

## YTTRANDE

Datum  
2023-01-25  
Ert datum  
2022-12-14

Dnr  
STY 2022-850  
Er referens  
Fi2022/03365

Finansdepartementet  
Skatte- och tullavdelningen  
fi.remissvar@regeringskansliet.se

## Remissyttrande - Europeiska kommissionens förslag om mervärdesskatt i den digitala tidsåldern

Analysen och remissyttrandet har, med hänsyn till omfattningen av förslagen och den korta remisstiden, koncentrerats till de delar av förslagen som kan antas få en direkt påverkan på Tullverkets verksamhet.

### Sammanfattning

Tullverkets sammantagna bedömning är att förslagen framstår som ändamålsenliga och att de utgör ett viktigt steg för att motverka bedrägerier och bortfall av mervärdesskatt, på det sätt som beskrivs i underliggande rapporter. Att åtgärderna huvudsakligen genomförs på ett unionsövergripande plan kan antas bidra till att de får det genomslag som eftersträvas. Det är i nuvarande skede dock svårt att förutse vilket genomslag förslagen kommer att få i praktiken, inte minst då de är under arbete och därför fortfarande kan ändras.

När det gäller förändringar i fråga om IOSS<sup>1</sup> ställer sig Tullverket positivt till förslagen att utöka användningsområdet och tillgången till information om den registrerade handlaren. Det är dock inte klart om det förväntas att tullmyndigheterna utför ytterligare kontroller som en följd av detta. De fördelar i form av bättre fiskal kontroll och en korrekt uppörd som förslagen om IOSS och ett centralt VIES<sup>2</sup> kan medföra riskerar även att leda till att Tullverkets fysiska kontrollverksamhet – men även underrättelse- och selekteringsarbetet – påverkas, med en ökad arbetsbörda som följd. En utökning av IOSS kan vidare leda till att Tullverket behöver hantera fler överklaganden från enskilda, för det fall handlaren IOSS-registreringsnummer inte anges på föreskrivet sätt i tulldeklarationen.

Förslagen om krav på digital rapportering och ett centralt VIES innebär att mer information kommer att lagras och utbytas mellan medlemsstaterna, med ökade risker för skyddet för personuppgifter. Tullverket bedömer dock att förslagen är utformade på ett sätt som gör det möjligt att upprätthålla ett godtagbart skydd för sådana uppgifter. Beroende på om Tullverket ges en utökad tillgång till det centrala VIES jämfört med vad som gäller idag, då det är Skatteverket som tillför uppgifterna till systemet, kan Tullverket komma att åläggas

---

<sup>1</sup> Import One Stop Shop.

<sup>2</sup> VAT Information Exchange System.

ett utökad personuppgiftsansvar för den behandling av sådana uppgifter som sker i det centrala VIES.

## Tullverkets ställningstagande

### *Allmänt om förslagen*

Remitterade förslag på ändringar i mervärdesskattedirektivet<sup>3</sup>, tillhörande genomförandeförordning<sup>4</sup> samt förordningen om administrativt samarbete<sup>5</sup> syftar till att modernisera redovisningsskyldigheten för mervärdesskatt, uppdatera regelverket för plattformsekonomin inom uthyrning av korttidsboende och passagerartransport och motverka behovet att registrera sig för mervärdesskatt i flera medlemsstater. Ett övergripande mål med förslagen är att bekämpa bedrägerier som är kopplade till mervärdesskatt. För att uppnå dessa mål föreslås bland annat att rapportering av mervärdesskatt fortsättningsvis ska ske utifrån elektroniska fakturor i ett digitalt rapporteringssystem, att ett centralt elektroniskt system för information om mervärdesskatt (VIES) ska införas och att den särskilda ordningen för import av lågvärdeförsändelser till konsumenter (IOSS) ska vara obligatorisk för e-handelsplattformar att använda.

Som anförts inledningsvis är Tullverket generellt sett positivt till förslagen. Verket vill dock framföra följande synpunkter avseende förslagen i fråga om IOSS och ett centralt VIES.

### *Allmänt om förslagen avseende IOSS*

Genom förslaget till en ny **fjärde punkt i artikel 369 m i mervärdesskattedirektivet** görs användningen av IOSS för e-handelsplattformar obligatorisk. En utökning på detta sätt kan antas främja målet att motverka behovet av att registrera sig för mervärdesskatt i mer än ett medlemsland. En ökad harmonisering och efterlevnad kan därmed också främjas. I detta sammanhang kan dock noteras att av underlaget till förslagen framgår att analys från tull-data indikerar att de åtta främsta IOSS-registrerade handlarna stod för cirka 90 procent av alla transaktioner som deklarerar för import till unionen via IOSS.<sup>6</sup> Frågan kan därför ställas om ett krav på obligatorisk anslutning till IOSS kommer att få någon betydande effekt i praktiken, jämfört med idag.

Tullverket ser sammantaget positivt på att användningen av IOSS görs obligatorisk. Idag fördelas lågvärdedeklarationer för import till olika flöden: antingen som IOSS-deklarationer som automatklaras eller som andra lågvärdedeklarationer som omfattas av kontrollåtgärder. De sistnämnda utgör en betydande del av Tullverkets initiala kontroll och manuella hantering av importdeklarationer. En utökad användning av IOSS kan antas frigöra

---

<sup>3</sup> Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt

<sup>4</sup> Rådets genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 av den 15 mars 2011 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

<sup>5</sup> Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri

<sup>6</sup> Se *Förslaget till Rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG när det gäller momsregler för den digitala tidsåldern*, s. 12.

resurser i Tullverkets initialkontroll och kan även motverka risken för uppbördsbortfall. Samtidigt ställer en utökad användning av förenklade importdeklarationer, tillsammans med ett minimerat uppgiftslämnande, större krav på Tullverkets fysiska kontrollverksamhet i form av selektering, kontroll och uppföljning.

Vidare föreslås att **en fjärde punkt i artikel 369 r** införs. Förslaget innebär att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder, utöver radering från identifieringsregistret, om den IOSS-registrerade handlaren vid upprepade tillfällen inte följer reglerna för den särskilda importordningen. Bestämmelsen är enligt Tullverket något otydlig, genom att det inte framgår vad som avses med lämpliga åtgärder. Bestämmelsen kompletteras dock av förslaget till tillägg i **artikel 58 b i genomförandeförordningen**, som anger att handlaren inte ska uteslutas från IOSS, utan från alla andra särskilda ordningar under två år. Det bör förtydligas vilka särskilda ordningar som avses.

Av **artikel 47 h i förordningen om administrativt samarbete** framgår att Tullverket ska genomföra en elektronisk kontroll av riktigheten av IOSS-registreringsnumret som har lämnats i tulldeklarationen. Det föreslås att ett andra stycke ska tillföras, med innebörden att Tullverket får tillgång även till information om den IOSS-registrerade handlaren, i syfte att säkerställa att systemet tillämpas på rätt sätt vid import. Tullverket ser visserligen detta som en naturlig utveckling av IOSS och samarbetet mellan tull- och skattemyndigheterna. Tullverket ser dock att det kan medföra utökade arbetsuppgifter, genom att myndigheten inte endast har att kontrollera om IOSS-numret är giltigt utan även om namnet är korrekt och hänförligt till registreringsnumret som har angetts. Det är oklart vilka kontroller som Tullverket förväntas genomföra med anledning av den utökade tillgången till uppgifter om IOSS-handlaren; ska uppgifterna användas endast vid klareringstillfället eller förväntas de ligga till grund även för andra kontroller som görs inom ramen för Tullverkets uppbörds- och underrättelseverksamhet? Det är även oklart vilka konsekvenser en brist i fråga om den IOSS-registrerade handlarens namn kontra registreringsnummer ska leda till.

För att undvika att rättstillämpningen skiljer sig åt mellan medlemsstaterna på ett sätt som motverkar de mål som förslagen syftar att uppnå bör sådana oklarheter som pekats på ovan beaktas och förtydligas i det fortsatta arbetet.

*Antalet överklaganden som avser användningen av IOSS kan komma att öka*

För att mervärdesskatt inte ska tas ut av mottagaren vid import av en lågvaruförsändelse från en IOSS-registrerad handlare förutsätts, enligt **artikel 143 ca i mervärdesskatte-direktivet**<sup>7</sup>, att registreringsnumret har lämnats i tulldeklarationen. Tullverket kan konstatera att det inte helt sällan brister i denna tillämpning, med resultatet att mervärdesskatt tas ut två gånger av mottagaren: dels av säljaren vid köptillfället, dels av Tullverket vid importtillfället. Oavsett vad bristen beror på är det klarlagt att det inte är möjligt för Tullverket att i efterhand ändra tulldeklarationen eller återbetala den mervärdesskatt som myndigheten har beslutat om, utan mottagaren är hänvisad till att kontakta säljaren för att få tillbaka den mervärdesskatt som betalats vid köptillfället. Trots

---

<sup>7</sup> Jfr 3 kap. 30 § femte stycket mervärdesskattelagen (1994:200).

detta hanterar Tullverket ett inte obetydligt antal överklaganden från enskilda mottagare med just sådana yrkanden. En utökning av IOSS på det sätt som föreslås riskerar enligt Tullverket att leda till en ökad arbetsbörda i detta avseende, såväl för Tullverket som för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Den föreslagna ordningen där IOSS-registrering blir obligatorisk kan dock antas underlätta för tullombud som PostNord och FedEx m.fl., genom att de i sin hantering av importflödet inte behöver göra någon åtskillnad mellan olika e-handlare, när värdet på varan som importeras understiger tröskelvärdet om 150 EUR. En sådan förenkling skulle kunna motverka sådana brister i hanteringen av IOSS-registreringsnumret som pekats på ovan, och därmed antalet överklaganden som Tullverket behöver hantera.

#### *Eventuella kostnader för Tullverket med anledning av förslagen avseende IOSS*

En utökad tillgång till uppgifter om IOSS-registrerade handlare och eventuella ytterligare kontroller som kan behöva göras kan antas medföra kostnader för att anpassa befintliga IT-system, men även utökad arbete i form av fler valideringar, övervakning och uppföljning, även om kontrollerna blir automatiska. En eventuell ökning av antalet överklaganden kan också medföra ökat arbete för Tullverket. Det är av vikt att inte endast fördelarna med IOSS lyfts fram utan även de utmaningar i form av ökad arbetsbörda som det kan medföra för skatte- och tullmyndigheterna. Med detta sagt är det i nuvarande skede svårt att dra några säkra slutsatser kring vilka direkta kostnader som förslagen avseende IOSS kan komma att innebära, och om de kan hanteras inom befintlig ram.

#### *Utökad informationsutbyte genom ett centralt VIES*

Genom förslagen till **artikel 24 g – 24 m i förordningen om administrativt samarbete** ska ett centralt elektroniskt system för utbyte av information om mervärdesskatt ("det centrala VIES") införas. Systemet kommer bland annat att möjliggöra korskontroller av transaktioner och att information som överförs av medlemsstaterna behandlas med annan information om mervärdesskatt som utbyts enligt förordningen, såsom tull- eller betalningsuppgifter.

Tullverket ställer sig positivt till förslagen. Ett utökad informationsutbyte kan få flera användningsområden i verkets fiskala verksamhet. Att information om att en viss aktörs registrering för mervärdesskatt är ogiltig uppdateras nästan i realtid och blir tillgänglig i ett centralt elektroniskt system – enligt förslaget till **artikel 24 i** – skulle främja Tullverkets möjlighet att kontrollera aktörens status, vilket är av vikt för att kunna korrekt debitera mervärdesskatt. I förlängningen utgör detta en viktig del i att bekämpa bedrägerier med mervärdesskatt inom unionen. Ett centralt VIES framstår även som en viktig del för att IOSS ska kunna tillämpas på rätt sätt.

Enligt nu gällande ordning tillför Tullverket inte några uppgifter till befintligt VIES utan detta görs av Skatteverket. Tullverket använder systemet för att kontrollera om ett visst företag är registrerat för mervärdesskatt eller inte. I den föreslagna **artikel 24 k i förordningen om administrativt samarbete** anges vilka tjänstemän som ska föras med automatisk åtkomst till det centrala VIES. Dessa inkluderar medlemsstaternas tjänstemän som kontrollerar kraven för momsbefriad import. Vidare ska den behöriga myndigheten, det vill säga

Skatteverket<sup>8</sup>, kunna auktorisera tjänstemän för att dessa ska kunna få direkt tillgång till information i det centrala VIES. Det är oklart om den sistnämnda kretsen av tjänstemän kan avse anställda på andra myndigheter än Skatteverket. En utökad tillgång till information om mervärdesskatt genom det centrala VIES kan som pekats på ovan innebära fördelar för Tullverkets fiskala verksamhet, men kan också medföra att myndigheten åläggs ett ansvar för den behandling av personuppgifter som kommer att ske i ett centralt VIES.

#### *Särskilt om skyddet för personuppgifter*

Förslagen om ett krav på digital rapportering och ett centralt VIES innebär att mer information kommer att lagras och utbytas mellan medlemsstaterna. Som en följd av detta ökar även riskerna i fråga om skyddet för personuppgifter och annan känslig information. Tullverket bedömer dock att skyddet för den information som kommer att samlas in och utbytas upprätthålls i tillräcklig utsträckning, bland annat genom att åtkomsten till informationen begränsas till vissa auktoriserade tjänstemän, att lagringen av informationen tidsbegränsas till fem år och att medlemsstaterna åläggs att säkerställa efterlevnaden av kraven i fråga om sekretess, integritet och säkerhet för den information som lagras (se förslagen till **artikel 24 k, 24 h samt 24 m i förordningen om administrativt samarbete**).

#### *Eventuella kostnader för Tullverket med anledning av förslaget om ett centralt VIES*

Genomförandet av ett centralt VIES-system kommer att kräva ny teknisk utveckling, både på unions- och medlemsstatsnivå. Av förslaget till **artikel 24 l i förordningen om administrativt samarbete** framgår att medlemsstaterna ska bära kostnaden för all nödvändig utveckling av sina nationella elektroniska system för att möjliggöra utbyte av information med hjälp av CCN-nätverket<sup>9</sup>. Sistnämnda nätverk stöder för närvarande utbyte av information mellan skatte- och tullmyndigheter. Utbytet av information mellan nationella skattemyndigheter och ett centralt VIES kommer att ske via detta nät. Utbyte av information mellan Skatteverket och Tullverket sker redan i dag. Enligt 3 § förordningen (2011:1553) ska Tullverket till Skatteverket överlämna de uppgifter som Tullverket förfogar över och som behövs för att Skatteverket ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt bland annat förordningen om administrativt samarbete. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att Skatteverket och Tullverket även i övrigt, genom utbyte av information och annan samverkan, ska se till att det administrativa samarbetet bedrivs på ett effektivt sätt.

Det är av vikt att det på ett nationellt plan närmare utreds hur ett utökat informationsutbyte genom ett centralt VIES ska gå till mellan Skatteverket och Tullverket, för att potentialen i förslagen inte ska gå förlorade i praktiken när det gäller kontroll och uppbörd vid import. Utifrån att det redan i dag finns rättsliga förutsättningar för utbyte av information mellan Tullverket och Skatteverket, samt den omständigheten att det är Skatteverket som är behörig myndighet enligt förordningen om administrativt samarbete,

---

<sup>8</sup> Se 1 § förordning (2011:1553) om tillämpning av EU-förordning och avtal om administrativt samarbete och bedrägeribekämpning på mervärdesskatteområdet.

<sup>9</sup> CCN-nätverket är det gemensamma kommunikationsnät som unionen har utformat för att säkerställa all överföring på elektronisk väg mellan behöriga myndigheter inom området för tull och beskattning, se artikel 2.1 q i förordningen om administrativt samarbete.

kan utvecklingskostnaderna för Tullverket med anledning av att ett centralt VIES införs antas bli förhållandevis begränsade. Om Tullverket ges utökad, direkt, tillgång till ett centralt VIES och därmed åläggs ett ansvar för den behandling av personuppgifter som kommer att ske i systemet kan det dock antas leda till ökade kostnader för verksamheten.

## Ärendets handläggning

I detta ärende har generaltulldirektören Charlotte Svensson beslutat. Föredragande har varit verksjuristen Alexander Warnolf. I den slutliga handläggningen har även vikarierande överdirektören Bodil Taylor och rättschefen Karin Erlingsson deltagit.

TULLVERKET

Charlotte Svensson

Kopia till:

**Finansdepartementet, S3**

**Tullverket**

Administrationsavdelningen  
Kommunikationsavdelningen  
Kontrollavdelningen  
Uppbördsavdelningen  
Underrättelseavdelningen