



Nytt punktskattedirektiv

2017/18:FPM103

Finansdepartementet

2018-06-13

Dokumentbeteckning

KOM (2018) 346

Förslag till rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt

KOM (2018) 349

Förslag till rådets förordning om ändring i förordning (EU) nr 389/2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter vad avser innehållet i det elektroniska registret

KOM (2018) 341

Förslag till beslut av Europaparlamentet och rådet om datorisering av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattepliktiga varor

Sammanfattning

Kommissionen föreslår att det nuvarande punktskattedirektivet ersätts med ett nytt uppdaterat direktiv. Kommissionen föreslår därvid vissa ändringar av bestämmelserna om import och export för att uppnå en bättre synkronisering av punktskatte- och tullförfaranden. Vidare föreslår kommissionen att flyttningar av varor som har beskattats i en medlemsstat och som därefter flyttas till en annan medlemsstat ska hanteras i ett datoriserat system. Detta innebär att det nuvarande kravet på att pappersdokument ska medfölja flyttningen ersätts av ett förfarande i det datoriserade systemet, EMCS. Därutöver föreslås vissa ändringar vad gäller undantagssituationer, såsom vissa gemensamma regler för hantering av naturliga förluster under flyttning av varor och vissa ändringar vad gäller kommissionens befogenheter att anta genomförandeakter och delegerade akter.

Regeringen anser att det är positivt att det görs en översyn av bestämmelserna i punktskattedirektivet för att säkerställa en enhetlig, rättssäker och förenklad tillämpning och förhindra skattefusk. Vissa delar av förslaget, exempelvis kommissionens befogenheter att anta delegerade akter, behöver dock analyseras närmare.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen beslutade år 2017, som en del av kommissionens program om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit), att utvärdera det nuvarande punktskattedirektivet (rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG). En rapport (COM (2018)184) presenterades för Rådet och Europaparlamentet i april 2017. Ekofinrådet antog därefter slutsatser den 5 december 2017 (FISC 271 EKOFIN 957). I slutsatserna anges i stort att rådet uttrycker stöd för en översyn av de områden som kommissionen tagit upp i sin rapport och begär att kommissionen, utifrån vad som anges i rådslutsatserna och efter genomförande av nödvändiga utredningar, ska återkomma till rådet med ett förslag till ändring i punktskattedirektivet under år 2018, eller om kommissionen väljer att inte lämna något förslag, informera rådet om orsakerna till detta.

Mot bakgrund av rapporten och den konsekvensanalys som kommissionen har tagit fram lämnade kommissionen den 25 maj 2018 ett förslag till nytt punktskattedirektiv. Kommissionen föreslår även följdändringar i förordningen (EU) nr 289/2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter och om upphävande av förordning (EG) nr 2073/2004 och att det nuvarande beslutet från rådet och Europaparlamentet nr 1152/2003/EG om datorisering av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattepliktiga varor ska ersättas med ett nytt beslut.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag innebär att det nuvarande punktskattedirektivet ersätts med ett nytt punktskattedirektiv. Därvid görs bland annat nödvändiga uppdateringar av hänvisningar till inaktuell lagstiftning, vissa språkliga ändringar och vissa anpassningar till Lissabonfördraget. I sak avser ändringarna i huvudsak två områden, förhållandet mellan punktskatteförfarande och tullförfarande samt hanteringen av s.k. beskattade varor.

1.2.1 Förhållandet mellan punktskatte- och tullförfarande

I samband med export och import av punktskattepliktiga varor som flyttas under punktskatteuppskov sker en övergång mellan punktskatteförfarande och tullförfarande. Kommissionen föreslår därvid bl.a. följande.

Vid export föreslås

- Att det införs en skyldighet för tulldeklaranten att till de behöriga myndigheterna lämna uppgift om den administrativa referenskod som erhållits från det datoriserade system (EMCS) som används vid flyttning av punktskattepliktiga varor under punktskatteuppskov.

Däriigenom säkerställs att varorna har anmälts för flyttning i EMCS och att det finns en säkerhet för punktskatten för de aktuella varorna.

- En skyldighet för de behöriga myndigheterna att säkerställa enhetlighet mellan det elektroniska administrativa dokumentet och tulldeklarationen.
- En gemensam lista över dokument som ska beaktas som bevis vid prövning av om varor har lämnat EU.
- En möjlighet att använda s.k. externa transiteringsförfaranden efter export av punktskattepliktiga varor. Varorna förlorar sin status som unionsvaror när de placeras under ett externt transiteringsförfarande och kommer därmed vara under tullövervakning fram till dess de lämnar Unionens territorium.

Vid import föreslås en skyldighet för tulldeklaranten att till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där varorna släpps för fri cirkulation lämna uppgift om punktskattenumret dels för den registrerade avsändare som ska avsända varorna under punktskatteuppskov från platsen för import, dels för mottagaren vid uppskovsflyttningen. För att visa att varorna ska skickas under uppskovsförfarande bör även den administrativa referenskod för flyttningen lämnas till den behöriga myndigheten. Medlemsstaterna föreslås dock få besluta att denna information bara behöver lämnas på begäran.

1.2.2 Flyttningar av beskattade varor inom EU

Varor som har beskattats i en medlemsstat och som därefter flyttas till en annan medlemsstat, s.k. beskattade varor, ska normalt beskattas i den senare medlemsstaten. Enligt nuvarande punktskattedirektivet ska kommersiella flyttningar av sådana varor åtföljas av ett pappersdokument, förenklat ledsagardokument, vid flyttningen. Med kommersiella flyttningar avses i detta sammanhang samtliga flyttningar som inte utgör flyttningar av varor som en enskild person förvärvat i en medlemsstat för sitt eller sin familjs personliga bruk och som den enskilde själv transporterar till en annan medlemsstat.

Kommissionens förslag innebär att det sker en datorisering av detta förfarande genom en utvidgning av det datoriserade system som används för uppskovsflyttningar, EMCS. För att möjliggöra detta föreslås att den som vill flytta eller ta emot beskattade varor från en medlemsstat till en annan ska registreras som behörig avsändare respektive behörig mottagare. Aktörer som är godkända aktörer inom uppskovsförfarandet, dvs. upplagshavare, registrerade avsändare och registrerade varumottagare, ska kunna agera även som behöriga avsändare respektive mottagare. Vidare föreslås vissa preciseringar av bestämmelserna om skattskyldighetens inträde, vem som är skattskyldig och säkerheter. Nya bestämmelser om förfarandet inom det datoriserade systemet föreslås. Dessa motsvarar i stor utsträckning de bestämmelser som i dag finns för uppskovsförfarandet och innebär bl.a. att det förenklade ledsagardokumentet ersätts med en förenklad administrativ referenskod.

1.2.3 Andra föreslagna förändringar

För att underlätta hanteringen av tillåtna förluster enligt artikel 7 i direktivet föreslår kommissionen att det införs ett gemensamt tröskelvärde under vilket ingen oegentlighet anses ha inträffat under flyttningen. Det gemensamma tröskelvärdet föreslås fastställas genom en delegerad akt.

Ett gemensamt undantag från krav på säkerhet föreslås för flyttningar av bränslen i rörledningar.

En möjlighet för aktörer som bedriver distansförsäljning att välja att använda en skatterepresentant föreslås ersätta den nuvarande bestämmelse som ger medlemsstaterna rätt att kräva en sådan representant.

Kommissionen har enligt det nuvarande punktskattedirektivet genomförandebefogenheter vad avser förfarandet i det datoriserade systemet, EMCS, och reservförfarandet. Kommissionen föreslår att detta ersätts med befogenheter att anta dels genomförandeakter, dels delegerade akter i enlighet med artiklarna 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Befogenheterna föreslås omfatta såväl förfarandet vid flyttning av varor under uppskovsförfarandet som flyttning av beskattade varor.

För att förbättra hanteringen av intyg om skattefrihet enligt artikel 13 i direktivet föreslås att kommissionen ska ges rätt att anta genomförandebestämmelser.

1.2.4 Ändringar i andra rättsakter

Införandet av nya behöriga aktörer för flyttningar av beskattade varor medför behov av att ändra i rådets förordning (EU) nr 389/2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter och om upphävande av förordning (EG) nr 2073/2004. Ändringen innebär att uppgifter om behöriga mottagare och avsändare ska ingå i det register som i dag omfattar godkända aktörer och skatteupplag inom uppskovsförfarandet, det s.k. SEED-registret.

Förslaget att utvidga det nuvarande datoriserade systemet för uppskovsflyttningar, EMCS, till att även omfatta flyttningar av beskattade varor föranleder även behov av ändring i Europaparlamentet och rådets beslut nr 1152/2003/EG om datorisering av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattepliktiga varor. Förslaget innebär att beslutets bestämmelser omfattar datorisering av såväl uppskovsflyttningar som flyttningar av beskattade varor.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det nuvarande punktskattedirektivet är genomfört genom lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt och lagen (1994:1776) om skatt på energi. Bestämmelserna i de svenska lagarna är i stora delar utformade på samma eller liknande sätt som motsvarande bestämmelser i direktivet. De föreslagna förändringarna kommer medföra att

bestämmelserna i nämnda lagar behöver ses över och kompletteras på motsvarande sätt som direktivet. Även bestämmelser i vissa andra författningar, såsom lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, kan behöva ses över. Där är det främst fråga om mindre följdändringar.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen anger i sin konsekvensanalys ("Commission staff working document – Impact Assessment", SWD(2018) 261 final) att förslaget avser att balansera intressena att förenkla för den legitima handeln inom EU och behovet av att säkerställa effektiv kontroll och övervakning så att punktskatt betalas in. Utan åtgärder på EU-nivå för samordning av tull och punktskatteförfaranden och hanteringen av särskilda situationer kan medlemsstaterna komma att implementera olika regler vilket skapar osäkerhet och kostnader för aktörerna. Det pappersbaserade förfarandet för flyttning av beskattade varor kan inte förbättras utan en EU-övergripande samordning eftersom det förutsätter delning av gemensamma data och gemensamma standarder.

Enligt kommissionen förväntas de föreslagna förenklingarna, främst genom datorisering eller harmonisering av förfaranden, medföra vinster i form av en besparing av de administrativa kostnaderna för medlemsstaterna med 14,55 miljoner euro per år. För aktörerna förväntas besparingen uppgå till 32,27 miljoner euro per år. Vissa av förenklingarna förväntas även ha positiva effekter för arbetet mot fusk och för små och medelstora företag.

Förslagen, främst förslaget att datorisera hanteringen av flyttningar av beskattade varor, medför vissa kostnader för medlemsstaterna och aktörerna. Kommissionen bedömer kostnaden för medlemsstaterna till 17,63 miljoner euro som en engångskostnad och 3,89 miljoner euro i årlig kostnad. För aktörerna bedöms kostnaden till en engångskostnad om 14,5 miljoner euro och en årlig kostnad om 4,35 miljoner euro.

För Sveriges del skulle förslaget innebära vissa initiala kostnader för Skatteverket att bland annat anpassa de tekniska systemen och hantera registreringen av behöriga mottagare och avsändare. Även aktörerna får vissa initiala kostnader för bland annat anpassningen till en datorisering. Förslaget kan dock även antas medföra vissa administrativa besparingar bland annat genom att myndigheter och aktörer inte behöver hantera pappersdokument. De närmare besparingarna och kostnaderna för svensk del har ännu inte kunnat analyseras. När eventuella kostnader och besparingar har analyserat kan regeringen göra en samlad bedömning. Utgångspunkten är att eventuella kostnader för berörda myndigheter de ska finansieras inom beslutade ekonomiska ramar. Regeringen anser att eventuella kostnader för EU-budgeten kan hanteras inom beslutade ekonomiska.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Det är positivt att det görs en översyn av bestämmelserna i punktskattedirektivet för att säkerställa en enhetlig, rättssäker och förenklad tillämpning och förhindra skattefusk. Vissa delar av förslaget, exempelvis kommissionens befogenheter att anta delegerade akter, behöver dock analyseras närmare.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats. Remisstiden går ut den 29 juni 2018. Några synpunkter har ännu inte inkommit.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

3.1.1 Förslaget till nytt punktskattedirektiv och förslaget till ändringar i förordning 389/2012

Genom artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén anta bestämmelser om harmonisering av bl.a. punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter, för att säkerställa att den inre marknaden fungerar och för att undvika snedvridning av konkurrensen.

3.1.2 Förslaget till beslut om datorisering av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattepliktiga varor

Genom artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

Kommissionen anser att förslagen är i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Vad avser förslaget till nytt punktskattedirektiv anför kommissionen att syftena med förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna av flera skäl. Endast ett gemensamt juridiskt ramverk för synkronisering av punktskattelagstiftning och tullagstiftning kan säkerställa potentiella punktskatter och förbättra hanteringen av punktskattepliktiga varor vid import och export. Utan åtgärd på EU-nivå kommer medlemsländerna fortsätta tillämpa olika regler vilket skapar förvirring för aktörerna och ökar deras kostnader. Datorisering av förfaranden för flyttningar inom EU av beskattade varor kan inte genomföras utan en samordning på EU-nivå eftersom det förutsätter bl.a. att gemensamma uppgifter kan delas mellan länderna. Förslaget kommer även leda till en enhetlig tillämpning, transparens och förenkling i vissa särskilda situationer. Vad avser förslaget till beslut anför kommissionen att syftet med beslutet, närmare bestämt att skapa en grund för den fortsatta datoriseringen av processer som definieras i unionslagstiftning om punktskatter, inte kan tillgodoses tillräckligt av medlemsstaterna men kan uppnås bättre på unionsnivå.

Kommissionen anser vidare vad avser proportionalitet att förslaget till nytt punktskattedirektiv försöker hålla en balans mellan behovet att underlätta för legitim handel över gränserna och behovet av att säkerställa att effektiv kontroll och övervakning sker så att punktskatt betalas. De flesta förslagen syftar till att minska den administrativa kostnaden för såväl medlemsstater som aktörer genom att datorisera de nuvarande pappersbaserade systemen och genom att ta fram enhetliga regler eller genom att bättre synkronisera tull- och punktskatteförfaranden. Förslaget syftar till att minska fusk genom en mer effektiv övervakning av flyttningar av punktskattepliktiga varor genom datorisering och genom kontroller av data punktskatte- och tullsystem. Vad avser förslaget till beslut anför att detta inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet.

Regeringen instämmer i bedömningen att förslaget är förenligt med såväl subsidiaritets- som proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för skattefrågor.