

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
103 33 Stockholm

Yttrande över Finansdepartementets promemoria Redovisningsskyldighetens inträde samt vissa andra förfarandefrågor på punktskatteområdet

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till ändring i lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, lagen (2011:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och skatteförfarandelagen (2011:1244).

I promemorian föreslås vissa justeringar i ett tidigare remitterat förslag från Skatteverket avseende redovisningsskyldighetens inträde för punktskatter. Det föreslås att redovisningsskyldigheten ska inträda samtidigt med skattskyldigheten men att en särskild bestämmelse införs för att underlätta redovisningen av punktskatt för flyttningar av uppskovsbränslen som sker i anslutning till månadsskiftet. Avseende energiskatt på elektrisk kraft föreslås en särskild bestämmelse om att skatten i vissa fall ska redovisas för redovisningsperioden efter den redovisningsperiod då skattskyldigheten inträder. I promemorian föreslås även vissa bestämmelser om undertecknande av ansökningar, förelägganden och dokumentationsskyldighet i samband med återbetalning och kompensation av punktskatt, nya bestämmelser om beskattning av varor som försvinner under en uppskovsflyttning och borttagande av möjligheten att ha ett skatteupplag i bostad. Det föreslås slutligen vissa ändringar och förtydliganden avseende bestämmelserna om flyttning av varor till små vinproducenter samt att vissa uppgifter om registrerade avsändare i beskattningsdatabasen ska få lämnas ut.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian anges att det i Skatteverkets tidigare hemställan till Finansdepartementet om ändring av skatteförfarandelagen föreslogs att redovisningsskyldigheten för punktskatt som redovisas i punktskattedeklaration alltid ska inträda samtidigt med skattskyldigheten för den aktuella skatten. Förslaget remitterades i mars 2015. Det angavs att gällande redovisningsbestämmelse kräver flera juridiska bedömningar och att detta sannolikt leder till en tillämpning som inte är enhetlig. Det angavs vidare att en klar och tydlig redovisningsbestämmelse är en grundläggande förutsättning för en enkel

och förutsebar rättstillämpning. Skatteverket redogjorde även för att det har tillkommit ett antal nya punktskatter där skattskyldigheten inte inträder genom en händelse som redovisningsrättsligt är att se som en affärshändelse vilket bidrar till att lagstiftningen blivit otydlig och mer komplicerad. Det är därmed angeläget att förtydliga bestämmelserna så att det av lagtexten klart framgår när punktskatter ska redovisas. Det angavs att en fördel med förslaget är kopplingen till den företeelse som ligger till grund för skattskyldigheten vilket anger en exakt tidpunkt, som därmed är förutsebar samt underlättar Skatteverkets kontrollarbete.

Av konsekvensutredningen framgår att förslagen i promemorian till stor del rör förändringar som syftar till att förenkla eller göra skatteförfarandet mer enhetligt för punktskatter. Av promemorian framgår det bland annat att de särskilda bestämmelserna för redovisning av skatt avseende bränslen och en senare redovisningstidpunkt för energiskatt föreslås mot bakgrund av i de fall flyttning sker i slutet av månaden. En särskild bestämmelse om tidpunkt för redovisning av energiskatt på elektrisk kraft motiveras av överenskommelsen med Konsumentverket och hänsynen för hushållskunder. I konsekvensutredningen anges vidare att förslaget om undertecknande av ansökan om återbetalning eller kompensation av punktskatt syftar till att förstärka kontroller kring dessa ansökningar. Bestämmelserna om föreläggande och dokumentationsskyldighet anges syfta till att förbättra och underlätta Skatteverkets möjligheter till kontroll efter beslut om återbetalning eller kompensation av punktskatt. Det anges även att beskattning av varor som försvinner under en uppskovsflyttning syftar till att säkerställa att Skatteverket kan besluta om skatt i vissa situationer där varor försvinner under en uppskovsflyttning.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att om alternativa utformningar tidigare föreslagits diskuteras de i promemorian och att gällande rätt ofta är ett rimligt referensscenario som finns beskriven till respektive förslag.

Av promemorian går det bland annat att utläsa att i inkomna synpunkter på det tidigare remitterade förslaget har vissa alternativa lösningar presenterats. Det framgår även att avseende till exempel uppgifter om registrerade avsändare i beskattningsdatabasen så hade en bestämmelse om att besluten får utlämnas kunnat införas. Det anges dock att dessa kan innehålla känslig information varför endast den efterfrågade informationen från en tredje person huruvida en fysisk eller juridisk person är godkänd som registrerade avsändare och från vilket tidpunkt det gäller får lämnas ut. Avseende skatteupplag i bostad går det vidare att utläsa att Skatteverket idag inte har möjlighet till punktskattebesök i bostad vilket begränsar möjligheterna till kontroll. Av promemorian framgår även att inte införa en särskild bestämmelse om tidpunkt för redovisning av energiskatt på elektrisk kraft anges kunna medföra en risk att företagen förkortar sina inbetalningstider, vilket går emot en överenskommelse med Konsumentverket.

Enligt Regelrådet finns viss redovisning av alternativa lösningar redovisats. Konsekvensutredningens kvalitet hade dock förbättrats om de alternativa lösningarna hade varit mer utförliga.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår att beskattning av varor som försvinner under en uppskovsflyttning är en följd av hur rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för

punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG (punktskattedirektivet) är uppbyggt och avsett att gälla redan idag.

Av promemorian framgår att det har införts EU-gemensamma bestämmelser för hanteringen av vissa punktskattepliktiga varor och bränslen genom punktskattedirektivet. Det anges att reglerna bland annat innebär att skatten på vissa punktskattepliktiga varor och bränslen ska tas ut i det land där varan eller bränslet släpps för konsumtion med konsumtionslandets skattesats. Förslagsställaren redogör vidare för beskattning av varor som försvinner under en uppskovsflyttnings överensstämmelse med punktskattedirektivet artikel 10. Det anges även att enligt punktskattedirektivet får varor som flyttas från små vinproducenter undantas från krav om dokumentation genom det datoriserade systemet Excise Movement Control System (EMCS). Det anges vidare att vissa följedokument vid transporter av vindprodukter istället ska gälla i dessa fall vilket följer av kommissionens förordning (EG) nr 436/2009 av den 26 maj 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 479/2008 när det gäller vinodlingsregister m.m. Förslagsställaren anger dock att några bestämmelser som möjliggör för svenska vinproducenter att medges undantag från punktskattedirektivet inte har införts i den svenska lagstiftningen varför en sådan flyttning alltid påbörjas från något annat EU-land där sådant undantag har införts.

Enligt Regelrådet framgår det viss redovisning av EU-rätten inom det aktuella området. Det saknas däremot tydligare redovisning avseende vad som är styrt av EU-rätten och vad som är nationell kompetens.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att Skatteverket som ett led i sina informationsinsatser bäst är lämpat att avgöra om förslagen föranleder särskilt behov av information till företag och enskilda.

I promemorian och förslag till författningstext framgår att förslaget träder ikraft den 1 januari 2018.

Regelrådet anser att konsekvensutredningens kvalitet hade förbättrats om uppgifterna om behov av speciella informationsinsatser hade varit mer utförliga. Detta genom att exempelvis ange om det finns några särskilda branscher som kan vara i behov av ytterligare informationsinsatser. Regelrådet anser dock att bristen inte är allvarlig i detta fall.

Regelrådet finner att redovisningen 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 i Skatteverkets hemställan om redovisningstidpunkt konstateras att det är de som är skattskyldiga för reklam, bekämpningsmedel, naturgrus, snus och tuggtobak, bränslen såsom råttolja, naturgas, torv, kol och koks samt el, som främst kommer att beröras av förslaget om att slopa faktureringsmetoden. Förslagsställaren anger att promemorians förslag till skillnad från hemställan inte bedöms medföra någon förändring för de som är skattskyldiga för elektrisk kraft men däremot för uppskovsbränslen såsom bensin, dieselbränsle och naturgas. Förslagsställaren redovisar vidare en tabell med antal skattskyldiga för berörda punktskatter. Det anges även att ofta är den skattskyldige inte densamma som den som slutligen bär kostnaderna förknippade med en skatt.

Exempelvis anges att bekämpningsmedel främst används inom jordbruket och att de ökade kostnaderna på sikt bedöms övervältras på jordbrukarna.

Enligt Regelrådet saknas det helt uppgifter om berörda företags storlek.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch är godtagbar men att redovisningen avseende berörda företags storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att eftersom affärshändelser ska bokföras så snart de kan ske enligt bokföringslagen (1999:1078) så ska affärshändelser som inte ger upphov till fakturering bokföras relativt omgående. Det anges att eftersom redovisningsskyldigheten knyts till den tidpunkt när skattskyldigheten inträder så bör det i praktiken inte påverka de skattskyldiga som ska redovisa punktskatt på grund av annan affärshändelse än leverans eftersom bokföring av leveranser vanligtvis kan skjutas upp till dess fakturan ställs ut. Det anges vidare att i de fall redovisningsskyldigheten uppkommer när en leverans av skattepliktiga varor eller tjänster faktureras, så kan den föreslagna ändringen innebära att rutinerna för skatteredovisningen måste korrigeras. Förslagsställaren anger att de skattskyldiga då måste ha en särredovisning som visar när skattskyldigheten inträtt men att många skattskyldiga för punktskatt antagligen redan idag har löpande lagerbokföring. Det framgår att den befintliga lagerbokföringen i de flesta fall bör innehålla de uppgifter som krävs för att skatten ska kunna redovisas korrekt. Förslagsställaren uppger att den föreslagna ändringen då kan införas utan att de skattskyldigas återkommande administration ökar nämnvärt. Det anges vidare att de som inte har en löpande lagerbokföring kan behöva komplettera sin affärsredovisning med uppgifter och underlag som visar när den skattskyldighetsgrundande händelsen inträffat. Förslagsställaren uppger att oavsett vilken punktskattepliktig verksamhet som bedrivs bör den skattskyldig redan idag ha beredskap för att kunna redovisa skatten för dessa varor och tjänster korrekt. Det uppges även att på sikt kan en reglering som bara tillåter att skatten redovisas på ett sätt bidra till administrativa lättnader. Förslagsställaren anger även att förslaget inte medför att fler deklarationer eller uppgifter behöver lämnas varför det tyder på att företagets återkommande administrativa kostnader inte borde påverkas negativt av förslaget. Det framgår dock att ökade kostnader kan uppstå om punktskatten behöver hanteras vid sidan av det vanliga faktureringsystemet.

Avseende övriga ändringar till följd av förslaget anges bland annat att undertecknande av ansökan om återbetalning eller kompensation av punktskatt i viss utsträckning skulle kunna öka de berörda företagets börda men att i den praktiska tillämpningen så undertecknas ansökningarna redan idag. Sammantaget bedömer förslagsställaren därför att åtgärden inte medför någon påverkan på företagets administrativa kostnader. Inte heller komplettering av bestämmelserna om föreläggande och dokumentationsskyldigheten bedöms av förslagsställaren medföra någon påverkan på företagets administrativa kostnader. Detta eftersom förslaget inte innebär att fler uppgifter krävs och det bedöms att en stor del av dokumentationen redan sker idag. Avseende bestämmelserna om varor som avsänds av små vinproducenter anges att det innebär en administrativ börda för de mottagande svenska varumottagarna och upplagshavarna, som tidigare inte funnits då de enligt förslaget måste meddela Skatteverket. Förslagsställaren anger dock att informationskravet redan funnits i punktskattedirektivet men då anmälan inte sker idag är det oklart hur vanligt förekommande det är med införsel av vin från små vinproducenter från andra länder med ett från sitt land beviljat undantag. Förslagsställaren har därmed svårt att säga något om antalet företag i Sverige eller antalet tillfällen som meddelanden till Skatteverket kommer att krävas. Förslagsställaren anger slutligen att för de som agerar inom uppskovsförfarandet att få tillgång till information, som är nödvändig för att de ska ha möjlighet att

bedöma om en vara kan flyttas eller har flyttas under uppskov, medför förslaget en förenkling och en ökad säkerhet som är svår att uppskatta i tid eller kostnad.

Regelrådet saknar kvantifieringar av förslaget. Motiveringarna till avsaknaden av detta är i vissa delar tillräckliga men det går inte att utesluta att förslaget medför betydande administrativa kostnader för de berörda företag som exempelvis inte har en lagerbokföring samt mot bakgrund av nya rutiner och andra engångskostnader som förslaget kan komma att medföra. Det framgår inte heller hur vanligt eller för vilka sorts företag detta kan vara aktuellt. Sammantaget medför detta att det inte är möjligt att bedöma förslagets effekter på företagens administrativa kostnader.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att utöver eventuella engångskostnader medför de ändrade reglerna en permanent förkortning av den tid som förflyter mellan den skattepliktiga händelsen och betalningen av skatten. Detta skapar en uppördseffekt som påverkar de berörda företagens likviditet negativt. Förslagsställaren anger att företagens kostnader motsvaras av den offentligfinansiella effekten om 20 miljoner kronor år 2018. Det anges att till följd av de särskilda bestämmelserna för uppskofsbränslena kan en likviditetseffekt förväntas för skattskyldiga av uppskofsbränslen vilket i genomsnitt skulle kunna uppgå till mellan 20 000 och 100 000 kronor per företag och år. Det anges vidare att årliga kostnadsökningen för företag som är skattskyldiga för oharmoniserad tobak motsvaras av drygt 22 000 kronor per företag. Det anges även att företag som är skattskyldiga för icke uppskofsbränslen och reklam, naturgrus eller bekämpningsmedel får ökade kostnader men i mindre omfattning. Förslagsställaren redovisar även en tabell med antalet skattskyldiga företag för de olika punktskatteområden och den uppskattade totala likviditetseffekten per skatteområde samt genomsnittlig kostnad per företag och år.

Avseende övriga ändringar anges att för den avsändare vars varor försvinner under flyttningen kan det innebära en kostnad men att det saknas data på hur vanligt förekommande det är. Förslagsställaren anger även att förslaget är en följd av hur punktskattedirektivet är uppbyggt. Avseende förslaget som innebär att det inte kommer vara möjligt att nyttja ett utrymme som används eller är avsett att användas som bostad även som skatteupplag medför en merkostnad för de som hade planerat för en sådan lösning. Förslaget bedöms av förslagsställaren inte medföra några ändrade kostnader för företag med befintliga skatteupplag, varken administrativa eller av annan beskaffenhet. Det anges även att det idag finns ett mindre antal godkända skatteupplag i privatbostad.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att det kan finnas kostnader som är förknippade med anpassning till systemet i form av justeringar av interna system. Det anges att hur stora dessa kostnader blir för berörda företag är svårt att uppskatta men att mycket information redan bör finnas på plats för att kunna uppfylla dagens regler.

Förslagsställaren anger även att då kostnadsökningen för enskilda företag står i proportion till hur mycket punktskatt de är skattskyldiga för bedöms förslaget påverka stora företag med stora punktskattbetalningar respektive små företag med mindre punktskattbetalningar på liknande sätt. Det framgår även att kostnader förknippade med skatt ofta övervältras på slutanvändaren. De ökade kostnaderna till följd av förslaget bedöms av förslagsställaren dock inte påverka kostnaderna för slutanvändarna i någon större omfattning.

Regelrådet anser att redovisningen avseende de sannolikt största konsekvenserna är tillräckligt redovisade varför avsaknaden av kvantifieringar för andra delar av förslaget inte påverkar bedömningen

i detta fall. Regelrådet vill vidare upplysa att om försök har gjorts för att ta fram data på hur vanligt förekommande det exempelvis är med varor som försvinner under en uppskovsflyttning bör gjorda försök redovisas i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att både förslaget om att ge Skatteverket utökade möjligheter till föreläggande och det formella kravet på undertecknande av ansökan om återbetalning syftar till att motverka fusk. Detta medför att för företagen innebär förslagen en förbättrad möjlighet till konkurrens på lika villkor. Det anges vidare att avseende skatteupplag i bostad kan det idag uppfattas som en konkurrensnedvridning eftersom det aktuella utrymmet har godkänts trots att det utgör en del av en bostad, men att företag som vill ha ett nytt skatteupplag inte får använda denna lösning. Det anges dock att detta är mindre ingripande än att ändra förutsättningarna även för befintliga företag. Förslagsställaren anger vidare att eftersom punktskattbesök idag inte får ske i bostäder innebär förslaget bättre kontrollmöjligheter av nya skatteupplag och om det leder till mindre fusk skapas bättre konkurrensförutsättningar för alla de företag där fusk inte förekommer.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med ett resonemang om förslaget avseende att skatteupplag i bostad inte längre tillåts, medför höjda etableringströsklar genom exempelvis ökade uppstartskostnader.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen redogörs inget utöver än vad som redan har behandlats i detta yttrande.

Regelrådet har inte heller identifierat någon ytterligare påverkan.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att eftersom kostnadsökningen för enskilda företag står i proportion till hur mycket punktskatt de är skattskyldiga för bedöms förslaget påverka stora företag med stora punktskattsbetalningar respektive små företag med mindre punktskattsbetalningar på ett liknande sätt. Det anges även att det inte heller bedöms lämpligt att tillämpa olika redovisningstidpunkter baserat på företagets storlek eftersom det skulle motverka förslagets syfte att åstadkomma en mer enhetlig redovisning av punktskatter.

Regelrådet saknar en mer utförlig motivering till bedömningen att särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning inte är lämpligt. Med anledning av att uppgifter saknas om berörda företags storlek i kombination med de eventuella administrativa bördor eller engångskostnader, går det inte att utesluta att förslaget kan komma att påverka de förhållandevis mindre företagen i en större omfattning.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet anser att bland annat antal berörda företag och bransch samt förslagets andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet är redovisade på ett tillräckligt sätt. Detta överväger dock inte bristerna avseende framförallt förslagets administrativa kostnader men även avsaknaden av uppgifter om storlek på de berörda företagen. Det går därmed inte att bedöma hur förslagets konsekvenser kommer att påverka exempelvis de förhållandevis mindre företagen.

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

Regelrådet ser gärna att strukturen i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning används vid upprättande av konsekvensutredningar. Enligt Regelrådet är förslagsställarens konsekvensutredning svår att följa då den inte följer denna struktur. Detta har dock inte påverkat den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 oktober 2016.

I beslutet deltog Samuel Engblom ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjör.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Samuel Engblom
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande