

Kommittédirektiv

Tonnageskatt och andra stöd för sjöfartsnäringen



Dir.
2013:6

Beslut vid regeringssammanträde den 24 januari 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera möjligheten att införa ett system med tonnageskatt i Sverige. I detta sammanhang ska utredaren även se över andra befintliga stöd för sjöfartsnäringen. Regeringens målsättning är att Sverige, i ett internationellt perspektiv, ska ha en konkurrenskraftig sjöfartsnäring. Utredaren ska lämna förslag till ett heltäckande system för tonnageskatt. Utredaren ska även i den utsträckning det bedöms som nödvändigt lämna förslag till ändringar av befintliga stöd för sjöfartsnäringen. Uppdraget ska ses mot bakgrund av den ökade internationella konkurrensen på sjöfartsområdet och att antalet svenskflaggade fartyg minskat de senaste åren. Syftet är att öka andelen svenskflaggade fartyg i den svenska handelsflottan.

Tonnagebeskattning innebär att inkomsten bestäms schablonmässigt utifrån fartygets nettodräktighet (lastförmåga). Flera länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), däribland grannländer till Sverige, har infört system med tonnageskatt i syfte att stödja sina sjöfartsnäringar och förmå redare att registrera eller återregistrera sina fartyg under nationell flagg. Den svenska sjöfartsnäringen är i dag skattemässigt gynnad och erhåller ett omfattande sjöfartsstöd. Utredaren ska därför analysera frågan om tonnageskatt i ett bredare perspektiv och vid utformandet av förslagen beakta andra befintliga stöd för sjöfartsnäringen. En utgångspunkt bör vara att sjöfartsstödet i grunden ska vara oförändrat. Utredaren

ska göra en konsekvensanalys och särskilt uppmärksamma vilken inverkan den samlade effekten av sjöfartsstödet och de skattevillkor som gäller för sjöfartsnäringen har på andra branscher. Det är angeläget att en ny stödordning inte snedvrider konkurrensen inom transportsektorn eller andra branscher.

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 15 november 2014.

Bakgrund

Sverige är ett land som är beroende av effektiva och konkurrenskraftiga sjötransporter. Sjöfarten svarar för den dominerande delen av transportererna i den svenska utrikeshandeln och spelar således en viktig roll för den svenska ekonomin. En stark svensk sjöfartsnäring är viktig för ett bibehållet svenskt sjöfartskunnande inom områden som sjösäkerhet och miljöfrågor samt för att Sverige även fortsättningsvis ska ha möjlighet att kunna påverka och vara pådrivande på internationell nivå.

Den svenska sjöfartsnäringen agerar på en global marknad där den internationella konkurrensen har ökat. Vissa stater erbjuder t.ex. redare att registrera sina fartyg i öppna register. Den svenska sjöfartsnäringen har också påverkats av den senaste ekonomiska utvecklingen och från 2009 har antalet svenskflaggade fartyg minskat. Minskningen har skett inom tank-, bulk- och containersegmenten. En orsak är omflaggning till andra stater.

För att slå vakt om den svenska sjöfartsnäringen och ge denna näring likvärdiga konkurrensvillkor som våra närmaste konkurrentländer infördes den 1 oktober 2001 ett sjöfartsstöd i Sverige. Sjöfartsstödet omfattar svenskregistrerade lastfartyg och passagerarfartyg som huvudsakligen används i utrikestrafik av betydelse för den svenska utrikeshandeln eller den svenska tjänsteexporten. Sjöfartsstöd lämnas med ett belopp som motsvarar det skatteavdrag arbetsgivaren gjort på de anställdas sjöinkomster samt arbetsgivarens kostnader för arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift på dessa inkomster.

För att möta konkurrensen från fartyg registrerade i tredje land har flera länder inom EES, däribland grannländer till Sverige, infört system med tonnageskatt i syfte att stödja sina sjöfartsnäringar och förmå redare att registrera eller återregistrera sina fartyg under nationell flagg. Tonnagebeskattning innebär att inkomsten för sjöfartsnäringen bestäms schablonmässigt utifrån fartygets nettodräktighet (lastförmåga), dvs. oberoende av faktiska vinster och förluster. I regel är systemen utformade så att ett schablonbelopp multipliceras med det antal dagar som företaget förfogat över respektive fartyg. Den schablonberäknade inkomsten läggs sedan till företagets övriga inkomster och beskattas med den ordinarie bolagsskattesatsen.

För att klargöra vilka statliga stödordningar som kan införas för att främja konkurrenskraften hos gemenskapens flottor har Europeiska kommissionen utarbetat riktlinjer för statligt stöd till sjötransport. Riktlinjerna anger inom vilka ramar medlemsstaterna kan ge statligt stöd till sjötransport, men anger inte i detalj hur stödet ska utformas. Det kan handla om att dels förbättra skattevillkoren för rederierna, dels sänka rederiernas kostnader för arbetskraft genom lägre socialavgifter och inkomstskattesatser för sjöfolk från gemenskapen. Det pågår för närvarande ett arbete inom kommissionen med att se över riktlinjerna.

Förutsättningarna för att införa ett system med tonnageskatt i Sverige har utretts av Tonnageskatteutredningen. Utredningen ansåg i betänkandet Tonnageskatt (SOU 2006:20) att det med hänsyn till den internationella utvecklingen finns ett behov av att införa ett system med tonnageskatt i Sverige och föreslog att svenska aktiebolag och utländska bolag som hör hemma i en stat inom EES och som bedriver verksamhet från fast driftställe i Sverige ska kunna välja tonnagesbeskattning. Vid inträde i tonnagesbeskattningen föreslog utredningen att latent skattekulder som uppstått på grund av att företaget före inträdet gjort skattemässiga överavskrivningar på fartyg och andra inventarier, ska efterges under en tioårsperiod. Vid beredningen av utredningens förslag har det framkommit att både utredningens analys samt de förslag som lagts fram på grundval av analysen är bristfälliga. Beslutsunderlaget liksom utredningens förslag

bedöms därför inte kunna ligga till grund för lagstiftning. Frågor som behöver analyseras ytterligare är bl.a. hanteringen av latent skatteskulder och den samlade effekten av sjöfartsstödet och de skattevillkor som gäller för sjöfarten.

Riksdagen har genom ett tillkännagivande till regeringen (bet. 2006/07:SkU11) uttalat att arbetet med en lagstiftning om tonnageskatt måste påskyndas. Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, volym 1, avsnitt 6.19) uttalat att det är nödvändigt att frågan om tonnageskatt analyseras i ett bredare perspektiv samt aviserat att möjligheten att införa ett system med tonnageskatt och frågor om andra stöd till sjöfarten ska utredas.

Uppdraget

Utredaren ska analysera möjligheten att införa ett system med tonnageskatt i Sverige. I detta sammanhang ska utredaren även se över andra befintliga stöd för sjöfartsnäringen. Regeringens målsättning är att den svenska sjöfartsnäringen, i ett internationellt perspektiv, ska vara konkurrenskraftig. Utredaren ska lämna förslag till ett heltäckande system för tonnageskatt med de författningsändringar, inklusive ändringar i det skatteadministrativa regelverket och i andra regelverk, som bedöms nödvändiga. Utredaren ska även i den utsträckning det bedöms som nödvändigt lämna förslag till ändringar av befintliga stöd för sjöfartsnäringen.

Den svenska sjöfartsnäringen är i dag skattemässigt gynnad och erhåller ett omfattande sjöfartsstöd. Utredaren ska därför analysera frågan om tonnageskatt i ett bredare perspektiv och vid utformandet av förslagen beakta andra befintliga stöd för sjöfartsnäringen. En utgångspunkt bör vara att sjöfartsstödet i grunden ska vara oförändrat. Utredaren ska vid utformandet av förslagen göra en konsekvensanalys och särskilt uppmärksamma vilken inverkan den samlade effekten av sjöfartsstödet och de skattevillkor som gäller för sjöfartsnäringen har på andra branscher. Det är angeläget att en ny stödordning inte snedvrider konkurrensen inom transportsektorn eller andra branscher.

Sjöfartsnäringsen kan delas upp i olika segment och konkurrensförutsättningarna för de olika segmenten kan skilja sig åt. Utredaren ska därför analysera och ta ställning till vilka segment som ska omfattas av en ny stödordning. Utredaren ska även överväga vilka övriga krav som ska ställas i fråga om fartygets användning. En utgångspunkt bör vara att fartyget ska användas i internationell trafik.

Ett av syftena med en ny stödordning är att öka andelen svenskflaggade fartyg i den svenska handelsflottan. Utredaren ska särskilt analysera i vilken utsträckning förslagen uppfyller detta syfte. En därmed sammanhängande fråga är vilka krav som ska ställas i fråga om fartygets registrering för att det ska få ingå i det tonnage som omfattas av systemet med schablonbeskattning. En utgångspunkt bör vara att fartygen i så hög grad som möjligt ska vara registrerade i Sverige eller annan medlemsstat i EU eller i en stat som ingår i EES.

Utredaren ska även överväga om det för bibehållandet av svenskt sjöfartskunnande bör ställas krav på att företag med tonnagebeskattad verksamhet ska ställa utbildningsplatser till förfogande ombord på sina fartyg.

Förenlighet med EU-rätten

Utredarens förslag ska i sin helhet vara förenligt med EU-rätten inklusive EU:s regler om statligt stöd. Detta gäller såväl hanteringen av latent skatteskulder som skattereglerna i övrigt. Av Europeiska kommissionens riktlinjer om statligt stöd till sjötransport (Meddelande C (2004) 43 från kommissionen – Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport, 2004/C 13/03) framgår bl.a. att den högsta stödnivå som kan tillåtas är en sänkning till noll av inkomstskatt och socialavgifter för sjöfolk samt en stödordning med tonnageskatt som i stort sett överensstämmer med de ordningar som tidigare har godkänts. Detta stödtag gäller även om medlemsstaterna väljer andra sätt för att lindra beskattningen av rederiernas vinster. Summan av det stöd som beviljas får inte överstiga totalbeloppet av inbetalade skatter och socialavgifter för sjöfartsverksamhet och sjöfolk.

Finland har sedan tidigare en stödordning som motsvarar det svenska sjöfartsstödet och har under 2012 ändrat sin tonnageskattelag. Kommissionen beslutade den 20 december 2011 (N 448/2010) att den nya finska tonnageskattelagen är förenlig med statsstödsreglerna. Utredaren ska särskilt studera och analysera den finska stödordningen. Utredaren ska även studera och analysera hur andra medlemsstater har utformat sina stödordningar och hur dessa har bedömts av Europeiska kommissionen.

Utredaren ska även följa och beakta utvecklingen av kommissionens pågående arbete med att se över riktlinjerna.

Avgränsning av den verksamhet som ska schablonbeskattas

Ett system med tonnageskatt ska så långt som möjligt kunna tillämpas oberoende av i vilken företagsform verksamheten bedrivs. Särskilda överväganden kan dock behövas i fråga om enskild näringsverksamhet och fysiska personer som är delägare i handelsbolag eller fartyg enligt ett partrederiavtal.

Utredaren ska även överväga vilka befraktningsformer som ska omfattas av tonnageskattning samt vilka övriga villkor som ska ställas i fråga om fartygsdriften. Utredaren ska beakta skillnaderna mellan fartyg som redaren både äger och ombesörjer driften av, fartyg som hyrs ut eller in med besättning samt fartyg som hyrs ut eller in utan besättning. Vid inhyrning kan det vara fråga om att hyra hela eller delar av ett fartyg. Hyresavtalet kan vidare avse vissa resor eller viss tid. En annan närliggande fråga utredaren ska överväga är om det ska krävas att samtliga delägare till ett fartyg beskattas enligt samma system, dvs. tonnageskattning eller konventionell beskattning.

Tonnageskattning får enligt kommissionens riktlinjer endast avse sjöfartsverksamhet. Utredaren ska mot denna bakgrund föreslå i vilken utsträckning företagets landbaserade inkomster ska ingå i den tonnageskattade verksamheten.

När det gäller verksamheten ombord bör utgångspunkten vara att inkomster som är specifika för vissa rutter (t.ex. försäljning av taxfree-varor) ska beskattas konventionellt och

därmed inte ingå i schablonen. Utredaren ska särskilt uppmärksamma att avgränsningarna är praktiskt tillämpliga.

I andra länders tonnageskattesystem ingår normalt finansiella intäkter och kostnader i den tonnagebeskattade verksamheten. Särskilda spärregler finns dock mot överkapitalisering. Utredaren ska analysera behovet av och, om det bedöms lämpligt, föreslå motsvarande svenska regler.

I detta sammanhang bör även behovet av särskilda redovisningsregler övervägas.

Tonnagebeskattning och skattereglerna i övrigt

Ett system med tonnageskatt avviker från de allmänna principerna för inkomstbeskattningen och kan ge företag incitament att lägga vinsterna i den schablonbeskattade verksamheten och förlusterna i den konventionellt beskattade verksamheten. Utredaren ska kartlägga de risker för kringgående som ett införande av tonnageskattning medför och noga analysera hur den tonnagebeskattade verksamheten ska avgränsas från det övriga skattesystemet. Reglerna ska utformas så att kontrollen av efterlevnaden underlättas och riskerna för kringgåenden minimeras.

Utredaren ska i detta sammanhang även överväga vilka möjligheter det ska finnas för ett företag att byta mellan tonnageskattning och konventionell beskattning. En utgångspunkt bör vara att systemet inte ska möjliggöra byten mellan tonnageskattning och konventionell beskattning föranledda av t.ex. förändring av konjunkturen eller inkomstutvecklingen av en företagsgrupps övriga verksamheter. En närliggande fråga är i vilken utsträckning det ska krävas att även närstående företag ska tillämpa tonnageskattning.

Utredaren ska även överväga vad som ska gälla för ett företag med tonnageskattad verksamhet i fråga om koncernbidrag, underprisöverlåtelse, avsättning till periodiseringsfond, avräkning för utländsk skatt samt tidigare års underskott.

Hantering av latent skatteskulder

Rederierna har i flera fall stora latent skatteskulder på grund av att de har gjort skattemässiga avskrivningar som överstiger den faktiska värdenedgången på fartyg och andra inventarier (ackumulerade överavskrivningar). Om dessa skatteskulder inte beaktas vid en övergång från konventionell beskattning till tonnagebeskattning skulle det innebära att företagen, utöver tonnagebeskattningen, kan dra fördel av att den genom avskrivningar uppskjutna vinstbeskattningen förvandlas till en slutgiltig skattelättnad. De latent skatteskulderna uppgår till stora belopp och frågan hur dessa skatteskulder ska hanteras vid byte av system är således av stor betydelse. Utredaren ska noga analysera och ta ställning till hur de latent skatteskulderna ska hanteras. Utgångspunkten bör vara att skatteskulderna inte ska efterges, men att en avskattning av dessa skulder inte heller ska ske omedelbart. För att den metod som väljs ska vara förenlig med syftet med en ny stödordning bör den även syfta till att uppmuntra företagen att bibehålla eller öka den verksamhet man har vid övergången till tonnagebeskattning.

Offentligfinansiella konsekvenser

Utredaren ska beräkna och redovisa förslagets offentligfinansiella effekter. Effekterna av de förslag som utredaren lägger fram ska sammantaget vara offentligfinansiellt neutrala. Innebär några förslag minskade intäkter ska utredaren ange konkurrensneutrala finansieringsförslag inom transportsektorn.

De administrativa konsekvenserna av förslaget för Skatteverket, andra myndigheter och företagen ska belysas.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2014.

(Finansdepartementet)