

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 Nytt punktskattedirektiv och vissa andra ändringar

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Förslaget avser genomförande i svensk rätt av rådets direktiv (EU) 2020/262 om allmänna regler om punktskatt. Förslaget innebär att nya lagar om alkoholskatt och tobaksskatt införs och ersätter nuvarande lagar på området. Därutöver införs en ny lag om Europeiska unionens punktskatteområde.

Ett nytt förfarande för flyttningar av beskattade varor införs och ska användas när beskattade varor flyttas till, från eller via ett annat EU-land om inte flyttningen omfattas av vissa angivna undantag eller av bestämmelserna om distansförsäljning. Avsändare och mottagare av flyttningar av beskattade varor ska använda det datoriserade systemet EMCS¹. Nuvarande förfarande med anmälan till Skatteverket och förenklade ledsagardokument i pappersform ersätts därmed. Bestämmelser om hanteringen i EMCS införs, bland annat vad avser Skatteverkets skyldigheter att elektroniskt kontrollera dokument och tilldela dokument förenklade administrativa referensnummer. Även bestämmelser om avsändarens skyldighet att se till att den förenklade administrativa referensnumret följer med varorna under flyttningen införs. Bestämmelser om ersättningsdokument för det fall EMCS inte är tillgängligt införs också.

Den som avser att i Sverige yrkesmässigt ta emot varor under förfarandet för beskattade varor vid mer än enstaka tillfällen får anmäla sig för registrering som certifierad mottagare. Registrering ska göras om säkerhet har ställts och aktören inte har obetalda belopp avseende skatter och avgifter vid senaste avstämningen av skattekontot eller skulder till det allmänna vilka har lämnats för indrivning. Den certifierade mottagaren ska ställa säkerhet för den skatt som kan påföras i Sverige eller ett annat EU-land vid flyttningen eller mottagandet av varorna. Säkerheten ska avse de varor som flyttas vid varje tidpunkt. Den certifierade mottagaren ska ange en ordinarie mottagningsplats och eventuella alternativa mottagningsplatser. Den som avser att i Sverige yrkesmässigt avsända varor under förfarandet för beskattade varor vid mer än enstaka tillfällen får anmäla sig för registrering som certifierad avsändare. Den certifierade avsändaren ska ange en ordinarie avsändningsplats och eventuella alternativa avsändningsplatser. Den som inte är registrerad som certifierad mottagare respektive certifierad avsändare och som avser att yrkesmässigt ta emot eller avsända varor under förfarandet för beskattade varor är skyldig att anmäla sig för registrering som tillfälligt certifierad mottagare respektive tillfälligt certifierad avsändare. Även enskilda personer är skyldiga att anmäla sig för registrering som tillfälligt certifierad mottagare respektive tillfälligt certifierad avsändare om de ska flytta varor som omfattas av skyldigheten att använda förfarandet för beskattade varor. Registreringen för tillfälligt certifierade mottagare och tillfälligt certifierade avsändare ska begränsas till en särskilt angiven flyttning. Den

¹ Excise Movement Control System, EMCS.

tillfälligt certifierade mottagaren ska ställa säkerhet för den skatt som kan påföras i Sverige eller ett annat EU-land vid flyttningen eller mottagandet av varorna. Bestämmelser om avregistrering införs. Bestämmelser om att säkerheten ska kunna tas i anspråk i minst sex månader efter avregistrering och bestämmelser om när säkerheten får tas i anspråk införs. Den som är certifierad mottagare och tillfälligt certifierad mottagare ska redovisa skatten i en särskild deklaration för varje händelse.

Varor som omfattas av kraven på att använda förfarandet för beskattade varor ska omfattas av ett elektroniskt förenklat administrativt dokument när de flyttas. En flyttning ska göras mellan en certifierad avsändare eller tillfälligt certifierad avsändare och en certifierad mottagare eller tillfälligt certifierad mottagare. Den certifierade mottagaren eller tillfälligt certifierade mottagaren är skattskyldig för varor som flyttas under förfarandet för beskattade varor. Skattskyldigheten inträder när varorna tas emot. Bestämmelserna om återbetalning av skatt för varor som flyttats genom förfarandet för beskattade varor anpassas till det nya förfarandet. Bestämmelserna om undantag från skattskyldighet för varor som förs in av en enskild person i vissa fall utformas som ett undantag från skatteplikt. Skattskyldighet föreslås inträda om varorna används för annat ändamål än det som var förutsättningen för att varorna skulle undantas från skatteplikt.

En definition av distansförsäljning införs. Med distansförsäljning avses att någon som inte bedriver självständig ekonomisk verksamhet köper beskattade varor och varorna avsänds eller transporteras direkt eller indirekt hit från ett annat EU-land av en avsändare som bedriver en självständig ekonomisk verksamhet eller av någon annan för dennes räkning. Den som avser att avsända varor genom distansförsäljning ska innan varorna avsänds från det andra EU-landet anmäla sig för registrering som tillfälligt registrerad distansförsäljare. En sådan registrering ska avse en särskilt angiven flyttning. En registrering ska göras om säkerhet ställts för den skatt som kan påföras för varorna i Sverige eller annat EU-land. Den som avser att avsända varor genom distansförsäljning vid mer än enstaka tillfällen får i stället anmäla sig för registrering som registrerad distansförsäljare. Sådan registrering ska göras om säkerhet har ställts och aktören inte har obetalda belopp avseende skatter eller avgifter vid senaste avstämningen av skattekontot eller skulder till det allmänna vilka har lämnats för indrivning. Den registrerade distansförsäljaren ska ställa säkerhet för de varor som flyttas vid varje tidpunkt. Bestämmelser om avregistrering och när säkerheter får tas i anspråk införs. Den som i egenskap av tillfälligt registrerad distansförsäljare eller registrerad distansförsäljare avsänder varor genom distansförsäljning är skattskyldig för varorna. Skattskyldigheten inträder när varorna tas emot av köparen. Den som tar emot varor som avsänts till Sverige genom distansförsäljning ska vara skattskyldig för varorna i stället för avsändaren, om avsändaren inte är en tillfälligt registrerad distansförsäljare för den aktuella flyttningen eller en registrerad distansförsäljare. Skattskyldigheten inträder när varorna förs in till Sverige. Den som avser att ta emot varor genom distansförsäljning från någon som inte är en tillfälligt registrerad distansförsäljare för den aktuella flyttningen eller registrerad distansförsäljare ska vara skyldig att till Skatteverket anmäla flyttningen. Den tillfälligt registrerade distansförsäljaren och den som är skattskyldig i egenskap av mottagare av varor ska redovisa skatten i en särskild deklaration för varje händelse. Den som är registrerad distansförsäljare ska i stället redovisa skatten i en punktskattedeklaration för redovisningsperioder om en kalendervecka.

En ny bestämmelse om oegentlighetsbeskattning införs för flyttningar till eller via Sverige som omfattas av kravet på att använda förfarandet för beskattade varor men som inte omfattas av ett elektroniskt förenklat administrativt dokument. Varorna ska beskattas i Sverige om de har förts in hit. Skatt ska betalas av den som för in eller tar emot varorna eller någon annan person som medverkat i oegentligheten med den skattesats som gällde vid den tidpunkt då varorna fördes in i landet. Vissa förtydligande görs i bestämmelsen om annan oegentlighetsbeskattning av flyttningar av beskattade varor. Möjligheterna för Skatteverket att inhämta uppgifter som är av betydelse för beslut om oegentlighetsbeskattning genom förelägganden och revision förbättras.

Bestämmelserna om att den administrativa referenskoden ska medfölja flyttningen anpassas till nya punktskattedirektivet. Bestämmelserna i lagen om punktskattekontroll av transporter med mera av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter anpassas till det nya förfarandet för beskattade varor. Transporttillägg påförs tillfälligt certifierade avsändare och certifierade avsändare som inte lämnar den förenklade administrativa referenskoden till föraren, tillfälligt certifierade mottagare och certifierade mottagare samt tillfälligt registrerade distansförsäljare och registrerade distansförsäljare som inte ställer tillräcklig säkerhet och avsändare och mottagare som inte iakttar kraven att anmäla sig för registrering. Inom uppskovsförfarandet ändras förutsättningarna för att ta ut transporttillägg av avsändare till att motsvara förslaget för certifierade avsändare. Transporttillägg föreslås tas ut av förare som inte har med sig administrativ referenskod.

Det nya punktskattedirektivets definitioner av import och otillåten införsel införs i svenska rätt. Definitionen utformas så att den även omfattar införsel av unionsvaror från territorier inom unionens tullområde men utanför Europeiska unionens punktskatteområde. Utformningen av bestämmelsen om skattskyldighet vid import anpassas till direktivet. En ny lag om Europeiska unionens punktskatteområde införs.

Det införs en möjlighet att avsluta en uppskovsflyttning mot tullförfarandet för extern transitering.

Vid flyttning under uppskovsförfarandet från en plats för import i Sverige som inte endast sker på en plats som även är godkänd som ett skatteupplag ska uppgift lämnas om den registrerade avsändaren och mottagaren av varorna och bevis för att avsikten är att varorna ska avsändas under uppskovsförfarandet. Uppgifterna ska lämnas till Tullverket. Vid centraliserad klarering föreslås uppgifterna dock få lämnas i den tulldeklaration som ges in i en annan medlemsstat. Vid export ska deklaranten lämna den administrativa referenskoden eller en kopia av ersättningsdokumentet för de punktskattepliktiga varor som avses i exportdeklarationen till exportmedlemsstatens behöriga myndigheter. Underrättelser om att varor för vilka en exportdeklaration har lämnats inte längre ska föras ut ur unionens tullområde ska utbytas mellan myndigheterna.

Skatt ska inte betalas för det som gått förlorat vid partiella förluster till följd av varornas beskaffenhet. Om förlusten inträffar vid en flyttning under uppskovsförfarande till eller från ett annat EU-land ska detta gälla i den utsträckning förlusten understiger den av kommissionen beslutade gemensamma tröskeln för partiella förluster av sådana varor. Detsamma gäller om förlusten inträffar vid en flyttning av beskattade varor som antingen sker under förfarandet för beskattade varor eller genom distansförsäljning. Skatt ska dock betalas för den del av en partiell förlust till följd av varornas beskaffenhet som överskrider den gemensamma tröskeln för partiella förluster av sådana varor. Skatteverket får vägra att godta en förlust som understiger den gemensamma tröskeln för partiella förluster om det finns skälig grund att anta att förlusten utgör ett led i ett skatteundandragande. Skatt ska inte heller betalas om förlusten inträffar när varorna hanteras under uppskovsförfarandet inom Sverige. Den som gör gällande att varorna förstörts ska då på ett tillfredsställande sätt visa detta för Skatteverket. Detsamma föreslås gälla om det saknas gemensamma trösklar för vissa varor. Vissa anpassningar görs av bestämmelserna om andra förluster vid flyttningar av beskattade varor. Undantaget för varor som fullständigt förstörts eller oåterkalleligen gått förlorade genom oförutsedda händelser eller force majeure utvidgas därvid till att omfatta alla flyttningar under förfarandet för beskattade varor eller genom distansförsäljning. Undantag för förluster till följd av oförutsedda händelser eller force majeure eller varornas beskaffenhet införs även i fråga om bestämmelserna om oegentlighetsbeskattning.

Ett undantag från kraven på säkerhet införs för flyttningar av energiprodukter via fasta rörledningar under uppskovsförfarandet.

Förslaget medför att Skatteverket ska utfärda intyg till små oberoende producenter av alkoholdrycker. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om intygens innehåll, förfarandet vid utfärdande av intygen, och avgifter som tas ut om förfaranderegler inte har följts.

Hänvisningarna i lagen om alkoholskatt till KN-nummer uppdateras. Reglerna om skattefrihet för fullständigt denaturerad alkohol ändras så att skattefrihet endast beviljas om denaturering har skett i enlighet med kraven i den medlemsstat där alkoholen har frisläppts för konsumtion. Bestämmelserna om skattefrihet för delvis denaturerad alkohol förtydligas.

Det införs bestämmelser om mervärdesskatt när det gäller väpnade styrkor som deltar i en försvarsinsats för att genomföra en unionsverksamhet inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Omsättning avsedd för sådana styrkor tillhörande ett annat EU-land än destinationslandet undantas från skatteplikt. Sådana styrkor tillhörande andra EU-länder ges rätt till återbetalning av ingående skatt som hänför sig till förvärv av varor och tjänster och från skatteplikt undantas import av varor som görs av denna typ av styrkor. Med unionsinternt förvärv likställs under vissa förutsättningar att någon för över en vara från ett annat EU-land till Sverige om varan används av de väpnade styrkorna. Det införs även bestämmelser om återbetalning av tobaksskatt, alkoholskatt, skatt enligt lagen om skatt på energi och skatt enligt lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter när det gäller varor som har förvärvats av väpnade styrkor som tillhör ett annat EU-land, om dessa styrkor deltar i försvarsinsatser för att genomföra en unionsverksamhet inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Det införs även vissa bestämmelser om flyttning av skattepliktiga varor under uppskovsförfarande.

Registrering enligt skatteförfarandelagen för vissa godkända aktörer inom punktskatteförfarandet knyts till förekomsten av ett sådant godkännande. Registrering sker även av vissa aktörer vilka lämnar särskild skattedeklaration. Vissa följdändringar med anledningar av ändringarna av registrering samt vissa ändringar med anledning av skattskyldigheten för de nya aktörerna tillfälligt certifierad mottagare, certifierad mottagare, tillfälligt registrerad distansförsäljare och registrerad distansförsäljare föreslås i bestämmelserna om lämnande av skattedeklaration. Uppgifter och handlingar hos Skatteverket rörande certifierade mottagare, tillfälligt certifierade mottagare, certifierade avsändare, tillfälligt certifierade avsändare, registrerade distansförsäljare och tillfälligt registrerade distansförsäljare ska gallras sju år efter utgången av det kalenderår då aktören avregistrerades. Bestämmelsen om gallring av uppgifter och handlingar kopplade till meddelanden i EMCS utvidgas till att omfatta meddelanden kopplade till den förenklade administrativa referenskode.

Bestämmelserna om så kallad oegentlighetsbeskattning anpassas för att hanteringen av skatten ska kunna ske på skattekontot. Beslut om skatt ska riktas mot en skattskyldig. Den som ställt säkerhet för flyttningen respektive för in eller tar emot varorna ska vara skattskyldig om inte skäl talar mot detta. Skatteverket får möjlighet att besluta att annan person som omfattas av kretsen av solidariskt ansvariga ska vara skyldig att tillsammans med den som beslutet om skatt avser betala det belopp som denne gjorts ansvarig för. Bestämmelserna om vilka delar av skatteförfarandelagen som ska tillämpas vid beslut om oegentlighetsbeskattning kompletteras med hänvisningar till bland annat bestämmelserna om skattekonton.

Bestämmelserna om skattskyldighet och skattskyldighetens inträde för mervärdesskatt och punktskatt samt bestämmelserna om beskattningsunderlag för mervärdesskatt vid import och tidpunkt för redovisning av utgående mervärdesskatt vid import anpassas till möjligheten att använda centraliserad klarering. Särskilda bestämmelser införs i tullagen för att tydliggöra förfarandet för Tullverkets beslut om skatt vid import eller införsel av varor till Sverige när tulldeklarationen ges in i en annan medlemsstat med stöd av ett godkännande för centraliserad klarering. Tidsfristen för betalning av skatten ska

beräknas från det att gäldenären underrättats om beslutet om skatt. Bestämmelserna om tullbrott anpassas till att uppgifter i skattehänseende lämnas i tulldeklaration i ett annat EU-land.

De nya definitionerna av import och otillåten införsel samt den nya utformningen av bestämmelsen om skattskyldighet vid import och otillåten införsel ska användas även i bestämmelserna inom det nationella förfarandet i den nya lagen om tobaksskatt och lagen om skatt på energi samt i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter och lagen om skatt på plastbärkassar. Hänvisningar till den föreslagna lagen om Europeiska unionens punktskatteområde ska införas i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter och lagen om skatt på plastbärkassar. Följdändringar görs därutöver i skattebrottslagen (1971:69), lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter med mera av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, lagen (1999:445) om exportbutiker, lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, alkohollagen (2010:1622), skatteförfarandelagen (2011:1244) och tullagen (2016:253) och lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter.

Det införs referensnivåer i lagen om alkoholskatt och lagen om tobaksskatt till ledning för bedömningen av om alkohol eller tobak som en enskild person själv transporterar till Sverige är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk. Nivåerna bestäms till 110 liter öl, 90 liter vin (varav högst 60 liter mousserande), 20 liter mellanklassprodukter och 10 liter spritdrycker respektive 800 cigaretter, 400 cigariller, 200 cigarrer och 1 kilogram röktobak. Undanröjande av beskattning i situationer där oegentlighetbeskattning sker i mer än ett EU-land föreslås ske endast genom återbetalning. Tidsgränsen i bestämmelsen om återbetalning ses över. Bestämmelserna om beskattning av varor för vilka skatt inte redovisats i Sverige förtydligas och en bestämmelse om eftergift av skatt införs. Bestämmelserna om vem som får överklaga beslut enligt de nya lagarna om tobaksskatt och alkoholskatt och lagen om skatt på energi moderniseras. Reglerna om beskattning av olika kategorier av alkoholdrycker ses över språkligt i den nya lagen om alkoholskatt. Förfaranderegler om återbetalning av punktskatt och mervärdesskatt för diplomater och internationella organisationer samordnas och förtydligas så att det klart framgår att omprövning av Skatteverkets beslut är möjlig. Dessutom förtydligas att omprövning även kan ske av vissa andra beslut om återbetalning av mervärdesskatt. Det gäller beslut avseende beskattningsbara personer som är etablerade i Sverige men inte registrerade till mervärdesskatt här, och använder de särskilda ordningarna (även kallade One Stop Shop) för redovisning och betalning av mervärdesskatt.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges det nya punktskattedirektivet (EU) 2020/262 syftar bland annat till att datorisera hanteringen av de förflyttningar av beskattade varor som sker mellan EU-länderna, vilket ska förbättra myndigheternas förutsättningar för kontroll och underlätta företagens hantering. När det gäller ändringarna om denaturerad alkohol i alkoholskattedirektivet anges särskilt att syftet varit att minska de ekonomiska aktörernas kostnad för regelefterlevnad, öka rättssäkerheten och säkerställa en enhetlig tillämpning. Vidare anges att syftet med det nu remitterade förslaget är att införa punktskattedirektivets regler i svensk lag. Förslagsställaren uppger därutöver att syftet har varit att i få till stånd en mer läsvänlig och pedagogisk struktur i lagen om tobaksskatt respektive lagen om alkoholskatt.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbart.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen redovisas de EU-regler som ska genomföras i svensk rätt och vilket nationellt handlingsutrymme som finns vid genomförandet. Ett handlingsutrymme uppges exempelvis finnas vid genomförandet av bestämmelser gällande partiella förluster till följd av varornas beskaffenhet. De

gemensamma trösklarna ska enligt artikel 6.9 i direktivet fastställas av kommissionen i delegerade akter med beaktande av bland annat varornas beskaffenhet och fysiska och kemiska egenskaper, omgivningstemperaturen under flyttning, avståndet för flyttningen eller den tid som ägnades åt flyttningen, angivande av respektive punktskattepliktiga varas gemensamma tröskel för partiella förluster som procentandel av den totala mängden och andra relevanta aspekter avseende transport av varorna. Om gemensamma trösklar saknas ska medlemsstaterna fortsätta att tillämpa de nationella bestämmelserna. Av artikel 6.8 framgår vidare att en medlemsstat får fastställa egna regler för behandling av partiella förluster till följd av varornas beskaffenhet inom ramen för ett uppskovsförfarande som inte omfattas av artikel 6.7. Detta kan till exempel bli aktuellt för förluster som sker vid flyttningar under uppskovsförfarande inom en medlemsstat eller när varorna förvaras i ett skatteupplag. Den nuvarande lagstiftningen innebär att en bedömning av om det föreligger en förlust till följd av varornas beskaffenhet i dessa fall får göras från fall till fall. Förslagsställaren bedömer att det inte finns skäl att föreslå någon annan reglering, till exempel en nationell tröskel för sådana partiella förluster. Bestämmelsen för partiella förluster föreslås därför i dessa fall utformas på motsvarande sätt som i dag vilket innebär att den som gör gällande att det föreligger en partiell förlust ska på ett tillfredsställande sätt visa detta för Skatteverket.

Det uppges att om direktivets regler inte genomförs i svensk rätt skulle de avsedda effekterna med harmoniserade regler vid hantering och flytt av punktskattepliktiga varor utebli.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att EU har fattat beslut om rådets direktiv (EU) 2020/262 om allmänna regler om punktskatt (omarbetning) och att direktivet måste genomföras i svensk rätt senast den 31 december 2021 respektive 30 juni 2022. Det nu remitterade förslaget uppges genomföra direktivet och medför att bestämmelserna blir förenliga med EU-rätten.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren redovisar direktivets olika bestämmelser, liksom bedömningar av hur dessa ska genomföras i svensk rätt samt vilket utrymme det finns för nationella särbestämmelser.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att EU-direktivet ska träda ikraft den 13 februari 2023. Förslagsställaren förslår att samma dag ska gälla för ikraftträdandet av de nya lagarna om tobaksskatt och alkoholskatt, samtidigt som lagen (1994:1563) om tobaksskatt och lagen (1994:1564) om alkoholskatt upphävs. Vissa bestämmelser om godkännanden föreslås dock träda i kraft den 1 januari 2023. Särskilda övergångsbestämmelser föreslås införas i de nya lagarna om tobaksskatt och alkoholskatt och i lagen om skatt på energi för vissa flyttningar som har påbörjats före ikraftträdandet och för vissa underrättelser i det datoriserade systemet. Vidare ska godkännanden enligt dessa lagar fortsätta gälla. Flyttningar som sker under uppskovsförfarandet före ikraftträdandet av de nya lagarna om tobaksskatt och alkoholskatt ska även anses utgöra flyttningar under uppskovsförfarandet enligt de nya lagarna. Med skatt enligt de nya lagarna likställs i tillämpliga delar skatt enligt de upphävda lagarna. Övergångsbestämmelser införs också i de nya lagarna om tobaksskatt och alkoholskatt och i lagen om skatt på energi som innebär att en tidigare övergångsbestämmelse är fortsatt tillämplig.

Avseende lagändringarna om allmänna regler för punktskatt vad gäller gemensamma försvarsinsatser inom unionen ska dessa, enligt förslaget, träda i kraft den 1 juli 2022. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Lagändringarna med anledning av ändringarna i alkoholskattedirektivet föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. Även lagändringarna med anledning av anpassningarna till centraliserad klarering och vissa övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. När det gäller lagen om straff för smuggling tillämpas äldre bestämmelser för uppgifter i deklARATIONER som lämnas före ikraftträdandet. För vissa bestämmelser i mervärdesskattelagen samt i skatteförfarandelagen gäller särskilda övergångsbestämmelser.

Det uppges att det kan finnas behov av riktade kampanjer och framtagande av vägledningar hos både Skatteverket och Tullverket och att det kan finnas behov av ändringar i deklARATIONSBANKETTER och annat informationsmaterial.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att det har varit svårt att få fram uppgifter över hur många företag som berörs av förslaget som handlar om att en anmälan om registrering ska göras till Skatteverket vid flytt av beskattade varor mellan EU-länderna. Bedömningen är dock att sådan flytt endast sker i begränsad omfattning, delvis på grund av att det finns andra begränsningar i svensk lag som inskränker möjligheten att föra in exempelvis alkohol till Sverige.

De nya EU-reglerna medför att dagens distansförsäljare som önskar fortsätta flytta varor genom distansförsäljning måste lämna in en ny anmälan för registrering till Skatteverket. Under 2019 fanns det, enligt förslagsställaren, 117 distansförsäljare registrerade hos Skatteverket. Samtliga var registrerade som distansförsäljare för alkohol. Ändringarna uppges således främst beröra distansförsäljare för alkohol.

Vissa nya krav införs på att lämna uppgifter om bland annat den administrativa referenskoden för uppskovsflyttningen till tullmyndigheterna vid import respektive export. Det uppges att under 2019 gjordes omkring 6 500 flyttningar från en importplats i Sverige inom uppskovsförfarandet och närmare 21 000 flyttningar för export. Vidare uppges att det fanns omkring 2 000 upplagshavare under 2019, varav omkring 1 700 var upplagshavare för alkohol. Det finns, enligt förslagsställaren, även ett fåtal aktörer som är registrerade avsändare men som inte är upplagshavare som skulle kunna beröras av ändringarna. Förslagsställaren uppger att det har varit svårt att få uppgifter över hur många av upplagshavarna som är ansvariga för flyttningar till en importplats i Sverige eller för flyttningar för export från en plats i Sverige.

För de små, oberoende producenter av alkoholdrycker som vill att deras produkter ska bli föremål för skattenedsättning i andra medlemsstater som tillämpar skattenedsättningar, kan ansöka om intyg för detta. Förslagsställaren uppger att utifrån uppgifter från Skatteverket kan det antas att det idag finns omkring 300 producenter som teoretiskt skulle kunna ansöka om intyg hos Skatteverket.

Gällande reglerna för denaturerad alkohol har det, enligt förslagsställaren, inte varit möjligt att få fram uppgifter om hur vanligt det är att använda en denatureringsmetod till något annat än sitt avsedda användningsområde idag, men bedömningen är att endast ett fåtal aktörer kommer att påverkas av detta.

Enligt förslagsställaren finns det omkring 18 000 företag som är godkända ekonomiska operatörer för tullförenklingar inom EU som skulle kunna ansöka om tillstånd för centraliserad klarering. Av dessa beräknas omkring 160 aktörer ha tillstånd idag, vilket utgör en andel på mindre än en procent. För att en aktör ska kunna ansöka om tillstånd för centraliserad klarering för import av varor i ett annat EU-land behöver aktören även vara registrerad för mervärdesskatt i det andra EU-landet där varan förs in. I EU finns det 35 godkända ekonomiska operatörer för tullförenklingar som har etablering i ett annat EU-land och som samtidigt är registrerade för mervärdesskatt i Sverige och som därmed som skulle kunna ansöka om tillstånd för centraliserad klarering i ett annat EU-land för import av varor till Sverige.

Regelrådet har förståelse för att det kan vara svårt att få fram uppgifter om hur många aktörer som berörs av förslaget olika delar, men anser att det ändå hade varit önskvärt om förslagsställaren hade kunnat göra en uppskattning av antalet företag som berörs av förslaget om att en anmälan om registrering ska göras till Skatteverket vid flytt av beskattade varor mellan EU-länderna. Regelrådet kan konstatera att det i princip helt saknas redovisning av storleken på de företag som berörs. Såvitt Regelrådet förstår kan förslaget sannolikt beröra företag av olika storlekar, men anser likväl att dessa förhållanden borde ha redovisats.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och bransch är godtagbar, men att redovisningen utifrån storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa och andra kostnader samt påverkan på företagens verksamhet

I konsekvensutredningen uppges att förslaget om att hantera flytt av beskattade varor mellan EU-länder, som inte sker genom distansförsäljning, inom det datoriserade systemet EMCS medför vissa förändringar för aktörerna. Istället för att en anmälan görs till Skatteverket och ett tillfälligt ledsagardokument upprättas, ska flytten registreras i det befintliga EMCS-systemet. Det nya förfarandet innebär några ytterligare moment (till exempel registrering av avsändaren och lämnandet av mottagningsrapporter) jämfört med idag. Det datoriserade förfarandet uppges syfta till att förenkla och snabba på förfarandet för att få skatten i avsändarlandet återbetald.

Det uppges att aktören även måste anmäla sig för registrering hos Skatteverket, antingen för varje flytt (tillfälligt certifierad avsändare respektive tillfälligt certifierad mottagare) eller för en stående registrering (certifierad avsändare respektive certifierad mottagare). Mottagaren av varorna ska även, liksom idag, ställa säkerhet för betalning av skatt. I de fall aktören väljer att registrera sig som certifierad avsändare/mottagare ges företaget möjlighet att även använda en stående säkerhet istället för att ställa säkerhet för varje flytt. Detta innebär en viss förenkling för det fall något företag önskar flytta varor under förfarandet för beskattade varor vid mer än enstaka tillfällen.

När det gäller registreringen i EMCS-systemet erbjuder Skatteverket på sin webbplats en gratis e-tjänst för den elektroniska hanteringen. Förslagsställaren gör bedömningen att företag inte kommer att behöva någon systemutveckling internt om EMCS används i begränsad omfattning. I de fall företag bedömer att behov finns av utveckling av egna tekniska applikationer får det bäras av företagen själva. Sammantaget bedöms den administrativa bördan för företagen inte öka ur ett längre perspektiv även om det för några aktörer kan uppkomma vissa initiala kostnader.

Genom förslagen tas kravet att distansförsäljare ska ha en godkänd representant bort. I stället kan distansförsäljaren välja att registrera sig för varje flytt eller anmäla sig för registrering som registrerad distansförsäljare. De nuvarande registreringarna kommer därmed att upphöra. Borttagandet av kravet bedöms underlätta för företagen. De distansförsäljare som önskar fortsätta flytta varor genom

distansförsäljning måste, enligt EU-direktivet, skicka en ny anmälan för registrering till Skatteverket. Den som är registrerad som tillfällig distansförsäljare måste ställa säkerhet hos Skatteverket för varje flytt. De som är registrerade som distansförsäljare kommer, liksom idag, att kunna ställa säkerhet för samtliga flyttningar. I dag redovisar distansförsäljare antingen månadsvis eller, i vissa fall, per händelse. Förslaget innebär att redovisningsperioden nu ändras till redovisning per kalendervecka eller per händelse. Det innebär för distansförsäljaren att inbetalningen av punktskatten tidigareläggs, vilket medför en negativ likviditetseffekt. För de flesta distansförsäljare bedöms dock effekten bli begränsad.

Det uppges vidare att vid flytt av varor under uppskovsförfarandet införs nya krav på att lämna uppgifter om bland annat den administrativa referenskoderna för uppskovsflytten till tullmyndigheterna vid import respektive export. Vad gäller uppgiftslämnande vid import lämnas motsvarande uppgifter redan i dag till Tullverket. Syftet med uppgiftslämnandet är att minska risken för felaktigheter och skatteundandragande. Det uppges att under 2019 gjordes omkring 6 500 flyttningar från en importplats i Sverige inom uppskovsförfarandet och närmare 21 000 flyttningar för export. Förslagsställaren bedömer att de nya kraven till följd av direktivet endast medför en mycket begränsad ökning av de berörda företagens administrativa kostnader.

Ändringarna som berör användandet av förfarandet för extern transitering vid export av punktskattepliktiga varor kan, enligt förslagsställaren, medföra en förenkling för företag som exporterar sådana varor. Genom direktivet införs bestämmelser om en gemensam tröskel för partiella förluster till följd av varornas beskaffenhet vid flytt av varor under uppskovsförfarandet mellan EU-länder. Förslaget är avsett att underlätta för företagen genom att samordna hanteringen i olika EU-länder. Det framgår också att artikel 6.8 i EU-direktivet medför att de gemensamma trösklarna ska fastställas av kommissionen i delegerade akter och att i avsaknad av gemensamma trösklar ska medlemsstaterna fortsätta att tillämpa de nationella bestämmelserna. EU-medlemsstaterna får, enligt artikel 6.8 i direktivet, fastställa egna regler för partiella förluster, men förslagsställaren bedömer att det saknas skäl att föreslå nationella bestämmelser i detta avseende.

Det uppges att för de små, oberoende producenter av alkoholdrycker som vill att deras produkter ska bli föremål för skattenedsättning i andra medlemsstater, innebär ändringarna en viss ökad administrativ kostnad i samband med ansökan om intyg. Förslagsställaren uppskattar att det finns omkring 300 producenter som teoretiskt skulle kunna ansöka om intyg hos Skatteverket. Intygens utformning är inte helt fastställt ännu utan kommer fastställas genom en genomförandeförordning av kommissionen längre fram. Kostnaden för ett intyg kommer således att påverkas av vad som då fastställs. Om ett antagande görs att ett sådant intyg skulle kosta omkring 5 000 kronor för ett företag och att omkring 10 procent av producenterna skulle ansöka om ett intyg, skulle den totala kostnaden uppgå till 150 000 kronor. Ändringen innebär samtidigt att en producent i och med intyget kan ansöka om skattenedsättning i ett annat EU-land som tillämpar sådana regler. Eftersom det är frivilligt att ansöka om intyg kan de producenter som anser att den administrativa kostnaden för intyget kommer att överstiga vinsten av skattenedsättning välja att inte ansöka om intyg.

Gällande denaturerad alkohol blir det, enligt förslagsställaren, i praktiken ingen större förändring för de fåtal aktörer som hanterar sådan alkohol. Ändringarna innebär att reglerna nu kommer spegla praxis. Gällande delvis denaturerad alkohol kommer det att bli svårare för aktörer att använda delvis denaturerad alkohol i något annat än för den produkt som är godkänd för undantag.

Det uppges att svenska företag inte kommer att beröras av reglerna som rör mervärdesskatt i samband med att andra medlemsländers väpnade styrkor inhandlar varor i eller från Sverige.

EU-direktivet kräver anpassningar av svensk lag när det gäller centraliserad klarering. Systemet med centraliserad klarering innebär att det är möjligt för en importör att, om tillstånd getts, lämna tulldeklarationer för import av varor i ett annat EU-land där tillståndshavaren är etablerad. Tullen ska

fastställas i etableringslandet och tas ut av etableringslandets tullmyndighet. Mervärdesskatt och punktskatt på den importerade varan från tredje land ska dock tas ut i det EU-land dit importen faktiskt sker. Ändringarna till följd av direktivet uppges till största delen endast vara anpassningar som i praktiken inte förändrar hanteringen av mervärdesskatt och punktskatt. En av ändringarna kommer dock att medföra att tidpunkten för när skyldigheten att redovisa mervärdesskatt i Sverige uppstår tidigare läggs med omkring två veckor. För importörer som redovisar mervärdesskatt kvartalsvis kommer de importer som sker inom två veckor innan nytt kvartal att påverkas, eftersom redovisningstidpunkten hamnar ett kvartal tidigare. En ändrad redovisningsperiod skulle förutom en administrativ omställningskostnad, även kunna innebära att aktörernas inbetalning av mervärdesskatt tidigare läggs, vilket skulle försämra deras likviditet. För de aktörer som har full avdragsrätt uppstår dock inte en sådan situation, i och med att de redovisar både utgående och ingående mervärdesskatt för sina importer i samma mervärdesskattedeklaration, det vill säga i mervärdesskattedeklarationen för den redovisningsperiod under vilken skattskyldighet för mervärdesskatt för importen uppkommit. Majoritet av aktörerna som berörs av den ändrade tidpunkten antas ha full avdragsrätt och därmed skulle endast en eventuell administrativ omställningskostnad uppstå. För de godkända ekonomiska operatörer för tullförenklings som bedriver blandad verksamhet eller som gör importer som träffas av avdragsförbud innebär dock ett tidigare läggande av redovisningstidpunkten både en administrativ omställning och en likviditetseffekt i de fall den utgående mervärdesskatten ska redovisas i en tidigare redovisningsperiod. Det har, enligt förslagsställaren, varit svårt att få fram uppgifter om hur många leverantörer som bedriver blandad verksamhet eller träffas av avdragsförbud, men bedömningen är att endast ett fåtal, om ens några, aktörer blir påverkade av ändringen.

Förslaget om hantering av solidariskt ansvar vid så kallad oegentlighetsbeskattning innebär, enligt förslagsställaren, vissa förändringar av den formella hanteringen av beslut om oegentlighetsbeskattning genom uppdelningen av beslutsförfarandet mellan beslut om skatt och beslut om ansvar för skatt. Skatt som har beslutats genom ett beslut om oegentlighetsbeskattning kommer att hanteras på företagets skattekonto. Ändringarna kommer dock inte påverka under vilka omständigheter eller med vilka belopp beslut om oegentlighetsbeskattning får fattas. Förslagsställaren bedömer därmed att det får begränsad effekt för företagen.

Regelrådet kan konstatera att det saknas uppgifter om tidsåtgång och kostnad för att registrera flytt av beskattade varor mellan EU-länder i EMCS-systemet. Såvitt Regelrådet förstår är tanken med den datoriserade hanteringen att det ska förenkla och underlätta för företagen, varför Regelrådet utgår från att nya kostnader som eventuellt uppstår sannolikt är begränsade, trots att något fler uppgifter kommer att behöva registreras. Regelrådet noterar att förslagsställaren gör bedömningen att de administrativa kostnaderna inte ökar för berörda företag. Regelrådet utgår också ifrån att den anmälan för registrering som ska göras till Skatteverket om tillfälligt certifierad avsändare/mottagare respektive certifierad avsändare/mottagare samt tillfällig distansförsäljare respektive registrerad distansförsäljare kommer att ske genom ett enkelt förfarande. Det hade dock varit önskvärt om förslagsställaren hade kommenterat förfarandet och motiverat varför kostnaderna för anmälan till Skatteverket kan anses vara begränsade.

Regelrådet kan vidare konstatera att det saknas kostnadsuppgifter för utveckling av egna tekniska applikationer för de företag som kommer att behöva använda EMCS i större omfattning. Sådana uppgifter är nödvändiga för att det ska gå att göra en bedömning av vilka andra kostnader än de administrativa som uppstår för företagen.

Regelrådet kan också konstatera att det saknas uppgifter om tidsåtgång och kostnad för kravet på att lämna uppgifter om bland annat den administrativa referens-koden för uppskovsflyttningen till tullmyndigheterna vid export. Vad gäller uppgiftslämnande vid import uppges förslagsställaren att motsvarande uppgifter redan lämnas i dag till Tullverket. Regelrådet anser att bedömningen om att kravet endast medför en mycket begränsad ökning av de berörda företagens administrativa kostnader måste motiveras om uppgifter om tidsåtgång och kostnad inte redovisas.

Vid en sammantagen bedömning anser Regelrådet att det saknas motiveringar till varför de administrativa kostnaderna som uppkommer i olika delar av förslaget är begränsade samtidigt som det saknas kostnadsuppgifter för tekniska applikationer. Det saknas därutöver en tydlig redovisning av vilken påverkan förslaget har på företagens verksamhet.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader är bristfällig och att redovisningen av förslagets andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det uppges i konsekvensutredningen att EMCS-systemet innebär att det blir svårare att undanhålla flytt av varor från beskattning och kontroll, vilket bör medföra att konkurrensneutraliteten ökar.

Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha redovisat förslagets påverkan på företagens konkurrensförhållanden på ett utförligare sätt särskilt med tanke på att det saknas redovisning av storleken på berörda företag.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att förslaget inte får någon annan påverkan än den redovisade.

Regelrådet finner ingen anledning att göra en annan bedömning och finner därför att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av om det funnits skäl att ta särskild hänsyn till små företag.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställarens redovisning kan betraktas som godtagbar i flera avseenden, men att det saknas godtagbar redovisning gällande förslagets administrativa och andra kostnader, liksom påverkan på företagens verksamhet och konkurrensförhållanden. Det saknas även redovisning av storleken på berörda företag samt om det funnits anledning eller möjlighet att ta särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet vill understryka vikten av förslagsställaren alltid motiverar sina bedömningar.

Regelrådet finner därmed 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 behandlade ärendet vid sammanträde den 31 mars 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande