

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 förslag till rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt, COM(2018) 346 final, m.fl.

Inledning

Regelrådet har i uppdrag att på begäran bistå regelgivare med att granska konsekvensutredningar till sådana förslag från EU-kommissionen som bedöms ha stor påverkan på företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla.

Innehållet i förslaget

Det föreslås en omarbetning av direktiv 2008/118/EG om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG. Detta baserat bland annat på det som föreslagits i rapporten till rådet och Europaparlamentet samt i rådets slutsatser om genomförandet och utvärderingen av direktivet¹. Samtidigt anges att bestämmelserna i direktivet anpassas till följd av utvecklingen av tull- och annan relevant lagstiftning och till processkrav som följer av Lissabonfördraget.

Förslaget anges bland annat innebära en förbättring av anpassningen mellan punktskatter och tullförfaranden och delvis eller fullständig automatisering av rörelser inom EU för punktskattepliktiga varor som har släppts för konsumtion. Det föreslås bland annat en förlängning av EMCS² till flyttningar av punktskattepliktiga varor till andra medlemsstater efter att de har släppts för konsumtion. Det föreslås även en gemensam lösning för naturliga partiella förluster under en förflyttning samt automatisering av undantagsintyget och dess hantering för flyttningar av punktskattevaror till mottagare som är undantagna från betalning av punktskatter.

Det anges att punktskattesatserna varierar mellan medlemsstaterna, varorna produceras och transporteras till olika länder och skatten ska samlas in i konsumtionslandet. Direktivet innehåller bestämmelser för att underlätta fri rörlighet för punktskattepliktiga varor på den inre marknaden. Syftet är att säkerställa att de korrekta skatterna betalas i rätt medlemsstat. Efter en utvärdering av direktivet har möjligheter till förbättringar identifierats. Det presenteras olika alternativ för att harmonisera och förenkla handeln av punktskattevaror i EU. Vidare anges att intressenter anser att direktiv 2008/118/EG är en förbättring jämfört med tidigare direktiv 92/12/EEC och att förslaget inte anges ändra omfattningen av direktiv 2008/118/EG. Det framgår dock att i vissa situationer är punktsattproceduren besvärlig och det finns olikheter från en medlemsstat till en annan, exempelvis anges att vissa procedurer är helt pappersbaserade.

¹ FISC 271 ECOFIN 957.

² Excise Movement Control System ett datoriserat system för enklare och mer enhetlig punktskattekontroll inom EU.

Den höga fiskala risken att inneha och flytta punktskattepliktiga varor medför begränsningar. De små och medelstora företagen använder ett förenklat ledsagardokument vid transport av beskattade varor mellan medlemsstater vilket fortfarande är ett pappersbaserat förfarande som är mer anpassat till små sändningar och lågt antal förflyttningar. Detta medför administrativa och andra kostnader för ekonomiska aktörer samt för skatte- och tullmyndigheter, eftersom vissa steg i förfarandena måste utföras manuellt, vilket är tids- och resurskrävande, samt omfattas av krav som kan variera från en medlemsstat till en annan. Dessutom anges sådana åtgärder vara en källa till skattebedrägerier.

När det gäller lagring i ett skatteupplag i samma medlemsstat är alla förfaranden under ensamansvar för den medlemsstaten. När det gäller en förflyttning till en annan medlemsstat utförs sällan en tvärkontroll mellan importdeklarationer och elektroniska administrativa handlingar för punktskatter eller punktskatteregistret av ekonomiska aktörer. Det är därför svårt att veta om varorna flyttas under tullsuspension efter import. Dessutom finns det för närvarande ingen gemensam förteckning över krav på undantag från punktskatt vid import. Medlemsstaterna har sina nationella listor och därmed leder det till komplexitet och förvirring för ekonomiska aktörer.

De generella målen med förslaget är att säkerställa en väl fungerande inre marknad genom att minska hindren för gränsöverskridande handel inom EU. Det är också att skydda medlemsstaternas ekonomiska intressen genom att säkerställa att punktskatt samlas in korrekt. För att uppnå dessa mål syftar förslaget till att hålla balansen mellan behovet av att underlätta handeln över gränserna och behovet av att se till att effektiva kontroller införs för att överväga innehav och rörlighet för punktskattepliktiga varor och i sista hand säkerställa att punktskatten samlas in korrekt. Det framgår vidare de specifika målen med förslaget, vilket inkluderar att minska skattehinder genom att minimera kostnaderna för företag och förvaltning, att skapa en tydlig och konsekvent ram för fri rörlighet av varor, att säkerställa likabehandling för företag, att möjliggöra en korrekt övervakning av rörelser av punktskattepliktiga varor samt att minska olaglig handel, skatteflykt och missbruk (bedrägeri). Det framgår att mängden av punktskattebedrägerier inom ramen för detta förslag uppskattas till cirka 480 miljoner euro per år och att det endast utgör en bråkdel av punktskatten. Det anges dock att det fortfarande är ett betydande belopp i absolut värde vilket är värt att minska.

Det anges vidare att de främsta målen med förslaget är att sänka kostnaderna för medlemsstaterna och för de ekonomiska aktörer som förmedlar punktskattepliktiga varor inom EU samt att minska gränsöverskridande punktskattebedrägeri.

Alternativa lösningar

I EU-kommissionens konsekvensanalys framgår att förslaget är en del av kommissionens program för lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refitprogrammet). Alla utvalda alternativ för förslaget, utom basalternativet (nollalternativet) anges medföra förenkling och kommer att minska de administrativa kostnaderna. Vissa av alternativen kommer också ha positiva konsekvenser för små och medelstora företag. Det presenteras olika möjligheter för att uppnå målen för de olika delarna av förslaget.

För tullinteraktioner, export anges följande alternativ.

- Alternativ 1, att inte göra något (nollalternativet).
- Alternativ 2, datakontroll (data cross-check).
- Alternativ 3, automatiserad processsynkronisering.
- Alternativ 4, EU:s gemensamma förteckning över alternativa bevis för utförelse.

Alternativ 4 anges vara det förordade, med tanke på de höga administrativa fördelarna och försumliga regleringsutgifterna som framhållits av intressenter. För att ange en gemensam förteckning över handlingar som ska godtagas som ett alternativt bevis på utträde för punktskattepliktiga varor ska en lagstiftningsåtgärd föreslås på EU-nivå.

För export följt av transit eller användandet av en genomgående frakthandling³ anges följande alternativ.

- Alternativ 1, att inte göra något (nollalternativet).
- Alternativ 2, tillåta användning av extern transitering efter exportförfarandet för unionens punktskattepliktiga varor.

Det förordade alternativet 2 föreslås mot bakgrund av de tydliga fördelarna för handeln och de försumbara verkställighetskostnaderna.

För tullinteraktioner, import anges följande alternativ.

- Alternativ 1, att inte göra något (nollalternativet).
- Alternativ 2, datakontroll (data cross-check).

Avseende det förordade alternativet anges följande. Det är höga verkställighetskostnader främst för utvecklingen av it-system, och bristen på tydlig nytta på EU-nivå, anses en datakontroll vara dyrt jämfört med fördelarna. Samtidigt ger det vissa fördelar för att förhindra bedrägerier till en relativt låg kostnad för medlemsstaterna och de ekonomiska aktörerna. Därmed anges alternativ 2 vara det förordade. För att bland annat minska de administrativa kostnaderna för ekonomiska aktörerna föreslås också att medlemsstaterna endast får den administrativa referenskoden på begäran.

För beskattade varor mellan medlemsstater⁴ anges följande alternativ.

- Alternativ 1, att inte göra något (nollalternativet).
- Alternativ 2, registrering av ekonomiska aktörer.
- Alternativ 3, automatisering av ledsagardokumentet som används vid transport av beskattade varor mellan medlemsstater genom att förlänga EMCS.

Det förordade alternativet anges vara alternativ 3. Den kvantitativa analysen visar att de administrativa kostnadsbesparingarna överväger verkställighetskostnaderna och efterlevnadskostnaderna efter två års verksamhet. Automatiseringen förväntas också vara till stor nytta för små och medelstora företag eftersom det kommer att minska byråkratin och den administrativa bördan genom att eliminera ett pappersbaserat förfarande för medlemsstater och ekonomiska aktörer. Det kan särskilt öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag.

För exceptionella situationer anges följande alternativ.

- Alternativ 1, att inte göra något (nollalternativet).
- Alternativ 2, ange en gemensam strategi som stöds av lagstiftning och riktlinjer.

Det förordade alternativet anges vara alternativ 2 vilket bland annat inkluderar rätten att bli hörd, vilket anges medföra en liten kostnad för medlemsstaterna medan fördelarna för de ekonomiska aktörerna är stora. Det anges därför att det rekommenderas att en sådan bestämmelse införs i lagstiftningsförslaget, det gäller även förbättrade förfarande med EMCS.

³ I konsekvensanalysen anges single transport contract, förfarandet benämns som genomgående frakthandling i detta yttrande.

⁴ I konsekvensanalysen anges duty paid business-to-business, förfarandet benämns som transport av beskattade varor mellan medlemsstater i detta yttrande.

I konsekvensanalysen⁵ presenteras även sammanfattande tabeller som jämför respektive alternativ där det framgår uppskattningar på de förväntade kostnaderna och nyttan. Kvalitativt bedöms även bland annat påverkan på bedrägeri, påverkan på marknad och små och medelstora företag och effektivitet.

EU-kommissionens konsekvensanalys

Aktörer som berörs av förslaget

Det anges att myndigheter påverkas av förslaget, eftersom det minskar deras administrativa börda och förbättrar deras kapacitet att bekämpa bedrägerier. Samtidigt medför det kostnader för utveckling av it-system och affärsprocesser.

Ekonomiska aktörer som är involverade i innehav och rörelse, inklusive import och export, av punktskattepliktiga varor berörs också av förslaget. Vidare anges att de flesta ekonomiska aktörer som påverkas av förslaget är stora företag. Automatisering förväntas dock gynna små och medelstora företag.

Analyser av effekter för företag

I konsekvensanalysen framgår övergripande att förslaget medför kostnadsbesparingar för ekonomiska aktörer till sammanlagt 32,37 miljoner euro per år. Kostnadsbesparingarna är främst administrativa.

Det anges att ekonomiska aktörerna får besparingar till följd av EU:s gemensamma krav på alternativa bevis på utträde och exceptionella situationer eftersom det kommer att minska tiden för tvister. Automatisering av ledsagardokumentet som används vid transport av beskattade varor kommer att göra behandlingen snabbare, vilket kommer att immobilisera rörelsegaranti under en kortare tid.

Vidare framgår att de förordade alternativen kommer medföra direkta engångskostnader om 14,5 miljoner euro till följd av automatisering, kostnader för överensstämmelse och för att registrera sig som tjänsteleverantör och verkställighetskostnader för utvecklingen av it-system. Totalt anges det vidare medföra återkommande kostnader om 4,35 miljoner euro per år till följd av datakontroller, administrativa kostnader för att tillhandahålla punktskattehänvisningar i deklARATIONER och för automatiserad transport av beskattade varor. Förslaget anges inte medföra några indirekta kostnader.

Att tillåta användning av extern transitering efter exportförfarandet för unionens punktskattepliktiga varor anges inte medföra några inlärningskostnader för ekonomiska aktörer eftersom de flesta av dem som använder intern transitering och en genomgående frakthandling också använder sig av extern transitering. Möjligheten att använda extern transitering istället för EMCS anges underlätta handeln samtidigt som skatten säkerställs. Till följd av ökad rättssäkerhet kommer också kostnader till följd av krångel att minska. Det anges vidare att om bedrägerier minskar skulle det kunna få en indirekt inverkan på marknadspriser.

Datakontroll anges medföra att ekonomiska aktörer behöver lämna extra information i varje importdeklaration. Baserat på uppgifter från konsultationen medför det kostnader om 260 000 euro per år på EU-nivå. Det antas att kostnaderna för att endast tillhandahålla SEED⁶ nummer skulle vara hälften. Alternativet kräver vidare en utveckling av medlemsstaternas tull- och skattesystem för att genomföra kontrollen. Det anges vidare bidra till att minska bedrägerier men effekterna anges vara

⁵ SWD(2018) 260 final s.46-51.

⁶ SEED står för System for Exchange of Excise Data. Det är en elektronisk databas som omfattar register över godkända upplagshavare, registrerade varumottagare med mera.

svåra att kvantifiera. Alternativet förväntas inte ha någon inverkan på marknaden eller på små och medelstora företag eftersom de flesta ekonomiska aktörer som är involverade i import är större företag.

Automatiseringen anges medföra att ekonomiska aktörer kan behöva uppdatera sina it-system om de bedömer att kostnaden överväger nyttan, i annat fall kan de fylla i formulär på webben som ska tillhandahållas av varje medlemsstat. Baserat på uppgifter från konsultationen uppskattas initiala engångskostnader för ekonomiska aktörer till 14,5 miljoner euro och årliga driftkostnader till 2,9 miljoner euro. Alternativet minskar också den administrativa bördan till följd av produktivitetsvinster, snabbare bearbetning, garantifrisättning och återbetalning. Enligt uppgifter från konsultationen uppskattas det till en årlig besparing om 12,2 miljoner euro. Vidare anges att baserat på att små och medelstora företag är mer anpassningsbara till förändringar i förfaranden eller i system bedöms deras vinst vara mer än dubbelt så stor som för större företag. Det anges också att det kan variera väsentligt beroende på medlemsstat på grund av organisering och system etc. Trots det, anges kostnaderna vara ungefärligt fördelad bland medlemsstaterna eftersom kraven och implementeringen är liknande.

För exceptionella situationer och förslaget om att ange en gemensam strategi som stöds av lagstiftning och riktlinjer anges bland annat att det inte förväntas ha någon betydande inverkan på marknaden eller på små och medelstora företag.

I konsekvensanalysen framgår även vissa uppgifter om antal förflyttningar relaterade till det identifierade problemområdet. Det framgår också uppskattningar om omfattningen av relaterade bedrägerier. Exempelvis anges det ske 100 000 transporter av beskattade varor enligt det pappersbaserade förfarandet till ett värde av 200 miljoner euro per år samt att 90% avser alkohol och att antalet ekonomiska aktörer är 6350. Till viss del framgår även uppgifter om procentuell fördelning för de medlemsstaterna med högst volym. Omfattningen av bedrägerier uppskattas grovt till 20 miljoner euro per år, vilket anges vara mycket högre än för flera andra förfaranden.

Regelrådets bedömning av EU-kommissionens konsekvensanalys

Regelrådets synpunkter på EU-kommissionens konsekvensanalys

Utifrån konsekvensanalysen går det att utläsa de övergripande kostnaderna och nyttorna förslaget förväntas medföra på europeisk nivå. Det finns vissa uppgifter om storlek på företag däremot går det inte att med enkelhet att finna närmare uppgifter om de berörda företagen utifrån antal och bransch. Vidare finns det vissa uppgifter om antal förflyttningar inom ett visst förfarande, dock inga samlade sammantagna uppgifter att ställa de berörda förfarandena i relation till. Genomgående saknas uppgifter som visar på hur förslaget kan komma att beröra företag i Sverige.

Regelrådet kan vidare konstatera att någon svensk version inte funnits tillgänglig över förslaget, vilket hade underlättat analysen samt hade i större utsträckning kunnat säkerställa en korrekt benämning av olika begrepp. Regelrådet noterar att det inte är fullt tydligt hur yttrandet av Nämnden för lagstiftningskontroll (Regulatory Scrutiny Board) har omhändertagits. Det framgår likväl att ett positivt yttrande lämnats av dem.

Mot bakgrund av ovanstående och det faktum att det inte är fullt tydligt i vilken omfattning kostnaderna respektive nyttorna kommer att påverka företag i Sverige anser Regelrådet att det är motiverat att göra en kompletterande svensk konsekvensutredning.

Rekommendationer avseende en kompletterande svensk konsekvensutredning

Enligt Regelrådet skulle en svensk kompletterande konsekvensutredning med fördel kunna omfatta följande punkter:

- Redogörelser för uppgifter om berörda företag i Sverige. Denna redogörelse kan ta sin utgångspunkt i de berörda branscherna där handel med varor och tjänster som omfattas av punktskatt kan utgöra en startpunkt. Det kan också vara relevant med uppgifter om antal förflyttningar för att ytterligare tydliggöra förslagets konsekvenser.
- Försök att tydliggöra huruvida förslagets kostnader och nyttor medför proportionella effekter för företag i Sverige jämfört med företag i andra medlemsstater. Ett tillvägagångssätt skulle kunna vara att genom exempelberäkningar visa vad ett visst förfarande medför för tidsåtgång och kostnader idag vilket sedan kan jämföras med vad exempelvis automatiseringen medför för tidsbesparing.
- Närmare se över informationsbehovet för företag i Sverige. Detta om förslaget exempelvis kan komma att medföra vissa omställningar till följd av utveckling av it-system och för att fler uppgifter behöver lämnas.
- Redogöra för hur förslaget påverkar svenska företags konkurrenskraft.
- Tydliggöra omfattningen av punktskattebedrägerier, vilket också kan tydliggöra hur proportionerlig regleringen är.
- Mot bakgrund av att en del av kostnadsbesparingarna i EU-kommissionens konsekvensanalys anges vara till följd av minskade tvister hade en närmare analys av om sådana tvister är frekvent förekommande i Sverige eller för svenska företag i andra länder inom EU. Detta skulle kunna tydliggöra omfattningen av de eventuella kostnadsbesparingar som kan komma företag i Sverige tillhanda till följd av minskade tvister.

Sammanfattning

Regelrådet finner att EU-kommissionens konsekvensanalys visar att förslaget kan medföra effekter av betydelse för företag. Det saknas dock helt information om svenska förhållanden varför Regelrådet finner att det är motiverat med en kompletterande svensk konsekvensutredning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 20 juni 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Claes Norberg, Lennart Renbjør och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande