (som avser väsentlig ändring respektive ny anmälan av produkt (7 kap. 6 och 5 §§)) till 10 500 kr.

Förslagsställaren föreslår också ändringar av engångsavgifterna för tobaksprodukter enligt 7 kap. 2 §:

1. från 21 200 kr till 14 500 kr avseende cigaretter,
2. från 17 200 kr till 14 500 kr avseende rulltobak,
3. från 13 200 kr till 13 000 kr avseende tobak för användning i munnen, och
4. från 13 600 kr till 13 000 kr avseende tobaksvaror som inte omfattas av 1-3.

Vidare föreslås ändringar av de årliga avgifterna för tobaksprodukter enligt 7 kap 3 §:

1. från 23 000 kr till 12 000 kr avseende cigaretter,
2. från 21 500 kr till 6 000 kr avseende rulltobak,
3. från 900 kr till 1 000 kr avseende tobak för användning i munnen, och
4. från 2 700 kr till 1 500 kr avseende tobaksvaror som inte omfattas av 1-3.

Förslagsställaren hemställer även om en översikt av förordningen i syfte att öka transparensen gällande vad uppgiftslämnarnas avgifter används till samt förtydliganden om när avgifterna för tobaksvaror ska betalas och vad som sker om de inte betalas.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren redogör för att Folkhälsomyndigheten enligt 8 kap. 4 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter (LTLP) har rätt att ta ut avgifter av tillverkare och importörer (uppgiftslämnare) av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare för att ta emot, lagra, hantera och analysera vissa uppgifter som lämnas till myndigheten. Förslagsställaren redogör också för att Folkhälsomyndigheten har rätt att ta ut avgifter för tillsynsverksamhet av uppgiftslämnare för tobaksprodukter enligt 8 kap. 3 § samma lag.

Det ingår i Folkhälsomyndighetens uppdrag att årligen se över avgiftsnivåerna som regleras i förordning (2019:223) om tobak och liknande produkter och vid behov föreslå ändringar av dessa. Avgifterna ska beräknas så att de helt täcker myndighetens kostnader (full kostnadstäckning) relaterat till denna verksamhet, vilket regleras i avgiftsförordningen (1992:191) 5 § andra stycket. En översyn av den nuvarande avgiftsmodellen syftar till att säkerställa att avgifterna fortfarande täcker Folkhälsomyndighetens verksamhetskostnader. Förslagsställaren uppger vidare att myndigheten vid slutet av 2020 hade ett ackumulerat överskott från dessa avgifter om 12,7 miljoner kronor. Förslagsställaren framhåller vidare att överskottet har beaktats vid avgiftsoversynen där målsättningen varit att minska överskottet till en hanterbar nivå (se Bilaga 3).

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår förhållandevis tydligt vilket problem som förslagsställaren uppfattar finns i utgångsläget och vilka motiv som därmed finns till den föreslagna ändringen i förordningen.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren resonerar bland annat kring varför avgiftssystemet inte bör differentiera bland olika produkter inom segmentet elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare trots att kostnaden blir högre desto fler tillsatser en anmäld produkt har. Resonemanget landar i att de administrativa kostnaderna för Folkhälsomyndigheten hade ökat om systemet hade innehållit en differentiering bland produkterna, samtidigt som förslagsställaren gör bedömningen att det i ett sådant system skulle bli svårbedömt för uppgiftslämnarna vilken avgift de skulle erhålla.

Förslagsställaren redogör även för att det idag endast är 16 procent av de inkomna anmälningarna gällande elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som blir betalda av uppgiftslämnarna. Där uppges även att för att avgiftsnivån ska kunna hållas oförändrad (det vill säga vid 2500 – 3000 kronor i stället för vid 10 500 kronor) skulle det kräva att 56 procent av de inkomna anmälningarna blir betalda. Förslagsställaren menar att det enligt myndighetens tillsynserfarenhet inte är sannolikt att en sådan hög andel av avgiftslämnarna

kommer att betala avgiften framgent. Vidare resonerar förslagsställaren kring eventuella tillsynsinsatser samt möjligheten att avvisa anmälningar som inte betalas som ett sätt att förmå öka antalet betalda anmälningar, men framhåller samtidigt att sådana insatser hittills inte haft en sådan betydande effekt att förslagsställarens modell kan räkna med att mer än 16 procent av de inkomna anmälningarna blir betalda.

Förslagsställaren redogör därtill för nollalternativet, men endast sett till vad ett sådant hade inneburit för myndighetens intäkter relaterade till verksamheten. Givet avgiftshöjningarna till 10 500 kronor för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och att 16 procent av anmälningarna fortsatt blir betalda, beräknas en säkerhetsmarginal om 0,2 procent i stället för -71 procent vilket beräknas bli utfallet om inga avgiftsförändringar kommer till.

För tobaksprodukter beräknas på motsvarande sätt en säkerhetsmarginal om -0,2 procent givet de nya avgiftsnivåerna och att andelen betalda rapporter fortsatt ligger på 87 procent.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren motiverar sin bedömning att inte differentiera bland avgifterna för att därigenom fortsatt hålla nere administrationen för såväl myndigheten som företagen. Det är också positivt att nollalternativet utreds, även om det hade varit önskvärt om företagsperspektivet här beretts större utrymme. Vidare är det positivt att förslagsställaren lyfter problemet med att det är en så låg andel (16 procent) av uppgiftslämnarna av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som betalar sina avgifter. Även om förslagsställaren senare i hemställan (avsnitt 5) uttrycker att det hade varit önskvärt med ett förtydligande och tillägg i förordning (2019:223) om tobak och liknande produkter gällande att avgifter ska betalas till myndigheten på det sätt den föreskriver samt att handläggningen av rapporten ska påbörjas först när betalningen för densamma erhållits. Det hade här varit motiverat att beskriva alternativet något tydligare och belysa varför förslagsställaren anser att en avgiftshöjning är att föredra framför skärpta åtgärder mot uppgiftslämnare som inte betalar sina avgifter för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Att endast höja avgifterna verkar riskera att öka kostnaden för de företag som redan under dagens regler gör rätt för sig, samtidigt som det inte är självklart varför andelen företag som inte betalar avgiften inte skulle öka.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Trots ovan anmärkning finner Regelrådet redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

## **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

Regelrådet kan inte se att förslagsställaren bedömt förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Om förslagsställaren ansett att förslaget saknar koppling till EU-rätten borde detta ha angetts.

Regelrådet bedömer redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten bristfällig.

## **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

I remissen anges att ”valet av datum [...] kommer påverka om intäkterna från avgifter kommer täcka myndighetens kostnader” (avsnitt 2.3, sida 7 och 17). Utöver denna information anges inget om hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande. Inget anges om behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Sett särskilt till de betydande avgiftshöjningarna för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare (250 procent) skulle det vara motiverat om förslagsställaren redogjorde för hur den eventuellt korta tidsfristen för ikraftträdandet kan komma att påverka de berörda företagen, i synnerhet sett till att en andel av dem är små- eller mikroföretag. Det kan inte uteslutas att en del av de berörda företagen kan få svårt att justera övriga kostnader och därav drabbas negativt av avgiftshöjningarna. Av dessa anledningar går det heller inte att utesluta att speciella informationsinsatser hade varit befogade.

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

## **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Förslagsställaren har delat upp remissen där den första delen (bilaga 1) behandlar avgifter för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och den andra delen (bilaga 2) behandlar avgifter för tobaksvaror. Den här uppdelningen följs också här under redovisningen av berörda företag.

Förslagsställaren redogör för att antalet aktiva produkter (elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare) samt antalet uppgiftslämnare (företag som är aktiva inom denna bransch) ökat under perioden december 2017 till december 2020. Vidare redogör förslagsställaren för att det under december 2020 var 376 uppgiftslämnare som anmält aktiva produkter på den svenska marknaden, av vilka 12 företag var svenska. Av det totala antalet uppgiftslämnare var 77 procent mikroföretag eller små och medelstora företag (SMF). Dessa företag stod för 82 procent av de aktiva produkterna på marknaden.

Under samma period ökade antalet uppgiftslämnare (företag) med aktiva tobaksvaror men antalet aktiva tobaksvaror minskade. I december 2020 var det 99 uppgiftslämnare med aktiva tobaksvaror på den svenska marknaden. En fjärdedel av dessa var svenska. Av det totala antalet uppgiftslämnare var 55 procent mikroföretag eller SMF. Dessa stod för 47 procent av de aktiva tobaksvarorna.

Förslagsställaren redogör för att informationen om uppgiftslämnarnas företagsstorlek kommer ifrån EU Common Entry Gate (EU-CEG) där det är uppgiftslämnarna själva som uppger om de tillhör kategorin SMF eller inte och där det inte är möjligt att göra smalare uppdelningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Kategorin SMF kan innefatta företag av väldigt varierande storlek och omsättning och det hade därför varit motiverat om förslagsställaren beskrev vilken definition som används och vilka företag, sett till omsättning och antal anställda, som innefattas i kategorin. Vidare redovisas de berörda företagen (det vill säga

företagen som omfattas av avgiftsförändringen av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare respektive tobaksvaror) i separata bilagor, varför det förefaller som om förslagsställaren menar att det helt eller i stor utsträckning är olika företag som påverkas av de avgiftsförändringar som ämnas genomföras (betydande höjningar för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och sänkningar gällande tobaksvaror) men huruvida detta är en rimlig slutsats av uppdelningen är inte självklart. Det hade därför varit motiverat om förslagsställaren i större utsträckning tydliggjorde om samma företag kan komma att beröras av avgiftshöjningarna respektive sänkningarna.

Det framgår förhållandevis tydligt vilka branscher samt hur många företag som påverkas av respektive avgiftsförändring, däremot hade det varit önskvärt med en något tydligare beskrivning av företagspopulationen. Skulle exempelvis en dagligvaruhandlare kunna omfattas av begreppet uppgiftslämnare i egenskap av importör?

I och med den betydande avgiftshöjningen som föreslås för uppgiftslämnare av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare finns det goda skäl för förslagsställaren att vidare utreda och redogöra för de berörda företagens storlek (omsättning och/eller antal anställda), även om Regelrådet noterar att kategoriseringen av uppgiftslämnarna kommer från EU Common Entry Gate och inte från förslagsställaren själv. En liknande anmärkning har tidigare framförts i Regelrådets yttrande över Folkhälsomyndighetens förslag till föreskrift om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare med diarienummer RR 2018-042.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

## **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

### *Administrativa kostnader*

Förslagsställaren gör bedömningen att förändringar av avgiftsnivån inte kommer att förändra den nuvarande administrativa bördan för uppgiftslämnarna.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet kan förstå är förslagsställarens bedömning riktig.

Regelrådet finner redovisningen av förslaget påverkan på de berörda företagens administrativa kostnader godtagbar.

### *Andra kostnader och verksamhet*

Den huvudsakliga kostnaden som redovisas av förslagsställaren är den ackumulerade kostnadsökningen till följd av avgiftshöjningarna för uppgiftslämnarna till elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare respektive kostnadsminskningarna för uppgiftslämnarna av tobaksprodukter.

Förslagsställaren redogör för att kostnadsökningen för de 376 uppgiftslämnarna av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare uppgår till 4,4 miljoner kronor mellan 2020 och 2024.

För de 99 företag som rapporterade aktiva tobaksvaror i december 2020 beräknar förslagsställaren en kostnadsminskning om ca 16,9 miljoner kronor mellan 2020 och 2024.

Hur stora kostnadsökningar respektive kostnadsminskningar detta motsvarar per företag redovisas inte av förslagsställaren.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är förtjänstfullt att de ackumulerade kostnadsökningarna respektive kostnadsminskningarna redovisas på ett pedagogiskt sätt. Däremot hade Regelrådet önskat en nedbrytning av kostnaderna per företag samt ett resonemang av vilka effekter dessa kostnadshöjningar kan få för företagen, särskilt de mindre. Att företag av olika storlek skulle kunna påverkas olika får också potentiell betydelse för konkurrensförhållanden, vilket Regelrådet kommenterar vidare nedan. Regelrådet finner det svårt att utifrån konsekvensutredningen utesluta att avgiftsförändringarna skulle kunna ha någon verksamhetspåverkan och därför borde förslagsställaren ha angett något om denna aspekt.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens andra kostnader godtagbar

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens verksamhet bristfällig.

## **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Regelrådet kan inte finna någon redogörelse för påverkan på konkurrensförhållandena i remissen.

Regelrådet gör följande bedömning. Även om avgiftsförändringarna inte beaktar uppgiftslämnarnas storlek, och därför inte på detta sätt behandlar företag olika, innebär detta inte att avgiftsförändringarna kommer att påverka företagen lika. Tvärtom finns det anledning att anta, som det redogjorts för på andra håll i detta yttrande, att kostnadsökningar om ca 250 procent riskerar att slå hårt mot de minsta företagen i populationen medan de större företagen troligtvis har enklare att bära en sådan kostnadsökning. Därav finns det också anledning att anta att konkurrensförhållandena mellan de mindre och större företagen i populationen som omfattas av avgiftshöjningarna kan påverkas negativt. Förslagsställaren borde ha redovisat hur en sådan påverkan kan väntas bli.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

## **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Regelrådet kan inte finna någon redogörelse om föreslagen reglerings påverkan på företag i andra avseenden i remissen.

Regelrådet finner inget som talar för att en påverkan på berörda företag i andra avseenden skulle bli aktuellt och avsaknaden av sådan redogörelse anses därför inte betydelsefull.

Regelrådet finner därför avsaknaden av redovisningen av föreslagen reglerings påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren anger i hemställan att företagens storlek inte beaktats med den angivna anledningen att myndighetens kostnad inte påverkas av företagens storlek.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit motiverat om förslagsställaren redogjort för vilka effekter avgiftsförändringarna kan komma att få för företagen och om väntade effekter kan tänkas variera utefter företagsstorlek. I och med att det framstår som ett rimligt antagande att varierade effekter kan väntas anser Regelrådet att det hade varit motiverat om förslagsställaren redogjorde för detta även om förslagsställaren drar andra slutsatser i sin analys.

Regelrådet finner redogörelsen av särskild hänsyn till små företag vid regleringens utformning bristfällig.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i en del avseenden håller tillräcklig kvalitet, bland annat i beskrivningen av bransch och antal påverkade företag.

Däremot brister utredningen sett till beskrivna alternativa lösningar och, framför allt, hur effekten av förslaget kan väntas variera beroende på de berörda företagens storlek. Även om Regelrådet har noterat de brister i befintligt underlag som förslagsställaren åberopar förefaller det inte ogenomförbart att inom ramen för konsekvensutredningen insamla uppgifter om de berörda företagen för en närmare beskrivning av företagspopulationen. Vidare hade det underlättat läsförståelsen om nu gällande avgiftsnivåer för tobaksvaror också hade redovisats i remissen som en jämförelse till de föreslagna avgiftsnivåerna. Sammantaget är beskrivningen inte tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte 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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 13 oktober 2021.

I beslutet deltog: Samuel Engblom, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Stig-Dennis Nyström



Samuel Engblom  
Ordförande



Stig-Dennis Nyström  
Föredragande