

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 Leveranser av bränsle till havs i vissa fall (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi och i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det föreslås också ändring i lagen (2022:000) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi och i lagen (2022:000) om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

I sak anges förslaget innebära att det införs vissa särskilda bestämmelser om flyttningar av beskattat bränsle för proviantering till havs. Förslaget anges även innebära att den som får ett godkännande av Skatteverket även fortsättningsvis kan få återbetalning av skatt vid leveranser av vissa bränslen med fartyg för förbrukning i skepp utanför Sverige på motsvarande grunder som enligt nuvarande bestämmelser. Det föreslås vidare en möjlighet att i dessa fall inte använda förfarandet för beskattade varor. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023 vad gäller ansökan om godkännande och i övrigt den 13 februari 2023.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att förslaget syftar till att säkerställa att den skattefrihet för fartygsbränsle som följer av energiskattedirektivet i praktiken går att uppfylla efter den 13 februari 2023.

I promemorian avsnitt 2 anges bland annat följande. Generella bestämmelser om förfarandet vid hantering och flyttning av punktskattepliktiga varor, bl.a. vissa bränslen, finns i rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG, nedan kallat punktskattedirektivet. Utöver punktskattedirektivet regleras beskattning inom EU av rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, nedan kallat energiskattedirektivet. Under 2019 beslutade Europeiska unionens råd om rådets direktiv (EU) 2020/262 av den 19 december 2019 om allmänna regler om punktskatt, nedan kallat nya punktskattedirektivet. Direktivets genomförande kräver vissa ändringar i svensk lagstiftning. Regeringen beslutade mot den bakgrunden den 18 november 2021 propositionen Nytt punktskattedirektiv

och vissa andra ändringar (prop. 2021/22:61). För att förbättra förutsättningarna för kontroll av flyttningar av beskattade varor och samtidigt underlätta för de aktörer som hanterar sådana varor införs genom nya punktskattedirektivet nya förfaranderegler för flyttningar av beskattade varor. De nya bestämmelserna innebär att förfarandet med anmälan till Skatteverket och förenklade ledsagardokument i pappersformat ersätts med en hantering i det datoriserade systemet, EMCS.

Det anges vidare att Skatteverket i sitt remissvar över den promemoria som föregick den ovan nämnda propositionen (prop. 2021/22:61) att införandet av EMCS och bestämmelserna om att den mottagningsrapport som upprättas i EMCS ska utgöra underlag för återbetalning av skatt kan få konsekvenser för vissa svenska företags möjligheter att få återbetalning av svensk skatt. Detta angavs gälla exempelvis flyttningar från Sverige av olja i bunkerfartyg till annat EU-lands havsterritorium där oljan levereras till andra fartyg. Det anges att regeringen bedömde att vad Skatteverket anfört i denna del inte medförde någon ändring av förslagen i den nyss nämnda propositionen.

I remissen anges vidare att bränsle som används för förbrukning i fartyg när fartyget inte används för privat ändamål omfattas av skattefrihet. Denna skattefrihet anges grundas på artikel 14 i energiskattedirektivet. Skattefriheten uppnås i lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE, på olika sätt beroende på situationen. Bestämmelser om avdrag finns i 7 kap. LSE, bl.a. bestämmelser i 7 kap. 1 § 4 och 5 LSE om avdrag för skatt på bränsle som har tagits emot för förbrukning i vissa fartyg. Dessa bestämmelser gäller endast för vissa bränslen. I 8 kap. LSE finns bestämmelser om skattebefriade förbrukare. Bestämmelser om återbetalning av skatt finns i 9 kap. LSE, bl.a. bestämmelser i 9 kap. 3 § LSE om återbetalning av skatt på bränsle som någon har förbrukat i fartyg i vissa fall. Det anges också att om bränslet flyttas till ett annat EU-land för att där användas för förbrukning ombord på fartyg för skattebefriat ändamål finns i dag bestämmelser om återbetalning i nuvarande 9 kap. 10 § LSE. Genom de ändringar som i propositionen Nytt punktskattedirektiv och vissa andra ändringar föreslås träda i kraft den 13 februari 2023 med anledning av det nya punktskattedirektivet ändras förutsättningarna för återbetalning av skatt avseende bränsle som omfattas av 1 kap. 3 a § LSE som har flyttats till ett annat EU-land. För att återbetalning ska medges måste bränslet ha flyttats under förfarandet för beskattade varor och återbetalning får ske efter mottagandet av en mottagningsrapport (eller alternativt bevis) inom det förfarandet.

Det anges också i promemorians avsnitt 3 att Bränsle, vilket släppts för konsumtion i Sverige, används i vissa fall för proviantering till havs, s.k. bunkring. Detta innebär att bränslet tas ombord på ett fartyg i en svensk hamn för att från detta fartyg till havs levereras till andra fartyg för förbrukning ombord på dessa. Leveransen från bunkringsfartyget kan ske på såväl svenskt vatten som utanför detta. De fartyg som tar emot bränslet för förbrukning ombord är i många fall utländska skepp vilka endast tillfälligt passerar platsen där bunkringen sker på väg mot en hamn i ett annat land. Om skeppet ligger, och bunkringen därmed sker, på ett annat EU-lands vatten sker formellt en flyttning av bränslet till det landet innan det tas ombord på skeppet. I den situationen riskerar det dock att medföra stora praktiska svårigheter att uppfylla de krav på varje enskild flyttning som följer av tillämpningen av det nya förfarandet för beskattade varor, t.ex. att flyttningen ska ske till en certifierad eller tillfälligt certifierad mottagare och att varje flyttning ska anmälas i förväg i det datoriserade systemet EMCS (för mer bakgrund kring det nya förfarandet se prop. 2021/22:61). Som nämnts ovan utgör mottagningsrapporten från EMCS efter den 13 februari 2023 grunden för återbetalning av skatt för varor som flyttas till annat EU-land. Det anges därför föreligga en risk att det när de nya bestämmelserna införs, blir svårt att praktiskt uppnå den skattefrihet för fartygsbränsle

som används för annat än privat ändamål som följer av energiskattedirektivet vid en sådan proviantering.

Bland annat mot denna bakgrund lämnas förslaget i remissen.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att det i promemorians avsnitt 3 beskrivs en alternativ lösning som består av att utvidga nuvarande bestämmelser i lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg och varför den lösningen inte har valts. Alternativet att inte genomföra ändringen skulle medföra betydande svårigheter för berörda aktörer.

I avsnitt 3 anges mer specifikt bland annat följande. Att utvidga det aktuella förfarandet till att även omfatta leverans av bränsle för proviantering skulle innebära ett avsteg från nuvarande förfarande vid leverans av bränsle. Det bedöms även medföra vissa svårigheter att avgränsa och bedöma effekterna av en sådan ändring. Det bedöms därför lämpligare att i stället föreslå att särskilda bestämmelser införs i LSE som bibehåller den nuvarande möjligheten till återbetalning vid flytt av bränslet till ett annat EU-land och underlättar den praktiska hanteringen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Utifrån förutsättningarna i ärendet är den tillräcklig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten då det bedöms omfattas av de möjligheter till nationella undantag som följer av artikel 49 i nya punktskattedirektivet. I promemorians avsnitt 3 finns ytterligare beskrivningar av hur förslaget förhåller sig till EU-rätten. Det finns också, i avsnitt 4, en bedömning av den personuppgiftsbehandling som krävs till följd av förslaget. Denna personuppgiftsbehandling bedöms vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns sammantaget i promemorian en beskrivning av hur förslaget förhåller sig till EU-rättsliga bestämmelser som är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i promemorians avsnitt 3 att de lagändringar som föreslås i propositionen Nytt punktskattedirektiv och vissa andra ändringar (prop. 2021/22:61) huvudsakligen träder i kraft den 13 februari 2023. Ikraftträdandet av de lagändringar som föreslås i den nu remitterade promemorian anges ha ett sådant nära samband med ändringarna som föreslås i propositionen att de bör träda i kraft vid samma tidpunkt. Det föreslås därför att lagändringarna ska träda i kraft den 13 februari 2023. För att underlätta för aktörerna och för

Skatteverket föreslår dock att bestämmelsen om godkännande ska träda i kraft redan den 1 januari 2023. Detta anges möjliggöra för Skatteverket att i god tid före ikraftträdandet av de nya reglerna pröva ansökningar om godkännande. I konsekvensutredningen anges, bland beskrivna konsekvenser för Skatteverket, att det bedöms finnas ett visst behov av särskilda informationsinsatser med anledning av förslaget men eftersom förändringarna bedöms beröra endast ett fåtal aktörer bedöms dessa vara begränsade. Förslagsställaren bedömer vidare att sådana informationsinsatser kan samordnas med information om det som föreslås i propositionen om punktskattedirektivet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade kunnat bli lättare att hitta den information som finns i remissen om övervägandena vid valet av tidpunkt för ikraftträdande om detta hade angetts antingen i ett särskilt avsnitt om ikraftträdande och övergångsbestämmelser (en disposition som är vanlig i många andra fall) eller explicit i avsnittet om konsekvenser. Detta är emellertid inte obligatoriskt och den information som finns i avsnitt 3 är tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet. Det finns också tillräcklig beskrivning av behovet av informationsinsatser. Beskrivningen av informationsinsatserna är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behovet av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att endast ett fåtal företag bedöms beröras av förslaget. Förslaget innebär att den som i dag bedriver sådan verksamhet som avses i de nya bestämmelserna och som vill utnyttja de förenklingar som de nya bestämmelserna möjliggör behöver ansöka om ett godkännande av Skatteverket.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan anses finnas tillräcklig information om de berörda företagens bransch. När det gäller företagens antal så är beskrivningen inte särskilt tydlig. Regelrådet har emellertid erfarenhet att ägandeförhållandena till fartyg ofta är en komplicerad fråga och kan utifrån dessa förutsättningar finna att beskrivningen att det rör sig om ett fåtal är tillräcklig. Däremot är det en brist att inget anges om företagens storlek.

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

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges, som redan nämnts ovan, att förslaget innebär att den som i dag bedriver sådan verksamhet som avses i de nya bestämmelserna och som vill utnyttja de förenklingar som de nya bestämmelserna möjliggör behöver ansöka om ett godkännande av Skatteverket. Godkännandet kan dock medges tills vidare vilket innebär att företag som regelbundet genomför flyttningar inte behöver inkomma med en ny ansökan för varje flyttning. Den som innehar ett godkännande behöver löpande bokföra flyttningar som sker enligt de nya bestämmelserna. Detta får dock anses utgöra en förenkling i förhållande till det krav på att anmäla varje flyttning i EMCS som annars skulle gälla.

I avsnitt 3 av promemorian anges också följande. Ett exempel kan illustrera hur bestämmelserna är tänkta att tillämpas. En aktör bedriver verksamhet med bunkerfartyg. Aktören har medgetts ett godkännande enligt de nya bestämmelserna. Bränsle tas ut från ett

skatteupplag och skattskyldighet inträder därvid för upplagshavaren. Bränslet levereras sedan som beskattat bränsle till ett bunkringsfartyg som omfattas av aktörens godkännande. Från bunkringsfartyget levereras en del av bränslet ombord på skepp på svenskt vatten. Därefter flyttar sig bunkringsfartyget utanför svenskt vatten för att leverera bränsle till ett passerande skepp som befinner sig på danskt vatten. Undantaget från förfarandet för beskattade varor innebär att aktören inte behöver anmäla flyttningen från Sverige i EMCS innan flyttningen påbörjas. I stället tas flyttningen upp i aktörens löpande bokföring. För det bränsle som levererades utanför Sverige kan återbetalning efter de föreslagna ändringarna sökas enligt nya 9 kap. 10 c § LSE. När leveransen har skett till det passerande skeppet återstår en mindre mängd bränsle i bunkringsfartygets tank. Bunkringsfartyget återvänder till svenskt vatten med detta bränsle. Även denna flyttning omfattas av undantaget från förfarandet av beskattade varor. Det resterande bränslet levereras till skepp eller båtar inom Sverige. För det bränsle som levereras i Sverige före eller efter flyttningen utanför Sverige sker ingen ändring till följd av förslaget i promemorian utan på samma sätt som i dag kan avdrag göras av upplagshavaren enligt bestämmelserna i 7 kap. 1 § 4 och 5 LSE om kraven för detta är uppfyllda. Annars finns på samma sätt som i dag en möjlighet för den som förbrukar bränslet (om denne inte är skattebefriad förbrukare) att ansöka om återbetalning enligt 9 kap. 2 § LSE.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns ingen kvantifierad information om kostnadspåverkan. Såvitt Regelrådet kan förstå borde effekten kunna bli vissa kostnadsminskningar. Det är inte uppenbart omöjligt att det hade kunnat göras en exempelberäkning för att ange vad kostnaden skulle bli om varje flyttning behövde anmälas och vilka kostnader som därmed kan undvikas. Den kvalitativa beskrivningen av förslagets konsekvenser för företagens kostnader och verksamhet är emellertid förhållandevis tydlig. Mot bakgrund av detta och med beaktande av att det, såvitt Regelrådet kan förstå, enbart borde bli minskade kostnader i de fall en kostnadsförändring överhuvudtaget blir aktuell, kan beskrivningen anses tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet. Därvid beaktar Regelrådet också att ändringen är relativt begränsad till sin omfattning.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på tidsåtgång, kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Inget anges om påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Om det skulle vara förslagsställarens bedömning att det inte finns någon påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag borde detta ha angetts och förklarats. Detta hade kunnat göras i all korthet. Att information saknas är en brist.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns inget som uppenbart talar för att det skulle bli en påverkan på företagen i andra avseenden och avsaknaden av information är därför inte en avgörande brist.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är visserligen, såvitt Regelrådet kan förstå, osannolikt att förslaget skulle medföra en mer betungande situation för eventuella små företag bland de berörda företagen. Det är å andra sidan troligt att just små företag skulle kunna ha störst fördel av förslaget om det innebär en förenkling för dem. Vidare kan det konstateras att det inte är känt något om de berörda företagens storlek, vilket gör att det allmänt sett finns påtagligt lite som ger någon möjlighet att bedöma hur små företag påverkas av förslaget. Regelrådet finner att det kunde och borde ha skrivits i vart fall något om denna aspekt.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flera avseenden är tillräcklig, i synnerhet om det beaktas att förslaget är avgränsat och, såvitt Regelrådet kan bedöma, bör medföra lättnader för berörda företag. Det finns brister i beskrivningen av bland annat påverkan på konkurrensförhållandena och särskild hänsyn till små företag. Med hänsyn tagen till förutsättningarna i ärendet är dessa brister inte tillräckliga för att bli avgörande för helhetsbedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen 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 23 mars 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Per Högström



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande